

I sökandet efter delaktighet

I sökandet efter delaktighet

- Praktik, aktörer och kulturmiljöarbete

Malin Weijmer



GÖTEBORGS UNIVERSITET
ACTA UNIVERSITATIS GOTHOBURGENSIS

© MALIN WEIJMER, 2019.
ISBN 978-91-7346-979-1 (tryckt)
ISBN 978-91-7346-980-7 (pdf)
ISSN 0248-6578

Publikationen finns även i fulltext på:
<http://hdl.handle.net/2077/58316>

Akademisk avhandling i Kulturvård, vid institutionen för kulturvård

Prenumeration på serien eller beställningar av enskilda exemplar skickas till:
Acta Universitatis Gothoburgensis, Box 222, 405 30 Göteborg, eller till
acta@ub.gu.se

Omslag: Thomas Gorin Weijmer

Tryck:
BrandFactory, Källered, 2019

Abstract

This dissertation concerns national heritage management as it is performed as an established institutional practice and a politically defined engagement. Since the late 1990's an overarching political objective has been to ensure "everyone's participation in heritage and heritage management" (Prop. 1997/98:114, 2012/13:96). Even though participation and inclusive practices continue to be urgent issues in policymaking – both nationally and internationally – a series of unsolved questions can be identified on how a negotiation of established engagements should be implemented, carried out and handled. The aim of this research is to analyse how participation as a political objective has been governed, interpreted and put into practice by public heritage actors in Sweden during the time period between 1997 and 2017.

Based in the context of critical heritage studies the research seeks to unravel a series of different aspects, such as the relations between actorhood and institutionalised practices, the interaction and positions of influence, and lastly, claims on heritage and ability to highlight an imaginary (shared) past. The theoretical approach combines the concept of 'policy implementation process' (Bengtsson 2012) with 'structuration theory' (Giddens 1993). Focus is on the circulation of ideas and on what 'happens along the way' as actors interact with policy and structures of stabilized actions. The research uses a combination of three examining studies and three case studies. In these studies, heritage management and participation are explored from an intertwined perspective, travelling through the processes of regulation, policymaking, implementation and effects through a direct interaction between public and civil actors. The case studies chosen all have the character of an 'arranged dialogue process' that aims towards integrating public and civil actors in heritage practice. The main source material consists of policy documents, project materials and oral statements.

The dissertation identifies participation as a still unfixed, uncertain and contested concept. The implementation of participation as a political objective in heritage management (public administration and

authority-making), therefore collides with a set of constraints. Consequently, participation continues to be more of a normative ideal for how to act, rather than an established new practice for heritage management. The discussion of results considers, firstly, that the arrangements needed to fulfil policy are depending on special efforts made by public actors to arrange a wider space for interaction and influence. Secondly, a renegotiated interpretation of participation is transiting the ideas of how, whom and what should be taken care of: heritage is used to overcome older asymmetries on who is being recognised and represented. The conclusion drawn, is that there is a need for acknowledging the enduring heterogeneity of the contemporary, by reinterpreting and highlighting new parts of the past.

Title: I sökandet efter delaktighet. Praktik, aktörer och kulturmiljöarbete. (In search for participation and inclusion – Practice, actors and heritage management.)

Author: Malin Weijmer

Language: Swedish with an English summary

ISBN: 978-91-7346-979-1 (tryckt)

ISBN: 978-91-7346-980-7 (pdf)

ISSN: 0284-6578

Keywords: heritage management, Sweden, participation, inclusion, actors, heritage, policy implementation, practice, claims

Innehåll

FÖRORD	13
KAPITEL 1. INTRODUKTION	15
1.1 Bakgrund/problemformulering.....	16
1.2 Syfte och frågeställningar.....	19
1.3 Undersökningens avgränsningar.....	20
1.4 Disposition.....	22
KAPITEL 2. ETT RESONEMANG OM DELAKTIGHET SOM ETT GRÄNSOBJEKT	25
2.1 Olika tolkningar av delaktighet	25
Ett identifierbart glapp.....	27
2.2 Tidigare forskning: Kulturmiljöarbete och delaktighetspraktiker.....	28
2.3 Avslut: Ett tema med variationer	32
KAPITEL 3. TEORETISERING OCH POSITIONERING	33
3.1 Offentliga åtaganden, dialog- och styrningsprocesser.....	33
Aktor – struktur relationer	35
3.2 Kulturmiljöarbetet som en beslutsfattande process	37
3.3 Föreställningar och kulturarvshävdanden	38
3.4 Precisering av tre analysnoder.....	41
KAPITEL 4. FORSKNINGSSTRATEGI, METOD OCH MATERIAL	45
4.1 Övergripande forskningsstrategi.....	45
4.2 Analytiskt angreppssätt	46
Implementeringsprocessen: Från politik till praktik.....	47
Aktörsprecisering.....	48
4.3 Undersökningens design och indelning.....	49
Urval av, och upplägg för, studier.....	50
Introduktion till fallstudierna.....	53
Textmässig framställning.....	55
4.4 Källmaterial, metod och bearbetning.....	55
Intervjuer	56
Deltagarobservationer.....	59
Enkätundersökning.....	60
Dokumentstudier.....	60
Källkritik och forskningsetik.....	63

KAPITEL 5. KULTURMILJÖARBETET SOM ETT OFFENTLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE.....	65
5.1 Idén om det offentliga förvaltningsuppdraget.....	65
De politiska målen för kulturmiljöarbetet.....	67
En formell aktörsmodell.....	69
5.2 Dialog och delaktighet som ett lagreglerat utövande.....	70
Kulturmiljölagen	71
Miljöbalken	73
Plan- och bygglagen	75
Delaktighet som ett resultat av lagstiftningarna	76
5.3 Mobilisering av aktörer och tilldelade roller	78
Organisering av kulturmiljöarbetets praktik(er) och ansvarsfördelning	79
Möjligheter för ytterligare mobilisering av aktörer	82
Ekonomisk tilldelning.....	85
Mot en mer komplex aktörsmodell.....	89
5.4 Avslut: En balansgång mellan reglering och handlingsmöjlighet	90
 KAPITEL 6. POLITISK STYRNING AV KULTURMILJÖARBETE OCH DELAKTIGHET	93
6.1 Processer av översättningar och styrningsstrategier	93
Relationer mellan en etablerad praktik och en politisk idé om avstånd	94
En mångfacetterad samhällsstyrning	95
6.2 Kulturpolitiska prioriteringar och avsiktsförklaringar	97
Medborgarna och kulturpolitikens (nyckel-)aktörer.....	98
Vad staten vill med kulturmiljöarbete.....	101
Den förda politikens anspråk på kulturarv	103
Summering av de politiska strävandena	106
6.3 Regleringsbrevens styrning av myndighetsutövandet.....	108
Det offentligas åtagande med en mer generell inriktning.....	108
Delaktighet som en prioriterad praktik	110
Länsstyrelsernas inriktning för kulturmiljö och delaktighet	111
Utveckling av myndighetsutövningen centralt och regionalt.....	113
6.4 Avslut: Styrningen och det offentliga utövandet.....	115
 KAPITEL 7. POLICYIMPLEMENTERINGEN OCH IDENTIFIERADE MÖJLIGHETER	119
7.1 Riktade satsningar och policyimplementering	119
Medborgarundersökning som delaktighet?.....	120
Delaktighet som verksamhetsutveckling.....	124
Satsningarnas mobilisering av aktörer	129

7.2 Tolkningar och omtolkningar: politik och praktiska utmaningar	130
Utmaningarna enligt 2012 års kulturmiljöutredning.....	131
Uttolkningen av kulturmiljöarbetets utveckling före utredningen: praktiken.....	134
Uttolkningen av kulturmiljöarbetets utveckling efter utredningen: visionen.....	136
7.3 Policyimplementeringen i relation till resurser	137
7.4 Avslut: Från uppdrag och satsning till en etablerad praktik?	141
KAPITEL 8. FALLSTUDIE 1: KALEJDOSKOP – EN NY PRAKTIK?	145
8.1 Förutsättningar för genomförande.....	145
Centrala utgångspunkter.....	146
Projektorganisation och tillvägagångssätt	147
8.2 Kalejdoskops möjliggörande av möten och kontaktytor	150
Initierande och organisering av dialog.....	151
Med gemensamma förutsättningar?	153
Varaktiga erfarenheter och långsiktiga löften	155
8.3 Myndighetsutövandets aktörskap	157
Utgångspunkter för aktörsroller	157
Mobilisering av andra aktörer	160
Upplevelse av handlingsutrymmen – var kommer delaktighet och dialog in?	162
8.4 Kulturarv, anspråk och föreställningar om kulturmiljöarbetet.....	165
Beslutsproblem och normkritisk handläggning	165
Anspråk på kulturarv och kulturmiljöarbetet som historieskrivning	168
8.5 Avslut: Delaktighet som den transparenta myndighetsutövningen.....	170
KAPITEL 9. FALLSTUDIE 2 OCH 3: DELAKTIGHET SOM DIALOGPROCESS	173
9.1 Förutsättningar för genomförande.....	173
Centrala utgångspunkter.....	174
Projektorganisationer och tillvägagångssätt.....	176
Tillvägagångssätt.....	181
9.2 Processernas möjliggörande av möten och kontaktytor	183
Initierande av dialogen och kommunicerade löften	183
Dialogprocessernas utveckling	186
Kontaktytor som etablerats genom processerna.....	189
9.3 Mobilisering av aktörer och förhandling av aktörskap.....	192
Nyckelaktörer och legitima roller.....	193
Handlingsstrategier och möjliggörande av handlingsutrymme.....	198
Upplevda handlingsmöjligheter och föreställningar om (var)andra.....	203

9.4 Kulturarv, anspråk och positioneringar.....	208
Framflyttade positioner och framförda anspråk.....	209
Kulturmiljöstatus och kunskapsproduktion.....	213
Föreställningar om kulturmiljöarbetet.....	217
9.5 Avslut: Förstärkta handlingsmöjligheter eller en känsla att känna?.....	221
 KAPITEL 10. RESULTAT: KONTINUITET OCH RÖRELSE.....	225
10.1 Tolkning av delaktighetsmålet och den förda politiken.....	226
Tolkningsflexibilitet – delaktighet som en känsla eller ett reellt inflytande?.....	226
Sökandet efter en stadgad uttolkning: mer beständiga avtryck.....	229
10.2 Organisering av dialog och kulturmiljöarbetets aktörer.....	230
Delaktighet som ett vidgat handlingsutrymme: tre former av dialog.....	230
Förhandling av aktörskap och andra utrymmen för handling.....	233
10.3 Anspråk på kulturarv och den institutionella praktiken.....	235
Mellan intresset, engagemanget och anspråket.....	235
Föreställningar och friktioner kring kulturmiljöarbetet.....	237
10.4 Delaktighet och kulturmiljöarbetet.....	239
 KAPITEL 11. ETT AVSLUT: DILEMMAN OCH ÅTAGANDEN.....	241
11.1 ”Förhandling” av idéer.....	241
Dilemmat om policy och praktik.....	243
Dilemmat om delaktighet och den representativa demokratiutövningen.....	244
Dilemmat om aktörerna och allmänintresset.....	245
11.2 Reflektion: undersökningens begränsningar.....	246
 SUMMARY.....	247
 REFERENSFÖRTECKNING.....	255
Otryckta källor.....	255
Intervjuer och mailkorrespondens.....	255
Internet.....	257
Möten.....	257
Övrigt.....	258
Tryckta källor.....	258
Litteratur.....	258
Empiriskt material.....	267
 BILAGA 1.....	277

Frågelista – fallstudie Kalejdoskop	277
Frågelista – fallstudie Krämarstan, allmän.....	278
Frågelista – fallstudie Krämarstan, extra till civila aktörer	280
Frågelista – fallstudie Härjedalen, allmän	281
BILAGA 2.	283
Enkätundersökning. Fallstudie Kalejdoskop	283
BILAGA 3.	285
De kulturpolitiska målen i dess tre olika versioner	285
BILAGA 4.	287
Presentation av regionala delprojekt	287
ACTA UNIVERSITATIS GOTHOBURGENSIS.....	293
Tidigare publikationer i Gothenburg Studies in Conservation.....	293

Tabell- och figurförteckning

Figur 1. Min tolkning av policyimplementeringsprocessen	47
Tabell 1. Undersökningens förhållande till syfte och frågeställningar.....	52
Tabell 2. Fältarbete kring fallstudierna.....	57
Tabell 3. Analysnoderna som arbetsfrågor.....	61
Tabell 4. Dokumentstudier i fallstudier	61
Tabell 5. Dokumentstudier i granskande studier.....	63
Tabell 6. De politiska verksamhetsmålen för kulturmiljöarbetet.....	68
Figur 2. En organisationsmodell över kulturmiljöarbetets myndighetsutövande aktörer	70
Tabell 8. Översikt över kulturmiljöarbetets lagstadgade handlingsutrymmen.....	78
Figur 3. Diagram över ramanslag (Regleringsbrev RAÄ 1997–2017).....	88
Figur 4. Diagram över riktade bidrag till ideella aktörer (Regleringsbrev RAÄ 1997–2017).....	89
Figur 5. Aktörsmodell över kulturmiljöarbetets utövande.....	90
Tabell 9. Politiska styrningar av kulturmiljöarbetets innehåll och praktik.....	107
Tabell 10. Kalejdoskops projektorganisation och genomförande	150
Tabell 12. Dialogprocessen kring platsen Krämarstan.	178
Tabell 13. Dialogprocessen kring Härjedalens kommunala kulturmiljöprogram	180

Förord

Jag vill tillägna avhandlingen min mormor Britta Borén. Tack mormor för du höll ut och för att du höll dig vid liv i väntan på avslutet. Detta har varit en lång resa fylld av tålmodighet och envishet.

Min mormor började arbeta som 14-åring som hembiträde på prästgården i sin hemtrakt. Innan dess hade hon gått varannan dag i skolan. Efter prästgården blev det nya tjänster som barnflicka i akademikerfamilj i Göteborg, som fabriksarbetare i Borås och som säljare av Tupperware och Elloskläder. I min tillvaro har möjligheten funnits att ta min skolgång hela vägen fram till en avhandling. Detta är en resa inte bara för mig.

Mitt varmaste tack till alla som ställt upp som intervjudeltagare för undersökningen – utan era bidrag hade det inte varit möjligt att genomföra arbetet. Alla möten som jag fått tillfälle till har varit inspirerande och avgörande.

Med ekonomiska bidrag från Centrum för kritiska kultur-
arvsstudier, Göteborgs universitet, fick jag tillfälle att presentera
avhandlingsarbetet vid *Second Association of Critical Heritage Studies
Conference* i Canberra, Australien 2014. Med bidrag från
forskningsprojektet ”Arenor för medborgarnas deltagande och
representation i kulturmiljöarbetet” gick en extern språkgranskare
igenom avhandlingstexten under 2018.

Docent Ingrid Martins Holmberg har varit min huvudhandledare,
från början till slut. Det har alltid varit utvecklande att få föra kreativa
samtal med dig, tack. Min biträdande handledare, professor Ingegärd
Eliasson som också gav mig möjligheten att få utforska Härjedalen
och Jämtland. Tack för att du peppat och försökt få mig att se
avhandlingsarbetet som en ändlig uppgift. Min andra biträdande
handledare, docent Krister Olsson, kom sent in i avhandlingsarbetet
men utgjorde en läsare vid en kritisk fas. Professor Ola Wetterberg
har varit min examinator och även en diskussionspart, tack.

Tack till docent Anneli Sjölander Lindqvist som var min opponent
på mittseminariet och tack docent Jenny Johannisson som granskade
manuset och gav värdefull och konstruktiv kritik vid slutseminariet.

Tack docent Henrik Ranby för din genomläsning och synpunkter på det manus som jag lade fram vid slutseminariet. Tack tekn. dr. Maria Håkansson för att du gjorde det möjligt för mig att den sista tiden bli bofast vid KTH. Och tack fil. dr. Bosse Lagerqvist för din positiva inställning. På KTH fick jag även möjligheten till nya bekantskaper och inspirationer.

Fil. dr. Susanne Fredholm som varit min vapendragare under merparten av dessa år, vad hade jag gjort utan dig? Det har varit fint att få dela erfarenheten av ett doktorandliv tillsammans med en sådan som du. Ytterligare doktorandkollegor som under åren varit betydelsefulla men som en efter en tagit klivet över till andra sidan och blivit filosofie doktorer är Jonathan Westin, Ingalill Nyström, Johanna Nilsson, Ulrik Hjort Lassen, Gustaf Leijonhufvud, Mikael Hammerlev Jørgensen, Tina Westerlund, Kina Linscott och Charlotte Bylund Melin. Jonny Eriksson, Karin Hermerén, Petra Eriksson och Maria Nyström är på väg. Det har varit så trevligt att ha haft med er alla att göra. Många andra har under åren varit kollegor och förgyllt arbetet - Liv Friis Saxell, Laila Stahre, Jane Hamill, fil. dr. Feras Hammami och många många fler.

Ylva Blank som en gång i tiden var min handledare på magisteruppsatsen och som blivit en vän, tack för att du gått igenom delar av slutmanuset. Tack också Stina Eraybar Larson som hjälpt mig styra upp de engelska texterna, och Vivian Smith som trots att vi inte längre är kollegor ändå har fortsatt vara en vän att återkomma till.

Tack till mina föräldrar, Ann-Christin och Thor Ebbe, för att ni låtit mig hållas med min medfödda vilja att göra tvärtemot. Utan detta tvärtemot hade avhandlingen aldrig blivit en väg. Jag hoppas att vi har många år kvar tillsammans. Och Boris och Kirsti - det var detta som var mitt jobb, en bok blev det till slut.

Slutligen, på livets resa har jag fått ynnesten att följas åt av finaste Aino, Ivan och Solvej. Tack för att ni gör livet till en större uppgift än att bara vara. Att skriva på samma papper om och om igen slipper jag nu. Och så, till min allra käraste Thomas: på dessa resor har du varit och är min Vegastjärna, en ljuspunkt på natthimmeln med tron om en ljusare framtid. Tack för att du alltid är här för mig.

November 2018, någonstans på ett tåg mellan Stockholm och Göteborg.

Kapitel 1. Introduktion

I kulturmiljölagens portalparagraf återfinns formuleringen om att ”ansvaret för kulturmiljön delas av alla” (SFS 1988:950). Denna formulering har funnits med sedan instiftandet av speciallagstiftningen 1988 och utgör utgångspunkten för det offentliga kulturmiljöarbetet. Paragrafens innebörd kan tyckas självklar och neutral. Men frågan är vad som menas med alla och på vilket sätt ansvaret kan delas? Det är inte heller självklart att kulturmiljö och i förlängningen kulturarv faktiskt ges utrymme att vara en delad föreställning. I Aronsson & Gradéns (2013a) resonemang är kulturarv ”produced, contained and referred to a specific use of the past whereby it is transformed to a distinguished heritage in need of protection and special care to produce legitimacy and arguments for certain actions to be taken” (Ibid., s. 12). Med en sådan utgångspunkt ligger det närmare till hands att hävda att det kopplat till kulturarv faktiskt finns vissa aktörer som innehar en överordnad position för handlande, samt att det redan finns en etablerad föreställning om vad som kan pekas ut och göras anspråk på av att vara kulturmiljö och kulturarv.

Sättet som det moderna samhället har organiserat och reglerat sociala praktiker har centrerat det offentliga åtagandet till staten. I denna organisering blir det offentliga förbundet med tilltron till en politisk administration grundad i principer om formella aktörspositioner, laglig reglering och expertkunskap (Olsen 2010, s. 11). Igenkännbarhet, genom procedurer, normer och rutiner, skänker legitimitet för det offentliga. Allmänintressets säkerställande kopplas samman med det instrumentella ramverket, där staten i slutändan står både som garant och forum för det allmännas bästa (Ibid., Newman & Clarke 2009, s. 14). Idén om det överlämnade ansvaret är dock inte självklart när en ökad efterfrågan på självorganisering, decentraliserat ansvarstagande och nätverksbyggande utmanar föreställningen om det offentliga och staten. Dialog och delaktighet betraktas i sådana resonemang som framfört utifrån en ny hegemonisk idé om *best practice* och som ett viktigt redskap för att säkerställa demokratiska såväl som byråkratiska processer (Fischer 2009, s. 48f). Konsekvenserna av dessa resonemang är att fokus blir förflyttad från en

process som upprätthålls genom en formell politisk administration till ideal som kretsar kring en process som delas av olika aktörer.

1.1 Bakgrund/problemformulering

I ett svenskt sammanhang har under de senaste tjugo åren ett explicit mål om delaktighet formerat en styrande utgångspunkt för det offentliga åtagandet gällande kulturmiljöarbete och kulturarvsförvaltning. Lagstiftningens formulering om det delade ansvaret hänger samman med de politiska förväntningarna på vad det offentliga åtagandet ska hantera och omsätta i den institutionella praktiken. Kulturmiljöarbetet framträder därmed som en politiskt formulerad verksamhet på samma gång som ett formellt förvaltningsuppdrag och en etablerad organisering. De kulturpolitiska propositionerna, Prop. 1996/97:3 samt Prop. 2009/10:3, betonar båda allas tillgång till kulturarv och kulturmiljö samt betydelsen av en öppen dialog kring tolkning och urval. Argument förs fram politiskt om att det ”ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att det förs ett öppet samtal om dessa tolkningar och vad de representerar” (Ibid., s. 30). Skrivningarna specificeras än tydligare i det formulerade målet om ”allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön” (Prop. 1998/99:114) och med dess reviderade version om ”människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön” (Prop. 2012/13:96). Mål som jag framöver i texten kommer att referera till som delaktighetsmålet.

Under samma tid har flera diskussioner förts om hur det offentliga åtagandet ska organiseras, om hur det politiska uppdraget ska implementeras och praktiseras samt om vilka aktörer som ska samverka för politikens genomförande. Inte minst har dessa diskussioner kanaliserats i riktade satsningar som har haft en uttalad inriktning mot att bredda kulturmiljöarbetet och ifrågasätta de normativa grunderna för hur och vad som pekas ut som kulturarv (Jönsson 2017, s. 7–18). Parallellt har internationellt policyskapande flyttat fram positionerna för hur kulturarvsförvaltning bör tolka sitt politiska uppdrag och verka för att säkerställa mångfald, dialog och en mer komplex tolkning av kulturarv och kulturmiljö. Genom internationellt policyskapande inom Unesco, Europarådet och

ICOMOS blir delaktighet till en central aspekt av myndighetsengagemang och -utövning. Ansvaret för genomförandet förs till de offentliga aktörernas förmåga till implementering och utveckling av transparentare kulturarvsprocesser, där anspråk och tolkningar ska möjliggöras genom ökad samverkan mellan aktörer.

Den professionella kulturarvsexpertens tolkningsföreträde och legitima handlingsutrymme har som konsekvens av den förda diskussionen i allt större utsträckning kommit att ifrågasättas av forskningen såväl som policyskapandet (se Smith 2006, Waterton & Smith 2010, Schofield 2014, Sneve Guttormsen & Swensen 2016). Delaktighet och inkludering av lokala, civila aktörer framhävs som centrala aspekter för utvecklingen av det offentligt sanktionerade arbetet med att definiera kulturarvs- och kulturmiljöbetydelse och hävda värden (Pearson & Sullivan 1995, Worthing & Bond 2008, Mason 2008, Kalman 2015). Drivkrafter med sådana anspråk kan identifieras som att utveckla och synliggöra det som redan etablerats som en praktik, där fokus bör förflyttas till människor och meningsskapande från fysiska kvaliteter i den byggda miljön. Kulturarv är i den bemärkelsen att betrakta som ett relationskapande och ett medel att hävda det förflutna utifrån. Även om kulturmiljö och kulturarv i samtiden sanktionerats som materiella företeelser blir betydelsen av dem snarast sammankopplat med immateriella värden om identitet, samhörighet och tillhörighet (Smith 2006, Ahmad 2006). Idén om kulturarv som ett socialt meningsskapande skulle då vara en mer drivande utgångspunkt för hur den professionella aktören ska hantera sin tjänstemannaroll och interagera med andra aktörer.

Samtidigt vill jag hävda att det inte finns klara definitioner av hur olika aktörsroller och positioner ska intas och praktiseras. Policyutvecklingen karaktäriseras därmed av att ha genererat ett uttalat mål om delaktighet men lämnat stora öppningar gällande hur detta ska uppnås och operationaliseras (se även Sjölander – Lindqvist et al 2010, s. 8). Frågan är då om det snarare är en politiskt driven efterfrågan än krav på inkludering från ett självorganiserat engagemang? Förhandlingsutrymmet som möjliggörs kopplat till kulturarv är möjligt och tillblivet genom de offentliga aktörernas försorg. Avsaknad av ett tydligt lagreglerat ramverk, menar Turnpenny (2004, s. 297), innebär att det egentligen inte finns

explicita skyldigheter att hantera andra aktörers anspråk och intressen inom myndighetsutövandet. De politiska målsättningarna möter i tillämpningen en verksamhet där delaktighet snarast får förstås som varande ett gränsobjekt, satt i omlopp och betonat av ansvariga aktörer men med otydligt innehåll och praktiserande.

Den fasthet som tidigare framstått gällande relationen det offentliga, staten och nationen har destabiliserat och erkänts mer komplex (Newman & Clarke 2009, s. 31ff). För det allmänna handlar detta om att universalism som överordnad norm snarare har övergetts till förmån för anpassningar till situation och ”berörd allmänhet” (Ibid.). Samtida processer av internationalisering och globalisering har gjort idén om kulturarvsförvaltning mer omstridd, och det därmed har blivit allt svårare att hålla fast vid en föreställning om kulturellt homogena befolkningar och specifika kollektiva identiteter (Holtorf & Fairclough 2013, s. 197f). Konsekvensen är att kulturarv i ökande grad framförs som en mänsklig rättighet, där marginaliserade positioner ska erkännas och stärkas (Meskell 2009, s. 840). Detta menar Jönsson (2017) har gjort att kulturarvspolitik i hög grad sammanvävts med identitetspolitik och representationskritik (s. 15 resp. 13). Hansen & Holmberg (2016) visar samtidigt att detta erbjuder tillfällen att omvärdera relationen mellan experten, kulturarvsinstitutioner och tidigare underordnade grupper.

I början av 2000-talet fick Sverige för första gången en lag om erkända nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724). Med Silvéns (2011) diskussion kring minoritetspolitikens möjligheter för den svenska kulturarvsförvaltningen knyts de nya politiska incitamenten till en mer dynamisk historieskrivning och möjligheter att hävda nya anspråk. För det offentliga kulturmiljöarbetet kan detta tolkas som att fler gruppers kulturarv ska hanteras och infogas i samhällets bevarande av kulturmiljöer. I lagen slås fast att de fem svenska minoriteterna samer, romer, sverigefinnar, tornedalingar och judar har en särskild status och att: ”Det allmänna ska även i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige” (SFS 2009:724).

Gränserna för kulturmiljöarbetets existens som ett offentligt åtagande blir med sådana förflyttningar vidgade. Samtidigt som grunderna för hur (och med vilka) särskilt betydelsefulla delar av det

förflutna ska identifieras blir mer diffusa och mindre definitiva - vem är det som ska göra vad och hur ska det bli utfört?

1.2 Syfte och frågeställningar

Utifrån den inledande textens problematisering blir frågan om delaktighet en fråga för kulturmiljöarbetets praktik, såväl som en mer generell fråga om demokratiutövning och syn på relation mellan tjänstemannen och allmänheten. Delaktighet tolkas således i avhandlingen inte bara som en fråga för kulturarvsförvaltningen utan som en fråga med relevans för samhällsstyrning och demokratiutövning i stort. Diskussionen kring det offentliga utövandets roll rör alla delar som staten har organiserat som praktiker för att upprätthålla ett allmänintresse. Inom kulturmiljöarbetet genererar delaktighetsmålet dock frågor om vem som blir till aktör samt vad den offentliga kulturmiljöaktörens ansvar och roll är att hantera. I förlängningen av detta, uppkommer också vidare frågor om var, hur och när delaktighet ska praktiseras inom det stadgade förvaltningsuppdraget?

Syftet med avhandlingen är att undersöka hur delaktighet som politiskt mål för det offentliga kulturmiljöarbetet har styrts, tolkats och utövats i Sverige mellan åren 1997 och 2017. I detta ingår att undersöka vilka aktörer som mobiliserats och involverats samt att analysera aktörers villkor för handlande. Fokus ligger på de översättningskedjor som blir till genom policyimplementeringsprocessen, där politiska målsättningar omsätts i en verksamhetsutövning.

Ett ytterligare syfte är att diskutera innebörden av de anspråk som görs inom ramen för hävdande av kulturarv och vad dessa i förlängningen innebär för kulturmiljöarbetets utövande när det rör sig mellan det föreställda och det faktiska.

Med utgångspunkt i dessa syftesförklaringar har tre centrala frågeställningar formulerats:

- Hur identifieras och motiveras delaktighet som praktik för och inom det offentliga kulturmiljöarbetet?
- Hur organiseras och genomförs dialog inom kulturmiljöarbetet och på vilket sätt förhandlas aktörskap mellan offentliga och andra aktörer inom ramen för dessa sammanhang?
- Vilka anspråk på kulturarv görs inom kulturmiljöarbetet och dialogsammanhang, och vilka föreställningar ger dessa anspråk uttryck för?

Min undersökning handlar utifrån dessa frågeställningar om att mer övergripande kunna säga något om vad delaktighet är och kan vara i relation till det som stadgats som kulturmiljöarbetets (samhälls-) praktik. Detta innefattar också att utforska hur kulturarv blir verksamt i olika aktörers idéer om vad som är som möjligt och rimligt att göra anspråk på.

1.3 Undersökningens avgränsningar

Avhandlingens undersökning är avgränsad till det svenska offentliga kulturmiljöarbetets verksamhetsfält – detta gäller geografiskt och organisatoriskt omfång såväl som innehåll och uppdrag. Aktörsrelationer i fokus är de mellan den centrala styrningen från Kulturdepartementet till myndigheterna Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelsen. Ytterligare fokus är på de aktörer som genom den politiska styrningen mobiliseras som kulturmiljöaktörer, och därmed blir bundna till idén om hur den offentliga förvaltningen ska organiseras. I detta avseende rör sig undersökningen mellan att granska hur myndighetsutövandet å ena sidan hanterat riktade uppdrag gällande delaktighet och omsatt policyskapandets efterfråga in i en tillämpning och ett utövande, och å andra sidan att undersöka former för samverkan mellan aktörer och stadgade ansvar.

Den tidsmässiga avgränsningen för avhandlingen är perioden från 1997 till 2017, vilket är strategiskt valt för att följa utvecklingen efter introducerandet av kulturpropositionen Prop. 1996/97:3. Denna utgör den tidsmässiga utgångspunkten för de empiriska studierna. I relation till kulturpolitikens utveckling görs en utvikning för att vidga den empiriska studien till Prop. 1974:28. På samma sätt görs en utvikning gällande den riktade politiken för kulturmiljöarbetet, vilket för studien tillbaka till 1988 års kulturmiljöproposition och införandet av speciallagstiftningen (SFS 1988:950). Dessa två utvidgningar ger möjligheten att sätta in delaktighetsmålet i en kontext och förstå det som ett led i en politisk och organisatorisk utveckling gällande kulturmiljöarbetet. Avgränsningen för respektive fallstudie följer tidsramen för de studerade dialogprocesserna, detta medför en tidsmässig avgränsning för fallstudierna för åren 2010 respektive 2011 och fram till år 2017.

Termen kulturmiljöarbete, som också är den som blir central för avhandlingens text, etablerades i och med revideringen av kulturmiljölagen 2014 (Prop. 2012/13:96). Denna term ersatte den tidigare termen kulturmiljövård som övergripande term för företeelsen. Ett resultat av detta blir att mitt empiriska material ibland aktualiserar den äldre termen, men också att är kulturarvs- eller kulturmiljöområdet, kulturarvs- eller kulturmiljösektorn och kulturarvsarbete. I skrifter såsom myndighetsrapporter etc. varierar språkbruket likväl som i utsagor av verksamhetsansvariga aktörer (se t.ex. RAÄ 2016 a, b, c). Tvetydigheten kring vilken benämning som ska användas för det offentliga förvaltningsuppdraget vill jag knyta till en pågående förändring, där uppdraget rör sig från en praktik stadgad kring vård av det förflutna mot en praktik med ett tydligare integrerat samtidsperspektiv där kulturarv och kulturmiljö ses som redskap för utveckling.

I avhandlingstexten använder jag ibland kulturarvsförvaltning som den beskrivande termen. Denna term innefattar vid sidan om kulturmiljöarbete även arkivväsende och museer. När det gäller utföraren av den offentliga verksamheten är antikvarie den vedertagna termen inom svenskt kulturmiljöarbete (Pettersson 2003, s. 13). Jag väljer dock att företrädesvis benämna den professionella aktören som

tjänsteman. Den centrala myndigheten Riksantikvarieämbetet kommer i texten ofta förkortas till RAÄ.

Begreppet kulturarv används i avhandlingen för att beskriva anspråk som hävdar en relation mellan det dåtida och det samtida, samt tilldelar denna relation en särskild betydelse och värde. Kulturmiljö som begrepp används för att beskriva de anspråk på kulturarv som knyts samman med plats, detta rör både enskilda byggnadsobjekt och sammanhängande miljöer som har en kulturpräglad struktur.

1.4 Disposition

Avhandlingen är disponerad i fem delar.

Del ett omfattar avhandlingens inledning, teoretiska perspektiv samt positionering och utgörs av kapitel 1 till och med 4. Det inledande kapitlet, kapitel 1, introducerar forskningsingången samt syfte och frågeställningar. I kapitel 2 vidgar jag förståelsen för delaktighet som gränsobjekt och diskuterar tidigare forskning om delaktighet och offentlig förvaltning respektive om kulturmiljöarbete och delaktighet. Med kapitel 3 positioneras undersökningen teoretiskt och jag formulerar tre analysnoder. I kapitel 4 redogör jag för det metodologiska angreppssättet.

Del två (kap. 5–6) är den första empiriska delen, i vilken jag behandlar delaktighet som led i policyutformning och styrning. I kapitel 5 undersöks delaktighetsmålets relation till reglering av kulturmiljöarbetet, detta berör organisering av ansvarsfördelning kopplad till myndighetsutövning samt lagstiftningens handlingsutrymme för delaktighet och dialog. Kapitlet har även funktionen att synliggöra vilken spelplan för olika aktörer som kan definieras utifrån kulturmiljöarbetets offentliga uppdrag samt ekonomiska tilldelning. I därpå följande kapitlet, 6, fokuseras på kulturpolitikens utformning över den senaste tjugoårsperioden samt det politiskt definierade åtagandet kring kulturmiljöarbete. Utöver detta studeras styrningen av myndigheterna Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelserna gällande delaktighet som ett mer preciserat uppdrag för myndighetsutövandet.

Del tre (kap. 7–8) hanterar delaktighet som led i en policyimplementering där verksamhetsansvariga aktörer uttolkat det politiska målet genom olika aktiviteter och innebörder. Kapitel 7 undersöker jag delaktighetsmålets implementering och uttolkande utifrån vilka riktade satsningar som präglade de senaste tjugo årens kulturarvsförvaltning. I kapitel 8 introduceras den första fallstudien: satsningen Kalejdoskop och dess tre faser. Inom ramen för detta för jag även en diskussion kring hur olika uppfattningar om kulturmiljöarbetets resurser framstår som hinder alternativt som möjligheter för delaktighetsutövande.

Del fyra (kap. 9) lyfter fram delaktighet som praktik genom analys av fallstudierna kring dokumentation av platsen Krämarstan respektive Härjedalens kommun framtagande av kulturmiljöprogram. Kapitlet redogör för hur två olika dialogprocesser, drivna inom ramen för det offentliga kulturmiljöarbetet, mobiliserat aktörer och möjliggjort för förhandling kring anspråk på kulturmiljö och kulturarv.

Del fem (kap. 10–11), den avslutande delen, omfattar undersökningens samlade resultat och slutdiskussion. Resultaten från de olika empiriska delarna, utgör underlag för en avslutande analys av delaktighet som styrning, uttolkning och praktik gällande svenskt (offentligt) kulturmiljöarbete. Samtidigt framkommer av analysen att motiven för delaktighet tenderar att röra sig mellan att sanktionerna nya anspråk och att bekräfta redan auktoriserade utpekanden. I slutdiskussionen i kapitel 11 lyfts särskilt fram hur delaktighet omsatts som ett medel att förändra det offentliga kulturmiljöarbetet, vilket även innefattat en kritik mot hur uppmärksamhet har riktats gällande bevarandeinsatser och implicita idéer om tillhörighet. Följden av delaktighet riskerar dock att sluta i dilemman kring relationer mellan policy och praktik, mellan offentlig förvaltning och tjänsteman, och mellan allmänintresset och stipulerande av särintressen.

Kapitel 2. Ett resonemang om delaktighet som ett gränsobjekt

Avsikten med detta kapitel är att lägga grund för en mer analytisk och kritisk innebörd av delaktighet som begrepp och aktivitet. Med hjälp av tidigare forskning diskuterar jag hur idén om delaktighet kan fördjupas och samtidigt avgränsas gällande kulturmiljöarbetet. Jag gör detta genom att först synliggöra gränsobjektets karaktär, sedan diskuterar jag hur delaktighet blivit en fråga inom olika sammanhang. Slutligen för jag samman tidigare erfarenheter av delaktighet och dialog inom kulturarvsförvaltning, nationellt såväl som internationellt.

2.1 Olika tolkningar av delaktighet

Tolkningen av delaktighet som ett gränsobjekt genererar ett synsätt där det politiska målet bär med sig en innebörd som inte på förhand är given utan något som blir till i tolkning, utövande och upplevelser. Star & Griesemer (1989) för fram en definition av gränsobjekt som: "objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites" (Ibid., s. 393). När delaktighet efterfrågas som politiskt mål och som verksamhetsmål för kulturmiljöarbetet är det således inte självklart att detta sker med en entydig idé. Konsekvenserna av ett sådant ställningstagande gör att omsättningen potentiellt innefattar olika versioner och framförallt olika förväntningar på vad delaktighet är, kan och bör vara som praktik.

Med min utgångspunkt i delaktighet som ett gränsobjekt går det sammantaget att dra ut två olika argumentationslinjer. Den ena för fokus mot ett fördjupat demokratiutövande och en process som medel att dels förankra, dels vitalisera ett maktutövande. En sådan argumentation handlar om en normativ syn på delaktighet där ett självorganiserat engagemang ska utgöra ett komplement till offentlig

förvaltning och också ge en ökad legitimitet för demokratiutövandet (Dryzek 2000, Young 2000, Fischer 2009, Buchstein & Jörke 2012). Den andra för fokus på delaktighet som snarare en skenmanöver och en chimär att nyttja för att legitimera och sanktionera redan (på förhand) fattade beslut (Bengs 2005, Purcell 2009, Fischer 2009, Monno & Khakee 2012). Delaktighet framstår då som en parallell process med avsikt att få redan etablerade maktpositioner bekräftade snarare än att möjliggöra ett utökat inflytande i offentliga beslutskedjor (se Tahvilzadeh 2015). Ytterligare aspekter som Healey (2008) diskuterar är hur delaktighet och dialog blir till redskap som nyttjas av det offentliga för att stävja potentiella konflikter bland allmänheten och släta över meningsskiljaktigheter.

Fler infallsvinklar som kan läggas till argumentationslinjerna kopplar delaktighet till ett nyliberalt ideal om att det offentliga inte ska styra andra aktörers handlande (Swyngedouw 2005, Pierre 2014). Men också att delaktighet blir en följd av krympande offentliga finanser där privata ekonomiska aktörer och civilsamhället ges roller att självförvalta saker som staten tidigare tog ansvar för och hanterade (Clarke 2012, Pierre 2014).

Rörande delaktighet som en fråga för förvaltning och policyskapande inom kulturarvsområdet framhävs Amsterdamdeklarationen från 1975 (Europarådet) som det första dokument som på riktigt skrev in de sociala värdena som utgångspunkt för kulturmiljöarbetet (Engelbrektsson 2009). Detta var även samtida med stora protester kring rivning av äldre stadsbebyggelse (se Johansson 1997 för beskrivning av stadsomvandlingsprocesser). När delaktighet skrivs fram mer generellt görs det ofta mot en bakgrund av 1960- och 70-talets folkrörelser i västvärlden (Monno & Khakee 2012, Listerborn 2015). Man kan därmed tolka det som att en ökande betoning på delaktighet är en samhällsutveckling framdriven av gräsrots- och proteströrelser (Sanoff 2000). I andra versioner formuleras delaktighet snarare som en efterfråga genererad genom internationella aktörer såsom FN, Världsbanken och EU (Ibid., Swyngedouw 2005). Skärningspunkten i dessa olika varianter, vill jag hävda, handlar om huruvida delaktighet kan förstås som en efterfråga som formulerats av ett självorganiserat engagemang eller har blivit definierat ovanifrån.

Trots olika tolkningar kring innebörd och drivande motiv har delaktighet idag blivit ett fenomen som betonas i relation till samtliga samhällsättaganden som rör offentlig organisering. Inte minst har detta kommit att handla om säkerställande av en mer socialt hållbar samhällsutveckling, där dialog mellan aktörer ger en omvärderad syn på offentliga myndighetsuppdrag (Tweed & Sutherland 2007). Detta rör samhällsplaneringens idé om kommunikativa ideal som ska borga för ökad robusthet i det offentligas beslut, som ska resultera i en mer vital relation mellan professionella aktörer och medborgare, och som därigenom ska generera bättre strategier för att identifiera och utveckla kvalitéer i den fysiska miljön (Healey 1997, 2008, Torfing & Sørensen 2008). Det handlar också om idéutvecklingar kopplade till det som kallas deliberativ demokrati och deltagardemokrati, där utökad aktivitet bland externa aktörer ska bidra till att höja nivån på beslutsfattande genom ökad insyn och ökat inflytande (se Fischer 2005, Monno & Khakee 2012). De mer generella motiven handlar således om att andra aktörer anses inta positioner som framstår värdefulla för den offentliga förvaltningens utveckling (Young 2000, Bryson 2007, Fischer 2009), och där nya former av ansvarsutkrävande blir sammanhängande med krav på ökad transparens och offentliga beslut som ska fattas närmare medborgarna (Dryzek 2000, Moini 2011).

Ett identifierbart glapp

En invändning mot delaktighet som policy är den om ett glapp mellan politik och praktik. Ett sådant glapp handlar om att resultaten och genomföranden av deltagandeprocesser interaktion mellan aktörer inte svarar mot de retoriska idealen (Monno & Khakee 2012, Olsson & Berglund 2013). De praktiska exemplen på dialog som utövas mellan aktörer är mer experimentella försök på att uppnå de policyutpekade målen än en omförhandlad praktik (Chirikure et al 2010). Healey (2008) skrev redan för tio år sedan att trots att delaktighet varit en del av det politiska samtalet under flera decennier, kan man fortfarande ställa sig frågan om delaktighet bara blir en del av det som rör sig på ytan men som inte förmår tränga ner på djupet

i beslutsprocesserna.¹ Praktiserandet av delaktighet, medborgardeltagande och dialog har återkommande kritiserats för att snarare vara utfall av tillfälligheter än att ha genererat mer långvariga effekter (Fischer 2009). Exempelen karaktäriseras av att vara tidsavgränsade och situationsbundna. De förklaringar som lyfts fram handlar om bristande vilja, kunskap och engagemang hos ansvarig aktör, men också om brist på tid och avsaknad av ekonomiska resurser i de offentliga verksamheter som ska ansvara för policyimplementeringen (Roe & Rowe 2007, Calderon 2013).

Delaktighet och dialogutövande blir i sådana resonemang hela tiden kopplat till begränsningar kring vilka som tillåts agera. Begränsningarna handlar om att den interaktion som erbjuds blir bunden till specifika ramar för handlande och där lika möjligheter är svåra att säkerställa (Turnhout et al 2010, Metzger et al 2017). Cooke & Kothari (2001) lyfter fram en problematik som handlar om delaktighet som ett ”nytt tyranni” som läggs på grupper snarare än genereras ur ett verkligt lokalt engagemang, medan Olsson (2003) och Yung & Chang (2011) pekar på utmaningar som rör representativitet och vilka det är som gör sig själva till deltagare och aktörer när dialog möjliggörs. Invändningar som dessa behöver ges en särskild uppmärksamhet gällande vad kulturmiljöarbetets delaktighetsmål egentligen genererar för någon slags praktik, och hur denna omsätts i en dialog som inkluderar snarare än exkluderar.

2.2 Tidigare forskning: Kulturmiljöarbete och delaktighetspraktiker

Utifrån genomgången av olika forskares resonemang kring hur delaktighet kan tolkas mer generellt framträder en spretighet, och där det politiska målet för kulturmiljöarbetet potentiellt omsätter en uppsättning implikationer. Detta visar Högberg (2013) har lett till att politiska idéer om inkludering, breddning och mångfald snarare fått fäste som en parallell praktik än som en integrerad del i kultur-

¹ Healey (2008) tar upp hur begreppen rört sig mellan *civic engagement*, *public involvement*, *advocacy planning*, *citizens participation*, *collaborative planning* och *inclusive partnerships* (Ibid., s. 379).

miljöarbetets ordinarie verksamhet. Den långsiktiga hanteringen inom förvaltningen har, trots erfarenheter samlade under de senaste decennierna, inte förmått utveckla frågorna mer tydligt gällande hur uppdrag ska uttolkas (Ibid.).

En ytterligare komplikation är att det som etablerats som en offentlig organisering gällande kulturarvförvaltning ofta har karaktäriserats som en expertorienterad institutionell praktik (Beckman 2005, Smith 2006, Mason 2008). Den traditionella kulturarvsprocessen är enligt Mason uppbyggd på etablerade, myndighetsutövande aktörer som *insiders* vilka befinner sig inne i själva förhandlingsutrymmet, medan civila och lokala aktörer inte har getts tillträde utan snarare intagit en position som *outsiders* och därmed utan direkt inflytande. Delaktighet öppnar dock upp för nya konstellationer av vilka som kan betraktas som insiders respektive outsiders (Ibid., s. 112f). I Schofields (2014) resonemang blir policyutvecklingen rörande delaktighet kopplad samman med en idé om en *counter-mapping* rörelse som ska ge lokala aktörer och medborgare utökad utrymme inom kulturarvsförvaltningens samhällsuppdrag. Att definitionen av kulturarv bara begränsas av det som lagstiftning definierar blir inte giltigt när det visat sig att policyutvecklingen öppnat upp för en mer komplex förståelse av kulturarv (Ibid., s. 3).

Utifrån tidigare forskning blir delaktighet således i första hand knuten till en policyformulerad efterfråga kring hur förvaltningen ska hantera sitt uppdrag. I Smith & Watertons (2009) kontextualisering av den internationella policyutvecklingen kring kulturarv, delaktighet och *community* framstår denna ha genomgått tre faser: "These phases coincide with the arrival of an internationally recognisable conservation ethic in the 1960s and 1970s, an interest in – and from – 'ordinary', marginalised and disenfranchised groups in the 1990s, and policies of social inclusion and community cohesion in the 2000s" (Ibid., s. 23). Tjänjbarheten som framträder gällande delaktighet signalerar att de politiska idéerna om omdistribuering har medfört ett fokus på det som för tiden identifierats som mest aktuellt (liknande resonemang finns även hos Sjölander - Lindqvist et al 2010).

Smith & Waterton (2009) för sin diskussion utifrån kulturarvsprocessens utvecklingsbehov där det offentliga bör omvärdera sin

egen verksamhet och involvera andra aktörer i roller som medskapare (*co-producers*). En sådan involverande praktik visar Neal (2015, s. 361) har i hög grad etablerats för att integrera marginaliserade grupper och urfolk. Mer allmänna erfarenheter är dock att förhållanden mellan offentlig och civil aktör har behövt justeras för att dialogen ska kunna genomföras med jämlika förutsättningar. Erkännande av marginaliserade aktörspositioner har i sådana sammanhang även sammankopplats med ett kapacitetsbyggande som rör framförandet av argument (Ibid., Sjölander Lindqvist et al 2010).

Dialogprocesser tenderar dock att bli svårhanterliga för den offentliga verksamheten, inte minst då det råder osäkerhet kring vilka aktörer som ska involveras för att deltagandet ska betraktas som legitimt och meningsfullt. Att skapa jämlika villkor mellan civila och institutionella aktörer är svårrealiserat (Perkin 2010, s. 110). Etablerade maktstrukturer återfinns och riskerar att reproducera sig även inom de sammanhang som rör det självorganiserade engagemanget (Smith & Waterton 2009). Chirikure et al (2010) visar att avgränsandet av lokala aktörer och berörda grupper inte alltid är lätt att göra, och att den professionella aktören ställs inför ett dilemma gällande vilka man ska samverka med. Deltagandet får oftare, i praktiken, formen av en konsultation (Ibid., Yung & Chang 2012).

För att vidga förståelsen av vad olika aktörer förväntas bidra för Tweed & Sutherlands (2007, s. 63ff) i sin diskussion kring delaktighet en distinktion mellan två perspektiv på kulturarv: *heritage by designation* och *heritage by appropriation*. Den första aspekten motsvarar den traditionella processen att utse och namnge företeelser som kulturarv. I detta intar den myndighetsutövande aktören den centrala rollen. Den andra aspekten rör kulturarv som genererat av allmänhetens behov och anspråk på den fysiska miljön och vardagslivet. Det som det offentliga åtagandet ägnat sig åt blir en *heritage by designation* där utpekande av kulturarv sammankopplats med transformering av platser in i skyddade, listade objekt som snarare separerar bort idéer om vardagslivets praktik. Liknande diskussion om kulturarv som det etablerade, officiella kontra det oetablerade, inofficiella förs även av Petterson (2003) samt Harrison (2013, s. 14–20). Detta skulle man kunna identifiera som att det instrumentaliserade kulturmiljöarbetet skapar ett avstånd mellan, å ena sidan, det betydelsefulla, upplevda

och, å andra sidan, det skyddade, utpekade (Smith & Waterton 2009, Tweed & Sutherland 2007). Därmed framstår det offentliga kulturmiljöarbetet och den institutionella praktiken vara något annat än det ideella utövandet och kulturmiljöarbetets vardagspraktik.

Det som andra aktörer förväntas bidra med och som bär idén om delaktighet handlar om kunskaper och erfarenheter som knyter kulturarv som relation till en lokal skala och där den professionella kan förankra och fördjupa vad som är rimliga anspråk, värden och erfarenheten att sanktionera och auktorisera som ett allmänintresse. Argumentationen kring deltagande och dialog kopplar i det avseendet samman demokratiska ambitioner kring inflytande med idéer om att medborgarna och andra aktörer anses besitta kunskaper som är viktiga för fördjupade kunskapsunderlag. Diskussionen handlar således om ett erkännande av lokal kunskap som en giltig grund för beslut vilket även kan tolkas som ett komplement till expertkunskapen representerad genom den professionella (Olsson & Berglund 2013). Med Jönsson och Svenssons (2005) resonemang kring kulturarvsförvaltningens samhällsuppgifter tar en sådan diskussion bort fokus från att historien ska överlämnas åt experter.

Konsekvensen är att det inte längre är självklart att det är de traditionella institutionerna som ”har initiativet i förvaltningen av det förflutna” (Ibid., s. 17). Kopplingen mellan demokratisträvanden och delaktighet för kulturmiljöarbetet blir potentiellt ställd inför en mer inkluderande praktik där medborgarna ”själva styr, deltar i och kompletterar de professionella kulturarvsprocesserna” (Aronsson 2006, s. 6).² För Aronsson är detta effekten av former som framdrivits av politik och politisk styrning i det samtida. Samtidigt belyser Schofield (2014, s. 1–11) att en sådan utveckling måste erkänna att

² Aronsson (2006, s. 6) listar ytterligare fyra olika varianter på hur demokratiska aspekter av kulturarvspolitikens intentioner och praktiker kan tolkas: 1.

”Förstärkning av och fördjupning av *känsla och respekt för den demokratiska gruppen* (nationalism – mångkultur)”, 2. ”Demokratisk *fostran*, genom överföring av ej förhandlingsbara *demokratiska värden* (likavärde – tolerans)”, 3. ”Demokratisk *spridning och förmedling* av kulturarvets kulturhistoriska värden till ’eftersatta/svaga/marginaliserade/nya grupper” och 4. Demokratisk *insamling, vård, skydd och forskning* för samma gruppers egna erfarenheter och kulturarv”.

olika aktörers sätt att tala om och att hävda kulturarv inte självklart nyttjar samma begrepp.

2.3 Avslut: Ett tema med variationer

Med den förda diskussionen i kapitlet framstår delaktighet vara kopplad till en mångfasetterad efterfrågan på något annat än det som kan identifieras som det rådande. Gränsobjektet innefattar i detta avseende flera olika spårbara bottnar. Utifrån tidigare forskning kring kulturmiljöarbete och delaktighet antyds att flera olika förväntningar funnits i omlopp och att detta har genererat en varierande tolkning av vad delaktighet avser att uppfylla. Det rör sig mellan mer jämbördiga aktörsrelationer, om ett erkännande av marginaliserade positioner, en idé om att synliggöra mångfald och till frågan om delaktighet som en metod. Samtidigt blir en stor del av forskningen knuten kring normativa idéer om handlande snarare än analyser av handlandet i sig.

En mer precis ingång för avhandlingens undersökning kan därmed formuleras som att trots delaktighet funnits med som uttalat mål för kulturmiljöarbetet under avsevärd tid finns en kunskapsbrist kring vilka förhandlingar om inflytande och påverkan som i realiteten möjliggjorts. Det finns även en otydlighet kring vad delaktighetsmålet egentligen avser gällande kulturmiljöarbetet som ett offentligt förvaltningsuppdrag och som en (potentiellt omförhandlad institutionell) praktik. För fortsättningen tar jag därmed med mig en förståelse av delaktighet som ett öppet begrepp. Avhandlingens undersökning blir ett redskap för att fördjupa förståelsen av vilka tolkningar som sätts i omlopp.

Kapitel 3. Teoretisering och positionering

Med utgångspunkt i föregående kapitelns diskussion kring delaktighet ska jag nu positionera undersökningen. Jag inleder kapitlet med att formulera en ingång kring idén om ett kollektivt beslutsfattande och kulturmiljöarbetet som ett möjligt gemensamt åtagande. Dialogförfaranden framstår i resonemangen hos tidigare forskning som en mer generell idé om hur möten mellan aktörer kan och ska möjliggöras. Dessa möten ska potentiellt tillåta en förhandling kring villkor för handlande, engagemang och inflytande. Min avsikt med denna teoretiska positionering är också att diskutera kulturarv och kulturmiljö som idéer och anspråk knutna till redan etablerade (samhälls-)praktiker och andra föreställda funktioner för kulturmiljöarbetet. Kapitlet avslutas med att jag definierar tre analysnoder för undersökningen.

3.1 Offentliga åtaganden, dialog- och styrningsprocesser

Idén om delaktighet och dialogutövanden antyder på att det finns något att vinna på en ökad samverkan mellan olika aktörspositioner. I Arnsteins (1969) diskussion kring dialog blir just omdistribuering av makt det drivande argumentet för ett utökat civilt deltagande inom förvaltnings- och planeringsprocesser. Makt ska spridas från dem som har, till dem som inte har. Föreställningen om de civila aktörer är idag att de ska medverka till att bryta instrumentaliseringen av offentliga åtagande där samhällsfrågor tenderat att bli hanterade som tekniska, avpolitiserade frågor när de förs in i den offentliga förvaltningen (Clarke 2012, s. 227, Fischer 2009). För att åstadkomma den omstrukturering som eftersöks kring att bereda fler aktörer plats i det offentliga förvaltningsutövandet, blir den offentliga aktören i Fischers (2005) resonemang knuten till ett ansvar om att skapa ett *authorizing*

spaces (Ibid., s. 27, 23). Sanktionering av sådana utrymmen handlar om att låta olika kunskapspositioner mötas och förhandlas (Fischer 2005 hänvisar sin diskussion till Michel Foucaults diskursanalytiska perspektiv). Dialogmöjligheter som blir följden ska stärka det offentliga och samtidigt möjliggöra ett vitaliserat demokratiutövande.

Förflyttningar som har skett under de sista decennierna rörande synsätt och inställning sammankopplas till resonemang om staten i en ny skepnad. Om *gouvernement* var förknippat med institutioner och regering så är *governance* ett begrepp som refererar till styrning oberoende var processen uppstår. (Bevir 2012) Övergången från *government* till *governance* förflyttar idén om det offentliga och styrning från staten som enda aktör till nätverksorganisering med flera aktörer. För även den offentliga förvaltningen anses ha gått från en hierarkisk ordning till en organisering genom flera aktörer (Ibid., s. 5ff). Staten och det offentliga förblir dock den aktör som möjliggör resurser och skapar kapacitet för andra aktörer att vara med och få tillträde, men övergår från att vara en styrande och producerande aktör till att inta en reglerande och övervakande roll (Newman & Clarke 2009, s. 104, Pierre 2014, s. 244).

Motiv som kan identifieras kring dessa ovan diskuterade förflyttningar är att potentiella beslutsproblem som rör det offentliga beslutsfattande framhävs som mer komplexa och differentierade än tidigare. Och att detta är framdrivet av en upplevelse och ett erkännande av samhällets ökade heterogenitet (Jessop 2002, Bryson 2007, Fischer 2009). Samtidigt förefaller makt bli mer svåranalyserad när kontrollen över handlandet blir mer avlägsen och utspridd. Det ställer också nya krav på institutioner när beslutsprocesser ska decentraliseras (se Petersson 2014, s. 40).

Det politiska målet om delaktighet som formulerats för kulturmiljöarbetets offentliga åtagande signalerar en idé om organisering och styrning såväl som en ideologisk syn på kulturmiljöarbetets innehåll. Utifrån detta kan man argumentera att policy och politiska mål är en avsiktsförklaring om ”a purposive course of action”, men att utfallet av policyn tenderar att få ett eget liv: ”in processes that are dynamic and contingent, and therefore have unpredictable effects” (Hill & Hupe 2002, s. 3f). I slutändan blir det förvaltningens uppgift att uttolka hur handlandet ska ske.

Practitioners in public administration are working under action imperatives. They constantly need to answer questions about how to act.

(Hill & Hupe 2002, s. 160)

Omsättningen av policy in i praktik blir sammankopplat med både lokalt och professionellt utformade normer men också etiska dilemman som handlar om att ta hänsyn till lagar, lojalitet till verksamhet samt interaktion med kringgårdande aktörer (Bengtsson 2012, s. 175–176). Politiska mål och reformer vill jag utifrån detta knyta till resonemang om något som kommer uppifrån men som kontextualiseras och översätts utifrån lokala förutsättningar, och där den verkliga förhandlingen om makt över uttolkningen återfinns är i det lokala.

Aktör – struktur relationer

Min utgångspunkt är en förståelse av det offentliga kulturmiljöarbetet som knutet till en kedja som länkar ihop ett politiskt formulerat innehåll med en institutionell praktik. Meyer och Jepperson (2002) visar i sin diskussion kring aktörer och samhällspraktiker hur det moderna samhällets har skapat kulturella konstruktioner där de offentliga aktörerna har positionerats för att axla ansvar för allmänna principer och specifika samhällsvärden. Den stadgade organiseringen sammankopplar en verksamhetsutövning med idén om ett auktoriserat aktörskap för kollektiva intressen (Ibid., s. 105, 177). Den offentliga aktören symboliserar i detta avseende ett auktoriserat meningsskapande.

Med sociologen Anthony Giddens (1993) strukturationsteori kan förhållanden mellan etablerade praktiker, handlande och kollektiva intressen diskuteras i termer av aktör – strukturrelationer. Strukturen är både medlet för och resultatet av aktörernas handlingar, där den institutionella praktiken är en länk mellan processer och aktiviteter i det förflutna och i det samtida. Den institutionella sfären representerar, i Giddens resonemang ett redan existerande ramverk och uppsättningar av regler och kategoriseringar som är resultatet av ackumulerade handlingar. Den innefattar också generella principer som stödjer vissa former av signifiering, dominans och legitimering.

In structuration theory 'structure' is regarded as rules and resources recursively implicated in social reproduction; institutionalized features of social system have structural properties in the sense that relationships are stabilized across time and space. 'Structure' can be conceptualized abstractly as two aspects of rules – normative elements and codes of signification.

(Giddens 1993, s. xxxi)

Aktörens förmåga till handling och förflyttning blir i resonemangen knuten till utövande av ett aktörskap.³ Aktörskap "refers not to the intentions people have in doing things but to their capability of doing those things in the first place" (Ibid., s. xx). Handlandets sfär är representerad av den dagliga interaktionen och samexistensen mellan aktörer, samtidigt som "aktörer konstitueras av strukturer, som i sin tur genereras och reproduceras av aktörer" (Johnson 2001, s. 97). Strukturen kan ha varierande omfattning/-utbredning men synliggörs som något som har en påverkan på aktörens handlande (Ibid, s. 101). För Young (2000) blir aktörpositioner i första hand att betrakta som socio-historiska produkter.

Enheten att studera blir antingen den enskilda handlingen (aktören) eller den kollektiva handlingen (institutionen). Legitimiteten och trovärdigheten för handlande blir sammankopplad med en stabilitet gällande allmänt etablerade regler och normer. Enligt Olsen (2010) är institutionernas och politisk styrningens igenkännbarhet också en viktig förutsättning.⁴ Samtidigt visar Olsen på att idén om

3 Giddens (1993) använder begreppen agency och actor. Jag väljer dock att använda begreppet aktörskap som synonymt med agens. Ett sådant ställningstagande bygger jag på Johnson (2001) svenska diskussion av aktör -struktur ansatser. Aktör -struktur ansatser är för Johnson konstruktionistiska och interrelaterade, inte ontologiska.

4 Olsen (2010) placerar sin diskussion inom nyinstitutionell teoribildning vilken för fram en syn på organisationer som bundna till en kontext som både handlar om historia och etablerade regler och om pågående samhällsrörelser (March & Olsen 1989). Idéer, normer och rutiner blir i denna diskussion centrala aspekter av handlande samtidigt som organisationer präglas av standardiserade procedurer för handlande. Flexibilitet och stabilitet blir knutet till institutionaliserade processer där ju mer institutionaliserad en organisation/organisering ter sig desto svårare blir förändring när strukturer och processer får värde och symboliska innebörder som går utöver själva idén om att "solving the task at hand". (Olsen 2010, s. 129)

förändring snarare handlar om att etablerade principer kring organisering och offentliga åtagande behöver bli ”reinterpreted, recombined and rebalanced” än om att de ska ersättas av helt nya principer för handlande (Olsen 2010, s. 17). Förändringsinitiativ och utvecklingsrörelser innehåller således friktioner mellan en ny idé om handlande och ett arv från tidigare val.

3.2 Kulturmiljöarbetet som en beslutsfattande process

Det som kulturmiljöarbetet sanktionerar och innehåller blir i Ashworths et al (2007) resonemang sammankopplat med en alltmer komplex uppsättning uppgifter och ansvar. Förväntningarna på vad det offentliga kulturmiljöarbetet ska hantera har ökat. Anspråk som kan anläggas på kulturarv formuleras i resonemanget som ”the fostering and strengthening of the identification of peoples with their governments and jurisdictions at various spatial scales; the identification of individuals with social groups; and the construction of images of place for promotion in various markets” (Ibid., s. 2). Kulturarv blir i det avseendet knutet till att nyttjas som resurs med både politiska, sociokulturella och ekonomiska funktioner och motiv (se även Harrison 2013). En utmaning som man kan identifiera i policyutvecklingen blir relationen mellan vad kulturarvspolicyn ”efterfrågar” och vad som kan hanteras av ansvariga aktörer när verksamheten ska vidgas och potentiellt förändras. Detta handlar inte bara om vilka aktörer som bör mobiliseras utan också vad som anges i det offentliga uppdraget.

Schofield (2014) identifierar tre principer kopplade till den samtida policyutvecklingen: kulturarv är överallt, kulturarv är för alla, och vi är alla kulturarvsexperten (Ibid., s. 2). De frågor som kulturarvsförvaltningen hanterar tenderar dock att bli en politisk handling eftersom valen som styr praktiken även är ett hävdande av betydelsefulla delar att ta med in framtiden. Kulturmiljöarbetet som ett sanktionerat allmänintresse blir då något som i teori och praktik är mer förbundet med det samtida och framtida än det förflutna (Graham et al 2000, Holtorf & Fairclough 2013). Med Tunbridges och Ashworths (1996) perspektiv på *dissonant heritage* ses

kulturarvshävdanden som en ständigt närvarande konflikt mellan olika anspråk och tolkningsmöjligheter. Genom att peka ut ett kulturellt fenomen som kulturarv sammankopplas idéer om tillhörighet samtidigt som andra tolkningsmöjligheter trycks undan (Ibid., Ashworth & Graham 2005).

Den mer långsiktiga diskrepansen som Neal (2015) identifierar kring delaktighetsfrågan handlar just om den offentliga aktörens möjligheter att hantera (policy)implementeringen och driva meningsfulla dialogprocesser. Mer konkret handlar detta om hur en professionell roll har sanktionerats att inta en reglerande position samt att det offentliga har tagit över ansvaret för att hantera bruk av det förflutna. Anspråk på kulturarv har till stor del blivit befäst och legitimerats tack vare lagstadgat skydd (Ibid. s. 356f). Legitimiteten för anspråken hänger i det avseende samman med den offentliga aktörens utpekande och hävdande. Dessa sanktionerade positioner liknar det som Pettersson (2003) menar försätter den professionella aktören i en grindvaktsfunktion. Trots att denna grind har breddats under åren förblir den offentliga aktörens urval och väljande fortsatt centrala vid ett slutgiltigt avgörande (Ibid., s. 11).

Kulturmiljöarbetets beslutsfattande process är inte självklart berett kring ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörer. Konsekvensen är att den professionella aktören blir på samma gång både en möjliggörare av, och en barriär för, andra aktörers inflytande inom de stadgade processerna (se Waterton et al 2006, Byrne 2008, Mason 2008, Fredholm 2017).

3.3 Föreställningar och kulturarvshävdanden

Sättet som det förflutna tar sin plats i samhället och samtiden menar Lowenthal (1985, s. xxv) hänger intimt ihop med våra idéer och institutioner. Bevarandet av platser, minnesmärken och byggnader har kontinuerligt getts en funktion som ett gemensamt minnesvärt förflutet. I förlängningen skapar detta ett resonemang om att det förflutna just är en viktig del av vår identitet och att möjligheten att skapa mening både kollektivt och individuellt: ”The surviving past’s most essential and pervasive benefit is to render the present familiar.” (Ibid., s. 39). Den offentliga verksamheten har genom historien

tilldelats en roll som värn för ett nationellt, kollektivt minne (Grundberg 2000, 2004). I den bemärkelsen har den även kommit att symbolisera ett delat historieskrivande genom bevarandeprocessens urval.

Kritik mot kulturarvsförvaltningens praktik har centerats kring den historieskrivning som har skett och hur den producerat en skev bild av det förflutna. Marginaliserade positioner har i detta avseende tenderat att reproduceras genom bevarande och kulturarvshävdande (Jönsson & Svensson 2005, s. 12–18, Grahn 2009). Aktiva val att minnas någonting har också effekten av vara val att glömma någonting annat. Diskussionen om vilka positioner som har marginaliserats och vilka som har premierats har i de senaste årens utveckling av forskningsfältet *critical heritage studies* synliggjorts som tätt förbundna med makt. Utpekande av kulturarv och kulturmiljö innehåller således alltid ett mått av maktutövning och kan aldrig ses som en neutral handling (Winter 2013). Konsekvensen blir i Ashworths (2011) analys av tre identifierbara förhållningssätt⁵ till kulturmiljöarbetet att kulturarv blir återkommande ”a process whereby objects, events, sites, performances and personalities derived from the past are transformed into experiences in and for the present” (Ibid., s. 1).

Det föreställda framstår vara en central dimension av hur samhället omsatt det förflutna in i ett meningsskapande: ”The social imaginary is that common understanding that makes possible common practices and a widely shared sense of legitimacy” (Taylor 2002, s. 106). Upplevelsen av ett gemensamt minne blir uttryck för kollektiva erfarenheter och föreställningar om samhörighet (Miztal 2003, s. 132 ff). Detta kan speglas i Andersons (1991) begrepp om en föreställd gemenskap och idén om ett gemensamt förflutet med funktionen som ett sammanhållande, historiskt kitt för den moderna nationen. Även om ramen för handlande inte längre självklart har nationen som

⁵ Ashworth (2011) definierar dessa tre som *the preservation paradigm* som fokuserat på monument och artefakter skyddat av lagstiftning, *the conservation paradigm* som fokuserat på sammanhängande miljöer snarare än enskilda objekt skyddat genom integrering i andra samhällsprocesser, och *the heritage paradigm* som fokuserar främst på processer av användande och utfall av bevarandet än miljöerna som sådana (Ibid., s. 2–7).

gemensam referenspunkt har den moderna varianten på nationalism varit kopplad till etnicitet (Smith 1998). Det är frågor som idén om nationen idag behöver förhandla och aktualiserar behovet av ett mer uppdaterat sätt att tolka gemenskap och sammanhållning (Ibid., s. 228). Harrison (2013) menar därför att kulturarv och nationalism behöver betraktas som ”fundamentally intertwined” (Ibid., s. 142). Den kulturell nationalism som har rått inom kulturarvsförvaltningens historia visar både Grundberg (2004) och Högberg (2016) har nyttjats för att framställa etnicitetsbaserade, essentialistiska idéer om tillhörighet och gemenskap. Från *ethos* och fastställande av identitet torde riktningen dock vara mot en gemenskap grundad på *demos* och på mer universella, gemensamma val om tillhörighet, identitet och framtid.

En sådan diskussion för Harrison (2013, s. 140–165) samman med en övergång från användandet av kulturarv i en kanonskapande enhetskultur till ett synliggörande av kulturarv genom idén om representation. Förutom att knyta övergången till ett mer fragmentiserat samhälle och erkännandet av ökad mångfald, differentiering och social rörelse så pekar vederbörande på att det är en förändring av att den offentliga kulturarvsförvaltningens fokus, som gått från det unika och extraordinära till vardagliga miljöer och platser. ”Diversity and difference must be emphasised as inherited but not inherent or inevitable – rather as a series of qualities which are constantly chosen, recreated and renegotiated in the present” (Ibid., s. 164–165). Mångfald och olikhet blir i resonemanget återkommande ett vägval som samhället behöver göra och för Harrison handlar detta i slutändan om att implementera *dialogical heritage* (Ibid. s. 204). I Agnidakis et al (2018) diskussion blir då inkluderande historieskildringar en avgörande punkt för att komma vidare med hur kulturmiljöarbetet och kulturarvsförvaltningen kan etablera ett mer kritiskt förhållningssätt till förmedling och representation.

Bevarande kopplat till plats, vill jag hävda, är på samma gång en process som avspeglar identitet, som det är en process som skapar social och kulturell identitet. De rumsliga bilderna och den fysiska miljön blir verktyg för det kollektiva minnet och för de gemensamma erfarenheterna av det förflutna. För att förstå hur det verkar och delas blir det kollektiva minnet i Halbwachs (1992) diskussion också ett

platsburet minne. Resonemanget synliggör hur rumsliga bilder och fysiska platser knyts samman med minnesvärda händelser. Distinktionen blir aspekter av ett platsbundet minne, *implacement*, och ett minne som inte har en fysisk plats, *displacement* (Ibid.). Det materiella blir i det avseendet något för minnet att hålla fast vid och försäkra sig om att det förflutna verkligen har funnits (Lowenthal 1985, s. xxiii). Förlängningen blir att utpekande av kulturmiljö och kulturarv är ett medel för att som Nora (2001, s. 365) formulerar det låta minnet ”utkristalliseras och avsöndra sig” som minnesplats (*lieux de memoire*). Den verkliga minnesmiljön (*milieux de memoire*) blir dock egentligen ersatt av något som lika mycket är föreställning om, som en materialisering av, det förflutna.

Istället för att se minnet som en produkt menar Macdonald (2013) att ett funktionellt angreppssätt är att se kollektiva (och individuella) minnesprocesser som ett ”past presencing”. Det handlar om ett val att låta det förflutna på olika sätt bli närvarande i det samtida. Därmed är det inte bara frågan om vilka anspråk som kan anläggas på kulturarv utan även om vilka platser som kan knytas till anspråken, hur detta görs, vem som tillåts peka ut dem, och vilka som blir synliggjorda genom dessa utpekanden.

3.4 Precisering av tre analysnoder

För att sammanföra hur diskussionerna kring offentliga åtaganden och organisering av dessa, beslutsfattande inom kulturmiljöarbetet, samt föreställningar om hur samhället omsätter det förflutna som kulturarv, vill jag avsluta med att analytiskt positionera delaktighet som praktik för kulturmiljöarbetet. Genom att identifiera kulturmiljöarbetets praktik som både föreställd och reell, institutionell likväl som vardaglig, tar sig undersökningens fokus till 1) frågor om aktör och aktörskap, 2) olika former och möjliggörande av möten och interaktion, samt 3) olika anspråk och föreställningar kring kulturarv och kulturmiljö. För fortsättningen kommer jag hänvisa till dessa tre ingångar som undersökningens analysnoder: aktörskap, kontaktyta och anspråk.

Utgångspunkten för vad aktören är och gör knyts i undersökningen till utövande av ett aktörskap och möjligheter för

handlande. Detta aktörskap ska förstås utifrån en interaktiv process mellan aktörens förmåga till handlande och arv från tidigare aktörspositioner (Giddens 1993). De senare blir även kopplad till resurser som distribueras genom etablerade institutionella praktiker och organiseringar. Aktörskap som analysnod är avsedd att sätta ett fokus på de aktörer som mobiliseras inom det offentliga kulturmiljöarbetet. Detta handlar om att identifiera nyckelaktörer som har makt till inflytande såväl som vilka som bär med en hög grad av legitimitet för sitt handlande. Förhållanden och roller samt inte minst hur angelägen aktörens position och agerande uppfattas av det offentliga är ytterligare centrala aspekter att följa.

Den offentliga aktörens uppgift blir i diskussionen kring nätverksorganisering och kollektiva beslutsprocesser belyst som upprättandet av ett *authorizing spaces* (Fischer 2005). Innebörden av ett utökat, vidgat handlingsutrymme knyter interaktionen mellan aktörer till att forum skapas där dialog och jämkning av inflytande kan äga rum. Preciseringsen av kontaktyta som analysnod handlar om att sätta fokus på former för interaktion och möten, riggande av dialog och utrymmen för inflytande. Med utgångspunkt i Brysons (2007, s. 32–34) diskussion kring dialogens varierande former kan syftet med dialogen hävdas som ett löfte från den offentliga, verksamhetsansvariga aktören. Dessa löften ska tolkas utifrån hur mycket inflytande och egenkontroll som ett deltagande ges i processen och vad det gemensamma åtagandet syftar till att påverka och förändra.

Förhandlingen av aktörspositioner och tolkningsföreträden tar kulturmiljöarbetet slutligen till en fråga om kommunikation. Kulturmiljöarbetet blir i min förståelse och positionering en praktik knuten till ett anspråk på historieskrivning och ett ordnande av det förflutna in i det som Nora (2001) diskuterade som officiella minnesplatser. Ett kritiskt perspektiv på detta handlar om att synliggöra kulturarv och kulturmiljö som en urvalsprocess knuten till att utse och namnge företeelser, och något som är förbundet med ett relationskapande mellan dåtid, samtid och framtid (Holtorf & Fairclough 2013). Anspråk som analysnod handlar om att utforska kulturmiljöarbetets förhandling och sanktionering genom att se till den institutionella praktikens beslutsfattande. I förlängningen är

kulturarv det beslutsproblem som avhandlingens studier utspelar sig kring. Min avsikt är att försöka bryta ned idén om kulturarv som något fast och istället föra över fokus på hur själva processerna kring urval och utpekanden är en fråga om anspråk och val.

Kapitel 4. Forskningsstrategi, metod och material

Utifrån den teoretiska positionering och preciseringen av tre analysnoder går jag nu vidare och beskriver forskningsprocessen. I detta kapitel presenteras avhandlingens forskningsstrategi tillsammans med ett övergripande analytiskt ramverk gällande policyimplementeringsprocessen. Därefter diskuterar jag forskningsmetod, val av fall och dess urvalskriterier samt min bearbetning och hantering av empiriskt material.

4.1 Övergripande forskningsstrategi

För att följa Shore och Wrights (2011) diskussion kring policyprocesser är den centrala forskningsfrågan inte hur policyskapande påverkar aktörer utan hur aktörer interagerar med policyn och gör något med denna (Ibid., s. 8). Ur ett sådant perspektiv avser jag belysa frågor om delaktighet utifrån dubbla ingångar: den ena handlar om delaktighetsmålet som en överordnad idé om vad det offentliga åtagandet kring kulturmiljöarbetet ska hantera och generera, den andra handlar om delaktighet som en potentiell (dialog-)praktik baserad på direkt interaktion mellan olika aktörer och intressen. Argumenten som förs fram inom ramen för dessa handlar på samma gång om att skapa, upprätthålla och utveckla policyformulerandet. I Clarkes (2012) diskussion kring policy och styrning som en social process blir översättningarna först och främst en relation mellan "the desires or ambitions of a political project and the institutional terrains of the apparatuses of governing." (Ibid., s. 211). Ingångarna kan därmed identifieras som översättningsprocesser gällande olika uttolkningar av delaktighet och kulturmiljöarbete. Det väsentliga är således att undersöka hur idéer har satts i omlopp gällande kulturmiljöarbete och delaktighet, samt vilka som mobiliserats i dessa processer.

Tolkande har fått en överordnad betydelse för min undersökning. Både gällande mitt eget förhållningssätt till det empiriska materialet men även genom idén om policy som en socialt betingad företeelse som ska omsättas av aktörer. Undersökningen har därmed snarare formen av en empirisk-analytisk än en normativ. Med detta, menar, jag att det är vad materialet ger uttryck för som är det centrala, inte vad jag anser borde vara det ideala utfallet av delaktighet inom kulturmiljöarbetet.

Språkets betydelse (den skriftliga såväl som den muntliga utsagan) framstår i detta vara en nod att förmedla olika former av budskap, vilket mer än att tolkas som att avspegla en verklighet bör tolkas som en viljeyttring om hur sakers tillstånd borde se ut (Bryman 2008, s. 502f). Genom att anlägga ett kritiskt perspektiv på kunskapsproduktion och socialt meningsskapande är min avsikt att beakta samtiden som en historisk produkt på samma gång som en pågående social process.

Föregående kapitelns precisering av de tre analysnoderna vill jag sammankoppla med förhandlingen rörande delaktighet som äger rum på ett mer övergripande teoretiskt plan. Kombinationen av ett teoretiskt antagande kring vad delaktighet som praktik bär upp och vad som händer i översättningar och uttolkningar av policyn har tagit mig mot abduktion som en övergripande forskningsstrategi. Det innebär att jag har arbetat parallellt med det empiriska materialet och med att bygga upp en teoretisk förförståelse. Sedan har jag använt dessa delar för att fördjupa både en empirisk och en teoretisk förståelse av delaktighet som en praktik för offentligt kulturmiljöarbete. Abduktion avser i detta avseende den växelverkan mellan teori och empiri som successivt bygger upp en förståelse och där praktiska och teoretiska problem bearbetas tillsammans (Johansson 2000, s. 13–18).

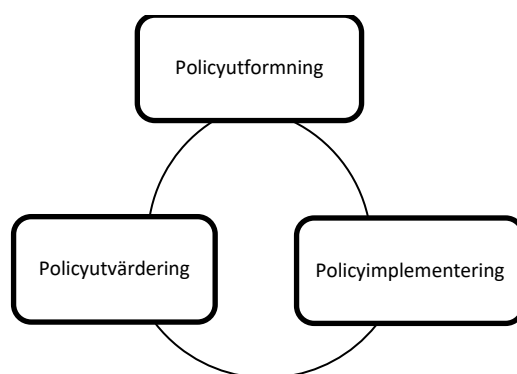
4.2 Analytiskt angreppssätt

För att tolka översättningar av policy in i ett handlande och praktiserande är mitt fokus på att analysera hur aktör – struktur relationer genererar begränsningar såväl som möjligheter för handlande. Med detta menar jag att aktörernas potentiella

förhandlingar kring delaktighet och inflytande rör sig inom ramen för redan existerande handlingsmönster, där handlande blir en fråga om en översättning mellan en politisk avsiktsförklaring och en idé om rimligt utövande. Friktionen som det etablerade potentiellt står inför är en syn där andra aktörer ses som medskapare snarare än mottagare av kulturmiljöarbetet. Styrningen handlar således kanske mer om de möjligheter som i Olsens (2010, s. 17) diskussion kring institutioner var att synliggöra potential för omtolkningar, nya kombinationer och nya balanser mellan aktörer.

Implementeringsprocessen: Från politik till praktik

Med utgångspunkt i Herttings (2014) diskussion kring implementeringsprocessen som en styrningskedja är mitt fokus på kedjerörelsen mellan förd politik och dess praktiserande. Även om implementeringsprocesser förstås som en uppsättning faser så har dessa faser om policyformerande, implementering och utvärdering i sig inga klara gränser utan verkar överlappande (se Bengtsson 2012, s. 31ff, Hill & Hupe 2002).



Figur 1. Min tolkning av policyimplementeringsprocessen

Idén om en styrningskedja är mer en föreställning om en linjär process, men där handlandet och uttolkandet i realiteten är innästlat i det som händer på vägens gång. Analysnoderna om aktörskap, kontaktyta och anspråk på kulturarv är mina redskap för att mer grundligt kunna analysera och beskriva hur vidgningar av handlingsutrymme framträder i materialet och undersökningen.

Med hjälp av Rothsteins (2014) resonemang som problematiserar den offentliga tjänstemannens roll vill jag belysa att det uppdrag som

formaliserats genom kulturmiljöarbetet inte självklart är entydigt, samt att logiken för kulturmiljöarbetets offentliga aktörer inte självklart är kopplad till en och samma idé om tjänstemannens aktörsposition. Samtidigt blir just tjänstemannen central i policyimplementeringens genomförande, och detta aktörskaps förmåga att hantera policy och politiska beslut blir för Bengtsson (2012, s. 32–34) knuten till inställning, resurser, kunskap och vilja till handling (se även Lundquist 1987).

Med de variationer som Rothstein (2014) presenterar för att legitimera det offentliga framträder två olika förklaringsmodeller som rimliga gällande kulturmiljöarbetets utövande. I den första, den legal-byråkratiska, intar tjänstemannen rollen av en regeltolkare och styrs av de precisa regler som författats genom lagutövandet. Modellen bygger på att reglerna tillämpas av en neutral samling av tjänstemän och att genom god kännedom om regelverket kan mottagaren (medborgarna) av beslut ges insyn i processen. I den andra, den professionella, uppnås legitimitet i besluten genom att det offentliga lämnar över ansvaret till en särskild yrkeskår som genom sin kompetens säkerställer ett rimligt bedömande som medborgarna hyser tilltro till. Tjänstemannarollen handlar då om att genom den egna specifika kunskapen, kopplad till att ha rätt utbildning och skolning, kunna fatta beslut grundade i vetenskap och ett gemensamt etiskt förhållningssätt. (Ibid., s. 24–25) Det handlar inte ett rätt eller fel sätt att utöva av uppdraget, utan om olika logiker och förhållningssätt.

Aktörsprecisering

Kulturmiljöarbetets aktörer delar jag i undersökningen in i en indelning om nationella, regionala och lokala aktörer. Innebörden av aktör som diskuterades i avsnitt 3.1 gör på ett teoretisk plan ingen åtskillnad mellan individen, gruppen, nätverket eller institutionen som aktör. Med nationella kulturmiljöaktörer menas centrala offentliga myndigheter, såsom Riksantikvarieämbetet. Med regionala aktörer menas länsstyrelser, regionala museer och landsting/region. De lokala aktörerna utgörs av kommunen som kulturmiljöaktör men även ideella föreningar och intresseorganisationer samt enskilda individer.

För att ytterligare tydliggöra hur olika kulturmiljöaktörer skiljer sig från varandra använder jag skalan offentlig – privat – civil. Skalan utgår, något förenklat från, finansieringen av vederbörande aktör. Offentliga är att betrakta som de verksamheter som finansieras av offentliga medel. Privata aktör handlar om företag och andra privatfinansierade aktörer. Civila, alternativt ideella, använder jag som benämning på de aktörer som agerar utifrån ideella motiv, men där finansiering dock kan komma både från offentliga och privata parter. Slutligen blir det också viktigt för den kommande redogörelsen och analysen att särskilja myndighetsutövande aktörer från andra aktörer. Myndighetsutövande utgår från det uppdrag som aktörer stadgas.⁶ Alternativt till myndighetsutövande används även institutionell, men institutionell motsvarar inte nödvändigtvis en myndighetsutövning (regionala museer är ett exempel på ett aktörskap som mer handlar om institutionell praktik än myndighetsutövning).

4.3 Undersökningens design och indelning

Forskningsdesignen för avhandlingen bygger på en kombination av granskande studier och tillämpande av fallstudiemetodik. Undersökningen är disponerad i texten så att de granskande studierna kommer först, motsvarande kapitel 5 till 7, och möjliggör därmed även en kontextualisering av de avslutande fallstudiekapitlen, kapitel 8 och 9. Redogörelsen utav två av fallstudierna har integrerats i den textmässiga framställningen (kapitel 9).

I de genomförda fallstudierna har analysnoderna använts som analysenheter (se begreppet hos Yin 2012, Meyer 2001, Stake 1995), de har därmed strukturerat analysen och styrt textbearbetningen. I de övriga empiriska studierna har analysnoderna snarast använts som just noder att diskutera utifrån, men även för att analysera innebörder av språkliga formuleringar och utsagor om kulturmiljöarbetets innehåll. Mer övergripande har detta handlat om att identifiera vilka förhandlingar kring kulturmiljöarbetets aktörer, interaktioner och anspråk på kulturarv som i realiteten sker och har skett under den

⁶ Med den nya förvaltningslagen (SFS 2017:900) som introducerades 2018 blev begreppet myndighetsutövning ersatt och sammanfört in i begrepp om beslutsfattande.

studerade tidsperioden (1997–2017). Spårandet, kanske bättre formulerat som sökandet, har också haft som avsikt att undersöka vilka öppningar för delaktighet och ett vidgat handlingsutrymme som visar sig genom organiseringen av det offentliga uppdraget och dess styrning.

Implementeringsprocessens tre faser, såsom presenterades i avsnittet om det analytiska angreppssättet, har fungerat som ett redskap att strukturera avhandlingen och undersökningen in i en kapitelordning. Kapitel 5 och 6 motsvarar idén om den policyutformande fasen, kapitel 7 och 8 motsvarar idén om den policyimplementerande fasen och kapitel 9 motsvarar idén om policyutvärderingen omsatt som en interaktion mellan aktörer.

Urval av, och upplägg för, studier

Urvalet för de tre granskande studierna har baserats på en förförståelse för hur styrningskedjan ser ut i svensk förvaltningsorganisation. Det innebär en politisk administration med uppgift att effektuera den av riksdagen beslutade politiken såsom framförd genom propositioner, utskottsbetänkande- och förslag, och slutligen riksdagsbeslut (Söderlind & Petersson 1988, s. 25f). De politiska verktyg som staten har att agera utifrån när det gäller Herttings (2014) styrningskedja vill jag kortfattat beskriva som propositioner, myndighetsinstruktioner samt regleringsbrev. Därutöver är även lagstiftning ett verktyg för att utöva styrning. Policyutformning kan, i min undersökning, således förstås som summan av nationell kultur(arvs)politik, lagstiftning för kulturmiljöarbetet, myndighetsinstruktioner samt årliga regleringsbrev till myndigheterna Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen. (Kulturpolitik har i detta avseende hittills haft verkan i tidsperioder mellan tio till tjugo år medan myndighetsinstruktionerna har haft en livslängd om ca fem år, och slutligen regleringsbreven som är årliga.)

Urvalet för den första granskande studien är baserat på fokus mot reglering av det offentliga kulturmiljöarbetet. Denna reglering omfattar det legal-byråkratiska handlingsutrymme som skapas genom lagstiftning, förordnad ansvarsfördelning samt finansiell styrning och tilldelning. Den andra granskande studien tar sin utgångspunkt i

kulturpolitikens formuleringar av kulturmiljöarbetet och uppdrag gällande delaktighetsmålet. Fokus för urval har legat på styrning av myndighetsutövandet från kulturpropositioner och översättningar in i regleringsbrev till Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelsen. Den tredje granskande studien berör den politiska styrningens uttolkning inom myndighetsutövande verksamhet, detta motsvarar även implementeringen av policy. Urval för studien har baserats på dels initierade och drivna kulturarvssatsningar, dels uppdragsrapportering av prioriterade uppdrag för kulturmiljöarbetets utveckling, samt utsagor om implementeringens möjligheter.

De tre fallstudierna har jag valt utifrån att de är tre processer som initierats utifrån idén om ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörer. Fallstudierna rör sig i det avseendet i faserna mellan delaktighetsmålets implementering och interaktion. Mitt fokus är här att analysera delaktighet som praktik i relation till aktörers handlande samt upplevda möjligheter.

Fallstudierna är också valda baserat på deras olika förutsättningar baserat på hur förvaltningsuppdraget kring kulturmiljöarbete organiseras. Detta myndighetsutövande utövas både på en central, en regional och en kommunal nivå, vilket i sin tur potentiellt även handlar om olika praktiska möjligheter att hantera delaktighet som ett politiskt mål. Urvalskriterierna för fallen har varit att det är en pågående eller nyligen avslutad process med ett uttalat syfte att driva en dialog, att den ansvariga aktören representerar det offentliga kulturmiljöarbetet i samverkan med (utomstående) lokala och regionala aktörer och att frågan om kulturarv kan betraktas som under förhandling och ej förutsatt själva processen. Ytterligare aspekter som varit styrandeför mitt urval har varit möjligheten till geografisk spridning.

I nedanstående tabell förtydligar jag hur de olika empiriska studierna, tillika kapitlen, förhåller sig tematiskt till syftet samt undersökningens frågeställningar.

Tabell 1. Undersökningens förhållande till syfte och frågeställningar

	Syftet: Att undersöka styrning, tolkning samt utövandet/ praktiserandet av delaktighet	Fråga 1: <i>Hur identifieras och motiveras delaktighet som praktik inom och för det offentliga kulturmiljöarbetet?</i>	Fråga 2: <i>Hur organiseras och genomförs dialog inom kulturmiljöarbetet och hur förhandlas aktörskap mellan offentliga och andra/ lokala aktörer inom ramen för dessa?</i>	Fråga 3: <i>Vilka anspråk på kulturarv görs inom kulturmiljöarbetet och vilka föreställningar ger dessa anspråk uttryck för?</i>
Kapitel 5: "Kulturmiljöarbetet som ett offentligt förvaltningsområde" Fokus: lagstiftare, politiker	Styrning utifrån reglering Redskap för styrning	Organisatorisk uppbyggnad, lagreglerade utrymmen, aktörsrelationer	Lagreglerade utrymmen, långvarigt stadgade aktörsrelationer	Möjligheter genom lagstiftning samt redskap för styrning
Kapitel 6: "Politisk inriktning av kulturmiljöarbete och delaktighet" Fokus: politiker	Styrning utifrån politiskt formulerade uppdrag Översättningsprocesser genom regleringsbrev	Fördjupade innehållsmässiga beskrivningar av verksamheten samt motiveringar		Möjligheter genom kulturpolitik och riktade myndighetsuppdrag
Kapitel 7: "Policyimplementeringen – vad och var ska det offentliga kulturmiljöarbetet vara?" Fokus: verksamhetsansvariga aktörer	Tolkning och implementering av förd politik Skriftliga utsagor	Uttolkning av praktiken = svar på identifikationen Prioriterade inriktningar	Uttolkningen – vilken praktik blir möjlig?	Praktiska möjligheter – vem kan föra fram anspråken?
Kapitel 8: "Fallstudie 1: Kalejdoskop – en ny praktik?" Fokus: verksamhetsansvariga aktörer, tjänstemän	Tolkning och utövande av delaktighet Muntliga utsagor	Tolkning utifrån den institutionella praktikens upplevda handlingsmöjligheter	Uttolkningen – vilken praktik blir möjlig?	Praktiska möjligheter – vem kan föra fram anspråken?
Kapitel 9: "Fallstudie 2 & 3: delaktighet som dialogprocess" Fokus: tjänsteman, samverkan offentliga, civila och privata aktörer	Utövande/ Interaktion	Tolkningen utifrån syftet att föra dialog	Organisering av delaktighet som en praktik	Utfallet av delaktighet som en praktik

Introduktion till fallstudierna

Med fallstudierna är min avsikt att undersöka vad som händer när delaktighet omsätts in i en direkt interaktion mellan aktörer. Min utgångspunkt har varit att studera så kallade kritiska fall för kulturmiljöarbetet. Flyvbjerg (2006, s. 229–233) definierar kritiska fall baserat på att innehållet sammanfaller med ett antal presumtiva motsättningar vilka ställer processens genomförande på sin spets. Innehållet i fallet har därmed en mer strategisk betydelse i relation till ett generellt problem. Flyvbjergs utsaga rörande möjliga motsättningar vill jag knyta till att alla tre undersökta fall kan tolkas som utvecklingsprojekt för kulturmiljöarbetet och att de haft ett innehåll som även omfattat en förhandling om vad som är rimliga utpekande och auktoriseringar gällande kulturarv. Konsekvensen av detta är att de alla tre, på olika sätt, utmanar idén om den stadgade praktiken bunden till tjänstemannens utrymme för handlande. Fallstudierna berör dessutom relationen mellan nationella minoriteter och en idé om majoritetskultur. Fallen är således valda för att kunna utgöra ”gynnsamma teoretiska förhållanden” (Esaiasson et al 2012, s. 161f) för att undersöka delaktighet som en praktik inom kulturmiljöarbetet.

Fallstudiemetodiken utgör en praktikbunden forskningsmetodologi (Flyvbjerg 2006). Metodiken bygger på att det är ett samtida fenomen/process som studeras i relation till realtid-förhållanden (Yin 2014). Fallstudien syftar till att förstå en process som helhet: beslut, aktiviteter, kontext, deltagare och så vidare (Merriam 1993). Fallet, oavsett om det är en process, ett beslut, en plats, är då också själva studieobjektet. Mina fallstudier präglas av ett longitudinellt upplägg och en kumulativ studieprocess. Med longitudinell design menas att fallet sträcker sig över tid och att materialinsamlingen skett vid flera tidpunkter under denna tidsperiod (Meyer 2001). Min avsikt med detta förfarande har varit att kunna bygga upp en beskrivning över tid men också i vissa fall att kunna förklara förändringar, riktningar och förskjutningar över tid (se De Vaus 2001, s. 114f). Arbetsgången har inneburit att fallen tillkommit efter hand och jag har sedan följt dem över tid med nedslag vid olika tidpunkter.

Fallstudie ett, Kalejdoskop, utgörs av en utvecklingsåtgärdsplan driven av det offentliga kulturmiljöarbetet för att inrikta myndighetsutövandet mot tydligare implementering av mål om mångfald och delaktighet. För fallstudien har åtgärdsplanen Kalejdoskop utgjort grundmaterialet och sedan har Kalejdoskop två fristående fortsatta faser, "Inkludering- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet" och "Göra Sverige", utgjort tilläggsmaterial. Åtgärdsplanen drevs sammanlagt mellan 2009 och 2017 av länsstyrelserna. Genomförandet handlade om gemensamt riktade aktiviteter i syfte att utveckla den myndighetsutövande rollen. Finansiering kom dels genom Riksantikvarieämbetets FoU-medel, dels genom myndigheten Vinnova. Det material som utgör empirin för denna fallstudie har tidigare delvis hanterats i utvärderingsrapporten "Kalejdoskop – sätt att se kulturarv" (Holmberg & Weijmer 2012).

Fallstudie två berör ett dokumentationsprojekt kring platsen Krämarstan i Laxå kommun, Örebro län. Projektet var finansierat av Länsstyrelsen i Örebro län mellan åren 2011 och 2017, och drevs som en dialogprocess mellan flera aktörer. Dialogprocessen drevs som en samverkan mellan Länsstyrelsen, Örebro länsmuseum, en lokal hembygdsförening och representanter från olika resandeföreningar. Projektet syftade till att dokumentera en plats, dels genom insamlandet av berättelser, dels genom (landskaps)inventering och arkeologisk utgrävning.

Fallstudie tre berör framtagandet av ett kulturmiljöprogram i Härjedalens kommun. För finansiering av processen stod Länsstyrelsen i Jämtlands län samt Härjedalens kommun. Detta var en process som initierades hösten 2011 och pågick fram till att kulturmiljöprogrammet blev politiskt antaget i juni 2017. Underlaget till kulturmiljöprogrammet togs fram av det regionala museet Jamtli. För att fördjupa och förankra framtagandet drev Härjedalens kommun en dialog med kommuninvånarna. Dialogen genomfördes baserat på öppna möten och riktade kontakter med privata aktörer och lokalt föreningsliv.

Textmässig framställning

Jag har valt att bygga upp fallstudiebeskrivningarna och resultaten i en berättande form. Det empiriska arbetet har lagts upp utifrån att följa aktiviteterna och fördjupa en förståelse av dialogen som process. Fallstudietexterna har därmed multipla syften, då de samtidigt möjliggör beskrivning, utforskning och analys av delaktighet som praktik inom respektive fall (se DeVaus 2001, Meyer 2001, Merriam 1993). Liknande framställningsstrategi har även tillämpats inom de granskande kapitlen som analyserar reglering, styrning och uttolkning.

För att kunna beskriva fallen har jag gjort vissa nedslag vilket har möjliggjort en beskrivning av fallens centrala händelseförlopp. Däremot har det varken varit rimligt eller önskvärt att redogöra för exakt alla skeenden och detaljer i fallen. Mitt fokus har legat på att lyfta de centrala skeendena och de kritiska punkterna. Beskrivningarna av fallen är alltid mina och bygger således på mina tolkningar av det insamlade materialet. Första steget har varit att förstå varje fallstudie som en egen helhet. Det andra steget har varit att med hjälp av det teoretiska ramverket och de utmejslade analysnoderna förstå hur de olika fallen möjliggjort delaktighet som en praktik.

Den skriftliga bearbetningen och textmässiga framställningen handlar i slutändan om en representation av det empiriska materialet. Textframställningar är med detta alltid en historia som skrivs, eller ett narrativ som tar form genom att samla händelser in i en sammanhängande framställning (se Czarniawska 2014). Min avsikt är att låta läsaren följa det empiriska materialet och dess sätt att hantera delaktighet som en idé och ett politiskt definierat verksamhetsmål för kulturmiljöarbetet.

4.4 Källmaterial, metod och bearbetning

Källmaterialet för avhandlingen är insamlat genom etnografisk metod (Bryman 2008) och bygger på en kvalitativ forskningsansats. Detta har för mig inneburit en kombination av muntliga och skriftliga källor och med fokus på tolkning som en central del av forskningsprocessen. För det empiriska arbetet har detta medfört en kombination av intervjuer, dokumentstudier, deltagarobservation och

enkätundersökning. Fördelen med en sådan kombination är den triangulering som möjliggörs när flera metoder och källor läggs bredvid varandra, vilket i slutändan stärker slutledningen (Yin 2014, s. 104, Johansson 2000, s. 69, Stake 1995). De två dominerande metoderna har varit intervjuer och dokumentanalys.

Själva fältarbetet, avseende intervjuer, deltagarobservation och enkätundersökning, har genomförts under olika tidsmässiga perioder. Framförallt rör detta två av fallstudierna, dokumentation av platsen Krämarstan och satsningen Kalejdoskop, där jag följt processerna från ett initierande skede. Den tredje fallstudien, kulturmiljöprogram i Härjedalen, har jag studerat främst i den avslutande delen av processen. De inledande delarna har jag studerat retrospektivt genom att med hjälp av utsagor (skriftliga och muntliga) rekonstruera händelseförloppet. I alla tre fallstudier har jag studerat dessa processer fram till deras avslutning, i bemärkelsen den myndighetsutövande aktörens avslutade engagemang. Fokus för det empiriska arbetet har legat på att identifiera och komma i kontakt med dialogprocessernas nyckelaktörer. Intervjudeltagarna har identifierats i en kumulativ process där möte med en intervjudeltagare i flera fall har genererat identifikation av andra centrala aktörer. Således kan själva fältarbetet förstås som en väg att nå ökad kännedom om vilka som utgjort aktörerna men också om hur processen styrts, genomförts, fyllts med innehåll och tolkats.

Intervjuer

Under avhandlingsarbetet har totalt 31 intervjuer genomförts. Dessa har gällande fallstudierna utförts som semistrukturerade intervjuer med utgångspunkt i förberedda frågor. Intervjuerna har i första hand genomförts som in situ-möten med intervjudeltagaren. Tre intervjuer har genomförts som telefonintervjuer. En av intervjuerna har delvis genomförts som en walk-and talk, vandrande på plats (Krämarstan). Ett par av intervjuerna har genomförts som gruppintervjuer där flera intervjudeltagare intervjuats samtidigt. En intervjudeltagare har jag intervjuat vid två tillfällen, detta för att följa den studerade processen över tid.

Utgångspunkten för intervjuförfarandet har varit att låta intervjudeltagaren påverka förutsättningarna för intervjun i bemärkelsen var intervjun ska äga rum, när intervjun ska äga rum samt huruvida intervjun ska genomföras enskilt eller i grupp tillsammans med andra inom samma organisation/förening. De Vaus (2001, s. 139) beskriver vikten av att få intervjudeltagare att känna sig delaktiga i studien snarare än att få känslan av att vara undersökningsobjekt. Intervjuerna har t.ex. genomförts på plats i intervjudeltagarens arbetslokal, men även på offentliga/semi-offentliga platser såsom bibliotek, hembygdsgård och café. En av intervjuerna har gjorts i hemmiljö. Intervjuerna har bokats in genom ett förfarande där en inledande kontakt har tagits av mig i form av ett e-mail. I e-målet har avsikten med intervjun beskrivits samt att den sker i anslutning till ett pågående avhandlingsprojekt kring ”kulturmiljöarbete och delaktighet”. Därefter har plats och tidpunkt för intervjun bestämts genom vidare korrespondens (eller via telefonkontakt).

Intervjuerna fördelar sig mellan fallstudierna enligt följande tabell.

Tabell 2. Fältarbete kring fallstudierna

Fältarbete	Antal intervjuer, observationer, enkät	Antal intervjudeltagare/respondenter/ observerade grupper
Fallstudie 1: Kalejdoskop	11 intervjuer	9 intervjudeltagare länsstyrelse 1 intervjudeltagare Riksantikvarieämbetet 1 intervjudeltagare forskare
	2 observationer	2 observerade grupper
	1 enkät	11 respondenter
Fallstudie 2: Krämarstan	4 intervjuer	2 intervjudeltagare länsstyrelse (*2) 2 intervjudeltagare regionala museet
	2 gruppintervjuer	2*2 intervjudeltagare ideell förening
	4 observationer	4 observerade grupper
Fallstudie 3: Härjedalen	12 intervjuer	5 intervjudeltagare Härjedalens kommun 2 intervjudeltagare regionala museet 1 intervjudeltagare lokalt museum 1 intervjudeltagare länsstyrelsen 3 intervjudeltagare ideell förening

Intervjudeltagarna representerar myndighetsutövande tjänstemän inom kulturarvsförvaltningen på länsstyrelser, tjänstemän på regionala museer, kommunala tjänstemän, representanter från ideella

föreningar, samt en representant från den centrala myndigheten Riksantikvarieämbetet.

De förbereda hållpunkterna för intervjuerna (se bilaga 1) har anpassats till respektive fallstudie och avsikten har varit att täcka in frågor gällande såväl processernas uppstart, genomförande och centrala aktiviteter som frågor gällande rollfördelning, upplevelse av beslutsmandat och möjlighet att påverka processen. Vidare har frågor ställts kring kulturmiljö och kulturarv, dels som verksamhet och engagemang, dels vad gäller möjliga anspråk att göra. Frågelistorna har haft en dubbel innebörd om att kunna rekonstruera processernas händelseförlopp samt att kunna undersöka upplevelsen av processen.

Inom avhandlingsarbetet har ytterligare två intervjuer genomförts, det har där varit min utgångspunkt att undersöka de organisatoriska ramarna för det offentliga kulturmiljöarbetet. Dessa intervjuer har haft formen av öppna samtal med en förberedd punktlista och de har utgjort underlag i kapitel 5 för att bygga upp fördjupade beskrivningar kring lagstiftarens avsikter och styrning av finansiella medel.

Totalt 30 av de genomförda intervjuerna har jag spelat in med hjälp av mp3-spelare. De är mellan en timme upp till två timmar långa. Två intervjuer har genomförts via telefon, de har varit mellan 30 och 45 minuter långa och har dokumenterats med hjälp skriftliga anteckningar. Det har även förekommit fall av mer informella samtal, till exempel där intervjuer övergått efter ljudinspelningen avslutat i ett fortsatt samtal eller där ett telefonsamtal även inneburit att faktautbyte skett. Dessa är dokumenterade i form av minnesanteckningar efteråt. Ljudupptagningarna respektive telefonintervjuernas skriftliga dokumentation finns sparade hos mig.

Ljudupptagningarna från intervjuerna har sedan transkriberats. Vid transkriberingen av intervjuerna har vissa mindre språkliga justeringar gjorts av mig. Dessa språkliga justeringar har bestått i att göra mindre ändringar för att få talspråk att anpassas mer till ett skrivet språk. Exempel på sådana språkliga justeringar har varit att ändra nåt till något eller nånting till någonting. Namn i citeringarna har hanterats konfidentiellt och anonymiserats med beteckningen NN.

Deltagarobservationer

Vid sex tillfällen har jag genomfört deltagarobservationer som ytterligare materialinsamling till fallstudierna. Dessa deltagarobservationer har genomförts som så kallade ”öppna observationer” (De Vaus 2001). De övriga deltagarna har blivit informerade om att jag följer processen och aktiviteterna som del av ett pågående avhandlingsarbete men i övrigt har jag deltagit i aktiviteten på ”lika villkor” som övriga. Mitt mål har varit att delta som en jämbördig, och aktiv part. Det innebär att jag har deltagit i förda diskussioner under workshops och projektmöten respektive att jag har deltagit aktivt i projekts fältarbete. Mitt deltagande i aktiviteter gällande fallstudierna har dock begränsats till praktiska möjligheter att delta.

I relation till fallstudien som rör Kalejdoskop har jag medverkat vid ett avslutande projektseminarium i mars 2012 och i en workshop kring uppföljningsprojektet ”Göra Sverige” i januari 2017.

I relation till fallstudien som rör Krämarstan har jag deltagit vid projektets förmöte i maj 2011, vid en studieresa i december 2011, ett projektseminarium i september 2012 samt vid en publik, arkeologisk utgrävning i maj 2014.

I relation till fallstudien i Härjedalen har jag inte genomfört några deltagarobservationer eftersom mitt fallstudiearbete påbörjades i den avslutande fasen av processen. Det planerade fältarbete har dock presenterats vid en konferens i maj 2014, där deltagare från Jämtlands kommuner och representanter från ideella föreningar deltog.

Vid besök och observation har jag gjort minnesanteckningar i syfte att dokumentera vad som sades under träffen/mötet/besöket, hur stämningen var, vilka som var aktiva och vilken som var platsen för aktiviteten. Dessa anteckningar har gjorts direkt efter att aktiviteten eller mötet ägde rum. Minnesanteckningarna har använts i avhandlingen som underlag för analys och för att kunna bygga upp skeenden, fördjupa förståelsen av aktiviteten och rama in platsbeskrivningar. Däremot är det endast minnesanteckningar från deltagarobservationer som använts som referenser.

Enkätundersökning

Kopplat till fallstudien om Kalejdoskop har en enkätundersökning genomförts under 2012. Denna enkätundersökning har genomförts dels som del av den utvärdering inom vilken jag var projektmedarbetare, dels för att ställa frågor kring avhandlingens frågor om delaktighet inom kulturmiljöarbetet. Enkätundersökningen riktades till de 12 länsstyrelser som deltagit med delprojekt inom Kalejdoskop. Totalt omfattade undersökningen tio inkomna svar. Av dessa samlades ett svar in via telefon och dokumenterades med skriftliga anteckningar, ytterligare ett svar inkom genom en intervjusituation. Övriga svar inkom skriftligen. Två länsstyrelser inkom inte med svar.

Enkätundersökningen, se bilaga 2, var uppbyggd kring arton frågor och skickades ut via e-mail till listade kontaktpersoner för de regionala Kalejdoskopprojekten. Designen byggde på öppna frågor med ej fördefinierade svarsalternativ.

Dokumentstudier

I avhandlingens alla studier (fallstudier såväl som studier kring styrning och reglering) har dokumentstudier varit en viktig del av det empiriska arbetet. För textanalyserna har tillämpandet av de tre analysnoderna (aktörskap, kontaktyta och anspråk) varit en central del av att följa skriftliga utsagor kring det offentliga kulturmiljöarbetet. Med avseende på detta har jag med hjälp av analysnoderna tolkat innehåll kring delaktighet, dialog och artikulering av kulturmiljöarbetets aktörer. Detta arbete har handlat om att identifiera hur ansvaret för kulturmiljöarbetet tilldelats en innebörd i form av styrning, tolkning och utövning, men också hur kulturarv och kulturmiljö konstituerats språkligt, lagreglerande och med ett materiellt manifesterande. I arbetsprocessen har delaktighetsmålets formuleringar (Prop.1998/99:114 resp. Prop. 2012/13:96) varit min utgångspunkt för att studera innehåll i inriktningsformuleringar, finansiell styrning samt riktade uppdrag.

I arbetet med textanalyserna har jag översatt analysnoderna in i arbetsfrågor, dessa har varit vägledande för min materialbearbetning och analys. I tabellen nedan redovisar jag arbetsfrågorna.

Tabell 3. Analysnoderna som arbetsfrågor

Analysnod	Arbetsfrågor
Aktörskap	<ul style="list-style-type: none"> – Vilka aktörer tilldelas status som kulturmiljöaktörer? – Hur sker/beskrivs samspelet mellan aktörerna? – Hur definieras roller och beslutsmandat?
Kontaktyta	<ul style="list-style-type: none"> – Hur beskrivs syftet med dialog? – Vilket är löftet om inflytande på kulturmiljöarbetets beslutsfattande? – Var ska möten mellan aktörer äga rum och hur preciseras dessa?
Anspråk	<ul style="list-style-type: none"> – Vilka anspråk på kulturarv görs? – Hur framställs kulturmiljö och vilken status ska säkerställas för platserna? – Hur identifieras betydelsen av kulturarv?

I relation till de tre fallstudierna har jag bedrivit det empiriska arbetet med avsikt om att få tillgång till allt publicerat projektmaterial. Detta har skett genom kontakter med intervjudeltagare och besök på projektwebbsidor. Utöver detta har material samlats in som handlar om den kontextuella inramningen såsom regionala och lokala kulturmiljöstrategier, kulturmiljöinventeringar, projektbeskrivningar, projektansökningar samt beslutsdokument. Detta material har jag använt för att bygga upp en djupare förståelse av de undersökta processerna och för att kunna jämföra skriftliga utsagor med muntliga utsagor. Använt material redovisas i tabellen nedan.

Tabell 4. Dokumentstudier i fallstudier

Fallstudie 1: Kalejdoskop	Fallstudie 2: Krämarstan	Fallstudie 3: Härjedalen
Projektansökningar Projektrapporteringar Beslutshandlingar	Projektansökningar Projektrapportering Beslutshandlingar	Projektansökningar Beslutshandlingar
Delprojektmaterial	Platsdokumentation	Samrådhandling inkl. samrådsredogörelse Antaget kulturmiljöprogram

Gällande de granskade studierna kring reglering, styrning och verksamhetsuttolkning består det empiriska materialet av lagtexter, inriktningsdokument, myndighetsinstruktioner, propositioner, regleringsbrev, årsredovisningar och uppdragsrapportering. Vägledande för min insamlingsprocess har varit att successivt bygga upp

en förståelse för hur kulturmiljöarbetet som ett offentligt myndighetsutövande är organiserat vad gäller styrning, reglering och måluppfyllelse.

Vid studien av det lagreglerade utrymmet för delaktighet, dialog och kulturmiljöarbete har jag analyserat de tre lagstiftningar som reglerar myndighetsområdet. Dessa lagstiftningar utgörs av kulturmiljölagen (SFS 1988:950), miljöbalken (SFS 1998:808) och plan- och bygglagen (PBL) (SFS 2010:900).

För att vidga kontexten för kulturpolitikens formulering och fastställande av uppdrag har jag studerat alla tre kulturpropositioner som antagits av riksdagen, dessa motsvarar Prop. 1974:28, prop. 1996/97:3, Prop. 2009/10:3. (Alla dessa propositioner har beretts genom utskottsbetänkande.) Till dessa har adderats de statliga utredningarna (SOU 1995:84, SOU 1995:85, SOU 2009:16) som utgjort ett underlag. Kulturarvspropositionen, Prop. 2016/17:116, har utöver dessa utgjort ett material. Dock har jag valt bort den statliga utredningen, SOU 2015:89, eftersom denna primärt avhandlat museers roll och ej kulturmiljöarbetet.

När det gäller studien om policyimplementering och uttolkningar av delaktighetsmålet har materialet för detta handlat om dels projektmaterial från riktade kulturarvssatsningar, dels om uppdragsrapporteringar samt Riksantikvarieämbetets årsredovisningar. De studerade kulturarvssatsningarna har identifierats av mig utifrån deras avsikt att utveckla det offentliga kulturmiljöarbetet utifrån en idé om delaktighet och dialog, därmed är de, enligt min tolkning, exempel på hur det politiska målet omsatts in i genomföranden. Det empiriska materialet har utgjorts av projektmaterial såsom projektbeskrivningar samt projekt-rapporteringar. Utöver detta har jag analyserat 2012 års kulturmiljö-utredning (SOU 2012:37).

I tabellen nedan sammanställs de dokument som legat som grund för de empiriska studierna i respektive granskande studie/kapitel.

Tabell 5. Dokumentstudier i granskande studier

Kapitel 5	Kapitel 6	Kapitel 7
<u>Lagstiftning:</u> Kulturmiljölagen SFS 1988: Miljöbalken SFS Plan- och bygglagen SFS	<u>Kulturpropositioner:</u> Prop. 1974:3 Prop. 1996/97:3 Prop. 2009/10:3 Prop. 2016/17:116	<u>Projektsatsningar:</u> Uppdragsbeskrivning + projektpublikationer: Industrisamhällets kulturarv Storstadens arkitektur och kulturmiljö Agenda kulturarv Det moderna samhällets kulturarv
Inriktningsdokument – lagtillämpning	Offentliga utredningar: SOU 1995:84 SOU 1995:85 SOU 2009:16	Uppdragsrapportering
Myndighetsinstruktioner	Regleringsbrev RAÄ 1997- 2017	Offentlig utredning, SOU 2012:37
Regleringsbrev RAÄ 1997 – 2017, avs. finansiell tilldelning	Regleringsbrev Lst 1997- 2017	Årsredovisningar RAÄ 1997- 2017

Källkritik och forskningsetik

Min avsikt genom hela undersökningen har varit att studera vilka reella möjligheter som finns för delaktighet som målimplementering och praktik. En aspekt som bör uppmärksammas är att den tolkande processen alltid är kopplad till den egna rollen. Forskningsprocessen balanserar i det avseendet mellan transparens i arbetsgången och rimliga tolkningar av det empiriska material som byggt upp undersökningen. ”Tolkningsrepetoaren är i mycket stor utsträckning ett resultat av forskarens livshistoria” (Alvesson & Deetz 2000, s. 212). Jag är, genom min egna erfarenheter, både ett redskap och en bias.

Min medverkan, både på projektaktiviteter och som intervjuare, måste betraktas som en påverkan. Intervjun och observationen är i sig en interaktion mellan intervjudeltagare och forskare (Czarniawska 2014). I Czarniawskas diskussion kring forskningsprocessen och intervjusituationer betonas att intervjudeltagare har en tendens att besvara frågorna med det som de upplever är forskarens preferenser

(Czarniawska 2014, s. 56). Mina genomförda intervjuer har för vissa av intervjudeltagarna varit tillfällen att reflektera och minnas händelser som ligger ett par år bakåt i tiden. Framförallt gäller detta fallstudien kring kulturmiljöprogram i Härjedalen. För andra har det varit reflektioner i relation till en pågående process. Rimligtvis har omständigheter som dessa påverkat de muntliga utsagorna.

Kapitel 5. Kulturmiljöarbetet som ett offentligt förvaltningsområde

Avsikten med detta första empiriska kapitel är att undersöka på vilket sätt kulturmiljöarbetet kan karaktäriseras som ett offentligt förvaltningsområde och som ett myndighetsutövande. I det avseendet har kapitlet funktionen av att bygga upp en kontextualisering, såväl som en fördjupad förståelse av den spelplan av aktörer som det offentliga kulturmiljöarbetet mobiliserar. Jag gör detta genom att anlägga tre olika perspektiv på kulturmiljöarbetet som ett offentligt uppdrag: som baserat på lagstiftningens instrument, som baserat på tilldelade roller och slutligen som baserat på offentlig finansiering. Kapitlet är därmed en granskande undersökning och även en kartläggning av ramar för handlande. Centralt, för mig, är att länka det politiska målet om delaktighet till det offentliga uppdraget som har tillkommit genom lagstiftningarnas instrument och reglering.

5.1 Idén om det offentliga förvaltningsuppdraget

Min utgångspunkt för undersökningen är kulturmiljöarbetet som ett offentligt förvaltningsuppdrag samt dess koppling till policyskapande och implementering. Grunden för den offentliga förvaltningen är regeringsformen (SFS 1974:152) och öppningsparagrafens formulering om att ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Nästan omgående därefter kommer skrivningen om att ”den offentliga makten utövas under lagar” (Ibid.). Utövandet av offentlig förvaltning är således i hög grad en fråga om maktutövande och upprätthållande av ett allmänintresse. Det bygger också på en syn på offentlig förvaltning som en lagreglerad verksamhet vars ändamål är att säkerställa detta allmänintresse.

Enligt Petersson (2014) finns två tydliga parallella spår inom det offentliga idag: demokratisering och byråkratisering. Demokrati-

seringrörelsen utgår från tanken om att medborgarna ska få utökad kontroll och förmåga att bestämma, medan byråkratiseringen innebär en ökad specialisering och arbetsdelning i den offentliga styrningen. Mellan dessa två parallella spår uppstår dock friktioner när det gäller att förena de båda riktningarna i en och samma idé om utövandet av offentlig förvaltning. Det formella byråkratiutövandet och den ökande graden av specialisering ska balanseras med ”folkstyrelsens krav att det är medborgarna och deras valda representanter som ska bestämma inriktningen på den offentliga verksamheten” (Ibid., s. 33).

I resonemang om den formella förvaltningsorganisationen och byråkratin finns anknytning till Herttings (2014) diskussion om den styrningskedja som ska verka mellan den representativa demokratin, genom den offentliga förvaltningen och medborgarna som mottagare av den förda politiken. Kedjan blir i denna bemärkelse snarare en riktad rörelse i form av styrning och delegering, där tjänstemän blir en länk mellan avsändare och mottagare men även själva mottagare av policy.

Utifrån kulturmiljöarbetet som ett offentligt utövande vill jag knyta tillbaka till det som var denna avhandlings inledande ord gällande att ”ansvaret för kulturmiljön delas av alla” (SFS 1988:950). Kulturmiljöarbetet som ett allmänintresse får här en dubbel innebörd genom att vara ett offentligt myndighetsuppdrag i dess generella mening och genom beskrivningen av att alla delar ansvar för själva kulturmiljön. Detta tar den teoretiska frågan om ett allmänintresse som säkrat av en tjänsteman eller som något som utövas av alla till en skärningspunkt gällande auktorisering av aktörskap och ett formellt sanktionerat ansvar. Kulturmiljölagen är speciallagstiftningen för detta myndighetsområde. Ytterligare lagstiftningar som formerar och reglerar det offentliga kulturmiljöarbetet är bland annat miljöbalken (SFS 1998:808) och plan- och bygglagen (SFS 2010:900).

De politiska målen för kulturmiljöarbetet

När kulturmiljölagen instiftades år 1988 var det första gången som en samlad speciallagstiftning för det offentliga kulturmiljöarbetets myndighetsutövning lades fram (Prop. 1987/88:104).⁷ Lagstiftarens avsikt var att för fram ”kulturmiljövården i det breda perspektivet” (Ibid., s. 33) och att ”kraven på den statliga kulturmiljövårdens insatser bör [...] öka”, vilket förutsatte ”en förstärkning av kulturmiljövårdens resurser” (Ibid., s. 26). Sedan dess har lagstiftningen reviderats i två omgångar år 2002 och 2013 (SFS 2000:265 respektive SFS 2013:548). I propositionen ”Om kulturmiljövård” (Prop. 1987/88:104) formulerades även de första politiska målen för kulturmiljöarbetet, vilka i dess första version inte explicit artikulerade delaktighet på samma sätt som senare versioner har gjort (se Prop. 1998/99:114 respektive Prop. 2012/13:96). I tabellen nedan går det att jämföra hur de olika politiska målen för kulturmiljöarbetet har formulerats och justerats sedan de infördes. Delaktighetsmålet är således knutet till senaste två propositionerna om kulturmiljöarbete. Här kan man notera att 1987/88 års version var ”mål för kulturmiljövården” medan formuleringen i de senare två har varit ”mål för kulturmiljöarbetet”.

Målen kan inte sägas vara direkta motsvarigheter till varandra utan snarare får de olika versionernas politiska målsättningar tolkas som uttryck för olika innehållsliga prioriteringar samt som självständiga från varandra. Den första uppsättningen berör i högre grad sakinnehåll, medan det senare går mot att använda kulturmiljöarbetet som en funktion och ett medel för andra samhällsföreteelser eller mål. I det senare ingår en ökad betoning på hållbar samhällsutveckling och kulturmiljöarbetets roll i en sådan.

⁷ Lagen ersatte ”lagen om fornminnen, lagen om byggnadsminnen, lagen om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål samt de särskilda bestämmelserna rörande kyrkor” och gick ursprungligen under benämningen kulturminneslagen (Prop. 1987/88:104).

Tabell 6. De politiska verksamhetsmålen för kulturmiljöarbetet

”Om kulturmiljövård” (Prop. 1987/88:104)	”Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål” (Prop. 1998/99:114)	”Kulturmiljöns mångfald” (Prop. 2012/13:96)
Bevara och levandegöra kulturarvet Syfta till kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön Främja den lokala kulturella identiteten Möta hoten mot kulturmiljön Bidra till att öka medvetenheten om estetiska värden och historiska sammanhang	Ett försvarat och bevarat kulturarv Ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen Allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön	Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser Nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv

Formuleringar gällande delaktighet har successivt förstärkts och konkretiserats, från att gälla delaktighet i ”den egna kulturmiljön” till delaktighet ”i kulturmiljöarbetet”. Med den nuvarande versionen av delaktighetsmålet signaleras således att fler har potential att göras aktiva inom det offentliga kulturmiljöarbetet. Skrivningen går också att tolka som att kulturmiljöarbetet inte enkom är en myndighetsfråga kopplad till tjänstemannen, utan i alla fall kräver ett löfte om insyn från allmänheten. Även begreppet mångfald har infogats i den reviderade versionen. Detta kan tolkas som att man från politiskt håll lyfter fram en mer öppen föreställning om vad kulturmiljöer representerar och även vad de bör representera.

Sammanfattningsvis kan man hävda att delaktighet i riktade målformuleringar för kulturmiljöarbetet förs fram som något som ska uppnås men att frågan om hur delaktighet ska uppnås förblir obesvarad i detta skede. Det går heller inte att urskönja var delaktighet i kulturmiljöarbetet i form av möjliggörande av kontaktytor mellan aktörer ska ske och säkerställas. Handlingsutrymmet som med formuleringarna ges andra aktörers utövande av aktörskap blir därmed oreglerat och osäkrat. En tydlig tendens är dock att innehållet

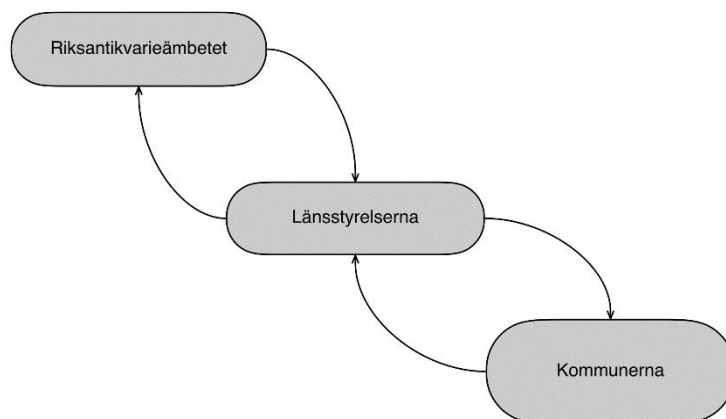
i målen har gått från slutna anspråk på kulturmiljö till mer diffust öppna. Med detta menar jag att de tidiga målen har formulerats som att avvärja hot mot kulturmiljön till att i senare version betona ”den egna kulturmiljön” och att idag endast formuleras som kulturmiljön. Vad kulturmiljö är förefaller således implicit ha förskjutits från något som är fördefinierat av en offentlig aktör till att bli något som bestäms av gemensamt av flera men som inte självklart delas av alla. Det är inte heller längre att avvärja hotet som är det viktigaste utan det viktigaste förefaller vara möjligheten till ett hävdande av kulturmiljö. Innebörden av målet om en mångfald av kulturmiljöer genererar, menar jag, ett framfört anspråk på kulturarv som inte definierar vad som är kulturmiljö utan snarare visar att olika tolkningar är eftersträvansvärt för att bredda kulturmiljöarbetets grind (se resonemang i avsnitt 3.3).

En formell aktörsmodell

I en kortfattad beskrivning av det offentliga kulturmiljöarbetets organisation kan en aktörsmodell preciseras baserat på den centrala förvaltningsmyndigheten Riksantikvarieämbetet, den regionala, statliga myndigheten länsstyrelsen decentraliserade på Sveriges 21 län samt de kommunala självstyrelseorganen i form av Sveriges 290 kommuner. Dessa är grunden för vilka aktörer som tillskrivs formella myndighetsutövande roller för kulturmiljöarbetets utförande och innebär i praktiken att det offentliga uppdraget är uppdelat på centrala, regionala och lokala myndighetsutövande aktörer. Dessutom är detta kulturmiljöaktörer som genom sina utpekade och lagreglerade roller förhåller sig relationellt till varandra.

Kulturmiljölagstiftningens andra paragraf reglerar att ”Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet” och att ”Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet” (SFS 1988:950). Således är det länsstyrelserna som ansvarar för kulturmiljöarbetet medan Riksantikvarieämbetets roll är att utöva högsta tillsyn och kontroll av länsstyrelsernas arbete. Kommunens myndighetsansvar som kulturmiljöaktör är baserat på plan- och bygglagen vilken ger kommunen monopol på planering av den fysiska miljön, varvid kulturmiljön ska beaktas. Inom ramen för

det kommunala kulturmiljöarbetet och planeringsmonopolet utövar länsstyrelsen tillsyn (SFS 2010:900). De senaste åren har uppdraget även definierats utifrån att agera rådgivande gentemot kommuner (SFS 2011:338).



Figur 2. En organisationsmodell över kulturmiljöarbetets myndighetsutövande aktörer

Det kommunala planmonopolet innebär att en stor del av det offentliga kulturmiljöarbetet i praktiken förlagt till den lokala arenan (Olsson 2003). Frågor om kulturmiljö tangerar i hög grad därmed frågor som rör samhällsplanering och förändringar i fysisk miljö.

5.2 Dialog och delaktighet som ett lagreglerat utövande

För att återknyta till idén om den offentliga förvaltningen, som något som utövas genom lagar, blir det relevant att ta diskussionen vidare och analysera vilket kulturmiljöarbete som lagstiftningarna reglerar.⁸ Under den studerande tidsperioden framkommer återkommande i materialet en efterfråga på mer enhetlig tillämpning av lagstiftningarna

⁸ Utöver de tre lagstiftningar som tidigare introducerats, det vill säga kulturmiljölagen (SFS 1988:950), miljöbalken (SFS 1998:808) samt plan- och bygglagen (SFS 2010:900), finns även regleringar gällande kulturmiljöarbetet i skogsvårdslagen (SFS 1979:429). Skogsvårdslagens myndighetsutövning säkerställer bevakning av kulturmiljö vid skogsbruksåtgärder. Den ansvariga myndigheten Skogsstyrelsen är ålagd att samråda med Riksantikvarieämbetet i samband med tillståndsprövningar.

(kulturmiljölagen och miljöbalken) (se t.ex. RAÄ 2008å, 2009å, 2010å samt Länsstyrelsen i Södermanlands län 2009). De inriktningsdokument som jag adderat till analysen av lagstiftningarna kan tolkas som ett svar på denna efterfrågan samt som en vägledning för tjänstemannens tolkning och tillämpning av lagen. Frågan är då hur kulturmiljöarbetets delaktighetsmål kan ges ett handlingsutrymme inom lagregleringarna, samt vilka krav ställs på tjänstemannen gällande samverkan med andra aktörer?

Kulturmiljölagen

I kulturmiljölagen finns regleringar för hantering av fornminnen, byggnadsminnen och kyrkor byggda före 1940, och även skydd mot utförsel av kulturföremål. Lagstiftningen handläggs av landets länsstyrelser och ger således kulturmiljöarbetet ett antal skyddsinstrument att hävda kulturmiljö och göra anspråk på kulturarv utifrån. Samtidigt ger den ett fokus på den myndighetsutövande aktörens aktörskap i första hand, fler aktörers handlingsutrymme är inte reglerat eller entydigt framskrivet.

Det starkaste incitamentet för inflytande av andra aktörer är kopplat till rollen som fastighetsägare samt till den allmänna möjligheten om att väcka fråga om byggnadsminne. ”Fråga om en byggnad bör förklaras för byggnadsminne kan väckas av var och en genom ansökan eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ.” (SFS 1988:950, 4 kap, 4§) Således kan den breda allmänheten likväl som organiserade aktörer vara med och för fram anspråk på kulturarv och kulturmiljö som myndigheten sedan åläggs att hantera och utreda som presumtiva byggnadsminnen. Utöver dessa handlingsmöjligheter finns öppningskapitlets formuleringar om ”såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön” samt den tidigare nämnda formuleringen om att ansvaret delas av alla (SFS 1988:950). Formuleringarna innebär dock ingen konkret ansvarsfördelning mellan olika aktörer, inte heller definieras roller mellan de olika aktörerna i avseende på hur allas ansvar ska utövas.

Länsstyrelsens utredning om byggnadsminnen ska enligt lagstiftningen baseras på om det föreslagna objektet/miljön har ”synnerligen högt kulturhistoriskt värde” eller inte (SFS 1988:950,

3kap, 1§). Den ska även väga de inskränkningar i äganderätten som blir följden av ett utpekande. Kulturmiljölagens säkerställande av fastighetsägarens roll och inflytande över processen gör gällande att presumtiva skyddsbestämmelser ska utformas i ”så långt som möjligt” samförstånd samt att ”hänsyn skall tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål” (SFS 1988:950, 4 kap, 3§).

När det gäller inrättande och utpekande av fornminnen respektive kyrkliga kulturminnen finns genom lagstiftningens regleringar inga öppningar för att andra än den myndighetsutövande aktören att väcka fråga om nya sådana. Inte heller beskrivs några kontaktytor mellan myndighetsutövaren och andra aktörer. Det som finns är formuleringar kring hur anspråk på kulturarv kan framföras, och preciseringen av dessa är i hög grad kopplade till ålderskriterier. I den bemärkelse blir anspråket som kan anläggas intimt förknippat med den myndighetsutövande aktören och ett av lagstiftning auktoriserat anspråk. För kyrkliga kulturminnen anläggs ett generellt skydd på kyrkor uppförda före år 1940 (SFS 1988:950, 4 kap) och för fornlämningar gäller ett generellt skydd på lämningar daterade till före år 1850 (SFS 1988:950, 2 kap). Det sista är en förändring från och mer år 2014 och den tidigare definitionen av fornlämning har istället byggts på formuleringen ”varaktigt övergiven”. Idag är det dock möjligt att hävda yngre lämningar som fornminnen om det finns särskilda skäl med hänsyn till kulturhistoriskt värde (RAÄ 2018).

I kulturmiljölagens reviderade öppningsstycke från 2014 års lagändring finns ett nytt tillägg om att ”tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer” (SFS 2013:548, 1 kap, 1§). Här finns kopplingar till de politiska verksamhetsmålen om mångfald som något som ska beaktas övergripande vid länsstyrelsernas lagtillämpning. Ytterligare strategier för handlande i den här riktningen kan uttydas ur det inriktningsdokument som Riksantikvarieämbetet gett ut gällande lagtillämpning. Detta dokument gavs ut före lagrevideringen och gäller mer specifikt myndighetsutövande kopplat till byggnadsminnen (RAÄ 2011b). Titeln ”Berätta bredare” kan tolkas som en viss kritik mot att redan utpekade byggnadsminnen representerar allt för skeva,

tillrättalagda berättelser om det förflutna.⁹ Motiven som skrevs fram var att ”de offentliga kulturarvsaktörerna har idag ett bredare samhällsuppdrag: att skapa möjlighet till allas delaktighet och bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle präglad av mångfald och demokrati” samt att detta krävde ändrad tillämpning av lagen och ändrat förhållningssätt till styrmedel (Ibid., s. 3). Här kan man identifiera en motsättning mellan faktiskt handlande och idéer om handlande. Medborgardialog lyftes in som en efterfrågad handlingsstrategi, som tillsammans med förankring skulle skapa bättre förutsättningar för bevarande där de offentliga aktörernas sakkunskap skulle kombineras ”med människors egna erfarenheter och värderingar” (Ibid., s. 11). I detta gavs ingen reglering, istället får inriktningsdokumentet tolkas som ett normativt ställningstagande kring vad det offentliga kulturmiljöarbetet borde uppnå och verka för.

Miljöbalken

Bestämmelser gällande det offentliga kulturmiljöarbetets lagutövande finns även i miljöbalken, genom instrumenten riksintressen, kulturreservat och miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöbalken handläggs i första hand av landets länsstyrelser men reglerar även kommuner som myndighetsutövande aktörer samt tillskriver Riksantikvarieämbetet en ansvarsroll. Med lagen är avsikten att ”värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas” (SFS 1998:808, 1 kap), samt att ett allmänintresse bevakas gällande dessa. Här finns en skillnad i hur ansvar skrivs fram mellan lagstiftningarna - formuleringar om det delade ansvaret finns inte i miljöbalken utan det är implicit att det är tjänstemannen som är den som bär upp allmänintresset och ansvaret på egen hand.

Instrumentet riksintressen för ”kulturmiljövården” är kopplat till utpekande av områden med höga kulturvärden och därmed framförande av anspråk från den offentliga kulturmiljöaktören. När det gäller utpekande av riksintressen finns en tydlig gång som inte föranleder involvering av andra aktörer än de myndighetsutövande: Riksantikvarieämbetet pekar ut riksintressen för kulturmiljövården,

⁹ Hanteringen och urvalet av byggnadsminnen har tidigare tagits upp till belysning och diskussion av bland annat Thornberg Knutsson (2007).

länsstyrelserna bedömer påtaglig skada på dessa och kommunerna har ansvar för att hantera riksintressena inom ramen för samhällsplaneringen. Med gällande praxis har länsstyrelsen ett delegerat ansvar från Riksantikvarieämbetet att hantera riksintressena samt att säkerställa kunskapsunderlag.

Ett annat instrument som kan användas för skydd av områden utifrån kulturhistoriska värden är kulturresevat som syftar till bevarande av ”värdefulla kulturpräglade landskap” (SFS 1998:808, 7 kap, 9§). Kulturresevat kan inrättas av både länsstyrelsen och kommunerna, men det sker baserat på berörd, myndighetsutövande aktörs framläggande av anspråk och beslutsprövning. I lagstiftningen regleras dock att skälen för inrättande måste vägas mot de inskränkningar i allmänintresset gällande tillgång till områden som behövs ”för att uppnå syftet med resevatet” (Ibid., 7 kap, 5§). Det sista instrument som återfinns i miljöbalken gällande kulturmiljöarbetets lagreglerade utövning är det om miljökonsekvensbeskrivningen, samt hur och när den ska göras. Avsikten är att vid planering av fysiska förändring upprätta en konsekvensanalys kring förändringarnas påverkan på ”...] materiella lämningar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv” (Ibid., 6 kap, 12§). Anspråket som kan föras fram på kulturarv får således i första hand ett värde kopplat till materiella uttryck och definieras av den offentliga kulturmiljöaktören.

För tillämpningen av miljöbalken har Riksantikvarieämbetet under senare år gett ut två inriktningsdokument – det ena gäller vägledning för beslut angående kulturresevat (se RAÄ 2014a), det andra gäller hanterandet av riksintressen (se RAÄ 2014b).¹⁰ Båda får tolkas som ett svar på efterfrågan från de regionala kulturmiljöaktörerna om ökad samsyn kring lagtillämpningsfrågor. Ytterligare aspekter som omnämns är en önskan om mer fördjupade och tydliga besluts-motiveringar bakom inrättandet av nya kulturresevat och inte minst riksintressen. Inför inrättande av kulturresevat ska samråd med Riksantikvarieämbetet ske på ett tidigt stadium. Detta samråd handlar

¹⁰ Sammanhörande med lagstiftningen finns förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (SFS 1998:1252), den styr Naturvårdsverkets lagtillämpning men fastslår att Riksantikvarieämbetet har det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat.

dels om relationen mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen alternativt kommunen, dels om samråd med allmänheten. När det gäller samråd med allmänheten så bör länsstyrelse eller kommun ”i ett tidigt skede inbjuda sakägare till förhandling efter det att sakägaren fått tillfälle att lämna synpunkter på förslag till reservatsföreskrifter och gränser” (RAÄ 2014a, s. 9).

En annan aspekt som tilldelats betydelse för lagtillämpningens önskvärda utveckling är Sveriges ratificering av den Europeiska landskapskonventionen (Europarådet 2000, ratificerad år 2011). Detta föranledde ett ställningstagande om en ökad betoning på en helhetssyn på landskapets värden samt att ”främja delaktighet i beslut och processer” (RAÄ 2014b, s. 7).¹¹ Trots att miljöbalkens lagformuleringar inte direkt föreskriver ett reellt inflytande från andra aktörer så finns således uttalat från den centrala myndigheten att en sådan utveckling är önskvärd och rimlig. Även angående vägledning om kulturresevat finns en efterfrågan på ett mer uttalat samrådsförfarande som del i lagtillämpningen. På ett normativt plan finns alltså en identifierbar strategi om att påverka hur kulturmiljöarbetets offentliga utövande ska generera och mobilisera aktörskap, kontaktytor samt legitima anspråk.

Plan- och bygglagen

Den sista av kulturmiljöarbetets centrala lagstiftningar är plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Kommunerna äger ansvaret för tillämpning av lagstiftningen i relation till det kommunala planmonopolet, medan länsstyrelsen är en samrådspart och remissinstans. Boverket är rådgivande central myndighet (SFS 2011:338).¹² Enligt lagstiftningen ska hänsyn tas till kulturvärden vid planläggning och bygglovshantering. Därmed är avsikten att den byggda miljöns kulturhistoriska och miljömässiga värden ska pekas ut och skyddas.

¹¹ Aktörer som explicit omnämns är det civila samhället, privata organisationer och offentliga myndigheter vilka då tillskrivs legitima roller i framförande av anspråk (RAÄ 2014b).

¹² I detta samarbetar Boverket och länsstyrelserna (SFS 2011:338).

Genom översiktsplaneringen ska kommunen även redovisa hur utpekade riksintressen enligt miljöbalken ska tillgodoses samt hur andra utpekade områden för bevarande ska hanteras långsiktigt. Översiktsplaneringen följs upp av detaljplaner som på en mer detaljerad nivå reglerar byggande och förändringar i befintlig bebyggelse samt pekar ut skydd (SFS 2010:900, 4 kap, 16§). För båda dessa planeringsprocesser ska enligt lagstiftning fler aktörer ges möjlighet att göra sin röst hörd, detta görs genom ett formellt samrådsförfarande. Avsikten med samrådet ska vara att få fram ett bra beslutsunderlag och att ge möjlighet till insyn och påverkan (Ibid., 3 kap, 9§ respektive 5 kap, 12§). Samråden riktas mot kommuninvånarna, vid detaljplanering mer specifikt mot invånare som bor i direkt anslutning till det avgränsade planlagda området. I kommunens planeringsprocess ingår även krav på samråd med Länsstyrelsen, och vid översiktsplanering även med de regionala aktörer som har ansvar för regionalt utvecklingsarbete. Synpunkter ska sedan sammanställas i en samrådsredogörelse. I nästa steg av det formella förfarandet ska förslaget ställas ut för granskning, därefter ska nya synpunkter sammanställas och beaktas. Genom lagstiftningen regleras således att utövande av aktörskap inte endast tillkommer den myndighetsutövande aktören, utan att samråd med fler aktörer är en del av processen. Hur kontaktytan ska upprättas är en lokal tolkningsfråga men genom planeringsprocessen ska allmänheten och andra aktörer beredas möjlighet till inspel.

Plan- och bygglagen reglerar dessutom kulturmiljöarbete i form av att kommunen ska ta fram nödvändiga kunskapsunderlag för att kunna göra relevanta bedömningar av kulturvärden. Detta knyter an till miljökonsekvensbeskrivningar alternativt riktat direkt mot planarbetet samt kommunala kulturmiljöprogram. Vidare finns särskilda varsamhetskrav för utpekade kulturhistoriskt värdefulla objekt och miljöer, vilka regleras i SFS 2010:900, 8 kap, 13§ resp. 17§.

Delaktighet som ett resultat av lagstiftningarna

Totalt kan jag identifiera ett mindre antal passager som direkt reglerar att dialog ska föras samt med vilka den ska föras. Därtill kan några passager synliggöras som gäller möjligheter till dialog och upprättande

av kontaktytor, men där formerna för dessas konkretisering förblir ytterst vaga. Sådana vagheter vill jag föra till att översättningen mellan lagformulering och inriktningsdokument blir en fråga för ansvarig tjänsteman och organisation. Det lagreglerade handlingsutrymmet och myndighetsutövandets tillämpande blir därigenom en balans mellan tolkningsflexibilitet och den institutionella praktikens utvecklade praxis. Löftet som har avgetts från den offentliga verksamheten är dock tvetydigt eftersom lagstiftning inte fastställer hur ett inflytande ska ges en mer stabil karaktär. Genom inriktningsdokumenten ges en ökad betoning mot att det är dialogarbete som utgör grunden för en effektivare lagtillämpning, men detta blir inte bindande utan endast ett vägledande komplement till lagtexten.

Sammanfattningsvis kan här sägas att kulturmiljölagen är starkt präglad av det auktoriserade aktörskapet och hantering inom den institutionella praktiken, samtidigt som formuleringarna lämnar ett stort handlingsutrymme till den enskilda om hur beslut ska tas. Detta innebär, menar jag, att det enda som egentligen styr utpekande av byggnadsminnen, och i viss mån fornminnen, är hur handläggningen definierar och värderar synnerligen högt kulturhistoriskt värde respektive en varaktigt övergiven miljö efter år 1850. I miljöbalken finns en högre grad av precisering genom formuleringar om att samråd bör ske och med vilka det ska beröra. Det öppnar upp för ett vidgat och reellt handlingsutrymme för fler aktörer än tjänstemannen. Samtidigt får de båda inriktningsdokuments tillkomst tolkas som att den centrala myndigheten bedömer att för lagstiftningens tillämpning krävs en ökad styrning av den enskilda tjänstemannens agerande och handläggning. Plan- och bygglagen är den lagstiftning gällande kulturmiljöarbete som i högst grad skapar ett reglerat utrymme för delaktighet och dialogarbete. Det sätt som ett inflytande skapas är i första hand genom allmänhetens möjlighet att inkomma med samrådssynpunkter. Men det får snarast tolkas som ett vagt löfte om inflytande samt i första hand ett utrymme att reagera snarare än att agera. Kommunen har en skyldighet att ta hänsyn till och svara på inkomna synpunkter men det finns inget ansvarsutkrävande om att kommunen måste förändra redan tänkta beslut och planer.

Med tabellen nedan sammanfattas analysen av lagstiftningarnas stadgade handlingsutrymmen.

Tabell 8. Översikt över kulturmiljöarbetets lagstadgade handlingsutrymmen

	Kulturmiljölagen (SFS 1988:950)	Miljöbalken (SFS 1998:808)	Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)
Aktörskap i fokus	Tjänstemannen Fastighetsägaren Den breda allmänheten	Tjänstemannen Andra myndigheter Sakägaren	Tjänstemannen Andra myndigheter Sakägaren Den breda allmänheten
Potentiella kontaktytor	Väcka fråga om byggnadsminne – skriftligt, formellt Informella för allas ansvar	Samråd – formellt och informellt, skriftligt, fysiskt möte?	Formella samråd – skriftligt, fysiskt möte?
Anspråk på kulturarv	Synnerligen högt kulturhistoriskt värde Materiella lämningar före år 1850 resp. 1940	Värdefulla natur- och kulturområden ”Materiella lämningar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv”	Bebyggelse med kulturhistoriskt värde

5.3 Mobilisering av aktörer och tilldelade roller

Lagstiftningarna mobiliserar följaktligen ett antal aktörer och formulerar vissa tillämpningar som har med dialog och delaktighet att göra. Det fanns även tydliga indikationer på att kulturmiljöarbetet egentligen handlade om fler aktörer och inte minst en idé om förhandling mellan tjänsteman och civila aktörer kring anspråk på kulturarv och definition av värden (se RAÄ 2011b, 2014a, 2014b). Med detta sagt vill jag föra fokus på vilket kulturmiljöarbete det är som blir till och mobiliseras genom andra redskap än lagstiftning. Dessa redskap handlar om myndighetsinstruktioner, förordningar samt finansiell styrning. Med utgångspunkt i den aktörsmodell som definierats i tidigare avsnitt vill jag nu undersöka noggrannare hur de olika kulturmiljöaktörerna tilldelas ansvarsroller och auktoriserade aktörskap genom styrning och reglering.

För att återkomma till frågan om vad ”allas ansvar” kan innebära vill jag citera lagstiftarens formulering: ”i Sverige är det sedan länge hävdvunnet att det är ansvars- och hänsynstagandet från de enskilda ägarna, brukarna och användarna av mark, byggnader och anläggningar som utgör grund och förutsättning för tillvaratagandet av kulturmiljövärdena” (Prop. 1987/88:104, s. 33). Därmed signaleras att det inte endast kommer att vara de aktörer som tilldelas formella roller som ska utöva det offentliga kulturmiljöarbetet i ”det breda perspektivet” (Ibid., s. 32f), utan snarare att det finns en idé om ett kollektivt ansvar och att lagstiftningen ses som ett medel för att lyfta fram ett samhällsintresse (Göransson 2017). Lagstiftningen ska enligt detta resonemang inte anses utgöra det offentliga åtagandet i dess helhet utan bara ett sätt att manifesteras allmänintresset kopplat till frågorna.

Organisering av kulturmiljöarbetets praktik(er) och ansvarsfördelning

I myndighetsinstruktionen till Riksantikvarieämbetet slås det fast att myndigheten ”ansvarar för frågor om kulturarvet” samt att den centrala myndigheten ska, med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen samt målen för kulturmiljöarbetet, vara drivande och stödjande för sitt verksamhetsområde (SFS 2014:1585). Dessa övergripande formuleringar gäller mer specifikt ett ansvar för frågor om ”kulturlandskap, kulturmiljöer och kulturföremål” (SFS 2014:1585, 1§). I äldre versioner av myndighetsinstruktionen (se SFS 2007:1184, SFS 1997:1171) har ansvaret inte varit definierat med ingångar gällande kulturlandskap och kulturföremål. Den senaste versionen kan tolkas som en vidgad uppdragsdefinition i förhållande till vad ansvaret för kulturarvet kan tänkas innebära samt vad det allmänna anspråket på kulturarv innefattar. Från och med 1 juni 2017 har Riksantikvarieämbetet dessutom getts ett utökat myndighetsansvar gällande museer (Prop. 2016/17:114, SFS 2017:304).¹³

¹³ Kopplingen till museer har dock funnits tidigare genom att Riksantikvarieämbetet fram till år 1998 (se Prop. 1996/97:3) bildade en och samma myndighet tillsammans med Statens historiska museer.

I inledningen av den studerade tidsperioden tilldelades Riksantikvarieämbetet en tydligare roll när det gällde att vara ledande för det offentliga kulturmiljöarbetet (se SFS 1988:1131, SFS 2007:1184), och att ”planmässigt inventera och bygga upp kunskapen om kulturmiljöer och kulturminnen” (SFS 1988:1131, 9§). Sådana uppdrag har i nuvarande myndighetsinstruktion förskjutits mot att Riksantikvarieämbetet ska främja kunskapsförsörjning och metodutveckling samt ”följa upp och utvärdera kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt samt vid behov föreslå åtgärder för kulturmiljöarbetets utveckling” (SFS 2014:1585, 2§). Relationen mellan de två statliga kulturmiljömyndigheterna, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen, har som en konsekvens av de senaste åren utveckling, genomgått ett antal förändringar som delvis omförhandlat deras inbördes relation. Förändringarna berör regleringen av länsstyrelsens handlingsutrymme genom styrningen ovanifrån men även hur Riksantikvarieämbetet har getts färre övergripande uppgifter att utöva inflytande på den regionala myndighetsutövningen. Dessutom har ytterligare ett band knutits med andra myndigheter genom att Riksantikvarieämbetet åläggs att följa upp och stödja det regionala arbetet, samt att rapportera det regionala utfallet av sin verksamhet till Statens kulturråd (SFS 2014:1585, 2§ resp. 10§). Detta sista är ett nytt tillägg om hur myndigheten ska interagera med andra aktörer och tilldelar även Statens kulturråd ett direkt aktörskap vad gäller det offentliga kulturmiljöarbetets organisation och utövande.

Med länsstyrelsens myndighetsutövning blir uppgiften om att ”verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar” (SFS 2007:825) en central del av hur aktörskapet ska utövas och riktas. Länsstyrelsen ska i sitt samlade uppdrag verka sektorsövergripande med ett statligt helhetsperspektiv och agera utifrån en samordning av de olika utpekade samhällsintressena.¹⁴ Ytterligare uppgifter består i att de statliga centralmyndigheternas insatser ska samordnas samt att

¹⁴ Dessa samhällsintressen utgörs av trafikföreskrifter, livsmedelskontroll och djurskydd, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, krisberedskap och civilt försvar, naturvård och miljöskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet samt integration (SFS 2007:825, 3§). Tidigare kallades de sakområden (se SFS 1997:1258).

de tillsynsuppgifter som länsstyrelsen är ålagda ska utövas. Med det sista regleras således att länsstyrelsen som kulturmiljöaktör ska agera utifrån Riksantikvarieämbetets styrning men även direkt utifrån riktade uppdrag från regeringsdepartementen. Därmed förefaller det verkliga handlingsutrymmet bli till genom en kombination av styrning ovanifrån och egna bedömningar om vad samordningen innebär.

Det regionala statliga kulturmiljöansvaret på länsstyrelserna är resultatet av 1976 års länsantikvariereform (Prop. 1974:28, DsU 1975:9). Motivet till reformen var att statens ansvar för kulturmiljöarbetet (läs: kulturminnesvården) skulle efterföljas av ett organisatoriskt ansvar som motsvarade samhällsplaneringens struktur (Ibid.). I och med detta infördes en decentralisering i vertikal såväl som horisontell bemärkelse, där den statliga styrningen fortsatte med avsikt att verka utifrån regionala förutsättningar och kontaktytor. Förhållandet mellan statens styrning och de statliga kulturmiljöaktörerna har över tid haft flera beröringspunkter men utvecklats mot en mer komplex relation, där styrning utövas dels direkt från staten, dels via den centrala myndigheten. Myndighetsrelationerna har utgått från att den centrala myndigheten intagit en överordnad aktörposition och att länsstyrelserna i stor utsträckning verkat på uppdrag som har getts från centralt håll. Den överordnade aktörpositionen har dock luckrats upp genom senare års förändringar av myndighetsinstruktioner.

Fram till årsskiftet 1997/1998 fanns i instruktionen för myndigheten länsstyrelsen en reglering om att en kulturmiljöenhet skulle finnas vid varje länsstyrelse och att denna enhet skulle ledas av en chef med ansvar för att ”kulturmiljöns synpunkter beaktas” (SFS 1988:971, 28§). Chefen för kulturmiljöenheten kallades länsantikvarie och vid tillsättning av denna position skulle samråd med Riksantikvarieämbetet ske (Ibid., 63§). Succesivt förändrades detta, länsantikvarien blev en länsexpert inom kulturmiljö (SFS 1990:1510, SFS 1997:1258) och idag har formuleringen helt tagits bort. Det som istället finns formulerat för säkerställande av det statliga regionala kulturmiljöarbetet är att kulturmiljö som ett samhällsintresse ska beaktas och samordnas av respektive länsstyrelse (SFS 2007:825). Organisatoriskt är det idag upp till varje enskild länsstyrelse att inordna ansvaret för kulturmiljö i en verksamhetsstruktur. Därmed

framträder en situation där den enskilda länsstyrelsen getts ett succesivt ökande utrymme att bestämma hur kulturmiljöarbetet ska organiseras samt vilka regionala prioriteringarna som ska gälla.

Länsstyrelsens kulturmiljöarbete centreras i hög grad kring den regionala arenan, i form av tillståndsprovning, kontroll av och rådgivning till kommunerna. Interaktion med kommunen som kulturmiljöaktör utgår från kontaktytor kring att utöva tillsyn samt att verka för att det lokala kulturmiljöarbetet riktas mot uppfyllande av de politiska verksamhetsmålen. Kommunen som myndighetsutövande kulturmiljöaktör regleras å sin sida förutom av den formella handläggningssgången som plan- och bygglagen avser av de grundläggande bestämmelserna i kommunallagen (SFS 1991:900). Utöver detta påverkar även den lokala inriktningen på kommunpolitiken, vilken indirekt styr och möjliggör lokala prioriteringar vid sidan om det som lagutövandet styr. I det avseende är kommunen som organisation uppbyggd kring ett beslutssystem av kommunfullmäktige och politiska nämnder (vilka i praktiken agerar som förvaltningsmyndigheter för olika sakområden) och där en förvaltningsorganisation bestående av tjänstemän som fattar beslut på delegation (Ibid., 4§ resp. 13–15§§).

Det kommunala kulturmiljöarbetets tjänstemannautövning regleras inte utöver det ansvar som lagstiftningarna tilldelade kommunen (se avsnitt 5.2). Handlingsutrymmet som genereras möjliggör således för den enskilda kommunen att bestämma om det ska finnas tjänstemän med specifik antikvarisk kompetens¹⁵ alternativt om kulturmiljöansvaret ska förläggas på tjänstemän med andra ansvarsområden.

Möjligheter för ytterligare mobilisering av aktörer

Med de senaste årens politiska förändringar har fler kulturmiljöaktörer mobiliserats och definierats. Det handlar inte om förändringar

¹⁵ Med antikvarisk kompetens avses ”en person med relevant utbildning med arbetsuppgiften att tillvarata kulturmiljövärdena genom att ta fram underlag till och delta i den fysiska planeringen” (Boverket 2009). Enligt statistik från år 2015 hade 35 % av kommunerna ”tillgång till eller använde sig av” tjänstemän med antikvarisk kompetens. 10 % av kommunerna förfogade över en heltidstjänst eller mer gällande antikvarisk kompetens (Myndigheten för kulturanalys 2016, s. 55).

initierade underifrån utan snarast om vilka som med den statliga styrningen ålagts direkta roller som aktörer. Här syftar jag på dels regionala museers otydliga aktörsroll, dels landstings/regioners artikulerade aktörskap gällande kulturmiljöarbete.

Museilagen som trädde i kraft 1 juni 2017 gav museerna en förnyad lagstadgad roll. Detta handlar om ett definierat aktörskap som utgår från de uppdrag som statliga museer, regionala museer samt kommunala museer stadgas av, med den allmänna regleringen om att ”ett museum ska bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad, bland annat genom att ha hög kompetens inom sitt ämnesområde” (SFS 2017:563).¹⁶ Genom den tidigare diskuterade länsantikvariereformen försköts det regionala kulturmiljöarbetet från de regionala museerna, länsmuseum, till länsstyrelserna. Det reella myndighetsuppdraget framtogs därmed museerna och istället reglerades en relation mellan de regionala aktörerna där länsstyrelsen varit den myndighetsutövande aktören medan det regionala museet har haft ett ansvar för kunskapsuppbyggnad (se t.ex. Olsson 2003). I relation till reglering av det offentliga kulturmiljöarbetet avgörs det reella samarbetet genom regionalt utarbetade ramar för handlande, vilka mer kan knytas till val och regionala prioriteringar kring organisering än av styrning.

Landstingens/regionernas del i det offentliga kulturmiljöarbetet regleras som en förstärkt och nyordnad ansvarsroll kopplad till 2011 års kultursamverkansmodell (SFS 2010:2012). Med denna samverkansmodell åläggs landstingen/regionerna att arbeta fram regionala kulturplaner som beskriver regionala prioriteringar och deras koppling till de nationella kulturpolitiska målen (Ibid., 5§). I arbetet med dessa kulturplaner ska landstingen samverka och samråda med länets kommuner och med ”länets professionella kulturliv och det civila samhället” (Ibid., 7§). Således finns en explicit avsikt om att upprätta kontaktytor mellan flera aktörer, där det offentliga och det civila ska samverka. Kulturmiljöarbetets del i kultursamverkansmodellen har dock inte varit tydligt formulerat eller reglerat, däremot kan man indirekt koppla ihop det med de delar som rör museiarbete

¹⁶ Regionala museer är antingen landstingsdriven verksamhet eller drivs med stiftelser som huvudman (Myndigheten för kulturanalys 2018).

samt det allmänna uppdraget om att hantera strategier för att uppnå de kulturpolitiska målen.¹⁷

Länsstyrelserna har i förordningen inte en direkt organiserad roll men den centrala myndigheten Riksantikvarieämbetet ingår i ett så kallat kultursamverkansråd. Med idén om kultursamverkansmodellen blir ansvar för regional utveckling överflyttat från länsstyrelsen till landstingen (samt de landsting som ombildats som regioner¹⁸). Motiv som förts fram för dessa förändrade ansvarsroller handlar om (nygamla motiv) att öka möjligheter till regionala prioriteringar och variationer (SFS 2010:2012, 4§). Ansvarig myndighet för den regionala kulturverksamheten är Statens kulturråd med en övergripande myndighetsuppgift om att ansvara för kulturens utveckling och implementering av de nationella kulturpolitiska målen (SFS 2012:515).

Det offentliga kulturmiljöarbetets nya ordning framstår i detta som ett delat ansvar tillkommen genom en utökad statlig styrning och reglering. En annan identifierbar förskjutning handlar om ett tilldelat, vidgat handlingsutrymme för civila aktörer, och att dessa antyds vara nyckelaktörer när det handlar om att föra fram anspråk på kulturarv. Denna tendens har jag redan tidigare noterat som eftersträvandesvärt, och detta blir något som betonas ytterligare av staten genom kultursamverkansmodellen. Fler förskjutningar kring uppmärksammade aktörskap handlar om att Riksantikvarieämbetet, i senare versioner av myndighetsinstruktionen, ålagts att samverka med civila aktörer, – ”Myndighetens samverkan med myndigheter och andra aktörer ska omfatta det civila samhällets organisationer” (SFS 2017:304, SFS 2014:1585). Detta kan man tolka som en markering om att samverkan ska ske samt säkerställas, men hur samverkan ska ske och vad den ska gälla specificeras inte.

¹⁷ Tillägg till kultursamverkansmodellen från och med år 2018 är ett förtydligande om museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete (SFS 2017:1264 i SFS 2010:2012).

¹⁸ År 2017 hade 13 av Sveriges landsting ombildat sig till regioner. Från och med år 2019 är målet att alla ska landsting ingå i kultursamverkansmodellen (Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU46).

Ekonomisk tilldelning

Utifrån att ha vidgat synen på vilka kulturmiljöaktörer som mobiliseras och tilldelas ansvar genom styrningen kring hur de offentliga aktörerna ska agera är min avsikt nu att studera aktörskap och mobilisering av aktörer genom ekonomisk tilldelning. Med detta vill jag även ta föreställningen om offentligt kulturmiljöarbete bortanför den snäva definitionen av offentlig förvaltning som något som utövas genom lagar. Det offentliga åtagandet kring kulturmiljö och kulturarv framstår vid det här laget snarare innehålla en ökande komplexitet gällande aktörsrelationer, vilket också kan tolkas som incitament att vidga den kollektiva angelägenhet som kulturmiljölagens portalparagraf formulerat.

De ekonomiska anslagen till det offentliga kulturmiljöarbetet fördelas årligen genom två olika ramanslag, ett till myndigheten Riksantikvarieämbetet och ett till "Bidrag till kulturmiljövård". Ramanslagen regleras i kulturdepartementets regleringsbrev till myndigheten Riksantikvarieämbetet och fördelas enligt förordningen "Om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer" (SFS 2010:1121). Utöver detta fördelas ekonomiska medel genom Statens kulturråd (SFS 1996:1598) till de regionala museerna samt till landstingen via kultursamverkansmodellen (SFS 2010:2012 samt SFS 2010:1919). Finansieringen av det kommunala kulturmiljöarbetet är beroende av kommuners lokala prioriteringar samt genom äskande av medel från de andra offentliga kulturmiljöaktörerna. Dessa kommer dock inte beröras vidare, utan med min avgränsning läggs fokus på de myndighetsutövande aktörerna som omfattas av speciallagstiftningen kulturmiljölagen, vilket för tillbaka kulturmiljöarbetet till den uppbyggda förvaltningsorganisationen med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna som nyckelaktörer.

Ramanslagen som Riksantikvarieämbetet förfogar över fördelas enligt en modell som distribuerar ramanslaget för "Bidrag till kulturmiljövård" (kulturmiljövårdsanslaget) vidare till myndigheten länsstyrelsen. Länsstyrelserna får i sin tur lämna bidrag till externa aktörer för vård, och tillgängliggörande av värdefulla kulturmiljöer, samt framtagande av kunskapsunderlag (SFS 2010:1121, 1§). Ytterligare regleringarna gäller arkeologisk undersökning.

Länsstyrelsen kan, utöver detta, fördela medlen efter den egna organisationens prioriteringar och genom egna regionala inriktningsdokument. Det sista är dock en sanning med modifikation eftersom Riksantikvarieämbetet lägger upp riktlinjer, kopplat till nyckeltal och strategiska treårsplaner, för hur kulturmiljövårdsanslaget ska fördelas vidare av respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen har sedan en återrapporteringskyldighet. En viktig parameter gällande länsstyrelsens prövning av bidragsansökningar till kulturmiljövårdsanslaget är från och med 2011 tillgängliggörande och allmänhetens tillgång till kulturmiljön (SFS 2010:1121). En ytterligare aspekt att beakta är möjligheten till samfinansiering (Ibid.). Med de årliga regleringsbrevens finns även riktlinjer kring hur stora andelar av bidraget som får ges till olika ändamål. Länsstyrelsernas verksamhet finansieras dessutom av ett eget ramanslag riktat direkt till myndigheten, detta går till att bekosta grundorganisationen.

I den nya kulturarvspropositionen lyftes just bidraget till kulturmiljövård som centralt för möjliggörande av ett ”brett förvaltande av kulturarvet” samt för implementering av de politiska målen för kulturmiljöarbetet (Prop. 2016/17:116, s. 141). Kopplingen mellan delaktighetsmålets verkställande och bidraget beskrevs som att anslaget utgjorde ”en förutsättning för det civila samhällets möjlighet att bevara, använda och utveckla kulturmiljöer” (Prop. 2016/17:116, s. 141). Detta kan tolkas som en politisk signal om att länsstyrelsernas fördelning av bidraget ska verka för denna utveckling.

Betoningen på de civila kulturmiljöaktörerna återkommer även i styrningen av Riksantikvarieämbetets ramanslag. Under den studerade tidsperioden har en specifik pott finansiella medel konsekvent avsatts i regleringsbrevet för Riksantikvarieämbetet att fördela till ”ideella organisationer”. (Mellan åren 1997 till 2011 formulerades dessa som ”organisationer inom kulturmiljöområdet”.) Fördelningen regleras genom en särskild bidragsförordning, vilken tilldelar bidraget en funktion att ”stödja organisationer som bidrar till människors möjlighet att uppleva, förstå och ta ansvar för kulturmiljön som främjar att en mångfald av kulturmiljöer bevaras,

används och utvecklas” (SFS 2014:108, 2§).¹⁹ Genom styrningen av det offentliga kulturmiljöarbetet har således flera kanaler formerats som ekonomiska incitament att vidga ansvaret och utövande av ett sanktionerat aktörskap.

Det vidgade perspektivet återfinns även i ramanslaget ”Bidrag till kulturmiljövård” där en årlig pott avsätts till Riksantikvarieämbetet att på egen hand distribuera direkt vidare till arbetslivsmuseer.²⁰ År 2017 var potten 16 miljoner kronor, tidigare år har den legat på ca 8 miljoner kronor (Regleringsbrev RAÄ 2017).

Hälften av dessa medel användes det året till inrättandet av ett nytt bidrag kallat ”Statsbidrag till kulturarvsarbete” (se SFS 2017:628). Det nya bidraget motiverades politiskt med ideella organisationers viktiga roll för att öka engagemanget för kulturmiljöfrågor. ”Inte minst kan dessa organisationer också få förutsättningar att öka sin kapacitet att organisera andra människors engagemang och skapa delaktighet i kulturarvsarbetet” (Prop. 2016/17:116, s. 7).

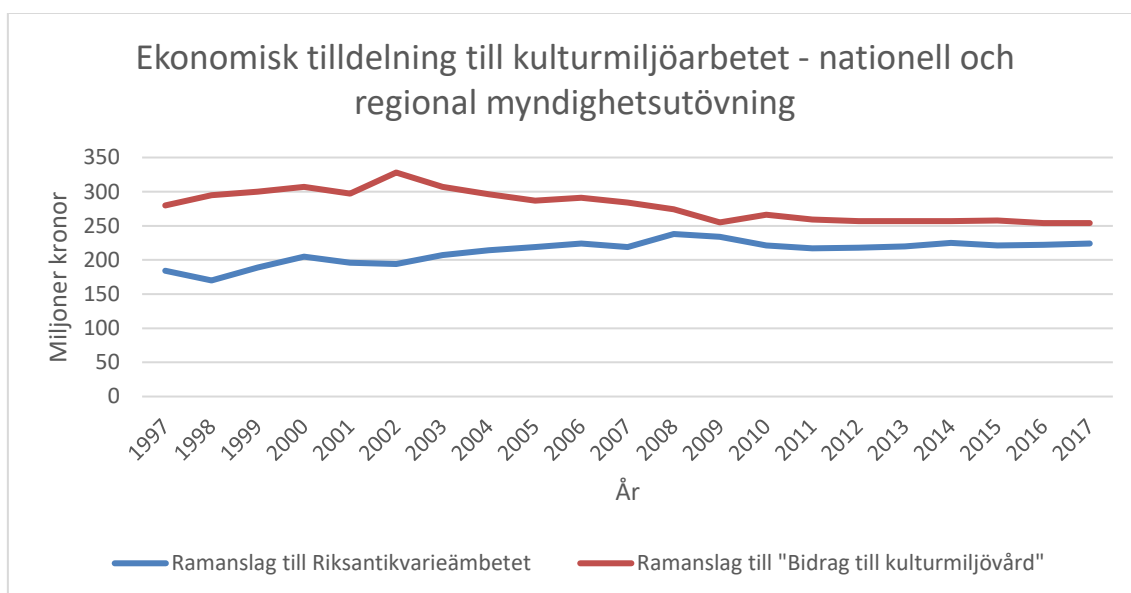
I den nya bidrags-förordningen regleras att medel får sökas av ”arbetslivsmuseer, hembygds museer samt ideella kulturverksamheter” och att ansökan ska gälla ändamål som ”syftar till att bevara och utveckla fysiska och immateriella kulturhistoriska värden” (SFS 2017:628, 4§). Med Riksantikvarieämbetets prioritering för 2017 uppmuntrades särskilt nationella minoriteter att ansöka om bidraget (Holm 2017). Prioriteringen kopplades till kulturarvspropositionens avsikts-förklaring om ”regeringens större ambitionshöjning inom området som övergripande syftar till att stärka de nationella minoriteternas rättigheter och möjligheter att behålla och utveckla språk och kultur” (Prop. 2016/17:116, s. 76).

Genom en sammanställning av ramanslagen för åren 1997 till 2017 går det att identifiera en förskjutning i två avseenden. För det första

¹⁹ Ytterligare krav som regleras genom förordningen är att organisationerna ska vara av nationellt intresse, att de är demokratiskt uppbyggda och agerar utifrån en självständig roll (SFS 2014:108). Över tid har Hembygdsförbundet varit den största mottageraren med ca 1,8–2,0 milj. kronor/år de senaste åren (se Myndigheten för kulturanalys 2016 för åren 2010–2015).

²⁰ Arbetslivsmuseerna är en del av det civila samhället/folkrörelserna och drivs i ideell form. Cirka 480 av arbetslivsmuseerna är organiserade i föreningen ArbetSam (SOU 2015:89).

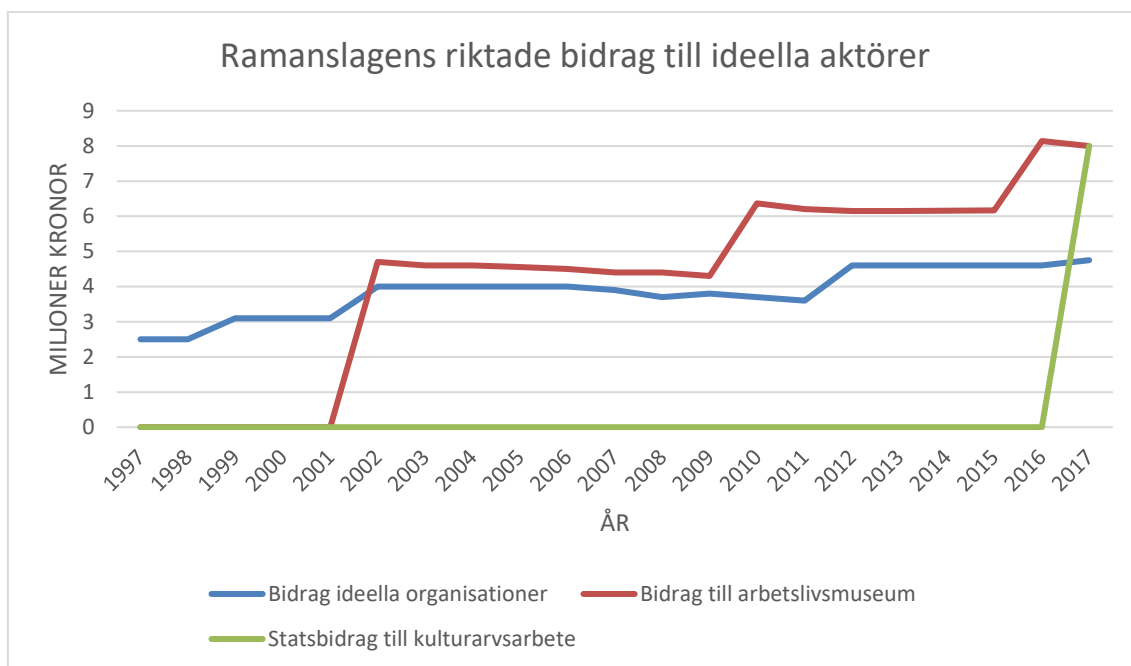
går det att konstatera att den totala medelstilledningen inte genomgått större förändringar över den studerade tidsperioden. Grovt räknat så utgjorde de båda ramanslagen år 1997 totalt ca 450 miljoner kronor i 2017 års penningvärde och totalt ca 475 miljoner kronor år 2017. Fördelningen mellan ramanslaget till myndigheten Riksantikvarieämbetet och ramanslaget till "Bidrag till kulturmiljövård" har dock förändrats. Förskjutningen har resulterat i att en allt större andel av medlen successivt allokterats till Riksantikvarieämbetet och i att den centrala myndigheten med 2017 års nyinrättade statsbidrag till kulturarvsarbete dessutom getts ansvar att fördela mer av de medel som avsatts i kulturmiljövårdsanslaget.²¹



Figur 3. Diagram över ramanslag (Regleringsbrev RAÄ 1997–2017)

Det andra som går att identifiera kring den finansiella tilldelningen är att bidrag som ska gå till "ideella organisationer" succesivt ökat, från 2 miljoner kronor 1997 till 4,75 miljoner 2017. Omräknat med 2017 års prisindex så är detta en procentuell ökning motsvarande 90 %. Till detta kan även adderas det nya statsbidraget inrättats och reserverats för ideella aktörer.

²¹ Inför budgetår 2018 genomfördes en höjning av anslaget med 25 miljoner kronor (Regleringsbrev RAÄ 2018).

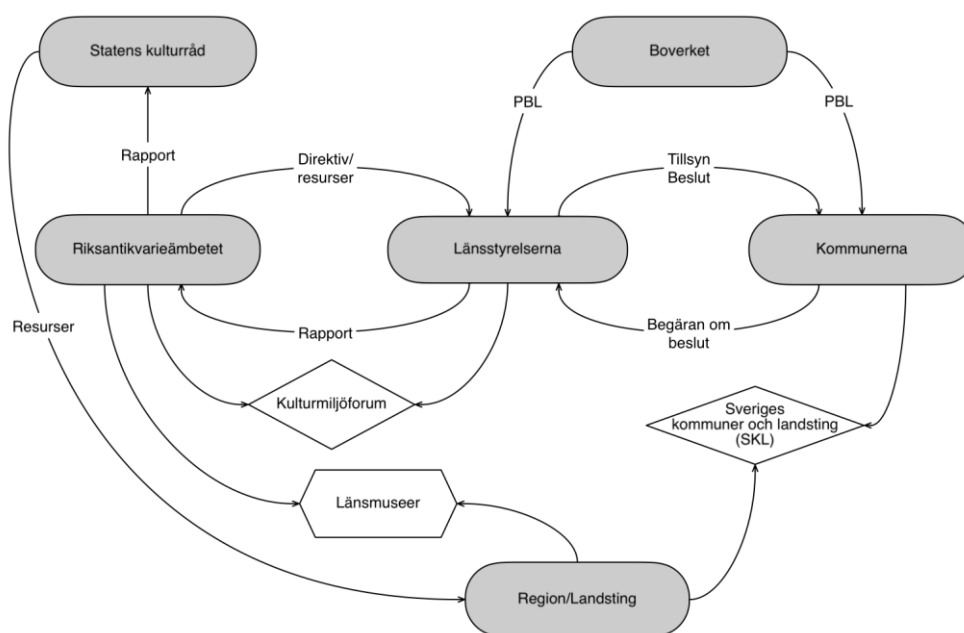


Figur 4. Diagram över riktade bidrag till ideella aktörer (Regleringsbrev RAÄ 1997–2017)

Sammantaget har de sista årens utveckling gått mot en förstärkning av medel direkt avsatta till civila, ideella aktörer. Detta tolkar jag som att den finansiella styrningen riktas mot att möjliggöra fler kontaktytor mellan olika kulturmiljöaktörer, likväl som att mobilisera fler potentiella aktörer. Den faktiska policyutvecklingen indikerar således att anspråk på kulturarv inte enbart går att knyta till lagstiftningarnas instrument; utan att en breddad syn på vilket hävdande som är möjligt handlar om att utveckla kulturmiljöarbetets anspråk genom att fler aktörer är med i utpekandet.

Mot en mer komplex aktörmodell

Ur denna sammanställning framträder en mer komplex aktörmodell än den som jag lade fram i avsnitt 5.1. Det offentliga kulturmiljöarbetet har genom texten visat sig vara utlagt på en rad olika aktörer och det lagreglerade myndighetsutövandet är egentligen bara en del i hur förvaltningsuppdraget utövas i samhället. Därmed vill jag nu rita om bilden av det offentliga kulturmiljöarbetets spelplan och vilka aktörer som styrningen mobiliserar.



Figur 5. Aktörsmodell över kulturmiljöarbetets utövande

Mobiliseringen av kulturmiljöaktörer kan genom den mer komplexa aktörsmodellen beskrivas som ett nätverk med olika starka aktörsband, där de inbördes rollerna regleras genom resurstilldelning och återrapporteringskrav. Tillägg i modellen har gjorts med dels länsstyrelsernas samverkansorganisation Kulturmiljöforum, dels med intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) vilken agerar remisspart gentemot flera myndigheter samt är ett samverkansorgan för landets kommuner och landsting. Ytterligare tillägg skulle kunna göras för att synliggöra de civila aktörernas position och det faktum att dagens kulturmiljöarbete i viss mån även utförs på konsultbasis. Konsultverksamheten berör kunskapsuppbyggnad samt planeringsunderlag och infogar privatpraktiserande aktörer i kulturmiljöarbetets utövande.

5.4 Avslut: En balansgång mellan reglering och handlingsmöjlighet

Genom kapitlet har det gått att följa det offentliga kulturmiljöarbetet från en överordnad syn på det offentliga uppdraget som knutet till lagutövning, till att ansvarsroller i praktiken tar sig utanför det lagstyrda. Kulturmiljöarbetet som har mobiliserats genom en mer

komplex aktörsmodell är resultatet av ett vidgat offentligt uppdrag som styrts via myndighetsinstruktioner och finansiella incitament. Det delade ansvaret för kulturmiljö som förts fram av speciallagstiftningen ges med detta en direkt innebörd av att vara något som ska fördelas mellan myndighetsutövande aktörer såväl som institutionella och civila. Inte minst gäller detta en ökande betoning på det civila samhället och ideella organisationer som delar av det offentliga kulturmiljöarbetets utövande. Under den studerade tidsperioden är detta en utveckling som har förstärkts samt under de senaste åren har medfört instiftandet av ytterligare finansiella bidrag till ideella kulturmiljöaktörer. Samtidigt finns en motsägelsefullhet i kulturarvspropositionens formuleringar när man knyter implementeringen av delaktighetsmålet till länsstyrelsernas distribuering av kulturmiljövårdsanslaget. Motsägelsen ligger i att den ökade betoningen på samverkan och delat ansvarstagande följts åt av krympande ekonomiska resurser som regionalt kan distribueras vidare till ideellt arbete.

Det vidgade handlingsutrymmet för fler aktörer ligger därmed mellan det som är det reglerade och det som framförs som det önskvärda. Med detta konstaterande infinner sig ett spänningsförhållande mellan det praktiska utövandet av aktörskap och det reella inflytandet. Min undersökning har visat att de lagreglerade handlingsutrymmena försätter andra aktörer mer i en position av att reagera snarare än att agera och ta ett eget ansvar. Förutom att staten från ett styrningsperspektiv aktivt har stöttat att fler kulturmiljöaktörer mobiliseras, kan man tolka att kulturmiljölagens idé om att fastställa det gemensamma ansvarstagandet blir ett medel som både handlar om att uppmärksamma, utöva såväl som förankra allmänintresset. Med detta menar jag att legitimiteten för samhällets sanktionering av kulturmiljöarbete är att detta anses ligga i det gemensamma intresset och åtagandet. Samtidigt för det lagstadgade utövandet av aktörskap tillbaka auktoriseringen till tjänstemannen. Så länge kulturmiljöarbetet befinner sig inom det lagstadgade uppdraget är det således den myndighetsutövande aktören som utgör nyckelaktören, övriga aktörer blir primärt mobiliserade genom tjänstemannens försorg. I detta avseende finns ingen direkt kontroll över delaktighetsmålet tillämpande, utan idén om delaktighet och

dialog som del av det offentliga kulturmiljöarbetet intar snarare en normativ styrning än en reglerande. Det är snarare förväntningar och idéer kring hur den institutionella praktiken ska agera som förts fram än att det är handlingsstrategier som blir till genom lagar och regler.

Vad gäller de kontaktytor som genererats till följd av det offentliga förvaltningsområdets utveckling framstår det att formella likväl som informella möten behöver upprättas för att implementera delaktighet. Formella kontaktytor som har generats av det lagreglerade ger andra aktörer en passiv aktörposition och fokuserar i första hand på en konsultation utan löften om inflytande. Inom kulturmiljöarbetets speciallagstiftning, kulturmiljölagen, finns endast ett fåtal öppningar som reglerar att delaktighet som praktik ska bli till och att dialogarbete ska bedrivas. Policydokumentens idéer om delaktighet och dialog som redovisats i kapitlet befäster snarast gränsobjektets oprecisa karaktär med delaktighet som ett begrepp i omlopp snarare än en handling och en aktivitet. Med detta menar jag att trots att en formulerad och befäst efterfråga kan identifieras, ges denna efterfråga aldrig några tydliga former för hur och när samt med vilka delaktighet blir en praktik.

Mer explicit vill jag beskriva utgångspunkterna för det offentliga kulturmiljöarbetets implementering av delaktighet som ett delat åtagande med att det inte kommer vara det lagstadgade som skapar incitamenten för en omförhandlad praktik. Snarare blir det tolkningen av vad ”ansvaret för kulturmiljön delas av alla” betyder samt vad det innebär att en mångfald av kulturmiljöer ska bevaras som kan generar en sådan förhandling inom den institutionella praktikens hantering. Det finns i detta inget tolkningsföreträde kring vad ett potentiellt anspråk kan grundas i utan tolkningen av vad kulturarv är och kan vara blir upp till den mobiliserade aktören. På samma sätt blir lagstiftningarnas anspråk mer fäst vid materialitet och fördefinierade ålderskriterier men där innehållsstyrningen strävar mot en vidare möjlighet till framförande av anspråk. Laginstrumenten förefaller således sekundära för delaktighet som praktik och behöver av den enskilda tjänstemannen vidgas för att möjliggöra en tolkning som motsvarar policyutvecklingen.

Kapitel 6. Politisk styrning av kulturmiljöarbete och delaktighet

Från att ha undersökt kulturmiljöarbetet utifrån ett övergripande perspektiv om reglering och organisering, är min avsikt med detta kapitel att utforska hur kulturmiljöarbetet formulerats politiskt. Kapitlet blir således en fortsatt studie i styrning och policyskapande men snarast genom att följa hur idéer om delaktighet och kulturmiljöarbetets praktik tar plats genom styrningskedjan. Ett särskilt fokus kommer jag att lägga på processer av översättningar mellan de övergripande politiska målformuleringarna, via de specifika verksamhetsmålen och slutligen genom regleringsbrevens uppdrag till myndigheterna. Med detta finns ett analytiskt perspektiv att studera hur processerna rör sig mellan åtgärder som lett till regleringar och åtgärder som handlar om att tilldela ett normativt uppdragsinnehåll. I kapitlet kommer det dock visa sig att kulturmiljöarbetet innehåller en motsättning mellan ett politiskt uppdrag som ska styras ”på avstånd” och ett uppdrag som formats som det lagstadgade.

6.1 Processer av översättningar och styrningsstrategier

I tolkningen av styrning som en process av översättningar finns enligt Lewis & Miller (2008) en pendelrörelse mellan policy och praktik: ”cultural policies produce and animate institutions, practices, and agencies” (Ibid., s. 2). Med resonemanget blir kulturpolitiken och dess förvaltningsorganisation något som görs och inte som något som är. Med andra ord: kultur, kulturarv och kulturmiljöarbete definieras och formeras genom den förda politiken och dess översättningar ut i organisationen som utgör den offentliga förvaltningen. Detta sätt att förstå politik och policyskapande liknar det som inledningsvis diskuterades kring institutioner där Clarke (2012) förde fram just översättningar som viktiga noder för att förstå brytpunkter mellan

politiska strategier och institutionaliserade former skapade av samhällsstyrning.

Relationer mellan en etablerad praktik och en politisk idé om avstånd

Med kulturpolitiken som ett verktyg för styrning finns en identifierbar motsägelse mellan idén om politiken som innehållsättare och den institutionella praktikens egen befästa roll. I detta förhållande blir kulturarv något som uppmärksammas som ”a creation when the past is performed in institutional settings” (Aronsson & Gradén 2013a, s. 14). Den institutionella praktikens handlingar blir således även ett medel för att ”göra” kulturarv av det förflutna (se även resonemang hos Beckman 1998, s. 15, 2005). Delaktighetsmålet synliggör dock en fråga om med vilka, och på vilka grunder, som detta meningsskapande sker.

TVå aspekter kan man identifiera mer övergripande gällande svensk kulturpolitik: för det första har det funnits en konsensus kring de grova dragen i politiken och dess genomförande (Harding 2007), för det andra har politiken utvecklats parallellt med idén om det starka samhället (Nilsson 2003). I sin analys av den svenska kulturpolitikens utveckling från 1960-tal fram till 2014 visar Jacobssons (2014) på hur dagens kulturpolitik å ena sidan kan ses som resultatet av en tydlig kontinuitet gällande inriktning och å andra sidan kan tolkas i termer av politiken ”på avstånd”. Innebörden av att vara ”på avstånd” knyter Jacobsson till dels det tidsliga, dels det rumsliga. Det tidsliga handlar i resonemanget om ett fruset tillstånd där den politiska riktning som lades fram med första kulturpropositionen, Prop. 1974:28, till stora delar ligger fast, det är med andra ord inte kulturpolitiken som avsevärt har förändrats utan det är samhället. Sådana förändringar rör inte minst strategier om att nyttja kultur som medel för regional utveckling och ekonomisk tillväxt (se Svensson & Tomson 2016, s. 18f). Det rumsliga handlar om att det som händer ute på kulturfältet sker på avstånd från den politiska arenan vilket genererat att ”kulturpolitikens politik och praktik är i hög grad särkopplade från varandra” (Jacobsson 2014, s. 145). Innebörden av att vara på avstånd är i Frenanders (2011) och Svensson & Tomson (2016, s. 28)

diskussion knuten till att ”vara på armlängds avstånd”. Detta armlängdsförhållande ska tolkas som att staten tar det generella ansvaret och lägger upp ramarna (mål och riktlinjer) för hur politiken ska föras ut. Styrningen ska dock inte omfatta detaljstyrning gällande innehåll i det som de olika tillhörande myndigheterna och verksamheterna gör, utan politikens uppgift är att styra genom organisering av verksamhet, omsättning av idéer kring utförande och säkerställande av resurser (Frenander 2011, Jacobsson 2014). Att vara på avstånd blir således en tredje central aspekt att förstå kulturpolitiken utifrån.

När forskningsgenomgångar av kulturpolitiken görs förefaller dock kulturmiljöarbetet att hamna i utkanten av fokus. Hur styrningen ska tolkas gällande kulturmiljöarbetets uppdrag är således osäkert. Den tidigt lagstadgade förvaltningsrollen skiljer ut verksamheten från andra kulturpolitiska områden.²² I Nilssons (2003) diskussion kring implikationer av detta framstår förvaltningen leva sitt eget liv vid sidan om kulturpolitiken, där statens tidigt hävdade intresse med 1666 års första förordning om kulturminnen, ”Placat och Påbudh, Om Gamble Monumenter och Antiquiteter”, bildar en kontinuitet med dagens kulturmiljölag och det offentliga engagemanget (Ibid., s. 193, ett liknande resonemang förs även av Harding 2007, s. 81f). En avvikande aspekt kan därmed identifieras gällande kulturmiljöarbete och kulturarvsförvaltning som delar i den allmänna kulturpolitiken, där en idé om styrning på avstånd inte självklart blir ett giltigt antagande för den politiska styrningen av kulturmiljöarbetet.

En mångfacetterad samhällsstyrning

Fler förändringsrörelser som bör tas upp för diskussion och åtanke är att svensk politik i ökande grad har blivit innästlad i internationellt policyskapande, och att idén om samhällsstyrning har genomgått idéförskjutningar kring hur förhållanden mellan politik och riktade

²² Idag finns inom den allmänna kulturpolitiken två andra verksamhetsfält som faller under egna lagstiftningar. Dels biblioteken med bibliotekslagen från 1997 (Prop. 1996/97:3) och sedan reviderad 2014 (SFS 2013:801), dels museerna som från 2017 regleras av museilagen (SFS 2017:563).

myndighetsuppdrag ska hanteras av staten. Logiken kring statens handlande har således förändrats under de år som utgör tidsperioden för delaktighetsmålets närvaro. Även om den generella idén om avstånd mellan politik och praktik fortsatt framstår vara en stark föreställning.

Pågående översättningsprocesser är inte minst sammankopplade till internationella aktörers inflytande på den nationella spelplanen. Styrning och inflytande förefaller vara mer komplext och flernivåinriktat än det som mina studier berör, och processer av översättning överskrider potentiellt även den nationella arenan (se Pierre 2014 och Jessop 2002 i diskussionen om *multi-level governance*). Sådana processer har kopplat ihop den nationella kulturarvsförvaltningen med Europarådets policyutformning, vilket lett till Sveriges ratificering av Den europeiska landskapskonventionen (Europarådet 2000) år 2011, samt utredningen av Faro-konventionen (Europarådet 2005) för en potentiell ratificering (se RAÄ 2014c). Den europeiska arenan har även markerats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, vilket genererat nya finansiella möjligheterna för regionalt kulturmiljöarbete och nya sätt att skapa agenda för (gemensamma) former och innehåll (Niklasson 2016, Blank & Weijmer 2009). Ytterligare internationellt inflytande kan knytas samman med det internationella organet Unesco och de två världsarvskonventionerna (Unesco 1972 resp. 2003) som Sverige undertecknat.

Andra specifika, nationella tendenser gällande styrning och styrningsredskap kan enligt Svensson & Tomson (2016) sammanfattas med att den nationella politiken i ökande grad omsatts som mål- och resultatstyrning och att detta även gäller kulturfrågor. Normer som tidigare har gällt förvaltningspolitiken mer allmänt har integrerats in i kulturens sfär och där introducerats som idéer om mätbarhet, utvärdering och effektivisering (Ibid.).²³ Den offentliga kultur(arvs)-förvaltningen bär i det avseendet med sig både en egen praktik och en mer allmän idé om hur förvaltning ska utövas. För det offentliga kulturmiljöarbetets del har tendenserna de allra sista åren varit att

²³ Svensson & Tomson (2016) knyter detta resonemang till omsättningen av new public management vilket en trend som flera forskare identifierat som en pågående rörelse där offentliga verksamheter ska styras med samma principer som privata företag (se även Harding 2007).

betona nya strategier för ett delat myndighetsansvar vilket ska spridas mellan flera centrala myndigheter (RAÄ 2015b, Prop. 2016/17:116, s. 144).²⁴ Uppluckringen har således nått ytterligare konkretion och samverkan blir ett nytt medel för att flytta fram kulturmiljöarbetets samhällsposition.

6.2 Kulturpolitiska prioriteringar och avsiktsförklaringar

När den allmänna kulturpolitiken formulerades för första gången med 1974 års kulturproposition var det övergripande målet att politiken skulle bidra till ett demokratiskt och jämlikt samhälle (Prop. 1974:28). Kulturen gavs därmed ett demokratiuppdrag vilket även befästes i den efterföljande kulturpropositionen i mitten av 1990-talet (Prop. 1996/97:3). Detta demokratiuppdrag tog, och har tagit, sig uttryck genom uppmuntran till självbestämmande och lokal organisering som en viktig del av beslutsfattande processer.

Men det kan också tolkas som en överordnad idé om kulturpolitikens decentralisering, där spridningen likväl som innehållet av politiken berör relationer mellan lokala, regionala likväl som nationella arenor (se Prop. 2009/10:3). Det nationella återkommer i det avseendet som en garant för kulturens möjligheter, och med aktörspositionen följer ett övergripande ansvar för att skapa rimliga villkor för den regionala och lokala nivån. Betoningen på det nationella perspektivet har i de olika kulturpropositionerna dock gjorts med innehållsliga variationer, vilket kommer visa sig i kommande avsnitt.

Gemensamt för de tre kulturpropositionerna har varit formulerandet av politiska mål (se bilaga 3). Den röda tråden mellan

²⁴ Detta ansvar utgår i första hand från Riksantikvarieämbetet men delas med Naturvårdsverket, Boverket, Trafikverket, Statens fastighetsverk, Skogsstyrelsen samt Havs- och vattenmyndigheten (RAÄ 2015b). Statens jordbruksverk, Tillsynsverket, Statens fastighetsverk, Boverket, Fortifikationsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökningar och Trafikverket ska arbeta fram egna kulturmiljöstrategier i enlighet med de politiska målen för kulturmiljöarbetet och med stöd av Riksantikvarieämbetet. (se Prop. 2016/17:116)

dessa tre olika propositioner är idén om kulturpolitikens överordnande uppgift gällande att säkerställa yttrandefriheten. De kulturpolitiska målen ska verka styrande för den offentliga kulturverksamheten och vägledande för andra aktörers kultur- och kulturmiljöutövande. (Prop. 1974:28, Prop. 1996/97:3, Prop. 2009/10:3) När de rör sig utanför den offentliga förvaltningen får de i första hand tolkas i termer av att ge kulturen en idériktning, snarare än att reglera handlingar hos andra aktörer.

Medborgarna och kulturpolitikens (nyckel-)aktörer

I den senaste kulturutredningen från 2009 hävdades att 1974 års kulturpolitik varit starkt centrerad till den statliga nivån, där staten var den som satte agendan som övriga aktörer skulle inordna sig under (SOU 2009:16, s. 17). Avsikten med den nya kulturpolitiken, som lades fram med propositionen 2009/10:3, var att utvidga idén om decentraliserat ansvar. För att åstadkomma detta efterfrågades en handlingsstrategi som delvis skulle justera inriktningen för styrning:

En nationell kulturpolitik behöver därför bygga på medverkan från ett stort antal intressenter där den offentliga sektorns aktörer visserligen är särskilt betydelsefulla, men långt ifrån kan agera ensamma. Staten är fortfarande den enskilt viktigaste parten för att skapa och få uppslutning kring en nationell kulturpolitik, men den roll som staten nu behöver ta för att utveckla politiken bör förändras. Statens roll vara tydlig, strategisk, drivande och samordnande med andra aktörer.

(SOU 2009:16, s. 18)

I en sådan formulering går det att ana ett bredare anslag som avsåg att tilldela andra aktörer tydligare och legitima roller som medaktörer, samt att genom styrningen möjliggöra ett vidgat handlingsutrymme för dessa.

Den senaste kulturutredningen och den efterföljande kulturpropositionens idé om att föra kulturen närmare medborgaren framstår dock inte som ett nytt motiv. Den äldre kulturutredningen framhöll att ”kulturens betydelse för den enskilde och för samhället är utgångspunkten för vår analys och våra förslag” (SOU 1995:84, s. 37). Den efterföljande propositionen betonade sedan en syn på medborgarnas deltagande i kulturen som baserat på individens val,

men samtidigt att det var ”det offentligas ansvar att bidra till medborgarna har reella möjligheter att vara kulturellt aktiva” (Prop. 1996/97:3, s. 14). Statens roll i detta var att möjliggöra det lokala handlingsutrymmet genom att förse det lokala med en effektiv resurstilldelning och upprättande av lämpliga kontaktytor. Genom att förskjuta fokus mot det lokala och lokala idéer skulle kultur ”växa fram” och generera ett mer jämlikt fördelat ansvarstagande. Liknande resonemang återfinns redan i 1974 års kulturproposition, där kommunerna istället för att styras av staten skulle ges utrymme att formulera lokala kulturmål baserade på egna förutsättningar. Dessa lokala mål skulle i sin tur bidra till ett breddat lokalt och civilt engagemang genom utökade möjligheter till självorganisering (se Prop. 1974:28, s. 306f).²⁵

Utifrån de politiska motiveringarna framträder tydliga riktningar för hur den offentliga aktören och förvaltningen ska verka för ett breddat inflytande i frågor som rör kultur och indirekt kulturmiljöarbete. Att vidga synen på vilka aktörer som har berörts och berörs av kulturfrågor finns därmed närvarande som en drivkraft när det gäller att utveckla kulturpolitiken. Detta skulle kunna sammanfattas i två parallella aspekter: säkerställande av den offentliga aktörens handlande kontra utrymme för egenmakt hos medborgarna.

Huvudmotiven i den nya kulturpropositionen var att verka för ”kulturell mångfald” och att främja ”ett levande kulturarv” samt bidra till ”allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet” (Prop. 2009/10:3, s. 1). Detta kan jämföras med tidigare kulturpropositioners formuleringar där kulturpolitiken istället skulle ”i ökad utsträckning utformas med hänsyn till utsatta gruppers behov” (Prop. 1974:28, s. 1) respektive att ”tillgängligheten för medborgarna” skulle öka (Prop. 1996/97:3, s. 1). Generellt framförs kulturpolitiken som ett medel för medborgarnas lika tillgång till kulturen, men motiv om tillgänglighet har även använts som ett verktyg för att utjämna existerande ojämlikheter i samhället.

Att tilldela ideella aktörer en viktig och legitim roll som kulturutövare har gjorts konsekvent sedan den första

²⁵ ”Studiecirkelverksamhet” och ”amatörverksamhet i andra former” blir explicit omnämnt, vilka gavs ett eget textavsnitt (Prop. 1974:28, s. 307ff).

kulturpropositionen från mitten av 1970-talet framställde de ideella aktörerna som nyckelaktörer (Prop. 1974:28, s. 1). Det kan också tolkas som en strategi för att efterfråga ett organiserat engagemang som förväntas bidra med något annat än det som det offentliga kan göra. Inte minst framhölls de ideella aktörernas betydelse i förhållande till målformuleringen gällande att stärka eftersatta gruppers möjligheter till kultur i 1974 års kulturproposition (Ibid.). Betoningen av ideella krafter som aktörer har dock gått från att betona ett organiserat ideellt engagemang till att betona enskilda och sedan tillbaka till ett organiserat ideellt engagemang. I 1996/97 års kulturproposition betonades snarare än organiserade aktörer kulturlivets eldsjälar och deras betydelse för den lokala kulturen (se Prop. 1996/97:3).

Legitimiteten likväl som den centrala betydelsen av en civil aktörposition har blivit alltjämt befast genom kulturpolitikens utveckling från 1974 till 2010. I kulturutredningen och den efterföljande kulturpropositionen från 2009/10 lyftes ideella aktörer för första gången fram utifrån formuleringar om det civila samhället, vilket förefaller vara en anpassning till ett mer etablerat språkbruk men som också kan tolkas som ett medel att markera en avhängd motpart till det offentliga (se diskussion i avsnitt 3.1).

Med det som kulturpropositionen år 2009 lade fram som portföljmodellen, vilken sedan har kommit att utvecklas som kultursamverkansmodellen, var avsikten att genom att flytta över statliga medel ner till regionala självstyrenivån så skulle kulturen föras (ännu) närmare medborgarna och möjliggöra en ökande grad av decentralisering. På samma tema fördes i kulturutredningen även fram att ”för att öka medborgarnas engagemang i kulturfrågorna och ge kulturpolitiken mer av en helhetssyn rekommenderar vi att regeringen på sikt prövar möjligheten att integrera kulturpolitiken i ett bredare politiskt sammanhang” (SOU 2009:16 s. 18). Det bredare sammanhang handlade om att låta kultur som politiskt fråga även integreras i andra politikområden (se även termen aspektpolitik). Liknande resonemang förekom även i kulturutredningen från 1990-talet (SOU 1995:84) men utvecklades i och med den rådande kulturpolitiken.

Vad staten vill med kulturmiljöarbete

I de olika versionerna av de kulturpolitiska målen har det återkommande funnits ett explicit mål som rör kulturarvsförvaltning och kulturmiljöarbete (se bilaga 3). Detta mål formulerades i 1974 års proposition som ”bevarandemålet” men har senare formulerats som ”kulturarvsmålet” (Prop. 1996/97:3, Prop. 2009/10:3). Även om bevarande varit en central dimension betonad i alla tre versioner, har betoningen dock gått mot att föra fram kulturmiljö och kulturarv som anspråk som även inbegriper frågor om utveckling. Här finns likheter med förändringen av de politiska målen för kulturmiljöarbetet som jag diskuterade i kapitel 5. Den succesiva förflyttningen gällande anspråk på kulturarv har gått från att ”garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs” (Prop. 1974:38), till att ”bevara och bruka kulturarvet” (Prop. 1996/97:3) och senare till att ”främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas” (Prop. 2009/10:3). Kulturarv har med den politiska utvecklingen etablerats som det centrala begreppet att formulera avsikter med bevarande och kulturmiljöarbetets praktik.

De två senaste kulturutredningarna har båda betonat vikten av att ge kulturmiljö- och kulturarvsfrågor en starkare ställning i samhället och inom kulturpolitiken (SOU 2009:16, s. 35, SOU 1995:84, s. 313). Förflyttningen vill jag knyta till att dels omfatta ett mer integrerat samtidsperspektiv på vad utpekande av kulturmiljöer och kulturarv ska bidra till och utgöra, dels utveckla en mer artikulerad samhällsposition för verksamheten. Genom hela den studerade tidsperioden, och även längre tillbaka, återfinns ett identifierbart och politiskt reproducerat motiv om att markera och stärka kulturmiljöarbetets samhällsroll och politiska betydelse. Kulturmiljöarbetet ska med detta ges ett bredare perspektiv än vad som har varit praxis, både gällande vilka aktörer som har mobiliserats men även hur den offentliga verksamheten har fokuserat arbetet.

I 1974 års proposition återfanns det förslag som kom att genomföras som länsantikvariereformen ett par år senare.²⁶ Denna

²⁶ Detta var något som RAÄ i sitt remissyttrande hade motsatt sig utifrån bedömningen att det skulle leda till en mer komplicerad och byråkratisk process samt att myndighetens experter ändå skulle behöva granska kulturmiljöfrågorna.

reform kan tolkas som att organisatoriska omstruktureringar och nya ramar för handlande sågs som den viktigaste förändringskraften. Den politiska önskan om utveckling, legitimitet och förnyelse har därefter omsatts som en idé om ett folkligt engagemang som det centrala att verka för. Med 1995 års kulturutredning formulerades betydelsen av den enskildas engagemang i kulturmiljöarbetet [kulturmiljövården], och att: ”den enskilda människans intresse för den egna bygden leder ofta till ett aktivt engagemang och ansvarstagande” (SOU 1995:84, s. 313). För att åstadkomma ett ökat engagemang hos andra utanför det offentliga förvaltningsuppdraget avsågs att ”bygga upp kunskap, förståelse och historisk medvetenhet såväl hos medborgarna som inom övriga samhällssektorer, samt att ge enskilda människor, organisationer och myndigheter verktyg att aktivt förvalta och omsätta denna insikt i dagens verklighet” (Ibid.). Ett brett stöd i den allmänna opinionen sågs som en garant för ett starkt kulturmiljöarbete. Detta hänger också ihop med hur det i propositionernas betoning av civila aktörers roll återfinns en idé om vidgning av det offentliga kulturmiljöarbetets etablerade praktik som tar sig bortom gränserna för den offentliga organiseringen.

Även i den senaste kulturpropositionen fanns liknande formuleringar med:

En av regeringens kulturpolitiska prioriteringar är att värna kulturarvet för framtiden. I det ligger att skapa förutsättningar för att kulturarvet ska kunna bevaras och göras tillgängligt, men också att verka för att medborgarnas engagemang och intresse för kulturarvet ökar.

(Prop. 2009/10:3, s. 25)

I relation till detta framhölls att de offentliga verksamheterna inom kulturmiljöarbetet hade ett särskilt ansvar att säkerställa ”allas tillgång till kulturarvet och möjlighet till delaktighet” samt att det var ”viktigt att kulturarvet görs begripligt och angeläget för så många medborgare som möjligt” (Prop. 2009/10:3, s. 25). Den offentliga och professionella aktören behövde tydligare verka för detta.

”Speciallagstiftningen har enligt ämbetet tillkommit för att skydda övergripande nationella intressen och tillvaratagandet av dessa intressen bör därför i första hand åvila den centrala myndigheten.” (Prop. 1974:28, s. 187)

Kulturmiljöarbetets naturliga hemvist förefaller därmed vara mellan de statliga åtagandena och det ideella engagemanget. Formerna för detta är dock oklara, och kan tolkas på en skala mellan att vara löfte om ett reellt inflytande till att nyttjas för få en förankrad acceptans för det som görs av den offentliga förvaltningen. Samtidigt påtalas att samspelet mellan det ideella och det professionella behöver fortsatt utvecklas, likaså gällande samverkan mellan regionala museer och länsstyrelse (se Prop. 2016/17:116). Betoningen på samverkan är dock återkommande och inte minst relationen till hembygdsrörelsen. I 1974 års kulturproposition betonades värdet av att det regionala museet/länsmuseet såväl länsstyrelsen (som blivande kulturmiljöaktör) hade goda kontakter med hembygdsrörelsen för att gagna ett viktigt erfarenhetsutbyte (Prop. 1974:28, s. 356). När den nu gällande kulturpropositionen diskuterade civilsamhällets roll som viktig aktör inom kulturmiljöarbetet skrev man återigen fram hembygdsrörelsen som nyckelaktör (Prop. 2009/10:3, s. 75). Jämfört med de första två kulturpropositionerna har den politiska betoningen idag ökat gällande att det är med medborgare som dialog ska föras. I de båda äldre kulturpropositionerna skrevs mobiliseringen av andra aktörer inom kulturmiljöarbetet i första hand fram som samverkan mellan myndigheter och andra institutioner samt med organiserade ideella aktörer (explicit hembygdsrörelsen).

Den förda politikens anspråk på kulturarv

1974 års bevarandemål lyfte fram att statens insatser skulle gälla ”hela samhällets historia och inte bara den s.k. högreståndskulturen” (Prop. 1974:28, s. 301). Explicit omnämndes ”det gamla bondesamhället” och ”den framväxande industrialismen” med ”därmed sammanhängande folkrörelser” (Ibid., s. 301). När kulturpolitiken uppdaterades cirka tjugo år senare återfanns innehåll om att statens insatser skulle riktas mot: ”jämna ut de skillnader som finns mellan olika grupper av människor när det gäller bevarandet av och tillgången till kulturarvet” (Prop. 1996/97:3, s. 130). Särskilda insatser skulle enligt dessa resonemang läggas på att med det offentliga åtagandet säkerställa allas tillgång till kulturmiljöarbetets verksamhet. En mer

jämlik tillgång berörde också vilka anspråk på kulturarv och kulturmiljö som auktoriserades genom den institutionella praktiken.

[...] att kulturminnesvården i dag bör betraktas i ett vidare sammanhang än det som traditionellt varit brukligt. Tidigare inriktades kulturminnesvården främst på skyddandet och bevarandet av vissa utvalda objekt som uppfyllde bestämda konstnärliga eller kulturhistoriska kriterier. Succesivt har det emellertid kommit att inriktas alltmer på hela den av människan uppbyggda och påverkade miljön.

(Prop. 1974:28, s. 351)

Med 1990-talets kulturpolitik vidgades de potentiella anspråken ytterligare genom att kulturarv skrevs fram som ”det materiella och det immateriella, det skolat konstnärliga och det folkliga, det unika och det vanliga” (Prop. 1996/97, s. 130). Här signalerades att de rimliga anspråken är de som görs genom ett medskapande och i en förhandling mellan olika aktörer. Den beslutsfattande processen ska säkerställa dialog och erfarenhetsutbyte, vilket är snarlikt de idéer som omsattes i inriktningsdokumenten för lagtillämpning (se föregående kapitel). Kulturarv blir med de politiska resonemangen något som borde avgöras tillsammans av kulturinstitutionerna, medborgarna och samhället i stort (Ibid.). En sådan inställning har blivit en tydligare markerat med den senaste kulturpropositionen där kulturmiljöer och kulturarv beskrevs som i ständig rörelse och omförhandling: ”ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att det förs ett öppet samtal om dessa tolkningar och vad de representerar” (Prop. 2009/10:3, s. 30). Kulturarv formuleras som ”allt från fysiska miljöer, kulturminnen och arkiv- och föremålssamlingar till berättelser, traditioner, föreställningar och konstnärliga uttryck”, det gemensamma var dock att det är ”samhällets minnen” (Ibid.).

En vidgning gällande vilken tolkning av kulturarv som har möjliggjorts av det professionella framstår som en reproducerad idé. Med betoningen på kulturarv har konsekvent även en sammankoppling mellan kulturarv och identitet hävdats - ”kulturarvets betydelse hör samman med den kulturella identiteten” (Prop. 1996/97:3, s. 131). Relationerna mellan dessa handlade om att kopplingen till det förflutna ansågs fungera som en grund för identitet

och känsla av förankring i samvaron (SOU 1995:84, s. 46f). Samtidigt som propositionen betonade att identiteten både är ”det ärvda och det förvärvda” (Ibid.). Även i 1974 års kulturpolitik formulerades en snarlik relation och funktion mellan kulturmiljö och individen: bevarande av kulturmiljö och historisk kontinuitet i den fysiska miljön gavs motiv om att ge den enskilde en känsla av trygghet och förankring (Prop. 1974:28, s. 301). I 1995 års kulturutredning underströks dock att kulturarv inte kunde förstås som något enhetligt och entydigt utan att olika grupper var bärare av olika kulturarv samt att kulturpolitikens uppdrag var att främja dessa (SOU 1995:84, s. 39).²⁷ Samtidigt skulle politiken verka för att ojämlika möjligheter bröts och att synliggöra normer kring vem som egentligen gjordes representerad genom kulturarvsutpekanden (Prop. 1996/97:3).

Anspråket på kulturmiljö och kulturarv har således succesivt vidgats och även gjorts mer diffust – det kan i praktiken vara det mesta, samtidigt som det offentliga kulturmiljöarbetets laginstrument visade på specifika innebördstolkningar. Dessa handlade, såsom kapitel 5 diskuterade, i hög grad om materiella uttryck kopplade till kulturhistoriska värden och bevarade genom utpekande av kulturresevat, byggnads – och fornminne och särskilt skyddade kulturmiljöer. Definitionen av kulturarv går, enligt den förda politiken, implicit tillbaka till det som kan tilldelas en funktion som samhällets (kollektiva) minnen och där tolkningen ska göras gemensamt mellan olika aktörer.

Med kulturarvspropositionen 2016/17:116 lade staten, genom Kulturdepartementet, fram kulturarv som ett särskilt politikområde inom den allmänna kulturpolitiken. Propositionen utgick från ett motiv om att ge en ”ny inriktning” för kulturarvspolitiken samt att denna politik ”bör utgå från en förståelse av kulturarvet som i högre utsträckning än tidigare är öppen för olika perspektiv och förhållningssätt” (Prop. 2016/17:116, s. 52). Det stadgades att ”kulturarvets många olika potentiella värden och möjliga betydelser bör bejakas, utan att företräde lämnas för någon av dessa” (Ibid.).

²⁷ Inom ramen för dessa diskussioner betonades även betydelsen av att undvika skrivningar om kulturarvet i bestämd form och istället betona kulturarv i obestämd form, för att därmed tydligare signalera den dynamiska processen (SOU 1995:84, Grundberg 2004).

Kulturarv framstod genom dessa resonemang som ”spår och uttryck av det förflutna” som tilldelas ett värde av olika aktörer och därmed väljs ut samt ges specifik status (Prop. 2016/17:116, s. 58f). Med utsagan initierades samtidigt ett resonemang om att avgränsningar av anspråk på kulturarv alltid är nödvändiga eftersom resurser är ändliga, men att detta urval måste göras genom en dialog. ”De avgränsningar av vad som ska räknas till kulturarvet som krävs i praktisk verksamhet, måste så långt det är möjligt få göras i det civila samhället och av de professionella inom kulturarvsområdet” (Ibid., s. 57).

De mer samtida politiska formuleringarna har, som jag har påvisat, anlagt ett mer neutraliserande perspektiv på tillhörighet i det nationella. Innebörden av ett delat, gemensamt kulturarv har luckrats upp genom idén om olika kulturarv som parallellt möjliga. Överordnat är att erkänna att tolkningen kring kulturarv och kulturmiljö inte är fast utan något som (bör) förhandlas i samhället. Kulturarv behöver i den bemärkelse samtidigt uppmärksammas som ett redskap att skapa gemenskap och samhörighet men också som en kritisk utgångspunkt för att ifrågasätta föreställda gemenskaper (Prop. 2016/17:116, s. 67). I kulturarvspropositionen ägnades ett specifikt avsnitt åt de nationella minoriteterna, i avsikt att stärka de nationella minoriteternas ställning samt möjlighet till egen kultur och kulturarvsarbete. ”Det samiska folket och de nationella minoriteterna [...] behöver aktivt synliggöras i samhället både i egenskap av egna kulturarv och som en del av vårt gemensamma kulturarv” (Ibid., s. 76). Riksantikvarieämbetets prioritering av de nationella minoriteterna när det gäller det nya kulturarvsbidraget, vilket kapitel 5 diskuterade, får tolkas i linje med en sådan strategi samt att det ansetts viktigt att mobilisera nya kulturmiljöaktörer genom att uppmuntra ytterligare ideellt engagemang. De grupper som genom lagstiftning getts en egen ställning i samhället har därmed även getts en egen ställning inom kulturpolitiken.

Summering av de politiska strävandena

Med kulturpolitikens utveckling och kontinuitet kan jag sammanfattningsvis identifiera att flera av de aspekter som jag diskuterade med hjälp av tidigare forskning i kapitel 2, och även

kapitel 3, har getts ett uttryck som motiv för delaktighet. Dessa vill jag synliggöra som att avsikten med politiken är att verka för erkännande av fler röster, att vidga idéer om vilka anspråk som kan föras fram på kulturarv och kulturmiljö samt att bättre förankra ett offentligt åtagande genom att hävda det som en praktik som ska ske i samverkan mellan olika aktörer. Kontaktytor som behöver upprättas för politikens genomförande blir delvis höljd i osäkerhet. Inte minst handlar denna osäkerhet om hur möten ska säkerställas och vilka (ytterligare) aktörer som ska bemötas av de offentliga aktörerna. Delaktighet och ett delat ansvarstagande för kulturmiljö- och kulturarvsfrågor förefaller dock gå hand i hand med kulturpolitikens själva etablerande. En alldeles särskild kontinuitet kan ur detta skönjas, där det redan innan delaktighetsmålet blev politiskt formulerat fanns en tydlig idé om hur kulturmiljöarbetet borde riktas och inriktas gällande fler aktörers aktiva del i kulturmiljöarbetet.

Tabell 9. Politiska styrningar av kulturmiljöarbetets innehåll och praktik

Prop.	1974:28	1996/97:3	2009/10:3	2016/17:116
Aktörskap i fokus	Offentliga aktörer De ideella aktörerna Medborgarna	Offentliga aktörer Medborgarna Eldsjälar och ideella aktörer	Offentliga aktörer Civila samhället Medborgarna Andra myndigheter	Det civila samhället Institutioner Andra myndigheter
Potentiella kontaktytor	Informella mellan ideella aktörer, regionalt museum, länsstyrelse (efter 1976)	Informella mellan institutionella och ideella aktörer Implicit löfte om dialog	Implicit löfte om dialog Kontaktytan som oreglerad men efterfrågad	Implicit löfte om dialog Kontaktytan som oreglerad men efterfrågad
Anspråk på kulturarv	<i>"garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs"</i>	<i>"bevara och bruka kulturarvet"</i> <i>"det materiella och det immateriella, det skolat konstnärliga och det folkliga, det unika och det vanliga"</i> Anspråk avgörs av kulturinstitutioner, medborgare och samhället i stort	<i>"främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas"</i>	<i>"spår och uttryck av det förflutna"</i> som tilldelas ett hävdat värde En öppen tolkning och omtolkning av materiella och immateriella företeelser Utfallet av ett samspel mellan det civila samhället och den professionella verksamheten

6.3 Regleringsbrevens styrning av myndighetsutövandet

Den allmänna kulturpolitiken samt den specifika kulturarvspolitiken ålägger således kulturmiljöarbetet flera uppgifter utöver de politiska verksamhetsmålen såsom redogjordes för i föregående kapitel. Inte minst har detta nu visats sig handla om vad kulturmiljö och kulturarv ska bidra till och möjliggöra. Kulturmiljöarbetet tar sig med detta även mot mer implicita mål om att skapa tidsmässiga relationer mellan plats och människor. Det kulturpolitiken inte har gjort är att specificera tydliga verksamhetsöversättningar för de offentliga aktörerna. Så länge kulturmiljöarbetet befinner sig på den kulturpolitiska arenan får innehållsskrivningarna i första hand tolkas som önskvärda (ideologiskt drivna) inriktningar av, och prioriteringar för, vad det offentliga förvaltningsuppdraget ska styras av.

I resterande del av kapitlet tar jag min utgångspunkt i att analysera hur delaktighetsmålet fått ytterligare konkretion genom mål, återrapporteringar och prioriterade uppdrag genom regleringsbreven till Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelserna 1997 till 2017.

Det offentligas åtagande med en mer generell inriktning

I regleringsbrevet till Riksantikvarieämbetet 2015 lyftes samhörighet mellan människor samt mellan människor och miljö fram som den övergripande formuleringen gällande den centrala myndighetens arbete och uppdrag. Denna formulering skulle verka som kraft för ambitionen om ett arbete med och för ett levande kulturarv (Regleringsbrev RAÄ 2015). Idén om att kulturarv ska skapa samhörighet är i mångt och mycket en etablerad föreställning av vad kulturarv kan tänkas göra i samhället (jämför kapitel 3:s diskussion), samtidigt är det något som politiskt har tonats ner under den studerade tidsperioden. Utvecklingen har i detta avseende gått via betoning av olika grupperas kulturarv och antydningar om att olikhet behöver synliggöras. Återkommande uppdrag under 2000-talets första decennium har handlat om att myndighetsutövningen ska verka för ökande ”jämställdhets- och mångfaldsintegrering” (Regleringsbrev RAÄ 2006-2008), samt främja ”etnisk och kulturell mångfald”

(Regleringsbrev RAÄ 2006). Det som rymts i det politiska kulturmiljömålet om mångfald har därmed en potentiell tolkningsinnehåll som både berör vidgade anspråk på kulturarv likväl som erkännandet av en högre grad av olikhet bland allmänheten. Målet skulle i det avseendet hänga samman med en idé om inkludering genom ökad tolerans för olikhet men likväl med en överordnad känsla av att höra ihop.

Längre tillbaka i tiden har de övergripande verksamhetsmålen för Riksantikvarieämbetet varit exakt överensstämmande med de olika politiska mål som formulerats för kulturmiljöarbetet (Prop. 1987/88:104 samt Prop. 1998/99:114 & Prop. 2012/13:96). Under åren 2001 till 2007 var dessa verksamhetsmål även adderade med de kulturpolitiska (Prop. 1996/97:3). De politiska målen har senare år istället flyttats över till myndighetsinstruktionen för Riksantikvarieämbetet (se SFS 2014:1585).²⁸

Även i relation till länsstyrelsernas kulturmiljöarbete har de politiskt formulerade målen tidigare varit inskrivna i regleringsbrevens verksamhetsstyrning. För det regionala myndighetsutövandet har kulturmiljö och kulturarv under senare år blivit en aspekt som ska beaktas i hela den verksamhet som länsstyrelserna ansvarar för (se Regleringsbrev Lst 2016, 2017). Med detta har frågorna utvecklats från att ha varit ett eget måluppfyllelseområde till idag betonas som en integrerad del av andra samhällsintressen. Det anspråk som förts fram ovanifrån avser således att positionera kulturmiljöarbetet som en gemensam myndighetsangelägenhet snarare än ett enskilt sakområde. De senaste åren har inga specifika mål kopplade till kulturmiljöarbetet funnits med gällande länsstyrelsens verksamhet utan det blir genom uppdrag och återrapporteringskrav som ytterligare innehållsstyrning går att identifiera.

Det som hittills har framträtt i genomgången av kopplingen mellan politiskt innehåll och styrning av myndighetsutövning är att det finns en avsaknad av mer detaljerad beskrivning av innehåll kring

²⁸ En sådan justering hänger samman med en förnyad syn på hur den politiska styrningen ska gå till och där mer innehåll ska förläggas i myndighetsinstruktioner medan regleringsbreven ska hållas mer kortfattade. Utgångspunkten är att de politiskt formulerade målen ska verka som styrande för myndigheternas arbete och att regleringsbrevet kompletterar instruktionen (Regleringsbrev RAÄ 2009).

delaktighetsmålet. Mer konkret så menar jag redan här att det genom regleringsbrev inte bereds några egentliga möjligheter för översättningar att bli till, utan att allt ansvar för uttolkande förläggs på mottagaren (organisationen alt. tjänstemannen). Styrningen av delaktighet och dialog får således snarast analyseras och tolkas genom hur formuleringar skrivits in kring riktade uppdrag och målredovisning.

Delaktighet som en prioriterad praktik

För åren 2012 och 2017 har regleringsbrev angivit som ett explicit mål för Riksantikvarieämbetet att kulturmiljöarbetet ska utvecklas och förnyas ”rörande medborgarnas delaktighet och tillgång till en mångfald av kulturmiljöer” (Regleringsbrev RAÄ 2012–2017). Detta mål har ålagt Riksantikvarieämbetet att redovisa hur bidragsgivningen genom kulturmiljövårdsanslaget använts för att särskilt främja en sådan utveckling. Indirekt hanteras alltså utvecklingen genom redovisning av länsstyrelsernas kulturmiljöarbete, och genom att de finansiella medlen blir verktyg för styrning mot delaktighet. Allokering av finansiella resurser framstår som en central möjliggörare av andra aktörers förehavanden och aktörskap inom kulturmiljöarbetet. Med 2017 års inrättande av ”Statsbidrag till kulturarvsarbete” (SFS 2017:628) läggs i förlängningen dock även fokus på den centrala myndighetens arbete med målpuppfyllelsen.

Att med så explicita ordalag ålägga att kulturmiljöarbetet ska utvecklas rörande delaktighet har inte förekommit i äldre regleringsbrev till Riksantikvarieämbetet. Istället har formuleringar funnits om att det arbete som skett inom ramen för särskilda satsningar ska integreras långsiktigt i kulturmiljöarbetet. De satsningar som har lyfts fram är då projekt såsom Industrisamhällets kulturarv, Storstadens arkitektur och kulturmiljö, Det moderna samhällets kulturarv samt Agenda kulturarv (Regleringsbrev RAÄ 2000–2006). Avsikten som kan tolkas har varit att låta projekterfarenheter spridas och omsättas i det ordinarie kulturmiljöarbetet för att utveckla den institutionella praktiken. Parallellt har länsstyrelserna genom sitt regleringsbrev haft i uppdrag att arbeta med att ”redovisa arbetet med att uppmärksamma, ta tillvara och utveckla industrisamhällets

kulturarv”. Detta har inneburit att under pågående projekttid var Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götalands län ålagda att arbeta med insatser för Storstadens arkitektur och kulturmiljö (Regleringsbrev Lst 1999–2001). I nästkommande kapitel om implementering diskuteras dessa satsningar, utifrån deras uttolkningar av delaktighet och vidgade handlingsutrymmen.

När det gäller mer generella verksamhets- och målformuleringar om delaktighet så har dessa kopplats till Riksantikvarieämbetets övergripande arbete med att säkerställa kunskapsuppbyggnad. Vid återrapporeringen av kunskapsuppbyggnadsarbetet har Riksantikvarieämbetet tidigare haft i uppgift att redovisa samt bedöma hur andra aktörer såväl som offentliga kulturmiljöaktörer haft möjlighet att ta del av myndighetsarbetet (Regleringsbrev RAÄ 2000). De andra aktörer som åsyftas har dock inte preciserats gällande vem och hur. Därmed finns ingen direkt överbrygning mellan den politiska agendasättningen in i en direkt verksamhetsstyrning gällande angelägna aktörspositioner och legitima roller. En mer direkt, äldre, formulering om delaktighet har funnits i relation till äldre mål för ”publikarbetet”, där den tidigare verksamhetsgrenen skulle styras mot att ”frågor om kulturarvet skall uppfattas som angelägna och viktiga hos allmänheten samt att delaktigheten i kulturarvet ska öka” (Regleringsbrev RAÄ 2000). I detta sista exempel blir delaktighet snarast möjliggjort genom informationsinsatser och ökad tillgänglighet.

Länsstyrelsernas inriktning för kulturmiljö och delaktighet

Länsstyrelsernas myndighetsuppdrag har som jag redan diskuterat styrts mot en mer integrerad hantering av de olika samhällsintressen som hela myndighetens verksamhet omfattar. En central del av länsstyrelseuppdraget gällande kulturmiljöarbete, och även mer generellt, är att utöva tillsyn. Målen för tillsyn har de senaste åren tydligt formulerats utifrån hur denna ska gå till, med syfte att säkerställa effektivitet och lagenlighet (Regleringsbrev Lst 2016, 2017). År 2017 har detta formulerats som att länsstyrelsen ska arbeta för ”en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet

samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten” (Regleringsbrev Lst 2017). Betoningen på tillsyn och en öppen, effektiv förvaltning kan tolkas som att länsstyrelsernas kulturmiljöarbete mer styrs mot att reglera andra aktörers handlande, att säkerställa de egna lagtillämpningarna samt handläggning knuten till bidragsgivning och tillståndsprövningar.

Från 2014 har länsstyrelserna haft i uppdrag att redovisa ”hur man arbetar och planerar att arbeta för att uppfylla de nya nationella målen för kulturmiljöarbetet” (Regleringsbrev Lst 2014, 2015). Med uppdraget har länsstyrelsen tilldelats ett särskilt ansvar gällande kulturmiljömålen implementering, och myndigheten har ålagts att redovisa till RAÄ hur målen kan brytas ned i ”uppföljningsbara delar” (Ibid.). De senaste åren har formuleringen skärpts och ersatts med att myndigheten ålagts att redovisa detta arbete i relation till hela verksamheten. Dessutom har den enskilda länsstyrelsen varit återrapporteringskyldig gällande hur den arbetat för att uppfylla de politiska verksamhetsmålen. I uppdraget har även ingått att redovisa hur myndigheten ”strategiskt verkar” i samverkan kring kulturmiljöarbetet med ”lokala och regionala aktörer samt nationella myndigheter” (Regleringsbrev Lst 2016, 2017). Mer precist har detta gällt samspelet och dialog avseende kommunala och regionala kulturmiljöunderlag, handlingsplaner och strategier samt de regionala kulturplanerna (Ibid.).

Här ges således en möjlighet för länsstyrelserna att gå in och vara medaktörer i det regionala kulturmiljöansvar som tillfallit landstingen/regionerna genom kultursamverkansmodellen. Därmed fastställs i regleringsbreven en direkt roll för länsstyrelserna (se tidigare diskussion avsnitt 5.3). I detta finns även ett uppdrag som handlar om att främja det kommunala kulturmiljöarbetet samt att stödja lokala aktörer vid framtagande av lokala kunskapsunderlag (Regleringsbrev Lst 2014, 2015). Med regleringsbreven så har länsstyrelsernas tillsynsuppgift således utökats detta identifierar jag som en övergång till en mer proaktiv handlingsstrategi framdriven genom politisk styrning. Samtidigt blir länsstyrelsernas eget handlingsutrymme mer kringskuret och inriktat på kontroll.

Utveckling av myndighetsutövningen centralt och regionalt

Generellt för hela den studerade tiden är att kulturdepartementet har gett Riksantikvarieämbetet, och viss mån även länsstyrelsen, specificerade myndighetsuppdrag. Dessa har dels varit långsiktiga uppdrag som sträckt sig över flera år, dels varit kortsiktiga ettåriga. Kulturmiljöarbetet framträder med de prioriterade uppdragen som betonad del i regional och lokal utveckling (detta är ett återkommande tema varje år under den studerade tidsperioden), sammankopplad till internationella samarbeten med särskilt fokus på den europeiska skalan (i form av EU) och knutet till frågor om långsiktig hållbar samhällsutveckling. Parallellt har det även funnits en tydlig betoning på ökad samverkan, mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna men också med kommunerna samt en sektoriell samverkan mellan kulturmiljöarbete och naturmiljövård.

Gemensamt för dessa samverkansuppdrag är en implicit idé om att kulturmiljöarbetets organisationer behöver förhålla sig mer aktivt till varandra samt i högre grad interagera för att uppfylla det offentliga förvaltningsuppdraget. Om delaktighet ska utgöra en del av detta blir det i så fall som ett delat ansvar och genom samverkan kring den sanktionerade verksamheten. I styrningen har det därmed, från och till, funnits en ambition om att nå nya aktörer genom kulturmiljöarbetet, samt att det offentliga åtagandet även ska befästa sin demokratiska uppgift om att säkra allas intressen. Med 1996/97 års kulturproposition fördes kulturarvets demokratiska funktion fram explicit och detta återfanns följande år i regleringsbrevet till Riksantikvarieämbetet. Detta tog sig uttryck inte minst i utarbetande av strategier för att göra myndighetsverksamheten mer angelägen men även mer anpassad för att nå aktörer och medborgare som inte tidigare nåtts (Regleringsbrev RAÄ 1997). För strategiarbetet föreslogs att kategorier om kön, klass, kulturell bakgrund samt generation skulle användas och synliggöras (Ibid.).

Betoningen av det civila samhället som fördes in som en del av det kulturpolitiska språkbruket i och med propositionen 2009/10:3, blev synlig i regleringsbrevet från år 2011 (Regleringsbrev RAÄ 2011). Explicita uppdrag inom ramen för detta har varit att tillsammans med

bl.a. Statens kulturråd lyfta fram ”de goda exemplen” på samverkan mellan kulturinstitutioner och det civila samhället, vilket resulterade i en sampublicering ”Kulturinstitutionerna och det civila samhället” (Kulturrådet 2012). Efter detta blev samverkan ”med ideella organisationer och andra delar av det civila samhället” en del av organisationsstyrningen för den centrala myndigheten mellan 2011 till 2013 (Regleringsbrev RAÄ 2011–2013). År 2014 blev det, som tidigare nämnts, infogat i myndighetsinstruktionen (SFS 2014:1585). Längre tillbaka i tiden har istället ideella aktörer formulerats som andra kulturmiljöaktörer alternativt ideella organisationer, och då varit knutna till finansiell styrning (se kapitel 5).

Utveckling av samverkansformer har återkommande betonats i flera uppdrag och riktade mål för både Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Regleringsbrevens innehållstyrning har således berört interaktion och samordning mellan flera aktörer. Inte minst gällande senare års uppdrag till Riksantikvarieämbetet om att skapa en vision för ”Ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete”, vilket var ett längre uppdrag mellan 2014 och 2016 med ett genomförande baserat på ”samverkan med länsstyrelserna och i bred dialog med övriga aktörer” (Regleringsbrev RAÄ 2014). Visionen handlade om att utveckla kulturmiljöarbetet och i den ursprungliga beskrivningen kopplades det till de reviderade politiska kulturmiljömålen. För år 2017 låg uppdraget sedan som något som skulle redovisas med avseende på hur visionsarbetet fortlöpte på myndigheten och i samverkan med övriga aktörer (Regleringsbrev RAÄ 2017). Riksantikvarieämbetet ålades utifrån uppdraget att ”analysera samspelet mellan nationell, regional och kommunal nivå inom kulturmiljöarbetet” samt utveckla en vision fram till år 2030 utifrån rådande ekonomiska och organisatoriska ramar för det offentliga kulturmiljöarbetet (Regleringsbrev RAÄ 2014). (Jag återkommer i nästa kapitel till hur Riksantikvarieämbetet tolkade detta.)

Fler styrda uppdrag som handlat om att utveckla det offentliga åtagandet och samverkansformer fanns mellan åren 2010 och 2011. År 2010 ålades Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i deras respektive regleringsbrev att utveckla samverkan inom kulturmiljöarbetet. Detta kom att kallas uppdrag 70 efter det nummer det hade i länsstyrelsernas regleringsbrev. Av uppdragsbeskrivningen stadgades

att myndigheterna tillsammans skulle utarbeta ett program med syfte att skapa ökad samordning för ”att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet” (Regleringsbrev RAÄ 2010). Myndigheterna skulle gemensamt ”i bred samverkan med berörda parter” arbeta fram förslag på hur de kunde verka för att ”stärka de humanistiska och historiska perspektiven i arbetet för en hållbar samhällsutveckling samt hur kulturarvet och kulturmiljön kan bidra till att skapa goda livsmiljöer” (Regleringsbrev RAÄ 2010, respektive Regleringsbrev Lst 2010, 2011). Uppdraget föregicks av att Länsstyrelsen i Södermanlands län året innan hade i uppgift att ”se över arbetsformer och samarbetsformer för kulturmiljöfunktionerna på länsstyrelserna” (Regleringsbrev Lst 2009). (Jag återkommer till dessa uppdragsredovisningar i nästa kapitel gällande uttolkningen.)

Avslutningsvis, gällande hur regleringsbreven använts som ett verktyg för styrning av kulturmiljöarbetet, kan jag konstatera att delaktighet fortsatt är diffust i avseendet implementering och i förlängningen en praktik. De senaste årens tydliga styrning av att de nationella kulturmiljömålen ska följas upp och redovisas, gör frågan om delaktighet till en del av det som länsstyrelsen ska synliggöra i verksamheten. I övrigt blir det kulturmiljöarbete som länsstyrelserna ska arbeta med inte direkt tilldelat uppdrag kopplat till delaktighet och dialog. Samtidigt har det framkommit bakåt i tiden att äldre bedrivna satsningar inom området torde ha genererat erfarenheter och att dessa skulle integreras i den ordinarie handläggningen.

6.4 Avslut: Styrningen och det offentliga utövandet

I kapitlet har kulturmiljöarbetets delaktighetsmål satts in i sammanhanget av den allmänna kulturpolitiken. Min avsikt har varit att utforska idén kring statens styrning av kulturmiljöarbetet, och hur delaktighet rört sig i processer av översättningar mellan förd politik och önskvärd praktik. På samma sätt som Frenander (2011) och Jacobsson (2014) diskuterade kulturpolitiken som statens styrning ”på avstånd” (se avsnitt 6.1) går det även att karaktärisera styrningens avsaknad av konkretion gällande kulturmiljöarbetet. Därmed finns ett mellanrum mellan det som av den förda politiken definierats som

avsiktsförklaringar och vad som översatts in i direkta formuleringar i regleringsbrevens åläggande till myndighetsutövandet. Följden blir att det är mottagaren (den myndighetsutövande aktören) i styrningskedjan som åläggs arbetet med att uttolka och översätta hur delaktighet och övriga mål för kulturmiljöarbetet ska tolkas och implementeras. Idén om att kulturmiljöarbetet ska utvecklas gällande delaktighet finns dock närvarande genom regleringsbrevens riktade uppdrag till myndigheterna, vilket både handlat om att erfarenheter från tidigare drivna projektsatsningar (återkommer i nästkommande kapitel) ska integreras i den dagliga praktiken och om att medborgarnas delaktighet mer generellt ska öka. Med de senaste fem årens utveckling har delaktighetsmålet getts en explicit styrning in i länsstyrelsernas och Riksantikvarieämbetets verksamhet, vilket har knutit de politiska verksamhetsmålen till något som ska återrapporeras gällande implementering och operationalisering.

Sammantaget har kulturpolitiken återkommande genererat en uppfattning om att det som är kulturmiljöarbetets etablerade praktik behöver förändras och att praxis behöver ifrågasättas. Idén om omdaning handlar både om vilka aktörer som i praktiken mobiliseras och om vad som åstadkoms i kontakten mellan aktörer. Utifrån detta vill jag hävda att så som delaktighet skrivits fram gällande inflytande och engagemang finns en historisk kontinuitet i den förda politikens betoning av offentliga och ideella aktörer som nyckelaktörer. En röd tråd kan identifieras mellan 1974års idé om decentralisering och samverkan mellan de regionala aktörerna och ideella engagemang, till 2010-talets propositioner om ansvarsfördelning, gemensamma urvalsprocesser och förstärkta handlingsmöjligheter för andra regionala och lokala aktörer. Kulturmiljöarbetet blir utifrån sådana utsagor definierat som ett offentligt åtagande som ska hanteras utifrån kombinationen av det ideella engagemanget och det professionella hanterandet.

Decentralisering, möten och samverkan mellan aktörer är det som ska omförhandla den institutionella praktiken till att bättre möta marginaliserade grupper och att styra upp åtagandet för att generera till ett större lokalt engagemang för frågorna. Sådana möten lämnas dock oreglerade och med ett odefinierat löfte kring vilket inflytande ideella (och andra) aktörer ska ha på myndighetsuppdragens innehåll

och genomförande. I slutändan blir det således (återigen) en bedömningsfråga för respektive myndighet att hantera det som politiken fört fram som en angelägen prioritering. Länsstyrelsernas uppdrag har under den studerade tiden fått en ökad betoning på den effektiva tillsynsrollen och vidgningar gällande att verka gentemot kommuner, landsting och regioner. Utvecklingen är dubbeltidig eftersom den både indikerar en mer teknisk syn på kulturmiljöarbetet vilken knyter handläggningen till bidragsgivning och lagutövning enkom, samtidigt som rådgivande uppdrag kan tolkas som tillämpning av en mer proaktiv handlingsstrategi gällande att säkra upp hur kulturmiljöarbetet tolkas av regionala och lokala aktörer.

Kulturmiljöarbetets betydelse skrivs genom kulturpolitiken fram som kopplat till individen och som att utgöra "samhällets minnen". Förändringen av den etablerade praktiken handlar i detta avseende även om att nyttja det offentliga för att bryta skevheter som reproducerats gällande vilka anspråk på kulturarv som möjliggörs och möjliggjorts i det gemensamma historieskrivandet. Vidgningen gällande det offentliga kulturmiljöarbetets uppmärksamhet har under de senare åren med politiken rört sig till de grupper som av lagstiftning identifierats som nationella minoriteter men har tidigare mer generellt handlat om "eftersatta grupper" och att säkerställa mångfald i dess olika innebörder (kultur, etnicitet, ålder, plats). Kulturmiljöarbetet ska i den inkluderande versionen inte reproducera olikhet utan snarare öppenhet och samtidigt möjliggöra att känsla av samhörigheten stärks.

Kapitel 7. Policyimplementeringen och identifierade möjligheter

Min avsikt är nu att gå vidare till att synliggöra policyimplementeringen, och att tolka vilka möjligheter respektive begränsningar som framträder i offentliga aktörers utsagor gällande kulturmiljöarbetet och dess utveckling. Därmed flyttas mitt fokus från det kulturmiljöarbete som reglerats och styrts till det kulturmiljöarbete som uttolkats. Utförandet tar sig med andra ord från idéer knutna till de policyformulerade aktörerna till vad som de verksamhetsansvariga aktörerna ger uttryck för. Kapitlet handlar om att undersöka vilka erfarenheter och tolkningsinnebörder som delaktighetsmålet generat under den studerade tidsperioden och hur dialog och kollektivt beslutsfattande har infogats in i aktiviteter och handlingar. Den beskrivande delen av kapitlet är i det avseendet även en granskning av riktade insatser för kulturmiljöarbetets utveckling under den studerade tidsperioden. Slutligen undersöker jag även vilka aspekter som framhävs av verkställande myndigheter och tjänstemän som de mest centrala för delaktighetsmålet operationalisering.

7.1 Riktade satsningar och policyimplementering

Med 1990-talets och 2000-talets ökade politiska betoning på delaktighet som ett mål för kulturmiljöarbetet, ställdes kulturmiljöarbetets inriktning potentiellt inför en omvärdering av de myndighetsutövande aktörerna. Ett sådant påstående vill jag knyta till den rörelse som varit inom hur det offentliga åtagandet ska stadgas och hur det ska utvecklas i samklang med de politiska idéerna om innehåll. Den senaste tjuogoettåriga perioden har för kulturarvsförvaltningen och kulturmiljöarbetet inneburit ett antal riktade satsningar. Detta är något som särskilt gäller tiden mellan de båda kulturpropositionerna, det vill säga 1997 till 2009, och jag vill hävda

att den senaste tidsperioden i högre grad karaktäriserats av politiska reformer än av verksamhetsdrivna satsningar. De politiska reformer som avses är artikulering av nya ansvarsroller men även nya ekonomiska incitament som haft avsikt att utöka handlingsutrymmen och utövande av aktörskap hos fler utpekade nyckelaktörer.

Avhandlingens första fallstudie (kapitel 8) om satsningen Kalejdoskop utgör emellertid ett undantag, samtidigt som det bör påpekas att Kalejdoskop har drivits med andra finansiella medel än genom ramanslagen.

Sätts de genomförda satsningarna ihop så utgör de totalt fem olika satsningar som på ett eller annat sätt försökt implementera och uttolka de politiska målen om delaktighet och ökat engagemang i kulturmiljöarbetet. Dessa fem satsningar är Industrisamhällets kulturarv, Storstadens arkitektur och kulturmiljö, Det moderna samhällets kulturarv, Agenda kulturarv samt Kalejdoskop. Därtill har ett antal medborgarundersökningar genomförts på uppdrag av de offentliga kulturmiljöaktörerna. Gemensamt för dem alla är att de är nationella per definition eftersom de har drivits inom ramen det offentliga kulturmiljöarbetets myndighetsuppdrag. Däremot har det funnits en variation mellan att initiativet har kommit ovanifrån, av Kulturdepartementet, eller att satsningen har initierats inifrån, av Riksantikvarieämbetet och/eller länsstyrelserna. I vissa fall har de regionala museerna och ideella aktörer varit involverade.

Medborgarundersökning som delaktighet?

Ett centralt tema för kulturmiljöarbetet som skrevs fram i den förra kulturpropositionen (Prop. 1996/97:3) var det om att en stark folklig opinion sågs som en garant för ett långsiktigt bevarande. Detta förefaller ha varit något som togs emot av de offentliga kulturmiljöaktörerna som en idé om att nya redskap behövdes för att möta den politiska strategin. Under det tidiga 2000-talet genomfördes flera medborgarundersökningar för att undersöka allmänhetens inställning och intresse kring kulturmiljöfrågor. Undersökningarna kan i sig ses som tillfälliga kontaktytor som upprättats mellan den offentliga verksamheten och medborgarna, där dialog och delaktighet inte minst omsattes som en idé om konsultation.

År 1998 genomfördes projektet Svenska folkets egen K-märkning, vilket skedde mot bakgrund av att det samma år var kulturår. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götaland kan detta ses som ”ett av de första försöken att öka delaktigheten och förståelsen hos medborgarna för kulturarvsarbetet” (Länsstyrelsen i Västra Götaland 2006, s. 4). Projektet var ett samarbetsprojekt mellan Riksantikvarieämbetet och kulturdepartementets satsning ”Kultur i hela landet”. Avsikten var att väcka engagemanget för kulturmiljö och undersöka vad ”svenska folket egentligen värdesätter i sin historia”, det fanns därmed ingen direkt koppling till att de föreslagna miljöerna skulle skyddas (Länsstyrelsen i Västra Götaland 2006). Metodmässigt bestod projektet i att med hjälp av en förtryckt blankett kunde allmänheten fylla i förslag på vad som borde K-märkas²⁹. Blanketten hade en tillhörande folder som kort presenterade att kulturmiljöer kunde vara allt från ishockeyrinkar och järnvägsövergångar till slott och herrgårdar, dessutom fanns en kort beskrivning kring hur det offentliga kulturmiljöarbetet var organiserat samt vilka laginstrument som fanns att tillgå för bevarande (Ibid.).

Fler medborgarundersökningar genomfördes några år senare och dessa var mer övergripande. Dels genomförde Riksantikvarieämbetet, genom Statistiska Centralbyrån, en medborgarundersökning år 2002, dels genomförde Länsstyrelsen i Västra Götalands län en undersökning år 2003 med hjälp av SOM-institutet. Båda dessa var delar av den nationella satsningen Agenda kulturarv som pågick mellan åren 2001 till 2004, en satsning som bland annat syftade till att arbeta mer utåtriktat med kulturmiljöfrågor samt att utveckla nya förhållningssätt gällande bevarande och medborgarnas delaktighet. (Jag återkommer till denna satsning.) Båda undersökningar genomfördes som postenkäter till en slumpmässig utvald del av befolkning, den ena i hela landet och den andra endast i Västra Götalands län³⁰. I den nationella undersökningen användes begreppet

²⁹ K-märkning åsyftar den äldre beteckningen på Kultur och kulturmiljöer i PBL:s hantering och framtagande av planer. Idag har denna ersatts av beteckning q. Som ett folkligt uttryck är dock K-märkning alltjämt i bruk och här finns också kopplingar till Tv-program och skrifter med K-spanarna Bengtsson och Willis.

³⁰ Den nationella undersökningen skickades till 2000 personer varav 1209 svarade (SCB 2002). Den regionala undersökningen var en del av SOM-institutets årliga

kulturmiljö i frågeformuleringarna och huvudrubriken för undersökningen var ”Vad betyder kulturmiljön för dig?”. I medborgarundersökningen som genomfördes i Västra Götalands län året efter valde Länsstyrelsen att inte på förhand definiera begrepp som kulturmiljö och kulturarv utan ställde öppnare frågor om vad som var värt att bevara för framtiden.

Inom ramen för Agenda kulturarv genomfördes också regionala medborgarundersökningar, t.ex. genomfördes i Skåne län undersökningen ”Attityder till kultur” (Regionmuseet i Skåne 2003) och i Västmanlands län en riktad undersökning mot unga, – ”Ungdomar i Västmanland K-märker” (Västmanlands länsmuseum 2003). Dessa visade på att kulturmiljöfrågor inte var helt välkända bland allmänheten men att det fanns ett generellt stöd för de offentliga verksamheternas innehåll och uppdrag.

Det dröjde sedan till år 2016 innan Riksantikvarieämbetet på nytt genomförde en medborgarundersökning, återigen i samarbetet med Statistiska centralbyrån. På temat ”Vad betyder historiska platser för dig?” undersöktes ”människors attityder, förhållningssätt och värderingar” kring historiska platser (RAÄ 2017, s. 6). Som motiv för undersökningen framhölls att myndigheten precis presenterat en ny vision för kulturmiljöarbetet (se RAÄ 2016b) där allas möjlighet att göra anspråk på kulturarv lyfts fram som grund för ett inkluderande och hållbart samhälle (RAÄ 2017, s. 6). Frågorna som ställdes med hjälp av postenkäter³¹ berörde den enskildas intresse för och användande av ”historiska platser”, begreppet kulturmiljö valdes aktivt bort för att detta uppfattades som en allt för komplex ingång (Ibid.).

Resultatet av medborgarundersökningarna visade på att huvudmotivet hos respondenterna till varför det var viktigt att bevara kulturmiljöer var att det betydde mycket för många människor, att det inte fanns många kvar samt ”att det visar hur man levde förr” (se Länsstyrelsen i Västra Götaland 2003, RAÄ 2017). Stödet för bevarande var generellt starkt och det starkaste stödet gavs till

opinionsundersökning och skickades ut till 6000 personer varav 3792 svarade (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2003).

³¹ Riksantikvarieämbetets undersökning, vilken även kunde fyllas i elektroniskt, skickades till 3000 slumpmässigt utvalda personer varav 1177 svar kom in.

bevarande av äldre miljöer, såsom äldre stadskärnor, slott, bebyggelse från perioden före 1900-talet, fornlämningar, fäbodan etc. (RAÄ 2002, Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2003 & 2006, RAÄ 2017). Svagare var stödet för bevarande av moderna bostadsområden och industrimiljöer (Ibid.). Föreställningen kring kulturmiljöarbetet handlar i det avseendet om att uppmärksamhet och insatser riktas mot äldre miljöer. Argumenten för vad det är som ska representeras samt hävdas hänger ihop med det gemensamma meningsskapande som kan knytas mellan det förflutna och det samtida.

Genom medborgarundersökningarna har de offentliga kulturmiljöaktörerna skaffat sig en mer övergripande kunskap om allmänhetens tolkning av det offentliga åtagandet kring kulturarv och kulturmiljö. Betydelsen av dessa undersökningar sammanför idén om delaktighet med ett motiv om att öka förståelsen för allmänhetens relation till bevarande och kulturmiljö. Utifrån detta framstår de också vara redskap för att öka de offentliga kulturmiljöaktörernas kunskap gällande allmänheten (medborgarnas) intresse och potentiella anspråk. Denna kunskapsuppbyggnad var presumtivt mer driven av att stämma av andras föreställningar om kulturmiljöarbetet, än att utveckla den egna verksamheten och praktiken.

I flera av medborgarundersökningarna ställdes frågor om respondenternas engagemang i föreningslivet och i bevarandefrågor i allmänhet. En stor andel, varierande från 37 till 60 %, angav att de hade ett intresse för lokalhistoria, men att detta i första hand inte var kopplat till aktivt föreningsengagemang (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2003). Det framkom också att det fanns ett starkt samband mellan stigande ålder och ideellt organiserat engagemang (RAÄ 2017, RAÄ 2003, Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2003). Därmed signaleras att det är en viss del av allmänheten som kommer att göra sig representerade i det ideella kulturmiljöarbetet, och att det finns en utmaning i att nå det breda engagemang och det aktiva deltagandet som efterfrågats politiskt. Frågan om vad det är som skapar engagemang kring bevarande och kulturmiljöarbetets samhällspraktik blir angeläget att utforska eftersom ”den egna professionens expertutlåtanden stärks och befrämjas av ökad kunskap hos allmänheten, liksom av deras ökade förståelse för den egna verksamheten” (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2006, s. 5).

Liknande resonemang förekom även i synen på hur den professionella rent normativt borde verka för att mer korrekt hantera anspråk på kulturarv och tolkningar av vilka urval och utpekanden som ska göras inom kulturmiljöarbetet. Det offentliga åtagandet skulle i förlängningen då även behöva utveckla strategier för att öka engagemang och möjliggöra självorganiseringar.

Delaktighet som verksamhetsutveckling

Det andra temat som framträder när det gäller riktade satsningar inom kulturmiljöarbetet är det om delaktighet och dialog kopplat till verksamhetsutveckling. Ett sådant resonemang baserar jag på tolkningen av mängden satsningar som genomfördes under de tio första åren med delaktighetsmålet. Dessa satsningar har i hög grad även behandlat det som föregående kapitelns analys av kulturpolitiken lyfte fram gällande mål om att bättre hantera eftersatta grupper och 'hela samhällets kulturarv'. Inom uttolkningarna kan man tolka en diskussion som handlat om att vidga anspråk och föra fram fler miljöer som potentiella kulturmiljöer. Flera av satsningarna kom till, som redan nämnts, baserat på direktiv ovanifrån och kan tolkas som kopplade till den politiskt efterfrågade inriktningen av kulturmiljöarbetet.

Industrisamhällets kulturarv

Den första satsningen inom den studerade tidsperioden var Industrisamhällets kulturarv som pågick mellan 1999 och 2001. Avsikten med satsningen och dess genomförande var att åstadkomma var "att intresset, engagemanget och delaktigheten när det gäller industrisamhällets kulturarv" ökade, samt att industrimiljöer mer tydligt skulle etableras som potentiella kulturmiljöer (SOU 2002:67, s. 233). I förra kulturpropositionen (Prop. 1996/97:3) formulerades ett genomförande för satsningen som byggde på medborgarförankring (se Prop. 1996/97:3, se även SOU 1999:18). Med hjälp av en egen tillfällig organisation och med särskilt avsatta medel, totalt 24,5 miljoner kronor i dåtida penningvärde, finansierades mindre projekt runt om i landet. Merparten av de 48 beviljade projekten hade en institutionell aktör som projektägare (SOU 2002:67, s. 239ff). I första

hand var det museer som ansvarade för projekten, endast några enstaka drevs av de myndighetsutövande kulturmiljöaktörerna, såsom Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Cirka en fjärdedel av projekten drevs av en civil aktör, några enstaka av kommuner samt två stycken av privata aktörer (se SOU 2002:67, s. 239ff). I uttolkningen av delaktighet lades stort fokus på idén om ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörer, och att detta skulle möjliggöra nya kontaktytor för den offentliga verksamheten. Förlängningen av dessa möten var att få en ökad acceptans, bland medborgarna och andra aktörer, för industrimiljöer som betydelsefulla samt att nyttja synergieffekter av offentliga och ideella engagemang.

Från 2002 till 2004 drev Riksantikvarieämbetet sedan satsningen vidare i form av handlingsprogrammet ”Svenska industriminnen – berättelser om vårt samhälles historia” (RAÄ 2006a). Detta var en fristående fortsättning som drevs genom tolv stycken lokala/regionala projekt kring ”industriminnen” (Ibid., s. 7). Målet med satsningen formulerades som dubbelt – dels handlade det om kunskapsuppbyggnad och om att ”lyfta fram platsens kvaliteter”, dels handlade det om att ”utveckla nya samarbetsformer” (RAÄ 2006a, s. 7). De samarbetsformer som genererades var plats specifika, med en blandning av offentliga kulturmiljöaktörer, och ideella föreningar, företag och skolor. Medborgarförankringen realiserades med en vidd av initierade studiecirklar med lokala aktörer och intresserad allmänhet som deltagare, museets fördjupade arkivstudie, ideellt engagemang i att förvalta och levandegöra en byggnadsminnesförklarad kulturmiljö, samarbete mellan offentliga kulturmiljöaktörer på både lokal, regional och statlig skala och samverkan med näringsliv och turism (se RAÄ 2006a). Återigen handlade det om ett på förhand fastställt fokus gällande vilka typer av platser som borde uppmärksammas och ges kulturmiljöstatus.

Storstadens arkitektur och kulturmiljö

Samtidigt med satsningen Industrisamhällets kulturarv initierade regeringen satsningen på Storstadens politik. Det uppdrag som gavs till Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsernas i landets tre storstadslän gavs projektnamnet ”Storstadens arkitektur och

kulturmiljö” (se Prop. 1997/98:165)³², men kom att kallas Storstadsprojektet. Avsikten var att stärka arbetet med efterkrigstidens bebyggelse i utpekade bostadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö.³³ Här fanns en målsättning att med extra finansiella medel (där åtta miljoner kronor per år i tillägg till kulturmiljövårdsanslaget för åren 1999 – 2001 stod till storstadslänens förfogande) möjliggöra ett mer riktat kulturmiljöarbete gällande dessa områden. Satsningens projektorganisation utgick från en samverkan mellan fyra egna projektorganisationer på Riksantikvarieämbetet och i Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skånes län. I de regionala projektorganisationerna engagerades även en rad olika lokala aktörer för genomförandet.

Både i uttolkningen av uppdragen samt i beskrivningen av projektets syfte är det tydligt att en vitalisering av demokratin sågs som en del av arbetet, och utökad brukardialog sågs som ett centralt verktyg för detta (Ibid.). Implementeringen av delaktighet handlade således om ett vidgat ansvarstagande och möjliggörande av nya kontaktytor, men också att uppmärksamma offentliga likväl som civila aktörer på ytterligare potentiella anspråk och kulturmiljöer. För kulturmiljöarbetets del framstår satsningen både som ett kunskapsuppbyggnadsprojekt kring de utpekade miljöerna, och som ett metodutvecklingsarbete. Detta framkommer inte minst av motiven bakom ett antal lokala delprojekt som syftade till att ”utveckla nya metoder så att kulturmiljövården även omfattar de boendes perspektiv” (Länsstyrelsen i Stockholms län 2002, s. 7f), och att med ”nya metoder att bedöma kulturmiljöer tillsammans med de som bor eller arbetar i miljön” (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2000, s. 9). Just ”nya” arbetsmetoder var något som lyftes fram som en viktig utgångspunkt för Storstadsprojektet lokalt (Länsstyrelsen i

³² Politiken som drogs upp riktades inte enkom till kulturmiljösektorn utan till skapandet av lokala utvecklingsavtal med berörda kommuner, inrättandet av en storstadsdelegation, satsning på polisväsendet, skapandet av fler högskoleplatser i storstadsområdena samt satsningar på folkhälsa (Prop. 1997/98:165).

³³ Detta var även utpekade bostadsområden som bedömdes vara utsatta utifrån ”en ekonomisk, social, etnisk och demografisk segregation”, och omsorgen om de befintliga miljöerna och deras värden sågs som en viktig faktor och förutsättning för att skapa goda livsmiljöer och hembygder i storstaden (se Prop. 1997/98:165, s. 9f & s. 109).

Stockholms län 2002, Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2000, Olsson & Rosengren 2002). Ett flertal av rapporterna som producerades inom ramen för satsningen hade fokus på metod och implementering av delaktighet och dialog kopplat till kulturmiljöarbetets utövande. Exempel på genomförande av dialog var studiecirklar, intervjustudier och försök med gåturer (Ibid.).

I föregående kapitelns genomgång av regleringsbrevens framkom att ett uttalat uppdrag för Riksantikvarieämbetet var att låta erfarenheterna från satsningen utgöra en grund för vidare utveckling av kulturmiljöarbetet. Sådana erfarenheter identifierar jag som just knutna till att i ökande grad ha prövat dialogaktiviteter och interaktion med civila aktörer (främst boende i berörda områden), och att introducera det offentliga kulturmiljöarbetet till efterkrigstidens bostadsområden som platser att hävda bevarande och kulturhistoriska värden utifrån. Genomförandet inom de regionala projekten handlade även om att synliggöra de civila aktörernas möjligheter att föra fram nya anspråk och hur den offentliga aktören rimligen borde interagera med brukare och boende.

Det moderna samhällets kulturarv

När Storstadsprojektet avslutades 2001 tog Det moderna samhällets kulturarv vid som en mer enskild satsning för kulturmiljöarbetet. I programförklaringen några år senare beskrevs projektet som ”en plattform för hur Riksantikvarieämbetet tillsammans med länsstyrelser och kommuner, läns museer, ideella föreningar och andra aktörer, kan arbeta med det moderna samhällets kulturarv” (RAÄ 2006b). Kopplat till det utpekade området om ”Det moderna samhället” efterfrågades en omfattande kunskapsuppbyggnad samt att dokumentationen skulle ”inriktas mot delaktighet och ambitionen att finna de många berättelserna” (RAÄ 2006b, s. 21). För satsningen avsattes, för år 2004 och 2005, fem miljoner av ramanslaget ”Bidrag till kulturmiljövård” (se Regleringsbrev RAÄ 2004, 2005) och det var främst genom att erbjuda den enskilda länsstyrelsen en möjlighet om att söka riktad projektfinansiering som projektarbetet drevs. Flera länsstyrelser genomförde inom ramen för detta egna projekt med att ta fram kunskapsunderlag och att öka kunskapen om det moderna samhällets kulturarv.

I Riksantikvarieämbetets egen utsaga kopplas satsningen till Storstadsprojektet likväl som till satsningen på industriminnen (RAÄ 2006b). Här fanns med andra ord en avsikt att fortsätta att utveckla kulturmiljöarbetet i enlighet med dessa tidigare erfarenheter och implicit antyds att de då ackumulerade erfarenheterna inte var tillräckliga utan behövde arbetas vidare med. Översättningarna mellan de olika verksamhetsutvecklade satsningarna framstår i det närmaste identiska med hur uttolkningen av ett mer dialogdrivet kulturmiljöarbete borde te sig. Detta handlar mer konkret om att både vidga andra aktörers handlingsutrymmen och om att sanktionera nya miljöer som gemensamma minnesplatser.

Agenda kulturarv

Parallellt med ovanstående satsning drevs projektet Agenda kulturarv från 2001 till början av 2004. Agenda kulturarv initierades som en samverkan mellan Läns museernas samarbetsråd, länsstyrelserna (genom dåvarande Länsantikvarieföreningen) och Riksantikvarieämbetet. Satsningen finansierades av en riktad summa, om tio miljoner kronor för år 2002 och 2003, att använda till ”utåtriktade satsningar” för Agenda kulturarv inom ramanslaget ”Bidrag till kulturmiljövård” (Regleringsbrev RAÄ 2002, 2003). Detta var den största gemensamma satsningen som drevs under den studerade tidsperioden med avseende på hur många kulturmiljöaktörer som samtidigt mobiliserades samt satsningens övergripande karaktär. I slutrapporten ”Med människan i centrum” från 2004 formulerades en programförklaring för det fortsatta kulturmiljöarbetet på de regionala museerna, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet (Agenda kulturarv 2004). Innebörden av denna var just en överordnad idé om att människors meningsskapande med hjälp av kulturmiljöer borde styra det offentliga åtagandet.

Avsikten med satsningen och innehållet i programförklaringen kan ses som utrymme för att förnya arbetssätt samt förhållningssätt för kulturmiljöarbetet som ett offentligt utövande. Utgångspunkten för detta är att ”En god - demokratiskt och vetenskapligt förankrad – kulturmiljövård måste vara öppen för dialog med många olika

grupper i samhället och aktivt medverka till dessas delaktighet i kulturarvsarbetet” (Agenda kulturarv 2001, s. 4).

Kulturmiljöarbetet behövde därmed bli mer synligt för att väcka engagemang och intresse hos allmänheten, och detta skulle ske i två parallella processer. Den första handlade om det interna arbetet och innefattade gemensamma diskussioner kring förändrad värdegrund för kulturmiljöarbetet utifrån förankring och delaktighet. Den andra handlade om ”det utåtriktade arbetet [...] om att lyssna in och vara lyhörd” (Ibid., s. 8). Motiv för förändring som fördes fram i programförklaringen var att ”de viktigaste vårdarna av kulturarvet är inte vi, det är allmänheten” (Agenda kulturarv 2004, s. 14).

Inom ramen för satsningen organiserades regionala projektorganisationer i varje län (länsstyrelser och regionala museer i samverkan) och genom dessa drevs en rad självständiga regionala delprojekt. Exempel på genomförda aktiviteter var gemensamma studieresor för regionala kulturmiljöaktörer, organisering av samarbetsråd, seminarier och utvecklandet av regionala kulturmiljöstrategier och kulturarvsplaner (Agenda kulturarv 2003, s. 10). Satsningen hade därmed inte ett särskilt fokus på metodfrågan för dialog såsom Storstadsprojektet och hanterade inte heller på förhand specificerade kulturmiljöer. Istället får man tolka att de regionala delprojekten blev initierade utifrån lokala förutsättningar och vad som regionalt bedömdes mest angeläget och relevant.

Satsningarnas mobilisering av aktörer

Gemensamt för de omnämnda satsningarna har varit att en stor del av deras innehåll har handlat om att söka nya vägar för det offentliga kulturmiljöarbetets utövande. De har gett ett handlingsutrymme för fler aktörer men detta utrymme till inflytande och påverkan har i första hand varit tillfälligt och bundet till projektet. Det förändringsarbete som den institutionella praktiken sammankopplat med en ökande delaktighet i kulturmiljöarbetet handlade både om det interna arbetet inom respektive organisation och om riktade aktiviteter mot att nå andra angelägna aktörer. Satsningarna framstår i och med det som ett sätt att samla nya erfarenheter kring frågor om hur, var och vad kulturmiljöarbetet bör utvecklas och förändras mot,

samt att dessa sedan använts som ett referensmaterial för att motivera ytterligare insatser.

Sammantaget, genom satsningarna, knyts uttolkningen av delaktighet till idén om att vidga handlingsutrymme och mobilisering av fler giltiga aktörspositioner. Samtidigt kan dessa karaktäriseras som avgränsade och kortsiktiga utifrån vad som skulle uppnås och påverkas. Man kan därmed identifiera en svårighet i hur erfarenheter ska integreras in i en annan praktik. Bara en av satsningarna genomfördes genom att alla offentliga kulturmiljöaktörer skulle involveras samtidigt, och detta var Agenda kulturarv. Övriga satsningar var riktade till ett urval av länsstyrelser alternativt som erbjudande till länsstyrelserna att delta. Kombinationen av att dels hantera en utveckling av den offentliga organiseringen och dess involvering av aktörer, dels rikta den offentliga aktörens uppmärksamhet mot fler anspråk och potentiella kulturmiljöer antyder att idén om delaktighet bär med sig en dubbel innebörd om utveckling. Denna utveckling handlar både om att bättre möta fler aktörers inflytande på den offentliga verksamheten och om att synliggöra att fler platser behöver tilldelas en status som sanktionerade minnesplatser. Det har således funnits en implicit riktning mot att koppla samman delaktighet med både ett annat sätt att handla och hantera det offentliga uppdraget, och ett annat sätt att hantera anspråk på kulturarv utifrån.

7.2 Tolkningar och omtolkningar: politik och praktiska utmaningar

Under den studerade tidsperioden har förutom initierade satsningar och medborgarundersökningar även ett antal offentliga utredningar och propositioner som berör kulturmiljöområdet lagts fram.³⁴ Aktiviteten gällande kulturmiljöarbetets offentliga verksamhet förefaller således vara hög. I förgående kapitel identifierade jag ett antal regeringsuppdrag till Riksantikvarieämbetet respektive

³⁴ Som exempel kan nämnas ”Skyddet av kulturmiljön” (SOU 1996:128), ”Frågor till det industriella samhället” (SOU 1999:18), ”K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse” (SOU 2004:94) samt ”Kulturmiljöarbetet under utveckling” (SOU 2012:37).

länsstyrelserna gällande att se över kulturmiljöarbetet. Dessa uppdrag handlade om att stärka kulturmiljöarbetet utifrån intern samverkan såväl som extern samverkan, samt att ta fram en vision för det framtida kulturmiljöarbetet. Innan jag granskar uppdragsredovisningarna samt deras tolkningar av kulturmiljöarbetet kommer jag att diskutera kulturmiljöutredningen ”Kulturmiljöarbetet under utveckling” (SOU 2012:37). Målet är nu att följa utsagor om hur delaktighet och dialog får plats i det kulturmiljöarbete som de offentliga kulturmiljöaktörerna ger uttryck för. I förlängningen handlar det också om vilka uttolkningar som framstår som möjliga när delaktighet går från att vara en del i en riktad projektsatsning till något mer beständigt. Utifrån detta vill jag även undersöka vilka aspekter som identifieras knutna till implementeringens möjligheter.

Utmaningarna enligt 2012 års kulturmiljöutredning

När kulturmiljöutredningen tillsattes 2011 för att se över lagstiftningen och de nationella målen inom kulturmiljöområdet, var syftet att bättre anpassa gällande speciallagstiftning (SFS 1988:950) till rådande behov för kulturmiljöarbetet. Detta skedde vid en tidpunkt när delaktighetsmålet hade funnits med i sin första version i dryga tio år och en rad riktade satsningar hade genomförts.

Därigenom fanns en samling erfarenheter av att ha testat olika former av dialogaktiviteter och av gemensamma diskussioner kring hur det offentliga kulturmiljöarbetet rent normativt borde förhålla sig till politiska mål om allas delaktighet. Utredningen genomfördes också i en tid när de offentliga kulturmiljöaktörerna hade gått igenom förändringar gällande uppdrag, ansvarsroller samt inbördes relationer (se kapitel 5). Direktiven stipulerade att utredningen skulle lämna förslag till förändringar av kulturmiljölagen och till hur de särskilda nationella målen för arbetet med kulturmiljön kunde ”tydliggöras och anpassa till de nya kulturpolitiska målen” (Dir. 2011:17).³⁵

Slutbetänkandet lyfte fram hur kulturpropositionens skrivning om människors ökade möjlighet att ta del av, använda och vidareutveckla

³⁵ Ytterligare direktiv handlade om att kartlägga intressekonflikter mellan skydd och brukande och ”att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer” (Dir. 2011:17).

kulturavet rimligen ”torde syfta på att medborgarnas engagemang och delaktighet är en viktig förutsättning för att kulturarvet ska leva vidare” (SOU 2012:37, s. 80). Konsekvenserna av denna uttolkning menade utredarna hängde samman med krav på ökad tillgänglighet. Betydelsen av att utveckla förmedling via sociala medier och webbaserade verktyg nämndes som mål för detta, liksom att nå en ökad acceptans för att förvaltningen av kulturarv kunde delas av olika aktörer – privata och civila såväl som offentliga. Dialog lyftes fram ur en generell bemärkelse och som något som var ”av avgörande betydelse i ett modernt kulturmiljöarbete där humanistiska perspektiv förväntas påverka den fysiska planeringen och samhällsutvecklingen” (Ibid., s. 113). Det nya kulturmiljöarbetet var utifrån detta ett kulturmiljöarbete som ännu inte riktigt hade stadgats.

Av utredningen föreslogs att delaktighetsmålet skulle uppdateras till ”alla människors möjligheter att utifrån sina egna förutsättningar ta del av, förstå och ta ansvar för kulturmiljön” (Ibid., s. 140). Bakom denna tänkta formulering återfanns motiv om att kulturmiljöns möjligheter bäst togs tillvara när en mångfald av aktörer bidrog med olika perspektiv och utgångspunkter. Förhoppningen med det reviderade målet var, enligt utredningen, att intresset och förståelsen hos allmänheten och intresseorganisationer skulle öka, och insynen och påverkan för dem som berördes skulle förstärkas. Delaktighet skrevs i motiveringen fram utifrån att – ”åtskilliga miljöer med byggnadsminnen, kyrkor, fornminnen och kulturresevat är välbesökta platser med goda möjligheter för människor att känna delaktighet” (Ibid., s. 144). Tolkningen av delaktighetsmålet förefaller således inte entydigt handla om möjliggörande av fler aktiva aktörspositioner eller som ett kollektivt beslutsfattande, utan delaktighet tolkas i utsagan som att känna sig som en del av kulturmiljön genom att kunna relatera till platsen och uppleva en koppling.

I den efterföljande propositionen lades dock delaktighetsmålet fram som ”Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön” (se Prop. 2012/13:96, s. 36) och målet motiverades på följande vis:

Det är [...] viktigt att det offentliga arbetet stärker kvinnors, mäns, flickors och pojkars möjlighet till delaktighet och bidrar till att kulturmiljön blir tillgänglig och möjlig att tolka oavsett bakgrund och förutsättningar. Kulturmiljöarbetet bör ta avstamp i dagens samhälle och befolkningsstruktur. Förutsättningarnas måste också finnas för att alla ska kunna dela ansvaret för kulturmiljön, t.ex. i egenskap av förvaltare eller genom ideellt engagemang.

(Prop. 2012/13:96, s. 36f)

Utifrån utredningens olika utsagor blir uttolkningen av delaktighet sammankopplad med flera innebörder. För det första handlar det om att relatera till kulturmiljön genom en igenkänning, för det andra handlar det om att ha tillgång till kulturmiljöarbetet genom att ha kunskap om kulturmiljön och för det tredje handlar det om att ha en aktiv ansvarsdel som aktör.

Flera av berörda myndigheter och organisationer som deltog i utredningens kartläggande enkätundersökning menade dock att risken för intressekonflikter inom samhällsplaneringen var stor. Synpunkter från allmänhet, intresseorganisationer tenderade enligt dessa att tillmätas en liten betydelse i förhandlingen mellan olika samhällsplaneringsintressen. Förhandlingen fördes enligt respondenternas erfarenheter i första hand mellan de statliga myndigheterna alternativt mellan statlig myndighet och kommun som nyckelaktörer (Ibid., s. 113). Inte minst var detta slutsatser som gällde fornlämningar. Intressekonflikter gällande lagstiftningens andra instrument menade respondenterna kunde tolkas i termer av ekonomiska resurser, med resultatet att nya byggnadsminnen inte kunde pekats ut på grund av bristande anslag i ”Bidrag till kulturmiljövård”. Detta genererade således handlingsbegränsningar för de ansvariga aktörerna när kulturmiljöarbetet skulle utvecklas. Delaktighet kan utifrån detta tolkas som en svårförhandlad praktik när olika samhällsintressen ska läggas mot varandra, och där laginstrumenten identifieras som den mest effektfulla handlingsstrategin för kulturmiljöarbetets genomslagskraft. Implementeringen av delaktighet förefaller i med detta omfatta en osäkerhet och en utmaning vad gäller vilken praktik som ska genereras och vad den offentliga aktören ska hantera och verka för.

Uttolkningen av kulturmiljöarbetets utveckling före utredningen: praktiken

Just före kulturmiljöutredningen gavs två riktade uppdrag till länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet vilka berörde kulturmiljöarbetets former (se föregående kapitel). Dessa uppdrag gick under namnet ”Uppdrag 39” respektive ”Uppdrag 70” och handlade båda två om kulturmiljöarbetets utveckling och position (Regleringsbrev RAÄ resp. Lst 2008, 2009). I uppdragsrapporteringarna framstår delaktighet som ett politiskt mål för kulturmiljöarbetet ha hamnat i utkanten, samtidigt som det mellan raderna antydde vara svårpraktiserat och att den egna kompetensen ansågs bristfällig. De behov och de möjligheter som lyftes fram när det gällde att stärka kulturmiljöarbetet handlade snarast om hur ärendehandläggningen skulle bli mer effektiv och hur lagtillämpningen skulle göras mer samstämmig. Uppdragsrapporternas uttolkningar av det offentliga kulturmiljöarbetet centrerades med detta kring förvaltnings- och tillämpningsaspekter samt kring förtydligande av ansvarsfördelning, aktörsrelationer och möjlig samverkan. Teman om tillsyn, praxis samt lagstiftningens instrument blir således centrala i de verksamhetsansvariga aktörernas utsagor om att stärka kulturmiljöarbetets (samhälls-)position.

Uppdragsrapporteringarnas återkommande tema var att det offentliga kulturmiljöarbetet ansågs stå inför behov av ”att utforma ett nationellt system för praxisutveckling, en översyn av riksintressen samt att utveckla en strategi för tillsynen” (Redovisning Uppdrag 70, 2010, s. 2, se även Länsstyrelsen i Södermanlands län 2009). Andra behov som hamnade i fokus var de om att reformera speciallagstiftningen samt bidragsförordningen för ”Bidrag till kulturmiljövård” (Ibid.).³⁶ Med utvecklandet av en samverkansmodell var avsikten att ”öka effektiviteten inom ramen för nuvarande resurser” samt att öka samarbetet mellan länsstyrelserna som enskilda organisationer men även mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet (Redovisning Uppdrag 70, 2010, s. 7). Avgörande aspekter som hamnade i fokus vid sidan om kompetens och kunskap var även

³⁶ Kulturmiljöutredningens direktiv kom endast att handla om lagstiftningen, medan bidragsförordningen reviderades i och med SFS 2010:1121.

om ekonomiska resurser (se Länsstyrelsen i Södermanlands län 2009). För att kompensera en upplevd brist gällande alla dessa tre menades att en ökad betoning på, och utveckling av, strategisk samverkan mellan myndigheterna skulle stärka det gemensamma uppdraget som länsstyrelserna har (Ibid.).

De styrda utgångspunkterna för Uppdrag 70 var att utvecklingsarbetet skulle ”stärka de humanistiska och historiska perspektiven i arbetet för en hållbar samhällsutveckling samt hur kulturarvet och kulturmiljön kan bidra till att skapa goda livsmiljöer” (Regleringsbrev RAÄ 2010). Detta ansågs bäst kunna mötas genom att föra fram de kommande regionala kulturplanerna som ”det viktigaste operativa instrumentet” (Redovisning uppdrag 70, 2010, s. 3). En sådan utsaga kan knytas samman med det nya rådgivande uppdrag som jag i föregående kapitel visade på har getts länsstyrelserna med regleringsbrevens styrning av rollen gentemot kommunala och regionala aktörer. För att påverka de regionala kulturplanerna mot en rimlig uttolkning av kulturmiljöarbetet ansåg länsstyrelserna att den Europeiska landskapskonventionen och dess skrivningar om landskap och medborgares delaktighet var en ”normativ målbild”. En annan önskvärd inspirationskälla för den regionala kulturmiljöhantering ansågs vara satsningen Kalejdoskopets arbete med ”en breddad historieskrivning i anslutning till de skyddade kulturmiljöerna samt att arbeta med frågor som rör delaktighet och tillgänglighet” (Redovisning uppdrag 70, 2010, s. 2, 11).

Handlingsutrymmet som länsstyrelserna identifierade när det gällde att stärka kulturmiljöarbetet handlade i första hand om att renodla myndighetsutövandet och att tydliggöra vilka aktörer som kunde bidra med vad. Myndigheterna skulle därmed lägga upp handlingsstrategier för att få andra aktörer att arbeta med implementering av kulturmiljöarbetets politiska verksamhetsmål (däribland delaktighetsmålet). Det utökade handlingsutrymmet för regioner och landsting som kultursamverkansmodellen genererat skulle alltså styras upp med avseende på nya handlingsstrategier för att stärka en samsyn för kulturmiljöarbetets utveckling. Samtidigt kan man fråga sig om ansvarsfrågan kring delaktighet och dialog därmed delvis egentligen sköts bort från myndighetsutövandet och tilldelades landsting och regioner.

Handlingsbegränsningar kring implementeringen som gick att utröna ur kulturmiljöutredningens diskussion förefaller ha funnits närvarande under längre tid. Sådana återkommande hinder förs fram som en avsaknad av resurser att bedriva det kulturmiljöarbete som man egentligen skulle vilja men som inte blir möjliggjort. Det som ska hända ska hända på en mer lokal arena.

Uttolkningen av kulturmiljöarbetets utveckling efter utredningen: visionen

Efter det att kulturmiljöpropositionen klubbades igenom av riksdagen i juni 2013 gav regeringen Riksantikvarieämbetet i uppdrag att genomlysna förutsättningarna för ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete (Regleringsbrev RAÄ 2014). I uppdragsbeskrivningen om att arbeta fram en vision för kulturmiljöarbetet, såsom den gavs i regleringsbreven för 2014 till 2016, var utgångspunkten att den skulle ”kopplas till de nya kulturmiljöpolitiska målen” (Ibid.). En andra viktig utgångspunkt var att visionen skulle utgå från rådande ramar gällande ekonomi och organisation. Det senare får man tolka som att det inte aviserades några förändringar gällande ekonomiska och organisatoriska ramar inom den närmsta framtiden.

I uppdragsgenomlysningen som gjordes av Riksantikvarieämbetet betonade myndigheten att samverkan mellan offentlig aktör och det civila samhället behövde utvecklas och måluppfyllelsen kring delaktighet behövde förbättras (RAÄ 2015b). Anledningen för detta var att möjligheterna för att föra fram anspråk identifierades som ojämna och angelägna att överbrygga. ”Såväl det offentliga som det som bedrivs av civila samhällets organisationer skapar förutsättningar för människor att göra anspråk på kulturarv genom att bevara, använda och utveckla kulturmiljöer” (RAÄ 2016b, s. 7, RAÄ 2016c, s. 9, RAÄ 2016a, s. 10–11). För att åstadkomma en sådan utveckling var den centrala myndighetens egen utmaning att verka för ”ett stort kliv mot delaktighet och inkludering genom att ändra vårt förhållningssätt” (RAÄ 2016b, s. 4). Den färdiga visionen lyfte flera gånger fram kulturarvs potential för att bidra till en känsla av tillhörighet och, med anledning av detta, att ”urvalet av kulturmiljöer

bör ses över kontinuerligt och värderas utifrån sin samhällsrelevans” (RAÄ 2016b, s. 4). Samtidigt noterades särskilt att ”kulturarvets betydelse för den sociala sammanhållningen inte [...] varit lika tydligt betonad” som kulturarv som resurs för ekonomisk tillväxt eller kulturarv som integrerat i miljöfrågor (RAÄ 2016c, s. 4). Detta var då samtida med 2015 års regleringsbrev som pekat ut just samhörighet som det som myndighetens kulturmiljöarbete skulle verka för.

I visionsarbetets slutrapportering framkommer dock ett antal utmaningar för den önskade utvecklingen. Kortfattat kan dessa beskrivas som bristande resurser, otydliga roller, brist på samverkan mellan offentliga/ och civila aktörer, svårigheter att koppla ihop de politiska målen med myndighetsutövningen samt diskrepans mellan befintliga styrmedel och politisk inriktning (se RAÄ 2016c, s. 14f). De hinder som identifierades var därmed i hög grad de samma som i uppdragsredovisningarna från tiden före kulturmiljöutredningen. Kulturmiljöutredningens betydelse för utvecklingen får därmed bedömas som begränsad och att utmaningarna som fanns före den kvarstod även efter. Med Riksantikvarieämbetets visionsarbete antyds även att delaktighet kan tjäna flera olika syften och att dessa hänger samman med det som kulturmiljöutredningen diskuterade. Därmed förefaller delaktighet både handla om en känsla kopplad till upplevd tillhörighet som ska säkerställas genom lämpliga urval kring kulturarv och kulturmiljö, likväl som den offentliga organiseringen ska erbjuda kontaktytor och säkerställa utrymme för inflytande från fler aktörer.

7.3 Policyimplementeringen i relation till resurser

Vid det här laget, i kapitlet såväl som undersökningen, indikeras av samlade erfarenheter att kulturmiljöarbetets policyimplementering är svår. Med detta menar jag att det finns ingen som är emot politikens formuleringar, istället förefaller delaktighet och fler aktörers aktiva del av det offentliga förvaltningsutövandet vara något som återkommande bejakas och betonas, men att den institutionella praktikens förmåga att möta idéerna mer ofta handlat om hinder. I uppdragsrapportering och verksamhetsansvariga aktörers utsagor antyds det att handlingsbegränsningar inom myndighetsutövandet tar

det faktiska utfallet av utvecklingen åt ett annat håll än det som är det önskvärda.

Av länsstyrelsernas återrapportering gällande regleringsbrevens krav på verksamhetsmålen genomförande framstår just delaktighetsmålet som det som svårast låter sig återrapporteras (RAÄ 2016d). Detta var något som jag i föregående kapitel identifierade som en ny styrningsutveckling gällande kulturmiljöarbetets organisering, vilken tog styrningen mot en karaktär av utvärdering- och resultatstyrning (se avsnitt 6.1). Kulturmiljöarbetet på länsstyrelserna bedöms utifrån gjorda implementeringserfarenheter ”huvudsakligen bidra till mål ett och fyra” (Ibid., s. 3).³⁷ De insatser som knutits till operationaliseringen av delaktighet har i första hand hanterats som ”kunskapsproduktion och informationsspridning” samt ”vård- och tillgängliggörande insatser” av länsstyrelserna (Ibid., s. 5f). I dessa fall handlade det främst om att ha spridit information och kunskapsunderlag vidare till externa aktörer och allmänhet samt att ha ökat tillgängligheten till besöksmål. Idén om ett delat ansvar blir i detta svårtytt och istället förefaller andra aktörer ges begränsade möjligheter att vara del av ett beslutsfattande.

När det gäller utvecklingen och omsättningen av kulturmiljöarbetets finansiella resurser framstår en dubbeltydighet. I kapitel 5 visade jag hur ramanslaget till ”Bidrag till kulturmiljövård” minskat under den studerade tidsperioden. Samtidigt betonade den nya kulturarvspropositionen anslaget betydelse för att arbeta med kulturmiljömålen implementering och operationalisering, samt för att skapa ytterligare engagemang och delaktighet kring kulturmiljö och kulturarv i samhället (se Prop. 2016/17:116). I Riksantikvarieämbetets årsredovisningar från de senaste åren framkommer hur de finansiella medlen, vid den enskilda länsstyrelsens egen distribuering, i ökande grad gått till förvaltning och åtgärder av redan skyddad bebyggelse (anspråk baserat på lagstiftningens instrument). En effekt av detta har rent ekonomiskt lett till ”en minskad andel medel till oskyddade objekt och miljöer” (RAÄ 2016a, s. 24f), vilket rör sig om

³⁷ Mål ett: ”Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas”, Mål fyra: ”En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen” (RAÄ 2016d)

en minskning på ca nio miljoner kronor sett över fem år, från 16,2 miljoner kronor till 7,1 miljoner kronor (RAÄ 2016å, s. 25).³⁸ Detta kan man sätta i relation till att 225,3 miljoner kronor fördelades 2016 till länsstyrelserna ifrån ”Bidrag till kulturmiljövård”, resterande del av anslaget fördelade Riksantikvarieämbetet vidare på egen hand (Ibid., s. 23f). Mängden medel som i realiteten används till att omdisponera till andra aktörer är således en ytterst begränsad del av den totala summan. Längre tillbaka i tiden kan man av årsredovisningar från tiden kring år 2000 utläsa att generellt användes då ca 30 % av bidraget/anslaget till projekt som handlade om oskyddad bebyggelse (RAÄ 2000å). Utifrån detta antyds att en större del av medlen de facto hamnade hos externa aktörer i (möjlig) samverkan med det offentliga.

När de gäller de medel som länsstyrelserna använt för de skyddade objekten och miljöerna utgör majoriteten anslag till vårdåtgärder, därefter byggnadsminnen och fornlämningar. De oskyddade miljöer som beviljats medel har i huvudsak handlat om ”lantbrukets ekonomibyggnader, landskapselement och byggnader i olika industrimiljöer” (Ibid., s. 24). Sätter man användningen av kulturmiljövårdsanslaget i relation till den kulturmiljöstatistik som 2016 presenterades av Myndigheten för kulturanalys, framträder en bild av att mängden utpekade, skyddade objekt konstant ökat under tiden från kulturmiljölagens införande 1988 (se RAÄ 2015å, 2014å etc. resp. Myndigheten för kulturanalys 2016). Detta innebär att de myndighetsutövande kulturmiljöaktörerna har ökat sina långsiktiga åtaganden och att kulturmiljöarbetets praktik omsatts som en lagreglerande praktik.

Den ökade mängden skyddade miljöer och objekt skulle jag vilja tolka i termer av att ”statens stärkta position” (se lagstiftarens motiv med SFS 1988:950 som jag i kapitel 5 diskuterade) har uppnåtts men även indirekt att själva skyddet tolkats som det viktigaste bevarandeinstrumentet och möjliggörande av en tydlig förhandlingsposition gentemot andra samhällsintressen. Mängden nya skyddade objekt och miljöer har även en relation till miljöbalkens inrättande av

³⁸ Ej omräknat i 2017 års penningvärde

kulturresevat som en möjlig skyddsform.³⁹ Därmed har under den studerade tidsperioden det minskande ramanslaget fått ett ökat användningsområde kopplat lagstiftningen på kulturmiljöområdet. Utvecklingen förefaller således ha gått mot en ökad grad av instrumentalisering av kulturmiljöarbetet.

Akkumuleringen av hävdade anspråk leder potentiellt till att utrymmet för flexibilitet och möjligheter för nya hävdanden minskar. Med en sådan utveckling förblir den offentliga aktören nyckelaktören även om det civila aktörskapet fortsatt hävdas ha en hög legitimitet och angelägenhet för sina anspråk. Den politiskt framförda handlingsstrategin om en stark folklig opinion (se avsnitt 6.2) som den yttersta säkerställaren för kulturmiljöarbetets position blir då inte det som tydligast får styra det offentliga åtagandets praktik. Snarare blir idén om stärkta positioner knutet till den institutionella praktikens framflyttade positioner och förhandlingsläge.

För att hantera de bristande resurserna, vilka nu framstår vara en blandning av kompetens och finansiella medel, för kulturmiljöarbetets önskade utveckling framkommer genom Riksantikvarieämbetets årsredovisningar en önskad handlingsstrategi om att genom ”att höja kunskapen och kompetensen om kulturmiljön hos andra offentliga aktörer kan fler bidra till att kulturarvet bevaras och försvaras” (RAÄå 2010, s. 13). Just betydelsen av att det fanns ”engagerad och kunnig förvaltare” framlyftes som det viktigaste incitamentet för ett strategiskt bevarande (RAÄå 2009, s. 29). På liknande tema gällande att överbrygga det offentliga bristande resurser och handlingsalternativ framkommer i rapporteringen om de goda exemplen på civilsamhällets roll hur ”merparten av kulturarvet tas emellertid inte omhand av Riksantikvarieämbetet eller andra antikvariska institutioner utan genom det civila samhället.” (Kulturrådet 2012, s. 61). Fokus i sådana utsagor läggs snarare på hur de offentliga aktörerna kan agera för att förbättra förutsättningar för

³⁹ Skyddsinstrumentet kulturresevat inrättades år 1999 i och med miljöbalkens (SFS 1998:808) instiftande. I slutet av 2014 fanns 43 beslutade och inrättade kulturresevat i hela landet, av dessa var 34 beslutade av länsstyrelser och övriga nio av kommuner. Av RAÄ (2014a) framkommer att det under miljöbalkens första årtionden tillkommit merparten av de idag befintliga kulturresevat medan det under 2010-talet tillkommit betydligt färre.

förvaltare och civila aktörer så att de stärka i sin egna redan existerade engagemang och roller, än på hur den institutionella praktiken ska etablera en annan mer delad praktik.

7.4 Avslut: Från uppdrag och satsning till en etablerad praktik?

Sammanfattningsvis kan två parallella berättelser om kulturmiljöarbetet och implementering av delaktighet identifieras i kapitlet. I dessa båda rör sig delaktighetsmålet mellan att vara en handlings- och utvecklingsmöjlighet till att bli en utvecklings- och handlings-svårighet. Den första handlar om delaktighet som något som nya samverkansförsök att dels implementera, dels utveckla verksamheten mot genom riktade projektsatsningar. Den andra versionen tangerar delaktighet som ett verksamhetsmål som svårligen kan operationaliseras på grund av bristande resurser inom den offentliga förvaltningen samt där den offentliga positionen starkare måste hävdas. Avsaknaden av en mer stabil uttolkning av vad målet egentligen ska generera för praktik har resulterat i att erfarenheter gällande dialog och möten inte etablerats som nya varaktiga tillämpningar. Operationaliseringen av delaktighetsmålet har istället omsatts in i en projektpraktik med riktade satsningar och sökande efter ”nya” metoder för hur delaktighet som praktik bäst kan gå till. I länsstyrelsernas åiterrapportering från de senare åren, om hur det politiska målet hanterats, antyds att översättningen som gjorts har mer allmänt handlat om informationsinsatser och tillgänglighetsanpassningar. Det framkommer också att implementeringen är svår och att den anses ej helt måluppfyllande (se RAÄ 2016d). Vad delaktighetsmålet egentligen avser och innefattar genererar i verksamhetsansvariga aktörers uttolkning således både en otydlighet och en osäkerhet. Med skriftliga utsagor rör sig det politiska målet mellan att hävdas som knutet till en känsla av igenkänning och tillhörighet som mötet med kulturmiljön ska generera, till att handla om ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörers reella inflytande. Sådana idéer har parallellt reproducerats genom både kulturmiljöutredningens formulering och intentionsförklaring, och av

Riksantikvarieämbetets antagna vision för kulturmiljöarbetets utveckling de närmaste åren.

Relationen mellan den myndighetsutövande aktören och den civila aktörspositionen växlar i dessa formuleringar mellan att de civila aktörerna dels kan bistå med ytterligare anspråk och andra ingångar gällande kulturmiljöarbetets engagemang, dels kan inta en roll om att förstärka och legitimera den offentliga kulturmiljöaktörens anspråk. Organisering av ideella aktörer har dock, utifrån resultatet av genomförda medborgarundersökningar, antytts som av skiftande karaktär och att det främst kommer vara vissa delar av allmänheten som mer stadgat engagerar sig kring kulturmiljöarbete. Att nå de civila aktörer som politiken definierat som nyckelaktörer möter hinder i dess praktiska tillämpning om att nå den breda allmänheten. Utvecklingen som krävs gällande den professionella aktörens kompetens kan identifieras som att samla på sig bättre redskap att möta lokala aktörer och medborgarnas potentiella anspråk på kulturarv.

Både generellt och specifikt är det just kontaktytor mellan aktörer (offentliga, institutionella och andra) som framstår vara det mest centrala verktyget att utveckla kulturmiljöarbetet, vilket blir reproducerat av politiska företrädare och verksamhetsansvariga aktörer. För att överbrygga myndighetsutövningens implementerings-svårigheter har länsstyrelsernas roll, både självdefinierad och från politiskt styrt håll, under de senaste åren tagit implementeringen av delaktighet mot styrning andra aktörers utövande av aktörskap. Inte minst gäller detta att dirigera de regionala kulturplanerna (som följd av kultursamverkansmodellen) mot att dessa ska integrera policyutpekade mål (både internationella och nationella) om delaktighet och medbestämmande. Därmed har idén om dialog tagit sig bort från länsstyrelsernas myndighetsutövning och istället riktats mot att upprätta kontaktytor med landsting/region och kommun. Löftena som implicit avges fortsätter dock vara otydliga när dialogen mellan aktörer rör sig mellan att konsultera övriga aktörer till att mer direkt hävda civila aktörers centrala position som förvaltare likväl som bärare av anspråk.

Införstått med de riktade satsningarna finns en framförd, närvarande kritik mot att den egna, offentliga verksamheten inte i

tillräckligt hög grad har förmått möta den politiska efterfrågan kring "allas kulturarv" eller en interaktion kring dess tolkning. Projektpraktiken som tidigare identifierades har i det avseende även nyttats för att flytta fram egna positioner gällande addering av minnesplatser och fler potentiella kulturmiljöer. Resultatet av kapitlet visar dock på en paradoxal utveckling eftersom parallellt med att idén om dialog och medskapande hävdas med policyskapande, så har den institutionella praktiken stärkt sin position genom att med hjälp av lagstiftningens instrument ökat andel utpekade kulturmiljöer. Merparten av kulturmiljövårdsanslaget har regionalt kommit att användas till vård av dessa miljöer. Möjligheterna för implementering av delaktighetsmålet gällande att användas för vidare finansiell distribuering till civila, ideella aktörer har således mött stora inskränkningar och minskade summor. Stödet för bevarandet blir i detta snarare uppbundet kring sanktionering av institutionella praktikens sfär än det breda samhälleliga engagemanget som politiskt hävdats som handlingsstrategi.

Kapitel 8. Fallstudie 1: Kalejdoskop – en ny praktik?

Målet om delaktighet förefaller vid det här laget bära med sig en hög grad av osäkerhet, både gällande vart det reella handlingsutrymmet finns för fler aktörer och också vad det gäller en rimlig utveckling för det offentliga åtagandet kring kulturmiljöarbete. Mitt fokus med denna fallstudiepresentation är dels att skapa en förståelse för hur implementering av delaktighet getts en form, dels att följa vilka reaktioner och reflektioner som verksamhetsutövarna gett uttryck för. Verksamhetsutövare utgörs av de tjänstemän som har handläggaransvaret för länsstyrelsernas kulturmiljöarbete.

I föregående kapitel var satsningen Kalejdoskop något som jag beskrev som delvis skild från det generella förändringsarbetet kring kulturmiljöarbetet efter 2009. Istället tolkade jag att utvecklingen gällande styrning och implementering snarast kan karaktäriseras som knuten till politiskt drivna reformer som syftat till att omdana den etablerade praktiken och dess interaktion med fler aktörer. Det intressanta i ett sådant undantag är att Kalejdoskop formulerats, initierats och drivits av de verksamhetsansvariga aktörerna på länsstyrelserna. Därmed blir satsningen både ett uttryck för, och ett innehåll kopplat till, den regionala myndighetens uttolkning av ett angeläget förändringsarbete.

Fallstudiepresentationen är tematiskt uppbyggd utifrån de tre analysnoderna. Efter en introducerande del går jag igenom analysen utifrån en ordning där jag först hanterar en diskussion om kontaktyta och interaktion, därefter analyserar jag aktörskapets villkor och slutligen de anspråk på kulturarv som blivit belysta och förhandlade.

8.1 Förutsättningar för genomförande

Arbetet med Kalejdoskop initierades gemensamt av länsstyrelserna och pågick mellan 2009 till 2017. Totalt omfattade satsningen tre olika faser: ”Kalejdoskop – sätt att se på kulturarv”, ”Inkluderings- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet” samt ”Göra Sverige”. Ursprunget till initiativet var det så kallade Framtidsprojektet som

länsstyrelserna drev under första decenniet av 2000-talet, vilket var en mobilisering kring tre angelägna temaområden: riksintressehanteringen, tillsynsfrågor samt breddning av kulturmiljöfrågorna. Av dessa tre teman var det endast det sista som utvecklades till en riktad satsning, ”Kulturmiljövården i det heterogena Sverige”, sedermera Kalejdoskop.

Centrala utgångspunkter

I den första projektansökan beskrevs syftet med Kalejdoskop vara att ”förbättra informationen om och urvalet av skyddade kulturmiljöer med avseende på det heterogena Sverige” (Kalejdoskop 2009). Målet som formulerats för satsningen var att verka för att uppnå de kulturpolitiska målen gällande mångfald och delaktighet samt att skapa ”förändrade arbetssätt och metoder i länsstyrelsernas arbete” (Ibid., s. 3). Detta inbegrep även att ”utveckla samverkansformer för att vidga kulturmiljövårdens perspektiv” (Ibid.). Utsagan om att ”Kalejdoskop är ett sätt att verksamhetsutveckla” (intervjudeltagare 8:2) blev etablerat som en dominerande inställning bland projektorganisationens centrala representanter. Den övergripande avsikten var att hantera det som inte har varit tillräckligt uppmärksammat av den operativa verksamheten. Inte minst handlade detta om att bättre möta en mer svårrepresenterad befolkning och ett vidgat politiskt uppdrag gällande kulturmiljöarbetet.

Kalejdoskop beskrevs i efterhand som en fristående fortsättning på arbetet med Agenda kulturarv (intervjudeltagare 8:1). Även i projektansökan från 2009 omnämndes det arbete som bedrivits under Agenda kulturarvstiden utifrån erfarenheter att bygga vidare på. I detta finns en tydlig koppling mellan de olika satsningar som föregående kapitel beskrev och som jag vill hävda utgjort en stor del av delaktighetsmålets implementering. En ytterligare aspekt som framkommer i de skriftliga uttagarna är den om att hantera skevheter gällande vem som representeras genom utpekade kulturmiljöer. Av projektorganisationen beskrevs innehållet och det tänkta genomförandet som knutet till en grundläggande idé om att länsstyrelsens kulturmiljöarbete och verksamhet ska säkerställa allas lika, demokratiska rättigheter. Kalejdoskop synliggjorde således en idé

och strategi där ”länsstyrelserna strävar efter att spegla en bredare historieskrivning och att få fler individer delaktiga i arbetet” (Kalejdoskop 2009, s. 3).

När satsningen utvecklades i de två sista faserna framlyftes behov av tydligare redskap för att förbättra länsstyrelsernas långsiktiga handläggningsarbete. Med dessa motiv kan man tolka ett mer generellt syfte som handlade om att flytta fram positionerna för myndighetsutövandet och att förändra synsätt och handlande. Sådana avsikter omsattes som idéer om tillämpbara redskap i form av en checklista samt utvecklade kontrollpunkter för handläggningen. Avsikten var att Kalejdoskop därigenom skulle ”inspirera till att överväga nya förhållningssätt till såväl väl etablerade som nytillkommande kulturmiljöer” (Kalejdoskop 2014a, s. 3). I avslutande fasen formulerades syftet vara att ”aktivera arbetet med inkluderande kulturmiljöarbete och medborgardialog” (Kalejdoskop 2016, s. 1). Formuleringarna gällande syfte länkar således in i varandra och omsättningen av idéer bildar en kontinuitet genom hela satsningen.

Projektorganisation och tillvägagångssätt

Arbetet med Kalejdoskop organiserades under åren genom tillfälliga projektorganisationer. Engagemang, beslutsmandat och ansvarsroller kanaliserades utifrån dessa genom en mindre grupp samt en samordnande projektledare. Konstellationerna justerades dock succesivt genom de tre olika faserna.

Ursprungligen byggde projektorganisationen på representanter från de fyra länsstyrelser som engagerat sig i Framtidsprojektets tema kring ”det heterogena Sverige”. Dessa fyra formerade en arbetsgrupp och dessutom blev en handläggare involverad i rollen som projektledare. Projektledaren frigjordes från sina ordinarie arbetsuppgifter och arbetade med Kalejdoskop under åren 2009 till 2012. Initialt, under 2009, arbetades två pilotstudier fram vilka bestod av dels en frågeundersökning på temat ”mångfald och kulturmiljöarbete”, dels en kunskapsöversikt över ”området kulturmiljövård och mångfaldsintegrering”. Pilotstudierna användes

sedan som bilagor för den första projektansökan och för att styrka relevansen.

Det arbete som inledningsvis möjliggjorts genom länsrådets utvecklingsmedel fick 2010 upphöjd status genom att särskild projektfinansiering från Riksantikvarieämbetets forsknings- och utvecklingsmedel (FoU-medel). Totalt utgjorde denna finansiering 2, 18 miljoner kronor fördelat mellan år 2010 och 2012.⁴⁰ Den särskilda finansieringen innebar att arbetsgruppen gick in i rollen som styrgrupp och att en referensgrupp knöts till arbetet. Denna referensgrupp bestod av forskare, och blev en rådgivande part i beslutsberedningen av projektaktiviteter (intervjudeltagare 8:1, 8:2).⁴¹ Därmed fanns mellan år 2010 till 2012 en projektorganisation som bestod av en styrgrupp, en projektledare samt en referensgrupp. Beslutsmandatet låg hos styrgruppen.

Satsningens första fas innehöll regionala delprojekt utifrån gemensamma ramar. Styrningen av delprojekten baserades på riktade teman, med andra ord fanns en viss vägledning om vilken verksamhetsutveckling som ansågs mest angelägen. De prioriterade temana var första året ”Tillgänglig information”, ”Parallella berättelser” och ”Ökad bredd i kunskapsunderlagen”. Andra projektåret, 2011, prioriterades temana ”Information och kommunikation av kulturmiljövärde” och ”Ökad bredd i kunskapsunderlagen”. Totalt finansierades 14 regionala delprojekt under dessa inledande år.

Kontinuerligt under första fasen anordnades dessutom gemensamma seminarier. Avsikten med dessa var att bredda engagemanget och även involvera fler av länsstyrelsernas verksamhetsområden, såsom jämställdhet, integration, social hållbarhet och samhällsplanering (Kalejdoskop 2012). Ytterligare del av genomförandet var en riktad bidragskampanj, ”Ge röst åt tysta

⁴⁰ Redovisningar av tilldelade FoU-medel från Riksantikvarieämbetet bygger på den centrala myndighetens fördelningsbeslut för åren 2010–2012, 2013 samt 2017 (se RAÄ 2018b).

⁴¹ Forskargruppen tillika referensgruppen justerades under satsningens tidsförlopp men bestod konsekvent av fyra medlemmar. Den akademiska tillhörigheten för dessa varierade mellan sociologi, arkeologi, idé- och lärdoms historia, socialantropologi samt statsvetenskap.

kulturarv”, inom ramen för den regionala bidragsfördelning av kulturmiljövårdsanslaget. I denna deltog tio länsstyrelser genom att avsätta en särskild pott för bidragsfördelning. Därtill drevs ett gemensamt skrivprojekt, vilket resulterade i antologin ”Platsens mänskliga berättelser” (Kamali (red.) 2013).

När satsningen fick en förnyad riktning under 2013 var återigen Riksantikvarieämbetets FoU-medel den huvudsakliga finansieringen. För projektsatsningen att ta fram en checklista ”för en inkluderande ärendehandläggning”, fas två, mottogs 100 000 kronor. Motiven för projektet var att vidareutveckla de första årens arbete och ”normalisera de perspektiv som Kalejdoskop vill förmedla” (Kalejdoskop 2014a, s. 5). Strategin var att åstadkomma ett förändringsarbete genom att undersöka och arbeta med normer och etablerade rutiner för den ordinarie handläggningen. Temat för projektet var inkludering/exkludering. Projektorganisationen (arbetsgrupp och referensgrupp) som etablerats under den första fasen fanns kvar men projektledarskapet togs över av en styrgruppsmedlem inom ramen för dennes ordinarie handläggartjänst. Arbetet bedrevs genom dessa gruppers gemensamma analys av och diskussion kring handläggningen av fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, byggnadsvård, fornminnes- och landskapsvård samt kulturhistoriskt värdefulla miljöer (Ibid.).

Den avslutande fasen, 2015 till 2017, handlade om att utveckla en digital verktygslåda ”för normkritiskt och inkluderande kulturarvsarbete”. För huvudfinansiering stod myndigheten Vinnova (Kalejdoskop 2015), vilken först beviljade en pilotstudie 2015, och för åren 2015-2017 en projektfinsiering om 450 000 kronor. Kalejdoskop drevs under denna tid med en omgjord projektorganisation, dock med samma projektledare och styrgrupp. Referensgruppen utgick och istället formerades en breddad projektorganisation med en representant från Riksantikvarieämbetet och en representant från Stockholms länsmuseum. Utöver detta engagerades en extern processledare för att driva projektarbetets innehållsmässiga del med en digital verktygslåda (se Kalejdoskop 2015 & 2016).⁴² Det sista året, 2017, finansierade Riksantikvarieämbetets

⁴² Den digitala verktygslådan finns elektroniskt publicerad se Kalejdoskop (2018)

FoU-medel även två seminarier inom ramen för satsningen (Kalejdoskop 2016). Summan att använda för resultatspridning motsvarade 400 000 kronor.

Kalejdoskop organisering och genomförande kan sammanfattas genom nedanstående tabell.

Tabell 10. Kalejdoskop projektorganisation och genomförande

	Fas	Finansiering	Projektorganisation	Innehåll/ aktiviteter
2009	"Kulturmiljövården i det heterogena Sverige"	- Länsrådets utvecklingsmedel - Ramanslag "Bidrag till kulturmiljövård"	Arbetsgrupp	- Frågeundersökning - Kunskapsöversikt
2010 – 2012	"Kalejdoskop"	- RAÄ:s FoU-medel - Lst förvaltningsanslag	- Styrgrupp - Projektledare - Referensgrupp	- Delprojekt - Seminarier - Bidragskampanj - Antologi
2013 – 2014	"In- och exkludering"	RAÄ:s FoU-medel	- Styrgrupp - Referensgrupp - Projektledare internt	Checklista
2015 – 2017	"Göra Sverige"	- Vinnova - RAÄ:s FoU-medel	- Styrgrupp - Extern processledare	- Digital verktygslåda - Seminarier

8.2 Kalejdoskop möjliggörande av möten och kontaktytor

Under de år som Kalejdoskopssatsningen pågick försköts fokus successivt. Om man inledningsvis diskuterade i termer av mångfald och heterogenitet kom riktningen senare att ges en innebörd av ett normkritiskt perspektiv. Ingångarna handlade dock konsekvent om, vilket framgick av satsningens syftesförklaring, att påverka och förändra länsstyrelsernas arbetsmetoder och förhållningssätt. Detta inbegrep även att gemensamt skapa fler erfarenheter av hur ett kulturmiljöarbete utvecklat mot delaktighet och mångfald kunde identifieras, och implementeras mer tydligt i myndighetsutövandet.

Min avsikt med denna textdel är att skriva fram resultatet med fokus på vad som varit syftet med delaktighet och vad det, genom de olika projektaktiviteterna, genererade för möten och kontaktytor.

Initierande och organisering av dialog

Från den tidigare styrgruppen framkommer motiv för satsningen om att ”vi måste vidga våra vyer och jobba med grupper som vi inte brukar jobba med och dessutom hitta andra sätt att arbeta” (intervjudeltagare 8:3). Med vidgningen avsågs inledningsvis fler möten med aktörer både inom och över myndighetsgränsen. Dessa andra aktörer gavs implicit en funktion av att kunna bidra till det offentliga kulturmiljöarbetets åtaganden och vitaliseringen. Den dominerade tolkningen var att det egna arbetet kunde stärkas och utvecklas. När de båda pilotstudierna var klara 2009 visade resultatet på att länsstyrelsernas tidigare erfarenheter av ett mångfaldsarbete var skiftande (Kalejdoskop 2009). Hur frågorna om en mångfaldsintegrering tolkades skilde sig också åt gällande vad det innebar för kulturmiljöarbetets praktik.

Av projektansökan till Riksantikvarieämbetets FoU-medel framgår att det inledningsvis fanns en fastlagd arbetsplan för två år. Den innehöll alla de delar (delprojekt, gemensamma seminarier, antologi samt den riktade bidragssatsningen) som sedan blev Kalejdoskop första fas. I projektansökan, samt tilläggsansökan, framkommer även att det vid varje länsstyrelse fanns en kontaktperson som avsatte tid för arbete med Kalejdoskop (Kalejdoskop 2009 & 2011). Den ursprungliga planen var att alla aktiviteter utom bidragssatsningen skulle genomföras under 2010. Genomförandet blev dock mer utdraget vilket berodde på att finansieringen från RAÄ delades upp på fler år samt att vissa aktiviteter blev fördröjda. För att kontinuerligt utbyta ”kompetens, idéer och kunskap” mellan länsstyrelserna ansågs det viktigaste forumet vara upprättande av en delad webbplats. Forumet var avsett att synliggöra *best practice* vilket i förlängningen skulle stärka tjänstemännen i arbetet med ”kunskapsunderlag, urval, värdering, fördelning av bidragsmedel och vid informationsinsatser.” (Kalejdoskop 2009, bilaga s. 3). Under satsningen användes webbplatsen för att ladda upp genomfört arbete centralt såväl som regionalt, och under senare faser togs den om hand med hjälp av ett roterande redaktörskap (intervjudeltagare 8:8).

Avsikten med projektaktiviteterna formulerades som att ”efter projektet är avslutat ska en attitydförändring ha påbörjats när det

gäller länsstyrelsernas syn på att integrera ett mångfaldsperspektiv i det ordinarie arbetet” (Kalejdoskop 2009, bilaga s. 8). Detta signalerar att det var inställningen hos de verksamhetsansvariga aktörerna som förutsågs vara det största hindret för mångfaldsintegrering och delaktighet. Behovet av fler egna möten inom myndighetsutövandet förefaller ha varit lika stort som möten med andra aktörer. De gemensamma seminarierna blir i ljuset av detta ett möjliggörande av interna kontaktytor. Därmed skulle man försöka överbrygga länsstyrelsernas tidigare, skiftande, erfarenheter och jämka de olika ingångarna kring kulturmiljöarbetets utveckling. Teman för de gemensamma seminarierna var ”Kulturmiljövärden i det heterogena Sverige”, ”Makten över kulturarvet – att handlägga berättelser”, ”Att kommunicera kulturarv – demokrati och inflytande i vardagen” samt avslutningsvis ”Att störa homogenitet”. Relevansen för dessa sammankopplades med möjligheter för att lyfta fram nya perspektiv och utmana normer samt hur dialogutövande kunde bli en del av länsstyrelsevardagen (Kalejdoskop 2011).

De regionala delprojekten är framträdande för Kalejdoskopos inledande idé och initierande av verksamhetsförändring. Från projektledningens sida (dvs. styrgrupp i samförstånd med projektledaren) var avsikten att låta den enskilda länsstyrelsen utveckla egna projektidéer och ansöka om finansiering. Upplägget beskrevs i efterhand som en strategi för att få varje länsstyrelse att känna att de kunde delta på egna villkor och styra den egna verksamhetsutvecklingen. Frivilligheten var dock styrd utifrån de på förhand definierade temaspåren. Vissa länsstyrelser valde att helt stå över medan andra länsstyrelser blev utan projektmedel när projektansökan fick avslag (intervjudeltagare 8:1). Första året inkom elva delprojektsansökningar varav åtta beviljades medel. Andra året inkom tolv delprojektsansökningar varav sex beviljades medel.

Av beviljade ansökningar framgår att den enskilda länsstyrelsens uttolkning av Kalejdoskopos syfte innehöll en stor variation både gällande innehåll och tillvägagångssätt. De 14 delprojekten omfattade en spännvidd mellan arbete med fokusgrupper och gemensamma studiebesök, till samverkan med kommunal planering och revidering av byggnadsminnesdokumentation (se bilaga 4 för beskrivning av projekten). Flera delprojekt hade orientering mot att målgruppsinriktat

aktiviteterna för att på så sätt nå ut med kulturmiljöarbetet till nya grupper. Inte minst riktades flera projekt mot att nå utlandsfödda. Sådana delprojekt berörde tillgängliggörande av redan utpekade kulturmiljöer, gemensamma studiebesök och diskussioner mellan länsstyrelsens tjänstemän och SFI-grupper genomfördes. Detta handlade då om att uttolka mångfald som en idé om kulturell och etnisk heterogenitet. En andra variant på uttolkningen av heterogenitet och mångfald var delprojekt riktade mot de nationella minoritetsgrupperna i Sverige. Dessa projekt fokuserade på minoritetsgrupperna romer och samer och syftade i hög grad till att dokumentera och ge nya platser kulturmiljöstatus.

Efteråt framkommer en viss kritik kring några av delprojekten. ”Det har varit lättare att rikta projekten utåt än att rikta in det mot den egna verksamheten och kollegorna – man formulerar ett projekt och man arbetar med det för några andra och inte sig själv” (intervjudeltagare 8:4). Verksamhetsutvecklingen hade i det avseendet mer blivit som något som kunde hanteras vid sidan om det reella uppdraget och där löften om dialog mer handlade om konsultation och informationsutbyte. För att åstadkomma mer långvariga förändringar av den egna myndighetsutövningen sågs inte sådana erfarenheter som de mest betydelsefulla.

Andra året beviljades fler delprojekt som tydligare fokuserade på utövandet av det egna aktörskapet på länsstyrelsen. Därmed förflyttades fokus delvis från att göra saker med andra till att göra saker själv, och dessa projekterfarenheter tillmättes efteråt en större betydelse gällande verksamhetsutvecklingen. Inte minst blir detta tydligt när de efterföljande faserna just utgick från ett specifikt delprojekt som handlat om att bryta normer och öka tillgänglighet inom den egna kommunikationen och informationsspridningen.

Med gemensamma förutsättningar?

Att Kalejdoskop var en gemensamt driven satsning blev av projektledningen framlyft som en central och viktig aspekt. Satsningen var synonym med att länsstyrelserna ”manifesterar sig i gemensamma projekt” (intervjudeltagare 8:2). Den första fasen handlade också om ”en förväntning på att genom att gå ihop så var

alla länsstyrelser med på satsningen och i arbetet på ett eller annat sätt” (intervjudeltagare 8:1). Själv deltagandet i de gemensamma aktiviteterna blev dock skiftande.

Alla var med. Men sen har det varit olika nivå hur man varit delaktig. Alla har berörts men man har haft olika möjlighet att använda tankegångarna. Jag vill inte använda ordet kritik, men visst – alla har inte prioriterat frågorna tyvärr. Några kanske tycker att det var nya frågor, men det borde man inte kunna säga vid det här laget.

(intervjudeltagare 8:2)

Under satsningens inledning hade ett par aktiviteter skjutits upp för att få fler länsstyrelser aktivt engagerade. Arbetet med antologin var ett sådant exempel, där förväntan funnits att alla länsstyrelser skulle bidra med texter (intervjudeltagare 8:2, 8:4). I slutändan var 15 stycken länsstyrelser representerade med egna kapitel på temat ”nya berättelser”. Flera av intervjudeltagarna gav efteråt uttryck för att det inom länsstyrelsekollektivet funnits väldigt olika inställningar till frågorna om mångfald och delaktighet.

Att satsningens innehåll var nära förbundet med handläggarverkligheten och tog sin utgångspunkt i det vardagliga arbetet lyfte projektledningen fram som själva grundförutsättningen. I bedömningen av vilka delprojekt som skulle ges projektmedel var en parameter att prioritera projekt som inte gick att finansiera genom ordinarie länsstyrelsemedel. Ytterligare parameter var att stötta delprojekt som man ansåg hade förmåga att flytta fram positionerna mer generellt för kulturmiljöarbetet (intervjudeltagare 8:3). Här finns dock en viss motstridighet i utsagorna mellan att vara ”något annat” eller att vara ”ordinarie” gällande länsstyrelsernas praktik. Några av länen gav efteråt uttryck för att man använt Kalejdoskopfinansieringen för att möjliggöra projekt som redan tidigare hade diskuterats men som då saknat sammanhang. Dessa upplevdes egentligen ligga utanför det som var det ordinarie verksamhetsuppdraget (respondent 1).

Varaktiga erfarenheter och långsiktiga löften

De båda efterföljande faserna fungerade som fristående fortsättningar på Kalejdoskop. I den bemärkelsen kan man tolka dem dels som egna projekt, dels som fortsatt verksamhetsutveckling. En upplevd farhåga efter första fasen var att mångfalds- och delaktighetsarbete skulle ses som något som inte rymdes inom den ordinarie handläggningen (intervjudeltagare 8:5). Från styrgruppens representanter framkommer uppfattningar om att flera av Kalejdoskops delprojekt riskerade att falla på utsidan av myndighetsutövandet när riktad finansiering inte längre var möjlig. Varaktigheten för de nya, ackumulerade projekterfarenheterna blev i det avseendet relativt tidigt ifrågasatt och omtvistad.

När förnyad projektfinansiering söktes för Kalejdoskop fas två framhävdes hur de reviderade politiska målen för kulturmiljöarbetet (Prop. 2012/13:96) genererade ingångar för en ny uttolkning av kulturmiljöarbetes uppdrag (Kalejdoskop 2014a, s. 3). Inställningen hos projektledningen var att det ordinarie handläggningsarbetet behövde fortsatt verka för ett mer inkluderande arbetssätt. Detta skulle i förlängningen öka relevansen för den offentliga verksamheten och samtidigt möjliggöra inkludering av ”nya aktörer” i kulturmiljöarbetet (Ibid., s. 3f). Med projektansökans formulering om att gå från mål till vardagspraktik kan man tolka vissa svårigheter för implementeringen inom ramen för myndighetsutövandet.

Fokus för Kalejdoskop framgent blev i och med detta helt och hållet på länsstyrelsens egna handlande och beslutsfattande. Kalejdoskops fortsatta tolkning av delaktighet förskjuts från idén om en praktik med möjligheter till inflytande från externa aktörer, till att handla om möjligheter för en mer reflexiv myndighetsutövning som i förlängningen skulle generera igenkännande och transparens. Arbetet med en checklista för handläggandet framstår vara ett sådant verktyg.

Den avslutande fasens syfte och motiv var i stort sett identiska med tidigare fasers. I beskrivningen av arbetet med ”Göra Sverige” framkommer att kulturmiljöarbetets påbörjande förändringsarbete behöver ytterligare stöd för att möjliggöra ”en ökad inkludering och

därmed stärkt samhällsrelevans” (Kalejdoskop 2016, s. 4). Liknande formuleringar återfinns även i Vinnova-ansökan:

En förutsättning för ett inkluderande och normkritiskt kulturarvsarbete är att få genomslag i praktiken för ett arbetssätt som utgår från dialog kring betydelser av platser och företeelser mellan den offentliga kulturarvssektorn och civilsamhället. Lättillgängliga verktyg efterfrågas av dem som arbetar inom sektorn. De behövs för att bredda perspektiv, för att underlätta dialog och för att identifiera fler som kan inkluderas i dialoger.

(Kalejdoskop 2015, s. 1)

I detta identifierar jag en återkommande upplevelse av ett glapp mellan retorik och praktik när det gäller delaktighet som mål för det offentliga kulturmiljöarbetet. Glappet blir av Kalejdoskop reproducerade projektmotivering sammankopplad med länsstyrelsernas behov av fler möten med andra aktörer och med medborgare i allmänhet. Relationen mellan mötet och andra aktörers handlingsutrymme förblir i sammanhanget dock odefinierad.

Det löfte om inflytande som omsattes av de verksamhetsansvariga aktörerna under Kalejdoskop är svårtytt gällande andra aktörers förehavanden. Dels eftersom satsningens inriktning succesivt förändrades gällande innehåll, dels eftersom önskan om att få till alla länsstyrelser aktiva engagemang blev starkt dominerande. Interaktionen med varandra gavs större betydelse för att mobilisera ett tydligare gemensamt fokus om inkludering, mångfald och delaktighet. Därmed fanns en idé om en förväntad progression över de år som Kalejdoskop pågick. Progressionen vill jag knyta till förhoppningar om att den gemensamma interna dialogen skulle generera en ökad samsyn för myndighetsutövandets utveckling. Verksamhetsutvecklingen riktades i hög grad på förändring av normer och praxis för handlande.

8.3 Myndighetsutövandets aktörskap

Med Kalejdoskop's olika faser, som redan beskrivits som olika aktiviteter, gjordes ett antal olika andra aktörer involverade och delaktiga. Störst fokus låg dock på länsstyrelserna själva som aktör(er). Inte minst gäller det de två sista faserna av Kalejdoskop som var mer samstämmiga med det avsedda målet att utgå från den ordinarie handläggningen. Min tolkning är att de regionala delprojekten i flera fall omfattade ett innehåll som hamnade i utkanten av myndighetsutövandets räckvidd. De erfarenheter som genererades berörde mer idéer om hur länsstyrelsen kan agera än som en lösning på hur länsstyrelsen bör agera utifrån de politiska verksamhetsmålen.

Detta textavsnitt kommer att delas in i en analys av vilka andra aktörer som mobiliserats under Kalejdoskopssatsningen och vilket handlingsutrymme som möjliggjorts. Därefter kommer mitt fokus att läggas på hur länsstyrelserna själva ger uttryck för delaktighet som en praktik för kulturmiljöarbetets myndighetsutövande.

Utgångspunkter för aktörsroller

Kalejdoskop initierades med en utgångspunkt som indikerade att "samtliga länsstyrelser kommer på olika sätt att samverka i projektet" (Kalejdoskop 2009). Projektorganiseringen byggde således på ett kollektivt åtagande när det gällde verksamhetsutveckling, även om en mindre styrgrupp hade ett mer direkt ansvar. Det kollektiva åtagande handlade om att alla förväntades vara en aktiv del av satsningen. Inriktningen var mot att den enskilda länsstyrelsen skulle mötas utifrån regionala förutsättningar och utifrån egen upparbetad praxis. Med sådana utgångspunkter synliggjorda tolkar jag Kalejdoskop som ett erkännande av länsstyrelserna som 21 olika organisationer, vilka både skulle vara uttryck för en och samma institutionella praktik men också var resultatet av olika regionala prioriteringar och sammansättningar av tjänstemän.

Inrättandet av referensgruppen som knöts till Kalejdoskop från och med 2010, var kopplad till krav på finansiering och en rekommendation från Riksantikvarieämbetet (intervjudeltagare 8:1). Att den sedan fortsatte vara en nyckelaktör motiverade projektledningen med att den var en central del i utbytet mellan

praktiken, forskningen och civilsamhället. ”Referensgruppen har kopplat ihop länsstyrelsernas projektarbete med forskning om inkluderings- och exkluderingsprocesser och varit viktig för att fördjupa arbetet kring problematiken med ett ’vi- och dom-perspektiv” (Kalejdoskop 2014a, s. 4). ’Vi- och dom-perspektivet’ handlade om att göra något för en annan (grupp) snarare än att hantera det egna aktörskapet vilket åsyftade några av de regionala delprojekten och deras målgruppsinriktade genomföranden (intervjudeltagare 8:11). Vilket inflytande referensgruppen skulle ha var inte på förhand bestämt, men den verkade i bakgrunden av projektledaren och styrgruppen i samband med delprojektens utvärderingar. Deltagarna i referensgruppen deltog även som inspiratörer för länsstyrelserna vid möten och seminarier (intervjudeltagare 8:11, Kalejdoskop 2012).

I de sista två faserna kom aktiviteterna i första hand att utgå från styrgruppen och den nya projektledaren. Underlaget för fas två var just ärendehandläggningen och dess dokumentation, vilket i fas tre resulterade i en framtagna verktygslåda för ett mer medvetet beslutsfattande. Sättet som övriga länsstyrelser involverades kan man tolka som indirekt. Därmed, vill jag hävda, blev även förväntningarna på ett regionalt engagemang annorlunda. Från att ha handlat om att aktiveras, delta i och driva aktiviteterna handlade det snarare att granskas som aktör och ta emot feedback på den egna tjänstemannautövningen.

En sådan omjustering tolkar jag som relaterat till de samlade erfarenheterna från första fasen och där det ojämna deltagandet bland länsstyrelserna blev synliggjort. Det sviktande engagemang som funnits regionalt genererade även att deltagandet i projektaktiviteter prioriterades bort av vissa. Hur länsstyrelsernas förändringsarbete skulle organiseras och identifieras mötte således inte en självklar samsyn. Detta gällde både på vilket sätt det gick att bedriva speciella delprojekt inom det ordinarie förvaltningsuppdraget och vilka resurser som fanns att tillgå att använda för det enskilda förändringsarbetet.

När fokus istället lades på handläggningen blev möjligheter till handlande mer sammankopplat med det stadgade uppdraget.

Istället för att hamna i utgångspunkterna att ”göra något för någon annan” vill projektet verka för att länsstyrelserna ska använda sig av ett normkritiskt arbetssätt. I ett normkritiskt arbetssätt utgår man från sin egen utgångspunkt och de verktyg som finns tillgängliga. När vi blir medvetna om de normer som råder inom den egna organisationen och verksamheten kan vi försöka påverka och genomföra nödvändiga förändringar i det egna förhållnings- och arbetssättet istället utgå från att andra ska förändras eller tolereras.

(Kalejdoskop 2014a, s. 4)

Utgångspunkten för att implementera idén om ett normkritiskt arbetssätt var att granska tidigare ageranden och beslutsfattande processer. Genom att förändra det egna agerandet skulle man i förlängningen kunna mobilisera andra aktörer i kulturmiljöarbetet. Den upplevda inkluderingen, och känslan av delaktighet, skulle också stärkas med hjälp av ett mer synliggjort, gemensamt förhållningssätt.

Detta vill jag sammankoppla med ett resonemang om länsstyrelsen som en aktör i dubbla roller. I realiteten innebär detta att länsstyrelsens myndighetsutövande omfattar både rollen som utövare såväl som efterfrågare och beställare av kunskap. Av intervjumaterialet framkommer betydelsen av båda: ”Vissa län kanske är mer av igångsättare och har tänkt mycket kring sin beställarroll och den makt som ligger i den, andra län har varit mer fokuserade på vad man gör internt” (intervjudeltagare 8:1). I diskussionen kring länsstyrelsens beställarroll framkommer även resonemang om att det finns en möjlighet för länsstyrelsen inom ramen för sitt myndighetsuppdrag ”att vara tydliga med vad det är vi vill ha gentemot de som ska utföra det” (intervjudeltagare 8:5), och att då ha rätt kompetens och medvetenhet för att beställa ”rätt”. Det identifierade handlingsutrymmet blir en möjlighet att implementera de politiska verksamhetsmålen genom att ställa krav på andra kulturmiljöaktörer att ”beställa” fler riktade dialogaktiviteter än vad länsstyrelsen själv anser sig ha utrymme för.

När Kalejdoskops styrgrupp decimerades mot slutet av satsningen berodde detta på att de som tidigare varit medlemmar, och representerat olika länsstyrelser, bytte arbetsplatser. Därmed förefaller engagemanget ha fallit tillbaka till enskilda tjänstemän, och att det inte funnits självklara efterträdare med mandat att fortsätta

arbetet. Det är inte bara i förhållande till styrgruppen som det personbundna engagemanget framträder som en betydelsefull faktor, utan även i relation till vilka som varit aktiva under Kalejdoskopstiden. ”Det är lätt att det blir så att det blir en person som jobbar med frågorna, det hinns inte med att få in alla i processen” (intervjudeltagare 8:10). Organiseringen kring en kontaktperson i varje län hade med andra ord inte utvecklats och omsatts in i ett aktivt deltagande hos hela organisationen.

Mobilisering av andra aktörer

Visionen för Kalejdoskop var ”att skapa ökad delaktighet när det gäller vems historia som berättas och mer mångfald bland vilka som berättar” (Kalejdoskop 2010, s. 2). Det första projekt målet berörde samlandet av metoder och erfarenheter utifrån en tanke om de goda exemplen. Det andra projekt målet var att ”initiera samverkan på regional och nationell nivå med föreningar och organisationer” (Kalejdoskop 2010, s. 3). Sett till den interaktion med andra aktörer som Kalejdoskop möjliggjorde hamnar de regionala delprojekten i fokus. Det uttalade krav som fanns var att delprojekten skulle innebära samverkan med en annan aktör (intervjudeltagare 8:1). I praktiken kom detta att innebära en samverkan i hög grad med andra organiserade aktörer och i vissa fall knappt samverkan överhuvudtaget. ”Vi hade kunnat vända oss utåt mycket mer och fått kontakt med nya grupper men det valde vi ju bort” (intervjudeltagare 8:7).

Syftet med den riktade bidragskampanjen på temat ”Ge röst åt tysta kulturarv” var att få nya perspektiv och ingångar. Förhoppningen var att få aktörer, vilka inte brukade, att söka kulturmiljövårdsanslaget att göra så. Här fanns en uttalad strävan efter att mobilisera nya kulturmiljöaktörer och skapa nya kontaktytor. Efteråt framhålls just bidragskampanjen som lyckad för flera av de involverade länsstyrelserna (intervjudeltagare 8:7). Det framkommer dessutom i intervjumaterialet att det funnits föreställningar om vilka som borde mobiliseras som medaktörer. ”Delaktighetsfrågan handlar om att jobba mer med föreningar, volontärarbete och så, både lokalt och regionalt” (intervjudeltagare 8:5). I en sådan utsaga blir

delaktighet knutet till ett breddat offentligt engagemang kring hur civila aktörer mobiliseras för kulturmiljöarbetets räkning. Det offentliga kulturmiljöarbetet borde då på ett mer tillämplande plan realisera ett löfte för fler aktörskaps påverkan:

Vi ska värna våra gamla vänner men vi behöver hitta nya vänner också, hembygdsföreningarna kan inte vara de enda parterna. Det har varit lite strikt och man har alltid jobbat med samma aktörer. Det är många som inte känner till att kulturmiljövärdets bidrag finns. Det är ju så många grupper som vi har tappat på vägen och vi behöver bli bättre på att kommunicera. Många tror att staten värdesätter andra miljöer än de som de själva värdesätter, därför missar länsstyrelsen många.

(intervjudeltagare 8:3)

Att öka engagemanget för kulturmiljöarbetet bland allmänheten och andra aktörer tolkades som en viktig handlingsstrategi för att öka bevarandefrågornas relevans (intervjudeltagare 8:2). Det här är en direkt länk till det som jag i tidigare kapitel identifierat som ett centralt motiv för frågan om delaktighet. En mer generell avsikt handlar också om att de enskilda länsstyrelserna skulle föra satsningen vidare till fler aktörer genom att sprida resurser likväl som information. När mer samverkan och interaktion med nya aktörer eftersöktes 2014 identifierades att dessa främst stod att finna inom civilsamhället (Kalejdoskop 2014a).

Svaren på frågan om vad som faller inom den egna kompetensen var och är dock inte entydig. Jag uppfattar att det funnits skilda inställningar mellan dem som var organiserade i styrgrupp och de länsstyrelser som befann sig vid sidan om. Upplevelsen av det egna tjänstemannautövandets begränsningar återfinns i formuleringar om att ”problemet inom kulturmiljövärdet är ibland att vi ska göra allt och lyfta allt och det kanske inte alltid är vi som har rätt kompetens att göra alla saker” (intervjudeltagare 8:10). Detta genererade en mer allmän efterfrågan på ett tvärsektoriellt arbete och en önskan om att denna typ av samverkan skulle bättre kunna säkerställa mobilisering av fler aktörer. ”Vi är ju alla lite amatörer på mångfaldsfrågorna och där handlar det om kompetensutveckling, vi har vår expertis men den kan utvecklas” (intervjudeltagare 8:8). Denna expertis kan tolkas som

att den blev bunden till materiella värden. Samverkan framstår här som ett medel att hantera egen resurs- och kompetensbrist.

Av de sista faserna var det endast den tredje, avslutande som kan hävdas innebar mobilisering av andra aktörer. Genom workshops inbjöds civila och andra offentliga aktörer att vara med och ge inspel på innehåll till det digitala verktyget. Även inbjudan till avslutet skedde som ett samarbete med fler aktörer inom kulturarvsförvaltningen. Samtidigt framkommer efteråt att intresset för den normkritiska verktygslådan blev lägre hos tjänstemännen än vad projektledningen hade hoppats på och att ett av de planerade mötena fick ställas in (intervjudeltagare 8:5).⁴³

Upplevelse av handlingsutrymmen – var kommer delaktighet och dialog in?

Efter att Kalejdoskop's första fas var avslutad antyds att frågor om mångfald och delaktighet upplevdes som utmanande. De erfarenheter som samlats under Kalejdoskop placerade sig för flera intervjudeltagare i utkanten av hur man ansåg att den ordinarie verksamheten kunde bedrivas. ”Det finns inga direkta motsättningar men det finns heller ingen naturlig ingång” (intervjudeltagare 8:10). Detta genererade för intervjudeltagaren en upplevelse av att delaktighet, tänkt som ett direkt löfte om fler aktörers inflytande, var svårhanterligt inom ramen för myndighetsutövandet. Rollen som kulturmiljöaktör på länsstyrelsen knöt man istället till utövande av aktörskap sanktionerat genom bidragsförordning och lagstiftning. ”Vi har regleringsbrev som beskriver vad vi ska jobba med och så är det handläggningen också, sen uppstår det lätt en stressituation – oj då ska man hinna göra det här också” (intervjudeltagare 8:10). I detta avseende var det inte självklart att inställningen som sådan var mest problematisk utan att incitamenten kopplade lagreglering och förordningar inte var tillräckligt starka. (Samtidigt visade kapitel 6:s analys av den politiska styrningen att det i regleringsbrev funnits formuleringar som handlat om delaktighet och mångfald.)

⁴³ Under 2018 har ytterligare ett regionalt möte hållits för att arbeta vidare med verktygslådans användande och implementering.

I stället blir delaktighet något som upplevs vara utöver det ”riktiga” uppdraget kopplat till den myndighetsutövande rollen, och där ett vidgat handlingsutrymme främst blir möjligt genom rollen som beställare av underlag (såsom tidigare diskuterats). Ett liknande resonemang om hur delaktighet faller utanför den ordinarie handläggningen och praktiken handlar om tid som resurs: ”Vi arbetar i en stuprörsorganisation som det ständigt forslar saker igenom vilket gör att man sällan har ett tillfälle till fördjupning” (intervjudeltagare 8:5). Länsstyrelserna framstår, trots identiska uppdrag, som 21 olika organisationer med egna, lokala förutsättningar att hantera myndighetsuppdraget utifrån. ”Länsstyrelserna har fruktansvärt olika kompetens och olika förutsättningar, det finns ingen likvärdighet och det är ett viktigt resultat” (intervjudeltagare 8:11). Lokala och regionala prioriteringar blir det som styr hur myndighetsutövande ska praktiseras och vilka extra ansträngningar som ska göras. Förutom inställningar hos de enskilda tjänstemännen handlade det även om inställningar hos överordnade såsom avdelningschefer och länsråd (intervjudeltagare 8:3).

”Knäckfrågan som utkristalliserar sig är hur man integrerar det här i det dagliga arbetet och det är kanske här det uppstår en skillnad mellan en grupp länsstyrelser som ser att det här är väl ingenting konstigt [...] sen finns en grupp som tycker att det här är intressant men något betungande och sedan finns det några som säger ’inte en uppgift till’” (intervjudeltagare 8:5). Mer allmänt menar vederbörande att det finns en variation mellan länsstyrelserna vad gäller hur man tolkar det myndighetsutövande uppdraget givet länsstyrelsen. Tolkningen ligger på en skala mellan å ena sidan att verka för att uppfylla de kulturpolitiska målen och å andra sidan att verka för att uppfylla krav på en effektiv och snabb handläggning som även innefattar en smidig fördelning av bidragsmedel (Ibid.).

Av fallstudien framkommer fler aspekter som på olika sätt berör handlingsbegränsningar. Alla aspekterna går att knyta till synen på vad uppdraget uppfattas bestå i samt vad det innebär att som tjänsteman i förlängningen representera staten. Problemet med delaktighet som praktik handlar inte om att man upplever bristande relevans utan snarare om vad som är den självklara uppgiften för länsstyrelsen som myndighet att hantera. Att mer aktivt bjuda in till dialog och erbjuda

andra aktörer inflytande i utfallet skapar en känsla av osäkerhet. Denna osäkerhet har flera bottnar.

Folk vill inte alltid lyfta fram nya berättelser utan man håller fast vid den etablerade kulturhistorien och den traditionella bild som kulturmiljövården alltid representerat. Det är svårt med delaktighet när ”folk tycker fel” – vad gör vi då?

(intervjudeltagare 8:7)

Att arbeta med fler anspråk på kulturarv uppfattas av respondenterna i min enkätundersökning som korrekt men något som skulle kräva mycket mer resurser än vad som står till förfogande. ”Att väcka berättelser kan också väcka känslor hos lokalsamhället” (respondent 5). Länsstyrelsen och tjänstemannen har ändå har en central roll och position att vara den aktör som bestämmer: ”Då hamnar vi ett läge att ha makten att bestämma och vi kan inte godkänna alla projekt bara för att de kommer från allmänheten” (intervjudeltagare 8:3). Med en sådan utsaga blir det sanktionerade uppdraget, med en formell aktörsposition fortsatt reproducerad av handläggarna och viktig att använda för att sortera intressen.

Av intervjumaterialet framkommer även att kulturmiljöarbetets handläggare identifierar sig med en uppgift om att i rollen som offentliga tjänstemän upprätthålla att ett allmänintresse bevakas och anläggs. Andra aktörers intresse för kulturmiljöarbetet ansågs vara skiftande och att det trots allt fanns en yrkesgrupp som kunde sägas representera expertkunskap. ”Det här med medborgardialog är jättesvårt, det går ju inte ha dialog med alla medborgare, och de som hörs, hur representativa är de?” (intervjudeltagare 8:7). Osäkerhet gällande hur den myndighetsutövande aktören ska agera blir i det avseendet en överskuggande upplevelse. ”Vi vet inte riktigt genom vilka kanaler man ska jobba med för att få till medborgardialog” (respondent 1). Andra offentliga aktörer, såsom kommunerna och Trafikverket, gavs enligt vederbörande större betydelse och mer legitimitet för att ansvara för dialogen med medborgarna (Ibid.). Handläggarnas upplevda begränsningar gällande delaktighet som praktik ställs i utsagorna inför dilemman gällande policydrivna anspråk, inte minst gällande arbetet med Europeiska

landskapskonventionens implementering.⁴⁴ Detta var något som man uppfattade som svårhanterligt och generera motstridiga förväntningar på rollen som myndighetsutövare. Öppningarna för delaktighet inom myndighetsuppdraget blir med andra ord fortsatt osäkra och otydliga.

8.4 Kulturarv, anspråk och föreställningar om kulturmiljöarbetet

Två frågor har konsekvent funnits närvarande inom Kalejdoskop: Hur kan den dagliga handläggningen och ärendehanteringens bättre hantera mångfald och delaktighet med de redskap som finns till förfogande? Och vad blir innehållet i de beskrivningar och beslutsformuleringar som rör utpekade kulturmiljöer som samtidigt ska stå som representanter för ett delat och gemensamt kulturarv? Trots att alla aktiviteter inom satsningen inte direkt innefattat andra aktörer vill jag påstå att Kalejdoskop ändå hela tiden handlat om andra och det allmänna genom det som länsstyrelsen gör och representerar.

I denna textdel avser jag att diskutera hur tolkningar och idéer knutna till länsstyrelsens utpekade, skyddade kulturmiljöer rör sig. Analysen handlar också om vilka föreställningar som kopplas till de framförda anspråken på kulturarv.

Beslutsproblem och normkritisk handläggning

I intervjumaterialet återfinns resonemang om att delaktighet snarare är ett perspektiv att anlägga än en fråga om metod (intervjudeltagare 8:2). Följden av ett sådant resonemang skulle kunna vara att det politiska målet om delaktighet inte självklart kräver en direkt interaktion mellan olika aktörer, utan att delaktighet som en specifik praktik för kulturmiljöarbetet är något som den medvetna tjänstemannen kan säkerställa genom sitt eget handlande. Beslutsproblemet har under Kalejdoskop-satsningen hela tiden handlat om vad den egna aktörsrollen gör, innebär och möjliggör. Detta har funnits både implicit och explicit som ett projektmotiv

⁴⁴ I Riksantikvarieämbetets utredningsarbete gällande ratificeringen av konventionen var kraven på delaktighet något som behövde stärkas för att anpassa kulturmiljöarbetet till konventionens innehåll (se RAÄ 2008).

under alla tre faserna. Därmed vill jag positionera Kalejdoskop som en intern dialogprocess med två centrala ingångar. Den första handlar om vilka handlingsmöjligheter som infinner sig inom regleringen av det offentliga uppdraget. Den andra handlar om vad det innebär att föra fram anspråk på kulturarv från den formella aktörspositionen. Avståndet som finns i anspråk hävdade från en offentlig förvaltning och en civil aktörsposition handlar presumtivt mer om hur den offentliga aktören förmår göra en giltig analys av samhällets komplexitet än om att dialog ska beredas.

Med Kalejdoskop genomförande och innehåll har projektledningen velat fokusera på handlingsmöjligheter mer än att acceptera handlingsbegränsningar. De förändringar som skett gällande kulturmiljöarbetets organisatoriska och reglerande ramar har i det avseendet inte uppfattats som tillräckliga för att initiera och styra ett annat handlande. Identifierade möjligheter till verksamhetsutveckling har övergått till att handla om föreställningar och inställningar om handlingsutrymme.

Vi har trubbiga redskap som kanske gör att det inte kan bli perfekt men det kan bli bra och vi ska försöka ta det så långt vi kan. Jag upplever att vi kan bli bättre och att vi kanske inte ens har försökt tidigare. Tycker det finns utrymme för någonstans sitter det ju ändå en människa som tolkar lagen.

(intervjudeltagare 8:2)

Flera intervjudeltagare återkommer just till att det inom befintlig lagstiftning egentligen finns större möjligheter för att uppnå ett mer politiskt samstämmigt kulturmiljöarbete. Att hinder snarare handlade om inställning och val. Samtidigt har det funnits en upplevd begränsning kopplad till tidigare fattade beslut om utpekade kulturmiljöer. Betydelsen av skyddade kulturmiljöer framställs som kopplad till ett starkt symbolvärde och att Kalejdoskop hänger samman med en strävan om att möjliggöra ett mer representativt urval av ”allas” kulturhistoria på jämlika villkor.

När man väl sitter med det dagliga så är det mycket handläggning av miljöer som redan är utpekade. Det är arv från tidigare verksamhet som vi måste hantera även om vi inte känner oss så bekväma med tidigare motiveringar. Blir något begränsad av tidigare val och urval. Men det

går ju alltid att berätta andra berättelser kring dessa miljöer men ändå är ju den första värdebeskrivningen fortsatt styrande.

(intervjudeltagare 8:7)

Detta arv från tidigare verksamhet ansågs av flera tjänstemän att det saknades resurser till att hantera och påverka. Samtidigt visade jag i föregående kapitel att stora delar av de utpekade och skyddade kulturmiljöerna hade tillkommit under de sista åren (se avsnitt 7.3). Och att i det avseendet är arvet inte självklart gammalt.

Att projektledningen i senare faser fokuserade på den ”normkritiska” handläggningen visar att det fanns en central avsikt att påverka praxis, normer och tankemönster. Genomlysningen som styrgruppen gjorde av de 60 inkomna ”vanliga” ärendena inom ramen för fas två visade på bristande transparens i beslutsfattandet (Kalejdoskop 2014a). Istället kan man tolka att beslutsfattandet i hög grad tenderade att framställa kulturhistoriska värden som självklara (utan mer grundad motivering) och kulturmiljöer som förgivettagna. Detta reproducerades utan någon större medvetenhet eller avsikt. Och det var just sådana aspekter man ville synliggöra för att påverka inställningen till hur det egna aktörskapet skulle utövas och även förändras. För att säkerställa ”samma rätt att ta del i kulturarvsskapande processer” menade projektledningen att grunderna för hur beslut fattas och vilken bedömning som görs av kulturhistoriska värden behövde vidgas och tydligare förklaras (Ibid.).

Även om inflytande inte kunde ges inom ärendehandläggningen skulle möjligheterna för ta del av och följa beslutsfattandet förhoppningsvis generera att känslan för allas angelägenhet i kulturmiljöarbetet blev mer spridd, bland den breda allmänheten och andra aktörer. En sådan idé blev även styrande när checklistan överfördes till den digitala verktygslådan och dess kontrollpunkter för ärendehandläggningen (se Kalejdoskop 2018). Genom att tjänstemannen skulle gå igenom hur platser framställdes, vilka berättelser som knöts till enskilda kulturmiljöer, hur tillgängligt språkbruket var samt hur beslutet var adresserat var tanken att tydligare verka för allas inkludering. Myndighetsutövningen skulle därmed bli mer medvetandegjord och även mer reflexiv kring vilka normer som egentligen genomsyrade praktiken.

Anspråk på kulturarv och kulturmiljöarbetet som historieskrivning

Resonemangen som förts under den inledande fasen hade just handlat om betydelsen av den egna rollen. ”Länsstyrelsen sitter på en maktposition när det gäller att definiera vad som är värdefullt och när det gäller att höja upp vissa saker till kulturarv” (intervjudeltagare 8:2). En sådan position rör det mest centrala i länsstyrelsernas myndighetsutövning, vilket tidigare har etablerats som idén om handläggningen av lagstiftningarna samt den ekonomiska bidragshanteringen. ”Det handlar ju om vad man gör själv och vad ens kollegor gör – för handläggningen handlar ju om historiebruk” (intervjudeltagare 8:4).

I diskussionen kring vilken historieskrivning och vilket historiebruk som sanktionerats fanns också en önskan om att ifrågasätta offentligt utpekade och skyddade minnesplatser som neutrala kunskapsobjekt.

Det finns så många oproblematiserande konstruktioner i vår kulturhistoria som vi förmedlar. När vi gör skyltar och sätter på Länsstyrelsens logga, då auktoriserar ju vi den berättelsen. I det läget måste ju vi vara säkra på att vi berättar rätt – berättar vi verkligen om och för alla människor?

(intervjudeltagare 8:8)

Föreställningen om att kulturmiljöarbetets utpekanden även genererar anspråk på olika former av gemenskaper gör sig närvarande genom utsagan. ”Det jag sett som viktigast är att vi inom sektorn ska vara väldigt medvetna om historieskrivningen och kulturarvsbruket, och att vi ska vara kritiska till hur vi lyfter frågor, kulturarvet är ju aldrig neutralt” (intervjudeltagare 8:7). Med Kalejdoskops anspråk blir kulturarv i första hand kopplat till idéer om identitet och vidgade tillhörigheter.

Den bild som populärvetenskapligt kommunicerades ut av projektledningen gällande Kalejdoskops innehåll var:

Den förändring länsstyrelserna vill uppnå handlar om hur vi handlägger beslut om byggnadsminnen, fornlämningar, kyrkor, kulturresevat och kulturmiljöer av riksintresse. Det handlar om vilka delar av landskapet

vi väljer ut och vad som berättas om de kulturmiljöer som redan är skyddade, men även till vad och vem vi fördelar kulturmiljöbidrag.

(Molin 2012)

Detta kan man tolka som en önskan att verka på två ledder: att konstruera genom att dekonstruera samt att ompositionera de egna ställningstagandena. Det handlade inte bara om de senare faserna, utan även de gemensamt drivna aktiviteterna med antologin och den riktade bidragskampanjen. Angreppssättet som man applicerade var berättelser kopplade till platser samt mål om att lyfta fram miljöer men även människor som ansågs bortglömda eller skymda i den allmänna historieskrivningen. Avsikten var att inlemma nya minnen och även minnesplatser in i det offentliga kulturmiljöarbetet. Dels genom att justera det egna handlandet, dels genom att med hjälp av bidragskampanjen mobilisera ytterligare aktörer som medaktörer.

För flera länsstyrelser kom detta även att innebära värdefulla erfarenheter kring handlingsmöjligheter. ”Vi har tidigare inte så tydligt riktat in oss på utvalda medborgargrupper i samhället.” (respondent 5). För den enskilde länsstyrelsen möjliggjorde detta att frågor som tidigare inte kunnat aktualiseras i det dagliga arbetet fick ett genomförande.

Först tänkte vi att det kanske skulle läggas som ett konsultuppdrag att få artikeln skriven men vi kände ändå att det var vår fråga. Det handlar mycket om hur vi väljer att berätta om byggnadsminnen och vad man lyfter fram. Vilken historia de berättar och vilka de representerar. Ser man rent generellt är det ett snävt urval – högrestånd och borgerskap. Nu kom ett tillfälle att utveckla hur man berättar om byggnadsminnen och i vilka sammanhang man lyfter fram dem.

(intervjudeltagare 8:10)

Samtidigt har Kalejdoskop gjort att flera av de involverade länsstyrelserna har fått nya erfarenheter gällande allmänhetens inställning till kulturmiljöarbetet. Genom dessa reaktioner, genererade av enskilda individers kritiska röster, kan man tolka att föreställningen om vad kulturarv i samhället är och inte är upplevs vara utsatt för hot. Kalejdoskop är inte en positiv verksamhetsutveckling i dessas föreställning om vad kulturmiljö-

arbetet ska representera. ”Det finns en besvikelse från vissa i allmänheten där man tycker att myndigheterna inte ska hålla på med den sortens ifrågasättande” (intervjudeltagare 8:4). Flera av aktiviteterna som genomfördes genererade att enskilda tjänstemän, och även projektledningen, fick ta emot hotfulla och negativa mail och meddelanden.

Det fick uppmärksamhet av personer som tyckte att länsstyrelsen sysslade med sådant de inte skulle göra. För vissa delar av allmänheten så är detta saker som sticker i ögonen, det här med mångfaldsaspekten. Man vet ju inte riktigt vem man har i andra änden. Vi har ju ett regeringsuppdrag och för oss är det självklart att alla perspektiv ska in i sättet att berätta och förmedla. Det var en ny erfarenhet för oss. Det väcks ju inga reaktioner när vi ger bidrag till att renovera ett slottstak.

(intervjudeltagare 8:8)

I förlängningen kan detta upplevas som ett arbetsmiljöproblem men att tjänstemännen måste vänja sig vid att önskan om engagemang inte går att kontrollera. ”Vi inom kulturmiljövården inser inte hur mycket våra argument till kulturarv används i de forumen” (intervjudeltagare 8:1). Kulturmiljöarbetet blir här omgärdat av förväntningar om vad det ska intressera sig för och fokusera på samt hur kulturarvsanspråk ska läggas fram. Dessa föreställningar identifierar jag som sammanhängande med just det som Kalejdoskop vill förflytta sig bort från.

8.5 Avslut: Delaktighet som den transparenta myndighetsutövningen

Kalejdoskop som riktad satsning motsvarar en mer sammanhållen projekttid, och idé om verksamhetsutveckling, än av tidigare satsningar inom kulturmiljöarbetet. Med totalt närmare nio år, och tre olika projektfaser, var fokus på hur det offentliga kulturmiljöarbetet bättre kan verka för att implementera mål om delaktighet och mångfald. Avsikten för att bedriva detta arbete var, och är, för att förändra och stärka den institutionella praktikens förmåga att uppnå det som är de politiska verksamhetsmålen. Därmed antyds ett resonemang om att de organisatoriska och reglerande ramarna inte är

tillräckliga för att generera ett måluppfyllande handlande utan att kulturmiljöarbetet behöver vidgas. De största utmaningarna för det offentliga kulturmiljöarbetet kan tolkas vara att påverka föreställningen om myndighetsutövandets gränser samt normer som i slutändan styr val och urval. Med idén om det normkritiska handläggandet som etablerades från 2013 och framåt var avsikten att betona det handlingsutrymme som finns gällande lagstiftning och finansiella medel samt att synliggöra svaga punkter i beslutsfattandet.

Reproduktionen av den förda politiken blir att nyckelaktörer för kulturmiljöarbetets utveckling framstår vara en blandning mellan civila och offentliga aktörer, där idén om den offentliga aktörens roll sammankopplas med en funktion som säkerställare av allmänintresset. Delaktighet ges med detta innebörden av att vara formationer av nätverksorganiseringar som gemensamt svarar och ansvarar för kulturmiljöarbetets utövande. Det var i den inledande fasen av Kalejdoskop som interaktion med andra aktörer gavs en form och uttolkning. Samtidigt blev interaktionen med andra sekundär i Kalejdoskops två avslutande faser. Strategin för hur arbetet bedrevs gavs succesivt en ökad betoning på det interna utvecklingsarbetet, vilket tog tolkningen från ”Länsstyrelsens i interaktion med andra” mot en uttolkning om ”Länsstyrelsen på egen hand”.

Den dialog som har möjliggjorts med Kalejdoskopssatsningen har således på ett mer övergripande och långvarigt plan handlat om en interaktion och upprätta kontaktytor mellan länsstyrelserna som 21 olika aktörer. Därmed behöver en friktion synliggöras som handlar om relationen mellan länsstyrelsernas gemensamma uppdrag och den enskilda organisationens självständiga tolkning. Den institutionella praktikens möjligheter för handlande hamnar således någonstans mellan den enskilda tjänstemannen, arbetsplatsen i sin helhet och övergripande, gemensamma målformuleringar. Med detta karaktäriserar jag det verkliga implementeringsarbetet som mer bundet till idén om delaktighet som något som ska säkerställas genom det transparenta myndighetsarbetet snarare än genom säkerställa andra aktörers reella handlingsutrymme. De kontaktytor som upprättades med andra aktörer framstår som situationsbundna och projektstyrda i jakten efter en ny varaktig praktik. Här finns också en

sammanblandning i uttolknningen som försätter syftet med interaktionen i en rörelse mellan att nyttjas som ett bekräftande på redan gjorda myndighetsval eller som att möjliggöra nya potentiella anspråk från externa aktörer. Samtidigt tangeras i muntliga resonemang en diskussion som gör gällande att dialog inte är något som faller under länsstyrelsens uppdrag och att det inte är hanterbart inom myndighetsutövandet.

Avsikten för det initierade arbetet har i hög grad sammanfallit med en önskan om att bättre förstå andra aktörers positioneringar, anspråk och intressen. Kulturarv som anspråk blir utifrån detta framfört med fokus på länsstyrelsens auktoriserade kunskapsproduktion och formella aktörsposition. Utmaningen att påverka normativa idéer om vad som kan och inte kan göras inom ramen för det offentliga uppdraget handlar också om att ifrågasätta de egna redan framförda anspråken på kulturarv. Ett sådant ifrågasättande hänger ihop med en diskussion kring vad som är rimligt att offentligt sanktionera (och auktorisera) i relation till samhällets komplexitet. Föreställningen om det offentliga kulturmiljöarbetet blir till syvende och sist en föreställning knuten till samhällets gemensamma minnen. Och detta menar jag blir bekräftat av utsagor om att länsstyrelsens myndighetsutövande är ett redskap för en historieskrivning som getts en legitim existens. För Kalejdoskop blir den centrala frågan vem som görs representerad genom de utpekade kulturmiljöerna och vad som det offentliga uppdraget ska verka för att säkerställa i form av gemensamma minne.

Kapitel 9. Fallstudie 2 och 3: delaktighet som dialogprocess

Med detta andra fallstudiekapitel är min avsikt att vända på perspektivet och undersöka vilka förhandlingar som blivit möjliga när ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörer beretts. De två fallstudierna som utgör kapitlet är dokumentation av platsen Krämarstan i Örebro län respektive Härjedalens kommuns framtagande av ett kulturmiljöprogram. Tillkomsten av dem båda har byggts på försök att bedriva dialogprocesser inom ramen för det offentliga kulturmiljöarbetet. Resultatet av tidigare kapitel antyder att organisering av dialog har blivit en tolkning och en bedömningsfråga hos de ansvariga aktörerna, snarare än en tydlig styrd idé om implementering. Den kollektiva beslutsfattande processen som i kapitel tre diskuterades blir i detta snarast ett eftersökt handlande än en självklar hantering och översättning.

Jag har valt att strukturera den textmässiga framställningen utifrån två integrerade berättelser. Analysnoderna har utgjort redskap i bearbetningen av källmaterial likväl som en tematisering för texten. För att öka tydlighet och läsvärdet har jag dock omsatt dem i en ordning där syftet med och innehållet i dialogen inleder, därefter kommer en aktörsanalys och slutligen belyser jag de anspråk på kulturarv som framförts.

9.1 Förutsättningar för genomförande

Fallstudierna är två processer som initierats av de offentliga kulturmiljöaktörerna. I ena fallet var det länsstyrelsen som aktör, i det andra fallet var det en kommun som aktör.

Processerna initierades kring årsskiftet 2010/2011 och hade inledningsvis karaktär av att vara delprojekt inom Kalejdoskop-satsningen. Båda två processer pågick under en längre tidsperiod och avslutades kring 2016 respektive 2017. Dialogen som utövades innebar en samverkan mellan offentliga och civila, ideella

kulturmiljöaktörer. I fallet Härjedalen rörde samarbetet även privata aktörer. Utöver detta innebar processerna även samverkan mellan de olika offentliga kulturmiljöaktörerna i respektive län. Interaktionen mellan aktörerna innebar att spänningar mellan olika anspråk och intressen behövdes hanteras och jämkas av en verksamhetsansvarig aktör.

Centrala utgångspunkter

Platsen Krämarstan⁴⁵ som var central för dialogprocessen i Örebro län var vid initierandet redan inrättad som fornminne enligt kulturmiljölagens andra kapitel samt inskriven i fornminnesregistret sedan 2006 (se Örebro Länsmuseum 2011). Under processens gång upphävdes dock detta skydd i och med kulturmiljölagens revidering år 2014. Frågan om bevarande, kulturmiljöstatus och skydd blev därmed även en integrerad del i dialogen. Processen tog sin utgångspunkt 2010 i en förfrågan från markägaren av den skogsfastighet där platsen ligger. Förfrågan gällde initialt avverkning och röjning av marken. Genom ett antal tillfälligheter kom dock detta att utvecklas till en projektidé om att dokumentera platsen. Dessa diskussioner hölls mellan Länsstyrelsen i Örebro län, markägaren, den lokala hembygdsföreningen, Laxå kommun och det regionala museet.

Av beskrivningen som Länsstyrelsen gjorde inledningsvis framkommer följande:

Arbetet utgår från platsen Krämarstaden. Krämarstaden är en plats i närheten av Finnerödja där det i början av 1900-talet uppstod en resandebosättning. De som bodde i området drevs därifrån ett par årtionden in på 1900-talet, utan att ordningsmakt ingrep till skydd för byinvånarna. Det är oklart om utdrivandet har samband med den 1923 år antagna lagen att de resande bara fick stanna 3 veckor på samma plats. Platsen är idag registrerad som fornlämning, RAÄ nr 265 i Örebro län och i området finns ett flertal lämningar av husgrunder, källaranläggningar mm.

(Länsstyrelsen i Örebro län 2011a)

⁴⁵ Namnet Krämarstan är ett lokalt etablerat namn på platsen (se Finnerödja hembygdsförening 2014). De resande har själva benämnt platsen Myra alternativt Finnerödja. Örebro länsmuseum har använt sig av Krämarstaden i sin publikationer.

I den första projektplanen formulerades att syftet med den inledda dialogen var – ”att dokumentera och förmedla berättelser” samt att det skulle vara ”de lokala krafterna som styr hur genomförandet ser ut” (Länsstyrelsen i Örebro län 2011a). Ytterligare syfte var att identifiera individer med resandebakgrund som hade kopplingar till platsen. Genom senare utsagor blev åtaganden kring platsen formulerade som att man med de genomförda aktiviteterna ville: ”[...] skapa en plattform för att på ett nytt sätt utvinna kunskap om platsen och skapa relationer mellan de människor som berörs av den historia som en gång utspelade sig där” (Länsstyrelsen i Örebro län 2013). Här antyds att det fanns vissa aktörer som vid initierandet inte var närvarande men som sågs som legitima aktörer i genomförandet av dialogprocessen. Dessa aktörer var resande, som del av den nationella minoritetsgruppen romer.⁴⁶ Man kan av projektplanen även urskönja att det lokalt fanns ett redan existerande engagemang i platsen samt att detta behövde säkerställas ett handlingsutrymme.

Gällande dialogprocessen kring Härjedalens kulturmiljöprogram var intresset kring plats delvis det omvända. Processen syftade snarare till att identifiera platser att tilldela kulturmiljöstatus, än att arbeta med en på förhand definierad plats. Vid inledningen av 2000-talet bestod kulturmiljöunderlaget i kommunen i första hand av en kulturmiljöinventering utförd av det regionala museet under sent 1970-tal (se Jämtlands läns museum (Jamtli)1979). Uppdatering av, och tillägg till detta material blev centrala för det kommunala kulturmiljöarbetets tydligare positionering. Härjedalens kommun hade 2009 dessutom gett det regionala museet Jamtli i uppdrag att ta fram ett nytt kulturmiljöunderlag, det kom sedan att integreras i programmet. Jamtlis arbete blev en parallell process som drevs under dialogprocessens första år. Fokus för dialogprocessen hamnade därmed i en skärningspunkt mellan kommunens initiativ, Länsstyrelsens synpunkter och Jamtlis uppdateringsuppdrag.

⁴⁶ SFS 2009:724 reglerar Sveriges fem nationella minoriteters (samer, judar, tornedalingar, sverigefinnar och romer) status. I lagstiftning, som från 190101 uppdateras med SFS 2018:1367, fastställs att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor (SFS 2009:724, 5§).

För kulturmiljöprogrammets tillkomst formulerade Härjedalens kommun att avsikten med processen var att ”förankra det kommunala kulturmiljöarbetet bland medborgarna”, ”samverka med civilsamhället” och ”samla in otraditionellt historieberättande” (Härjedalens kommun 2012). Kommunen uttryckte även att man behövde arbeta med att ifrågasätta kulturellt stereotypa framställningar av det förflutna (Ibid.). Bakgrunden till ställningstagandet var Länsstyrelsen i Jämtlands läns tidigare granskning av kommunens tillämpning av det så kallade Designprogrammet (se Härjedalens kommun 2006). Detta var ett inriktningsdokument som vägledde tjänstemännen kring gestaltungsfrågor i samband med planering och bygglovsprövning (intervjudeltagare 8:7). Med titeln Härjedalens genuina kulturarv kritiserade Länsstyrelsen kommunen för att reproducera ”en ensidig och oreflekterad historieskrivning” samt att detta lett till att ”andra berättelser om Härjedalens kulturarv” starkt blivit nedtonade (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2010, s. 5). Inte minst handlade granskningen om att det samiska arvet inte tydliggjorts. Med sådana utgångspunkter kan man ana en spänning mellan olika intressen och anspråk på kulturarv.

Härjedalens kommun är ett samiskt förvaltningsområde i och med minoritetslagstiftningen som trädde i kraft 2010 (SFS 2009:724). Detta gör att Härjedalens kommun officiellt är tvåspråkig. Området ingår (historiskt) i det sydsamiska området och är idag organiserat genom tre samebyar.⁴⁷

Projektorganisationer och tillvägagångssätt

Likheter mellan de två studerade dialogprocesserna är att organisering av dialog blev möjlig genom upprättande av tillfälliga projektorganisationer. Dessa upplöstes sedan efter processernas avslut. Ytterligare likheter är att friktioner och begränsningar under

⁴⁷ Dessa är organisatoriska enheter som samlar den (renägande) samiska befolkningen och reglerar renbetet. Lagstiftningen reglerar att i kontakt med myndighet och kommun ska medborgarna i de nationellt erkända minoritetsgrupperna ha rätt att kommunicera på det egna minoritetsspråket (SFS 2009:724).

tidsförloppen medförde förändringar i organisering och förhållningssätt. När det gäller upplägg, tillvägagångssätt och genomförande skiljer sig dock processerna åt.

För dokumentationen av platsen Krämarstan lades ett officiellt samarbetsprojekt upp mellan Länsstyrelsen i Örebro län och det regionala museet, Örebro länsmuseum, under våren 2011. Detta samarbete möjliggjorde en rollfördelning mellan de två offentliga kulturmiljöaktörerna där Länsstyrelsen utgjorde projektfinansiär medan Örebro länsmuseum (Länsmuseet) hade det praktiska ansvaret för dialogprocessen. Den första projektformuleringen tog Länsstyrelsen fram. Därefter togs projektägarskapet över av Länsmuseet som, enligt myndighetens beslutsmotivering, skulle kontinuerligt samråda med Länsstyrelsen angående projektets genomförande (Länsstyrelsen i Örebro län 2012).

Totalt sattes tre olika projektorganisationer i bruk mellan 2011 och 2016. Förändringar hängde samman med att processen ändrade form och riktning men även att den initiala projektledaren byttes ut efter två år. Båda projektledarna var visstidsanställda för processens räkning. Under den första fasen mobiliserade man en referensgrupp bestående av en representant från Länsstyrelsen, chefen för Länsmuseet, den lokala hembygdsföreningen och en ideell resandeförening baserad i Västsverige. Under andra fasen formerade man istället en arbetsgrupp bestående av representanter för den lokala hembygdsföreningen och en nybildad lokal resandeförening. Dessutom anlätades en extern, timanställd projektledare för arrangerandet av publika utgrävningar av platsen under hösten 2013 samt våren 2014. Under den allra sista fasen av dialogprocessen drev arbetsgruppen processen själva med stöttning från Länsstyrelsen.

Kulturmiljövårdsanslaget utgjorde en stor del av finansieringen av dialogprocessen. Efter att processen gavs projektfinansiering från Kalejdoskop 2011 fortsatte man att använda en del av bidragskampanjen för dokumentationen av Krämarstan. Dessa medel kombinerades med medel från Laxå kommun samt Örebro länsmuseum. Från 2013 till 2015 möjliggjordes en treårig finansieringsplan vilket också inordnade dialogprocessen inom

satsningen ”Att störa homogenitet” (Norm, nation och kultur).⁴⁸ Länsstyrelsen gick in och delfinansierade arbetet kring Krämarstan. Under år 2016 avslutade man officiellt aktiviteterna kring platsen.

I tabell 12 sammanfattar jag dialogprocessen utifrån dess projektorganisation, finansiering och sammanhang.

Tabell 12. Dialogprocessen kring platsen Krämarstan.

	Projektägare	Finansiering	Sammanhang	Projektledning	Projektorganisation
2011	Länsstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> - Kalejdoskop - Länsstyrelsens fördelning Kulturmiljövårdsanslaget - Örebro Länsmuseum - Laxå kommun 	Kalejdoskop	Visstidsanställd projektledare, Projektledare 1	<ul style="list-style-type: none"> - Projektledare - Referensgrupp
2012	Länsmuseet	Länsstyrelsens fördelning Kulturmiljövårdsanslaget	Kalejdoskop	Visstidsanställd projektledare, Projektledare 1	<ul style="list-style-type: none"> - Projektledare - Referensgrupp
2013	Länsmuseet	<ul style="list-style-type: none"> - Länsstyrelsens fördelning Kulturmiljövårdsanslaget - Norm, nation och kultur/ Örebro Länsmuseum 	”Att störa homogenitet”/ Kalejdoskop	<ul style="list-style-type: none"> - Visstidsanställd projektledare, Projektledare 2 - Extern projektledare 	<ul style="list-style-type: none"> - Projektledare - Lokal arbetsgrupp
2014	Länsmuseet	<ul style="list-style-type: none"> - Länsstyrelsens fördelning Kulturmiljövårdsanslaget - Norm, nation och kultur/ Örebro Länsmuseum 	”Att störa homogenitet”/ Kalejdoskop	<ul style="list-style-type: none"> - Visstidsanställd projektledare, Projektledare 2 - Extern projektledare 	<ul style="list-style-type: none"> - Projektledare - Lokal arbetsgrupp
2015	Länsmuseet	-	-	Projektledning ideella aktörer	Lokal arbetsgrupp
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Hembygds-förening - Lokal arbetsgrupp 	<ul style="list-style-type: none"> - Länsstyrelsens fördelning Kulturmiljövårdsanslaget 	-	Projektledning ideella aktörer	Lokal arbetsgrupp

⁴⁸ Örebro länsmuseum initierade projektet ”Norm, nation och kultur” 2010, syftet var att föra ett vidgat samtal kring de normer, idéer och oproblematiserade representationer av det förflutna. Finansiering kom från Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Stiftelsen Framtidens kultur och landstinget i Örebro län. Inom projektet blev ”Att störa homogenitet” en särskild satsning med gemensamma möten med organisationer utanför kulturarvsförvaltningen. (Furumark 2013, s. 7ff)

Den officiella uppstarten för Härjedalens kommuns arbete med kulturmiljöprogram skedde hösten 2011. Kommunstyrelsen beslutade då att avsätta särskilda medel för en kommunal projektorganisation. För projektledning och projektorganisation tillsattes dels en visstidsanställd projektledare, dels en kommunal arbetsgrupp vilken fanns med under de första åren. I arbetsgruppen fanns representanter från kommunala förvaltningar såsom kultur och fritid, miljö- och bygg och teknisk förvaltning, den kommunala näringslivsutvecklaren, kommunantikvarien samt den kommunanställda samiska samordnaren. Samordningsansvaret lades på projektledaren medan besluten fattades kollektivt av gruppen. Senare, och för att fortsätta driva arbetet, tog personal inom den ordinarie organisationen över arbetet med färdigställandet. Detta innebar att projektledarskapet fördes vidare, och i slutändan var totalt fyra olika personer verksamma som projektledare för den kommunala processen. Knuten till den kommunala processen fanns inledningsvis även en referensgrupp. Denna referensgrupp bestod av representanter från bland annat det regionala museet Jamtli, Länsstyrelsen i Jämtlands län samt det samiska kulturcentret Gaalitje⁴⁹ (Härjedalens kommun 2012, s. 2).

Processtiden för kulturmiljöprogrammet var ursprungligen beräknad från december 2011 till juni 2012. Utökad finansiering från Länsstyrelsen möjliggjorde dock att perioden sträckte sig fram till oktober 2012 (Härjedalens kommun 2012). I och med att Länsstyrelsen beviljade dessa finansiella medel (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2012a) ställdes ett krav på kommunen avseende kontinuerlig kontakt aktörerna emellan samt avstämningsmöten (intervjudeltagare 10:6). Länsstyrelsen gav bidrag även för 2013 då arbetet med sammanställning av kulturmiljöprogrammet fortsatte (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2013a). Färdigställandet av programmet

⁴⁹ Det sydsamiska kulturcentret Gaalitje verkar som stiftelse med säte i Östersund. Huvudmannaskap delas mellan fem olika ideella föreningar och verksamheten bedrivs med uppdragsfinansierade projekt riktade mot att tillvarata och utveckla det samiska folkets kulturella intressen.

drog dock ut på tiden, vilket gjorde att kommunen helt stod för finansiering mellan 2014 till 2017 i form av arbetstimmar.

Det arbete gällande kulturmiljöunderlaget som Jamtli inlett ett par år tidigare drevs som en egen process utifrån det regionala museets ordinarie arbetsorganisation. Ansvarig för detta blev den tjänsteman som 1979 tog fram den första kulturmiljöinventeringen för Härjedalens kommun. Jamtlis uppdrag att ta fram ett kulturmiljöunderlag avslutades i maj 2012, då materialet lämnades över till den kommunala projektorganisationen för kulturmiljöprogrammet.

I tabell 13 sammanfattar jag dialogprocessen i Härjedalen utifrån dess projektorganisation, finansiering samt sammanhang.

Tabell 13. Dialogprocessen kring Härjedalens kommunala kulturmiljöprogram

	Projektägare	Finansiering	Sammanhang	Projektledning	Projektorganisation
2011	Härjedalens kommun	Härjedalens kommun	- Kalejdoskop - Jamtlis uppdrag med kulturmiljöunderlag	Visstidsanställd projektledare	- Projektledare - Kommunal arbetsgrupp - Referensgrupp
2012	Härjedalens kommun	- Kalejdoskop - Härjedalens kommun	- Kalejdoskop - Jamtlis uppdrag med kulturmiljöunderlag	Visstidsanställd projektledare	- Projektledare - Kommunal arbetsgrupp - Referensgrupp
2013	Härjedalens kommun	- Länsstyrelsens fördelning av kulturmiljövårdsanslaget - Härjedalens kommun	Kalejdoskop	Visstidsanställd projektledare	- Projektledare - Kommunal arbetsgrupp - Referensgrupp
2014	Härjedalens kommun	Härjedalens kommun	-	Projektledare ordinarie verksamhet	Projektledare
2015	Härjedalens kommun	Härjedalens kommun	-	Projektledare ordinarie verksamhet	Projektledare
2016	Härjedalens kommun	Härjedalens kommun	-	Projektledare ordinarie verksamhet	Projektledare
2017	Härjedalens kommun	Härjedalens kommun	-	Projektledare ordinarie verksamhet	Projektledare

Tillvägagångssätt

Dialogprocessen kring platsen Krämarstan kan man karaktärisera som en öppen process baserad på en blandning av publika allmänna aktiviteter och riktade möten. I den förda dialogen praktiserades, i grova drag, ett kollektivt beslutsfattande kring aktiviteter och genomförandet av dessa. Det första året, 2011, anordnades ett officiellt uppstartsmöte och en studieresa till utgrävningsplatsen Snarsmon⁵⁰. Genom projektledarens arbete genomfördes dessutom ett antal riktade möten med enskilda individer med resandebakgrund samt lokala föreningar (intervjudeltagare 9:2). Det inledande arbetet redovisades i rapporten ”Krämarstaden – plats och berättelse” (Örebro Länsmuseum 2011a). Under andra året, 2012, anordnade man ett tvådagarsseminarium med ett organiserat besök på platsen. Tredje året, som även innebar första året av den treåriga projektplanen, möjliggjordes en arkeologisk utgrävning av husgrunder på platsen. Dessutom arrangerades efter denna utgrävning ett offentligt föredrag. Fjärde året fortsatte utgrävningar av fler husgrunder. Dessa arkeologiska utgrävningar anordnades båda gångerna som öppna aktiviteter där allmänheten fick möjlighet att delta aktivt i grävandet. I samband med utgrävningarna 2014 skyltade man platsen med provisoriska skyltar, dessa byttes ut påföljande år med fler och mer beständiga skyltar. Då anlades även en mindre parkeringsplats i utkanten av området. Den sista aktiviteten var en försoningsgudstjänst 2016 vilken genomfördes som ett samarbete mellan hembygdsföreningen, den ideella resandeföreningen och Svenska kyrkan.

Tillvägagångssättet för den kommunala dialogprocessen i Härjedalen byggde i huvudsak på tre olika dialogmötesomgångar.

⁵⁰ Snarsmon är en resandebosättning i norra Bohuslän som dokumenterades och arkeologiskt undersöktes av Bohusläns museum, i direkt samverkan med ideella resandeföreningar, år 2004 till 2007. Bosättningen var i bruk mellan 1860-tal och ca 1910 men övergavs sedan. (Persson 2014, s. 86f) Projektet Resandekartan etablerades som en fristående satsning därefter, syftet var att kartlägga platser knutna till resande genom att sammanföra Norge och Sverige i en gemensam, interaktiv kartbild. Platser som är inskrivna är främst koncentrerade till sydöstra Norge respektive sydvästra Sverige. (Resandekartan 2018)

Upplägget för dessa planerades av den kommunala projektorganisationen, och processens beslutsfattande styrdes i första hand av de ansvariga offentliga aktörerna. Under 2012, som var tänkt att vara processens huvudsakliga genomförandetid, höll projektorganisationen en uppsättning dialogmöten i januari och en andra uppsättning dialogmöten i november. Totalt rörde det sig om åtta öppna möten på olika platser i kommunen och med en allmän inbjudan till kommuninvånarna. Den tredje dialogmötesomgången genomfördes 2015 under liknande förutsättningar. Utöver dessa hölls dessutom ett mindre antal riktade möten med ideella och privata aktörer under 2012 (intervjudeltagare 10:4).

Kulturmiljöprogrammet hade en planerad funktion av att vara en tematisk fördjupning till Härjedalens kommuns översiktsplan. Med anledning av detta genomgick programmet samråds- och granskningsförfarande enligt PBL (SFS 2010:900). Detta blev i slutändan utökat till två samrådsförfaranden, det första under hösten 2013 och det andra under sommaren 2015. Granskningsperioden pågick mellan juni och augusti 2016. Totalt inkom 16 respektive 12 synpunkter under dessa förfaranden (se Härjedalens kommun 2013b resp. Härjedalens kommun 2016b). Vid halvårsskiftet år 2017 antogs kulturmiljöprogrammet politiskt av kommunfullmäktige i Härjedalens kommun. I och med det frångick kommunen tanken om en tematisk fördjupning till översiktsplanen och istället blev det antaget som ett fristående planeringsunderlag för vägledning av den kommunala planeringen och bygglovshanteringen (Härjedalens kommun 2017).⁵¹

⁵¹ Under 2018 påbörjade Härjedalens kommun en revidering av kulturmiljöprogrammet.

9.2 Processernas möjliggörande av möten och kontaktytor

Arbetet kring platsen Krämarstan är en process som har en hög grad av dynamik medan processen i Härjedalen snarast kan karaktäriseras som ett offentligt kontrollerat upplägg. I detta finns även en skiljelinje som dels handlar om syftet med den förda dialogen, dels handlar om genomförandets flexibilitet. Processerna har på olika sätt gått igenom oväntade vändningar som behövt hanteras under genomförandet. De har båda blivit längre än vad som den ursprungliga avsikten var, de har både genererat reaktioner lokalt. I Härjedalens process blev ett tidsmässigt glapp följderna av att målet om ett politiskt antaget kulturmiljöprogram blev svårare att nå än vad som planerats. För dokumentationen av Krämarstan utvecklades processen till ett mer komplext engagemang än vad som initialt förutsågs.

Mitt fokus för denna textdel är att utforska hur delaktighet som praktik möjliggjorts genom de förda dialogprocesserna samt hur dialog har organiserats och getts en form. Jag vill också diskutera hur initiativen om dialog tagits emot och vilka förväntningar som funnits.

Initierande av dialogen och kommunicerade löften

Med initierandet av de båda dialogprocesserna kan man identifiera ett antal omständigheter som trots att processerna i stort är samstämmiga i tid så har de utspelat sig kring helt olika förutsättningar. Detta handlar om att de har haft helt olika förutsättningar att organiseras och genomföras, men också om att synen på vad de civila aktörerna kunde bidra med inte var densamma.

När Länsstyrelsen i Örebro län initierade dokumentationsarbetet kring Krämarstan 2011 fanns ingen uttalad plan för hur länge processen skulle hålla på. Det som fanns var en formulering om att "ett konkret mål är att platsen ska vårdas i samverkan med lokalbefolkningen" samt att förhoppningen var att "dialogerna kring platsen ska fortsätta på det lokala planet" (Länsstyrelsen i Örebro län 2011a). I utsagor kring hur detta upplägg skulle se ut var idén om "en öppen process där aktiviteter kan svänga om" dominerande (intervjudeltagare 9:1). Vidare menade man att innehållet i processen

skulle anpassas till de behov som fanns hos de involverade aktörerna (Länsstyrelsen i Örebro län 2011b).

Inledningsvis fanns en föreställning hos de offentliga kulturmiljöaktörerna om att den dialogprocess som initierats rimligen kunde vara en kortare process. Från ansvarig tjänsteman på Länsstyrelsen framträder en uppfattning om att processen kunde tillföra det ordinarie kulturmiljöarbetet nya erfarenheter.

Jag tänkte ju att det här var ju ett ganska spännande projekt som vi kanske kunde göra: beskriva platsen och få fram ganska mycket på ganska kort tid. Och köra det... Innan det ens kom igång så var min bild att det här kanske vi kan köra under ett år då med de här projektpengarna. Men sen gick det ju väldigt fort att inse att ja det här kommer vi nog inte klara på ett år.

(intervjudeltagare 9:1)

Lokalt, i den angränsande orten Finnerödja, hade det redan tidigare anordnats publika föredrag kring Krämarstan och resande (Örebro länsmuseum 2011a, Finnerödja hembygdsförening 2014). Dessa hade generat ett stort lokalt intresse och engagemanget som var etablerat gick till stor del genom den lokala hembygdsföreningen. Från projektorganisationen blev detta formulerat som att ”initiativ har kommit från olika håll i Finnerödja” (Länsstyrelsen i Örebro län 2011a).

Officiellt var det dock Länsstyrelsen som inledningsvis ansvarade för projektplanen och ett preliminärt upplägg för processen. Efter att det första året var avslutat ansågs det viktigaste resultatet vara ett nätverksbyggande samt att kontakter knutits med en ideell resandeförening i Västsverige (Länsstyrelsen i Örebro län 2011c). Dessutom hade kontakter upparbetats med individer med resandebakgrund vilka dels hade intervjuats, dels hade deltagit i studieresan till Snarsmon. För att driva processen vidare var avsikten att ”parallellt med det lokala perspektivet mer aktivt [...] arbeta med att involvera de resandes delaktighet och aktiva medverkan i berättelsen om Krämarstan” (Örebro länsmuseum 2011b, s. 1f).

Beträffande dialogprocessen i Härjedalen var förutsättningarna för dess genomförande helt baserad på ett initiativ från de offentliga kulturmiljöaktörerna. Vid Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut om

finansiellt bidrag till Härjedalens kommun framkom att kommunen redan hade genomfört ”ett antal lokala möten runtom om i kommunen” (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2012a). Den kommunala dialogprocessen var således redan igångsatt när själva projektplanen för arbetet skrevs fram i mars 2012. Dialogen utökades, med hjälp av Länsstyrelsens finansiering, från en uppsättning möten till att omfatta två mötesomgångar. Den första mötesomgången definierades av projektplanen som ”diskussion och workshop” och den andra omgången skulle motsvara ”samråd och förankring” (Härjedalens kommun 2012).

Redan i Härjedalens översiktsplan från 2004 hade behovet av ett framtida kulturmiljöprogram pekats ut. Med detta dokument framkom att just medborgarförankringen var en viktig aspekt för det kulturmiljöarbete som kommunen ville åstadkomma och utveckla (se Härjedalens kommun 2004, s. 48). Det fanns även ett uttalat syfte att det färdiga programmet skulle ha ett specifikt informationsvärde och ”lyfta kulturmiljöerna” i kommunen (intervjudeltagare 10:4). Den kommunala dialogprocessen skulle med andra ord drivas för att förankra kulturmiljöarbetet, för att samla in mer information och diskutera samt för att möjliggöra ny typ av kunskapsproduktion kring vilka de värdefulla kulturmiljöerna var.

Av genomförandet och planerandet av dialogmötena framstår dock en viss otydlighet. När den första mötesomgången anordnades 2011 pågick fortfarande Jamtlis arbete med att inventera och färdigställa ett uppdaterat kulturmiljöunderlag. Detta var ett fältarbete som det regionala museet i huvudsak drev mellan 2009 till 2011 (intervjudeltagare 10:5). Otydligheten handlar om att de första dialogmötena i själva verket var ett samarrangemang mellan Härjedalens kommun och Jamtli (intervjudeltagare 10:3, intervjudeltagare 10:4). Jamtlis tjänsteman gick på mötena igenom de grova dragen i den pågående inventeringen, ”[...] jag redovisade vilket arbete som vi höll på med och går över på att berätta om de olika platserna som skulle lyftas fram” (intervjudeltagare 10:3). Dialogprocessen hamnade således i relation till Jamtlis material vilken deltagarna hade att ta ställning till och reagera på.

Efterfrågan på dialog, vill jag påstå, styrdes av det kommunen förmådde hantera men löftet om påverkan och inflytande var i

praktiken diffust. Mer generellt handlade de omsatta idéerna om att kulturmiljöfrågorna i kommunen skulle vitaliseras och tydligare positioneras både hos offentliga aktörer såväl som civila. Gällande arbetet kring Krämarstan gick de offentliga aktörernas löfte om dialog ut på att tillsäkra de lokala aktörerna ett inflytande. Jag skulle vilja knyta detta till ett resonemang om att efterfrågan på dialog tog spjårn från ett lokalt engagemang knutet till platsen som redan hade etablerats och organiserats.

Dialogprocessernas utveckling

Ett följdresultat av det första årets aktiviteter kring platsen Krämarstan var att de offentliga kulturmiljöaktörernas intresse för platsen genererade negativa reaktioner. Detta försatte de involverade aktörerna i en position där de behövde omvärdera processens status och fortsättning. Sådana negativa reaktioner var effekter av medierapportering kring aktiviteterna. Med titeln ”Bortglömd historia ska väckas till liv” beskrevs i lokalmedia hur de resandes historia inte blivit berättad tidigare och att Örebro länsmuseum nu sökte efter individer samt föremål med koppling till Krämarstan (Nerkes Allehanda 2011). För projektledaren och Läns museet ledde detta till att enskilda individer med resandebakgrund hörde av sig med krav på att platsen skulle lämnas ifred samt att museet ”inte frågat om lov” när det gällde de initierade aktiviteterna (intervjudeltagare 9:2).

Motståndet genererade en omprioritering från projektledningens sida vilket formulerades som att: ”Det kom under våren att visa sig att vi särskilt behövde arbeta på att vinna acceptans för projektet inom resandegruppen” (Örebro länsmuseum 2012). Andra hösten arrangerade man ett tvådagarsseminarium istället för de planerade arkeologiska utgrävningarna. Detta var ett samarrangemang mellan Läns museet, den ideella resandeföreningen och hembygdsföreningen, och omprioritering hängde samman med ett upplevt behov av att bättre förankra dokumentationsarbetet hos de resande.

Att projektorganisationen genomgick en förändring efter två år och att en ny projektledare rekryterades blev ett sätt att hantera ytterligare kritik som kommit fram inom dialogen. Detta handlade om civila aktörers behov av ett mer långsiktigt löfte om engagemang från

de offentliga kulturmiljöaktörerna, vilket gällde ekonomiska bidrag men också förväntningar på hur relationsbyggande med ideella skulle hanteras. Beslutet att ta fram en mer långsiktig finansiering och ändra projektorganisationen tolkar jag som ett medel att stärka förtroendet mellan de offentliga och de civila aktörerna.

De utgrävningar som till slut ägde rum 2013 respektive 2014 syftade till att ”ta fram ett underlag som är nödvändigt för att förstå platsens struktur inför fortsatt dokumentationsarbete” men också till ”deltagande från resande och den lokala hembygdsföreningen” (Länsstyrelsen i Örebro län 2013). Arbetsgruppen som organiserades från och med år 2013 möjliggjorde en direktkommunikation mellan involverade aktörer. I samband med omorganiseringen blev en nybildad, lokal resandeförening del av arbetsgruppen. Anlitandet av en extra extern projektledare som själv hade resandebakgrund framstår som ytterligare ett led att överbrygga de tidigare reaktionerna. När den andra projektledaren med kort varsel entledigades från sin visstidsanställning våren 2014 uppstod ett starkt missnöje hos de ideella aktörerna (intervjudeltagare 9:1). Detta var riktat mot Läns museets engagemang i dokumentationen av platsen och ledde till att ansvaret för aktiviteter helt togs över av de civila aktörerna inom arbetsgruppen. Länsstyrelsen fortsatte då att stötta ekonomiskt och gick även aktivt in för att medla konflikter som uppstått mellan de ideella aktörerna och Läns museet (Ibid.).

Till skillnad från dialogprocessen kring Krämarstan fanns i Härjedalens redan en i stort sett fastlagd plan för hur dialogen skulle föras och, i förlängningen, styras. När ytterligare möten arrangerades i maj och juni år 2015 genomfördes de efter liknande upplägg som de första två omgångarna. I första mötesinbjudan kommunicerade kommunen att avsikten var att ”berätta mer och höra vad ni har att säga” respektive att ”redovisa hur arbetet gått samt att bjuda in till samtal om kulturmiljöer” (Härjedalens kommun 2012, januari respektive oktober). Inbjudan spreds via kommunens hemsida och genom annonser i lokaltidningar. För den ursprungliga projektledaren var det av central betydelse att förlägga mötena på olika platser i kommunen, ”för att i Härjedalen är det väldigt viktigt att man inte bara gör möten i Sveg som är centralorten för att det finns väldigt mycket åsikter om att ’jaja det där är deras frågor’” (intervjudeltagare

10:4). Det var också på förhand planerat hur genomförandet skulle se ut.

Jag tror att vi räknade med att de fick bli max två timmar långa. Så det kanske var att jag pratade i max en halvtimme och så var det kanske någon mer som sa något eller lite frågor. Och sen gick man då in till fiket och i fiket var det sen då fortsatt diskussion och sen droppade folk av när de ville. Det blev upp till två timmar men alla var ju inte två timmar långa.

(intervjudeltagare 10:4)

Mötena var således både ett tillfälle att samtala om det igångsatta arbetet med kulturmiljöprogrammet och de föreslagna kulturmiljöerna, som en möjlighet att ställa frågor om fastigheter och kommunal planering till arbetsgruppens tjänstemän. Diskussionerna användes för att förankra det påbörjade arbetet och att kommuninvånarna ”skulle känna sig delaktiga” (intervjudeltagare 10:4). Frågor om nya potentiella kulturmiljöer och ”otraditionella historieberättanden” förefaller ha kommit i andra hand för dialogens genomförande. Målet var att skapa ett öppet diskussionsutrymme styrt av mötesdeltagarnas intresse att diskutera och föra samtalet (intervjudeltagare 10:3). Det framkommer dock senare i avsnitt 9.3 att erfarenheter av ett reellt inflytande från civila aktörer var svårt att åstadkomma och säkerställa även om det inte var styrt hur diskussionsutrymmet fick användas.

De intentioner som kommunen hade sagt sig ha med dialogen skulle i och med de båda mötesomgångarna kunna sägas vara uppfyllda. När den visstidsanställda projektledaren lämnade arbetet på Härjedalens kommun, flyttades ansvaret för slutförandet av kulturmiljöprogrammet över på en tjänsteman i den ordinarie verksamheten på Miljö- och byggförvaltningen. Kulturmiljöprogrammet var i ett skede där samrådet var genomfört och arbetet handlade om att infoga samrådssynpunkterna (intervjudeltagare 10:1). Vid nästa skifte av projektledare ett knappt år senare hade färdigställandet av kulturmiljöprogrammet blivit ett problem för organisationen. ”Processen kom att bli för ambitiös”, och för den ordinarie verksamheten blev den till något som var ”svårt att hinna med” (intervjudeltagare 10:1). De extra dialogmöten 2015 blev något

som adderades till den ursprungliga projektplanen och kan tolkas som ett medel att hantera det tidsglapp som uppstått inom processen.

Dynamiken inom processen genererade dock att dialogen utökades ytterligare. När kulturmiljöprogrammet, på grund av den försenade processen, kom ut på sitt andra samråd 2015 utspelades parallellt en medborgardebatt i lokaltidningarna. Debatten handlade om att vissa kommuninvånare uppfattade delar av kommunen som helt utelämnade i det föreslagna kulturmiljöprogrammet. För att hantera missnöjet med den kommunala processen, och indirekt Jamtlis framtagna kulturmiljöunderlag, beredde kommunen ytterligare ett dialogmöte enkom för att ”det saknas miljöer i kulturmiljöprogrammet” (intervjudeltagare 10:2). Ytterligare utrymme för diskussion och handling upprättades således för att bemöta kritiken.

Den interaktion mellan de olika aktörerna som har möjliggjorts av de båda dialogprocesser ter sig väldigt olika. Samtidigt finns i båda dialogprocesser drag av en interaktion som omfattar lika mycket en reaktion på handlingar som handlingar i sig, och där utfallet av reaktionerna utövade ett inflytande på processernas genomförande. Friktioner har synliggjorts vilket antyder att relationerna mellan olika aktörsroller inte är fasta och att intressen inte nödvändigtvis är delade.

Kontaktytor som etablerats genom processerna

En ytterst central aspekt av den förda dialogen kring dokumentationen av Krämarstan är den om den fysiska platsen. Därmed framstår platsen inte bara vara i fokus för dokumentation utan även för dialogens utövande. De flesta möten inom dialogprocessen var förlagda till lämningarna eller dess närområde, det vill säga hembygdsföreningens gård och enskilda individers hem. Bara enstaka möten ägde rum på platser knutna till de offentliga kulturmiljöaktörerna. Länsstyrelsen stod som värd för det allra första förmötet och Läns museet arrangerade en av tvådagarsseminariets dagar i de egna lokalerna. Merparten av dialogen fördes genom direktkontakter mellan ett par eller fler av aktörerna. Detta skedde både i fysisk form men även baserat på ett mailutbyte alternativt telefonsamtal (intervjudeltagare 9:2, 9:5). Kontaktytorerna som upprättades med de publika aktiviteterna användes i första hand för

att skapa fler kontakter och identifiera ytterligare potentiella aktörer, men också för att skapa engagemang för processen respektive platsen som sådan.

Dialogen kom att succesivt ta form genom ett tydligt gemensamt beslutsfattande kring processens utveckling. Strategin om att tillåta processen ”svänga om” (se citat s. 183) medförde att flera aktörer hade ett inflytande över vad som var rimliga vägar för att föra och manifesteras dialogen. Detta inflytande skiftade dock över tid och även mellan involverade aktörer. Från projektledningens sida var uppfattningen att den egna positionen var att möjliggöra andra aktörers handlingar – ”jag är mer ett redskap för att föra arbetet framåt” (intervjudeltagare 9:2). När arbetsgruppen inrättades hamnade diskussionen om genomförandet inom denna mindre grupp. Beslut kring aktiviteter och möten fattades i ett samförstånd inom denna och vid möten med projektledaren. ”Ja det är jätteviktigt, och att det är förankrat i den större gruppen förhoppningsvis” (intervjudeltagare 9:5).

Det går även att identifiera att det har funnits en avsikt från de offentliga kulturmiljöaktörerna att föra bort kontaktytorna från institutionerna och istället förlägga de till de ideella aktörernas hemmaplan. Detta menar jag hänger samman med de offentliga aktörernas föreställningar om vilken roll de kunde inta i relation till platsen, vilket fördjupas under avsnitt 9.3. Beslutsfattandets utvecklade kollektiva karaktär innebar att förtroendet mellan involverade aktörer kunde byggas upp mer långsiktigt. Dialogprocessen blev genom detta även använd för att rikta aktiviteterna till specifika aktörer (såsom de resande), som redan inledningsvis identifierats som rimliga parter att genomföra dialog med. Omprövningen av vad som var rimliga aktiviteter i dialogen genererade ytterligare möjligheter för inflytande och kontroll hos civila aktörer.

Gällande arbetet i Härjedalen blev resultatet av dialogprocessen delvis det motsatta. Jag har redan diskuterat att genomförandet av de arrangerande mötesomgångarna inte självklart kan förstås som ett samskapande kring potentiella kulturmiljöer. Snarare verkar syftet i praktiken ha varit att få deltagarna att känna sig som delaktiga i arbetet (se tidigare utsaga, intervjudeltagare 10:4). Det finns dock exempel på

att kommuninvånarna på olika sätt försökt vara med och utöva inflytande över innehållet. Under dialogprocessens första år hölls ett antal riktade möten med föreningsliv och privata aktörer, men även med personer som hört av sig direkt till projektledaren (intervjudeltagare 10:4).

Däremot tolkar jag att de civila aktörernas utövande av aktörskap var starkt begränsat i förhållande till dialogens genomförande och möjligheter för inflytande på helheten. Dels var den kontaktyta som upprättats tidsmässigt avgränsad till det enskilda mötet, dels fanns ingen återkommande, beständig interaktion mellan civila och offentliga aktörer. Deltagarna som kom till dialogmötena hade inte självklart en klar bild om vad de förväntades bidra med. Underlaget för diskussion var förutom kulturmiljöunderlaget från Jamtli, även kartmaterial och kommunens tidigare kulturmiljötexter (se inledningens beskrivning) (intervjudeltagare 10:4). I den avslutande mötesomgången fanns endast samrådshandlingen av kulturmiljöprogrammet, dessa möten kommunicerades som ”informationsmöten” (intervjudeltagare 10:2).

Den av Jamtli drivna processen visar sig i efterhand även den omfattat en rad kontakter med ideella aktörer i Härjedalens kommun. Tolkningen av den förda dialogen behöver således vidgas till att även omfatta det arbete som Jamtli utförde innan att den kommunala dialogprocessen initierades. Den öppna, allmänna dialogen i kommunens regi kombinerades i praktiken med en uppsökande dialog i museets regi. I utsagan från ansvarig tjänsteman på Jamtli framkommer att man inför varje platsbesök för inventeringens räkning upparbetade kontakter på plats. ”Nu blev det kanske bara några enstaka eller två personer i varje trakt” (intervjudeltagare 10:3). Effekten av dessa möten beskriver vederbörande som mycket större än det som dialogmötena resulterade i, ”det är utöver dialogmötena och viktigare än dialogmötena tycker jag” (Ibid.). Det var dock tjänstemannen själv som styrde vilka kontakter som togs. Det gjordes utifrån en medveten handlingsstrategi om att den lokala kunskapen kring platser sågs som viktig för att bygga upp kulturmiljöbeskrivningen. Upprättande av dessa informella kontakt-tytor anpassades till lokala aktörers förutsättningar och där det reella inflytandet för ideella aktörer var stort.

Såsom tidigare diskuterats var kulturmiljöprogrammet initialt avsett att antas som en tematisk fördjupning till Härjedalens kommuns översiktsplan. I det avseendet skulle processen motsvara det av PBL definierade förfarandet gällande samråd och granskning. I övrigt fanns inga styrda begränsningar för hur dialogen skulle utövas och inte heller för hur processen med ett kulturmiljöprogram ska se ut. Därmed kan man hävda att de val som kommunen (och indirekt även Jamtli) gjorde byggde på egna ställningstaganden och ingångar kring hur arbetet skulle läggas upp. I och med det utdragna tidsförlopp som den kommunala processen i slutändan fick gavs kommuninvånarna fler möjligheter att vara med och påverka.

Kontaktytan som etablerades blev i praktiken begränsad till det som det enskilda dialogmötet omfattade. Den kommunalt formulerade idén om ett otraditionellt historieberättande fick aldrig någon utveckling som samskapande mellan offentliga och ideella aktörer. I vissa fall blev förslag som kom upp genom dialogmötena dock en fråga för vidare utredning av den kommunala projektorganisationen. Den kommunala dialogen var dock i hög grad baserad på de offentliga aktörernas premisser. Otydligheten kring de två olika processer som drevs av kommunen respektive Jamtli signalerar också vissa oklarheter kring vem som valde vad.

Sammanfattningsvis visar de två olika dialogprocesserna, kring dokumentationen av Krämarstan respektive Härjedalens kulturmiljöprogram, att kontaktytor som etablerats och formaliserats inte varit fixerade. Däremot har drivande idéer om hur organisering bäst får ett uttryck genererat olika val. Valen har varit bundna till de verksamhetsansvariga aktörerna och hur brett man har velat nå med dialogen.

9.3 Mobilisering av aktörer och förhandling av aktörskap

De båda fallstudierna skiljer sig åt så till vida att dialogen kring Krämarstan mobiliserade civila aktörer som i hög grad hade en återkommande roll, medan dialogen i Härjedalen snarare omsatte flera olika aktörskonstellationer. I Krämarstansprocessen kan man identifiera att syftet konsekvent varit att anpassa aktiviteter till

involverade aktörers intressen, i Härjedalens dialog har processen varit till stora delar riggad från kommunen i rollen som ansvarig aktör. Det har också framkommit att ansvariga aktörers avsikter med de förda dialogerna inte har varit helt samstämmiga mellan en skriftlig utsaga och en praktik, samt att de båda processer mött negativa reaktioner.

Mitt fokus i den här delen är att fortsätta diskutera hur aktörer mobiliserats samt vilka roller de intagit inom de förda dialogprocesserna. Centrala ingångar för detta är att belysa hur processerna har styrts samt hur de olika aktörerna har utövat sitt aktörskap.

Nyckelaktörer och legitima roller

Med Länsstyrelsens initierande av dokumentationen av Krämarstan framstår vissa komplikationer. Dessa komplikationer handlar om att platsens förflutna varit ett problematiskt arv att förhålla sig till hos lokala aktörer, och att det över åren hade traderats berättelser om hur de resande blivit tvingade bort från platsen (Örebro länsmuseum 2011a, s. 4). En ytterligare komplikation var att de resande som var ättlingar inte fanns kvar i området. Här indikeras således att det finns två centrala aspekter kring dialogens uppstart: det första rör de aktörer som kan och bör mobiliseras, och den andra rör händelser i det förflutna. Jag kan konstatera att de resande, redan innan de identifierats som en konkret aktör varit en nyckelaktör. Den inledande fasen av dialogprocessen handlade till stora delar om att åter knyta de resande till platsen.

Från Länsstyrelsens sida fanns inledningsvis en inställning om att deras engagemang i platsen kunde bli ifrågasatt och att de därför skulle inta en tillbakadragen roll. Detta hängde samman med de förberedande kontakter som initial togs med externa aktörer.⁵²

⁵² Inför projektuppstarten hösten 2011 hade Länsstyrelsen i Örebro län arbetat upp förberedande kontakter med Resandekartan, Forum för levande historia och Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen i Örebro län 2011b). (”Länsstyrelsen i Stockholms län är tillsammans med Sametinget ansvariga för att samordna och följa upp hur Sveriges minoritetspolitik genomförs i landets kommuner. Sametinget ansvarar för samerna och Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för judarna,

Men hela tiden så har vi också sagt att eftersom vi vet att det finns en tradition med myndighetsrädsla och myndighetsförakt så Länsstyrelsen är ju inte någon bra part att vara synlig utåt i det här projektet. Så jag håller en ganska låg profil när det gäller att delta ute i fält.

(intervjudeltagare 9:1)

Länsstyrelsens tjänsteman deltog i realiteten i alla publika och öppna aktiviteter under dialogprocessens förlopp. Mot slutet av dialogprocessen var Länsstyrelsen den offentliga kulturmiljöaktör som hade direktkontakt med de ideella aktörer när de tog över projektledningen. Som nyckelaktör förefaller myndigheten haft inflytande såväl över utformandet som genomförandet av dialogprocessen. Den har också försatt sig i en position om att hålla uppsyn över andra aktörers handlande genom kravet på samråd som skrevs in i bidragsgivningen.

Under dialogprocessens gång var det snarare Länsstyrelsen, än Länsstyrelsen, som hamnade i en position om att inte ses som en aktör med legitimitet att hantera de resandes historia. Detta skedde till följd av den inledande reaktionen om att ”museet inte frågat om lov” och motståndet som de första åren fanns mot att dokumentera och röra de fysiska lämningarna. Under dialogprocessen fanns med andra ord en misstroendeproblematik som berörde båda offentliga kulturmiljöaktörer och vilken satte fokus på frågan om legitima roller gällande de nationella minoriteternas kulturarv.

De resande som identifierad nyckelaktör framträder i ett antal olika aktörskonstellationer. Förskjutningar över tid innebar omvärderingar av vilka resande som var aktörer och legitima parter i dialogprocessen. Den ideella resandeföreningen som under slutet av 2011 involverades som del i en referensgrupp för dialogprocessen blev även ett medel att hantera kritik som förts fram mot Länsstyrelsen och indirekt Länsstyrelsen (intervjudeltagare 9:1). Denna kritik rörde framförallt den historiska beskrivningen av de resande som nationell minoritetsgrupp i Sverige vilken publicerats i Länsstyrelsens rapport ”Krämarstaden – plats och berättelse”. Att då kunna involvera de resande som en reell fysisk aktör blev ett sätt att ändra riktning och

romerna, sverigefinnarna och tornedalingarna.” (Länsstyrelsen i Stockholms län 2018)).

anpassa processen till fler potentiella anspråk. Det blev också ett sätt att skapa ökad legitimitet och sanktionering för de andra aktörernas engagemang.

Under processen intog de offentliga kulturmiljöaktörerna roller som nyckelaktörer, men snarast i att de fungerade som möjliggörare av resurser och att de gav former för dialogen. De förstärkte genom sitt handlande det ideella engagemang som redan fanns innan dialogprocessen initierades. Utifrån detta möjliggjorde de också att kontakter upprättades mellan de resande och de lokala, ideella aktörerna.

De offentliga aktörerna verkade gemensamt för en samsyn och en enad front utåt under merparten av dialogprocessen. ”Utåt sett så är det ju Läns museet och formellt sett i år så är det Läns museet men vi har samverkat kring att det här skulle skötas på det här viset” (intervjudeltagare 9:1). De enskilda dialogmötena planerades dock och skedde på initiativ av Läns museet genom den som för tillfället innehade rollen som projektledare. Det var även konsekvent Läns museet som stod för materialinsamlingen gällande arkivmaterial såväl som muntligt källmaterial. (se Örebro Läns museum 2011a, b, 2012, u.u.) Slutligen var det Läns museets arkeolog som ansvarade för de två publika utgrävningarna.

Samtidigt bedrev hembygdsföreningen ett eget dokumentationsarbete kring platsen. Hembygdsföreningens aktörskap kanaliserades och utövades genom enskilda individers engagemang. Det blev också sanktionerat av de offentliga aktörerna som hade som avsikt att vidga handlingsutrymmet kring kulturmiljöarbetets åtaganden. Markägaren som inledningsvis hade en framträdande roll bistod senare med att rent praktiskt förbereda för aktiviteter på platsen (intervjudeltagare 9:1).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att alla fyra involverade parter i dialogen kring Krämarstan har utgjort nyckelaktörer. Dessa aktörer är och har konsekvent varit den lokala hembygdsföreningen, Läns museet, Länsstyrelsen samt de resande. Det har dock behövts tid för att alla ska framstå som legitima aktörer vid dokumenterande av platsen. Gällande de resande har dessa behövt organiseras för att samlas som en röst och över tidsförloppet har det skiftat vilka resande som varit direkt deltagande i arbetet.

I dialogen kring Härjedalens kulturmiljöprogram utgjorde de ideella aktörerna inte på samma självklara sätt en part i processen. Genom den öppna inbjudan som Härjedalens kommun skickade ut inför mötena gjordes alla kommuninvånare till potentiella aktörer och deltagare i dialogen. I praktiken kom mötesdeltagarna att variera stort i antal, som mest kom ett trettiotal och som minst fyra -fem stycken (intervjudeltagare 10:3). Fokus kan därmed inte läggas på deltagarna utan istället framstår den verkliga kärnan ha utgjorts av de offentliga kulturmiljöaktörerna och deras interaktion. Nyckelaktörerna i detta samspel var Härjedalens kommun, det regionala museet Jamtli och Länsstyrelsen i Jämtlands län.

För Jamtlis del var det utförda arbetet en förlängning av tidigare engagemang i kommunen gällande inventeringar. Det innebar en roll som den dominerande kulturmiljöuppdragsutföraren i Jämtlands län. ”Sen är det upp till oss att vara uppdaterade på hur man jobbar med sådant här så att vi kan hjälpa dem på bästa sätt” (intervjudeltagare 10:5). I kontexten av Härjedalen har detta en alldeles särskild innebörd eftersom Jamtli tillsammans med kommunen och en lokal fornminnesförening gemensamt driver ett museum. Knuten till detta lokala museum finns en samfinansiering av en tjänst som Härjedalens kommunantikvarie, en aktörspost som dock var nedtonad i avslutet av den kommunala dialogprocessen (intervjudeltagare 10:8).

Den kommunala arbetsgruppens arbete var i första hand förlagd till den inledande delen av den kommunala processen. Trots att avsikten vid processens initierande var ett kollektivt, delat aktörskap föll dock arbetet tillbaka på det aktörskap som projektledaren utövade.

[...] men det där har väl också lite med tidsbrist och så. Till slut så kände man att vi i arbetsgruppen var ju inte så aktiv hela vägen ut. Då hamnade det på projektledaren, det blev [hens] ansvar att sammanställa. Så kom ju [hen] med förslag och så skulle man tycka till.

(intervjudeltagare 10:7)

Arbetsgruppen insatser tonades ned efter det att kulturmiljöprogrammet gick ut som samrådshandling sommaren 2013. De senare projektledarna handlade snarare utifrån från redan tagna beslut men utan arbetsgruppens medverkan.

Kommunen som kulturmiljöaktör framstår som motsägelsefull: dels fanns ett tydligt motiv till kulturmiljöarbetets innehåll och syfte, dels fanns en osäkerhet kring vilka kulturmiljöer som var betydelsefulla. Från den visstidsanställda projektledaren framkommer att - ”vi hade en klar bild av processen men ingen av oss hade en bild av vad som skulle med in i programmet” (intervjudeltagare 10:4). Gemensamt för de kommunala tjänstemännen inklusive projektledaren var att erfarenheten av ett kulturmiljöprogram var något som införskaffades under processens gång. Likaså hade idéerna om hur dialog kring kulturmiljö kunde eller borde föras inte diskuterats tidigare. För planeringen hade projektledarens tidigare arbete med en kommunal kulturplan för Härjedalens kommun utgjort en viktig referenspunkt:

Ja jag tror att det här året innan så hade jag börjat med sådana dialogmöten. För att jag tyckte att det var viktigt att alla nåddes av kulturen, att de liksom insåg att det är inte kommunen som gör kultur utan att det är vi här ute i bygderna. Så jag tror att jag föreslog det ganska fort att det är ett bra sätt att arbeta på. Och det är ju också ett sätt som kulturpolitiken ser ut idag. Vi har ju den här samverkansmodellen och den höll på att lanseras eller lanserades under samma tid. Så min uppfattning är att det är såhär vi jobbar med demokrati och kultur. Så det var nog mycket min åsikt. Man hade inte haft så mycket samråd som inte handlade om avlopp...

(intervjudeltagare 10:4)

Det finns dock motstridiga uppgifter om vilken av de offentliga kulturmiljöaktörerna som var den som planerat dialogprocessens utförande och därmed drivit frågan. Från Jamtlis sida framkommer att ett dialogdrivet arbete skulle tolkas som ett uttryck för ett modernt kulturmiljöarbete: ”för det är ju så man jobbar nu med kulturmiljöprogram” (intervjudeltagare 10:5). Från Länsstyrelsens sida finns också antydningar om att det var dennes aktörs krav på dialog som möjliggjorde processens utformning. Ett tydligt resultat är dock att alla tre nyckelaktörer har haft en samsyn kring att dialog var ett relevant och centralt tillvägagångssätt för det lokala kulturmiljöarbetet.

Länsstyrelsens aktörskap handlade om, som jag tidigare diskuterat, att utöva inflytande över hur kommunen skulle lägga upp

dialogprocessen. Myndighetsutövandet gick från att bara utöva tillsyn över den kommunala planeringen till att agera rådgivande och även synliggöra prioriterade riktningar under arbetets gång. Dessa riktningar identifierar jag som uppdatering av den kommunala synen på vad som borde vara områdets kulturmiljöer och legitima historieskrivande. Det fanns från Länsstyrelsens sida en uttalad önskan om att få kommunen att arbeta mer medvetet med att överkomma redan etablerade idéer kring kulturhistoria och kulturarv i Härjedalen (intervjudeltagare 8:7). I detta avseende försökte man medverka till att bredda de lokala kulturmiljöfrågorna.

De två fallstudierna liknar varandra gällande de offentliga aktörernas samsyn kring ett dialogdrivet kulturmiljöarbete. Alla involverade offentliga aktörer har haft en liknande inställning till vilka handlingsmöjligheter man haft avsikt att skapa. Med denna samsyn har även funnits en förståelse av att det offentliga åtagandet behöver mobilisera fler legitima, angelägna aktörer. Idén om ett vidgat handlingsutrymme har behövt säkerställas. Länsstyrelserna har i båda dialogprocesserna agerat på snarlika sätt genom den position de förfogat över. De har även använt Kalejdoskopssatsningens tematik för att motivera engagemangen i dialogprocesserna. Relationen mellan aktörerna har dock sett olika ut i de båda processerna, inte minst gäller detta hur de offentliga aktörerna har interagerat med varandra. Den nära samverkan som tidvis fanns mellan Länsstyrelsen och Länsmuseumet i processen kring Krämarstan har inte förekommit på samma sätt i Härjedalens dialogprocess.

Handlingsstrategier och möjliggörande av handlingsutrymme

När Länsstyrelsen initierade arbetet kring Krämarstans dokumentation använde de det ideella intresset kring platsen för att utöka engagemanget i riktning mot just en dialogprocess. Hembygdsföreningen gavs som en konsekvens förstärkta handlingsmöjligheter i och med de offentliga aktörernas riktade insatser och särskilda finansiering. Det offentliga intresset var dock sammankopplat med vissa tillfälligheter. Den första var att Kalejdoskopssatsningen gav möjlighet för finansiering och erbjud

angelägna förhållningssätt. Den andra, helt centrala, var att den drivande tjänstemannen ”råkade överhöra ett telefonsamtal mellan en kollega som är arkeolog och markägaren” (intervjudeltagare 9:1). På så sätt blev även tjänstemannen varse om att platsen fanns och att det fanns en särskild problematik som var relevant att vidga kulturmiljöarbetets uppmärksamhet mot. När Länsmuseumet efter andra projektåret beslutade att ordna in dokumentation av platsen Krämarstan i den större satsningen ”Norm, nation och kultur” blev det ett sätt att flytta fram de egna positionerna. Från Länsmuseumets sida blev detta första gången som en egen tolkning av dialogprocessen kommunicerades. Engagemanget gick från att ha svarat på Länsstyrelsens önskan om en rimlig samarbetspart och projektsamordnare, till att ta över initiativet kring innehållet.

Genom att Länsmuseumet samordnade arbetet med Krämarstan med andra pågående satsningar möjliggjordes en ökad grad av stabilitet och långvarighet för dialogprocessen. Konsekvensen av detta var att handlingsfriheten för de ideella aktörerna ökade i och med att projektledningen i praktiken skedde kollektivt i arbetsgruppen. Därmed skapades ett reellt handlingsutrymme för de ideella aktörerna att utöva aktörskap och större inflytande. För den andra visstidsanställda projektledaren framstår den egna arbetsinsatsen i dialogprocessen som helt kopplad till de gemensamma beslut som togs inom den lokala arbetsgruppen (intervjudeltagare 9:5).

Samtidigt hade arbetsgruppen en egen dynamik och projektledaren upplevde att denne behövde frikoppla sig från Länsmuseumet för att få förtroende inom gruppen.

Institutionerna litar man inte på och man litar inte på museet riktigt heller. Men man litar på mig som person för jag är den som jag är. Så då måste jag liksom lösgöra mig från museet för att få det förtroendet.

(intervjudeltagare 9:5)

Förtroendet för Länsmuseumet blev dock helt förbrukat i efterdyningarna av att projektledaren fick avsluta sin anställning i förtid.

Ett stort handlingsutrymme gavs tidvis åt de resande inom processen. Inte minst handlade det om att från de offentliga

aktörernas sida att vänta in och att möjliggöra aktiviteter för ett vidgat engagemang. Samtidigt så blev de resande organiserade genom olika aktörskonstellationer. De kritiska rösterna som initialt ville förhindra dokumentation av platsen var ensamma i sitt ställningstagande. Övriga aktörskonstellationer anammade dock olika infallsvinklar för engagemanget. Med hjälp av tvådagarsseminariet 2012 sattes dokumentationsarbetet samman med en strategi om att påverka positionerna gällande en vitbok för statens hanterande av romer (denna vitbok lades sedan fram som Ds 2014:8). Ansvarig utredare för den planerade vitboken bjöds in till den andra seminariedagen och ombads även att kommentera det pågående arbetet (minnesanteckningar 120902). Arrangörer för denna programpunkt var den ideella förening som knutits till referensgruppen. De andra resandeaktörerna som medverkade för platsens dokumentation förefaller ha haft ett engagemang som i första hand var kopplat till platsen i sig och inte uttalat till att påverka andra större samhällsfrågor. Den externa projektledaren agerade utifrån det uppdrag denne getts att samarrangera de båda publika utgrävningarna och förankra dessa inom dennes kontaktnät med andra resande.

Från hembygdsföreningens sida möjliggjorde de offentliga kulturmiljöaktörernas intresse att de fick utökade handlingsmöjligheter att åstadkomma en dokumentation av platsen, och till slut få till stånd de arkeologiska utgrävningarna. Föreningen hade kontinuerligt inflytande över de aktiviteter som planerades och genomfördes och agerade även medarrangör i majoriteten av de genomförda aktiviteterna. Under vissa faser önskade man dock att inflytandet skulle ha varit större. Det fanns genom hela processen en uttalad avsikt att det lokala engagemanget skulle ske på de resandes villkor och att det som gjordes av Hembygdsföreningen även skulle komma de resande till godo. ”När det kommer ättingar skulle det vara väldigt kul om vi kunde visa att det finns dokumentation över platsen” (intervjudeltagare 9:3). Detta blev ett engagemang som i sin tur har inneburit fler lokala arrangemang även efter dialogprocessens avslut.

Karaktäristiskt för dialogprocessen kring Krämarstan var att det redan från start fanns en medvetenhet kring vilka som borde vara aktörer. Sådana utgångspunkter skiljer processens organisering och

innehåll från Härjedalens kommuns förda dialog. I Härjedalens dialogprocess blev de potentiella aktörerna identifierade som ”alla”. Totalt kom 100–120 deltagare till Härjedalens första åtta dialogmöten, vilket var något som lyftes fram som positivt för en kommun med 10 000 invånare. ”Vi hoppades ju att det var kommunens, alltså i form av medborgarnas intressen som värnades i det här” (intervjudeltagare 10:4). På den tredje mötesomgången kom cirka 25 deltagare (intervjudeltagare 10:2). Det hade det även inledningsvis arrangerats riktade möten. Dessa hade i huvudsak hållits mellan kommunen och lokala hembygdsföreningar respektive mellan kommunen och turistföretag. Förankringen hos medborgarna skedde genom dels dem som dök upp på de öppna mötena, dels de organiserade ideella kulturmiljöaktörerna (föreningsaktiva).

Efteråt uttryckte flera av hembygdsföreningarna att man egentligen hade velat ha ytterligare handlingsutrymme och inflytande över kulturmiljöprogrammet. ”Det var ingen dialog om du frågar mig” (intervjudeltagare 10:9) Här hade det funnits förväntningar på vad det egna handlingsutrymmet skulle kunna vara inom den förda dialogen. ”Ja vi vart ju inbjudna att vara med och påverka, det blev inte som vi ville och kanske är det därför som vi kritiserar det” (intervjudeltagare 10:9). Liknande resonemang framkommer även hos deltagare i den sista mötesomgången:

Jo vi fick gehör, det var inga konstigheter. Men så är det ofta när man talar med kommunen, då får man gehör men sen får man se vad det är som kommer ut i slutändan. För man har ju ingen kontroll för hur en synpunkt som man lämnat på mötet går genom processen.

(intervjudeltagare 10:10)

I intervjudeltagarens utsaga synliggörs att man inte kände kontroll över vad det egna engagemanget kunde leda till. Osäkerheten kring vad kommunen egentligen hade utlovat blev centralt för upplevelsen av den egna handlingsmöjligheten.

Dialog fördes också med turistföretag i kommunen och den gick genom kommunens näringslivsutvecklare som var en del av den kommunala arbetsgruppen. Möjliggörande av handlingsutrymme för dessa privata aktörer framträder som stort gällande utfallet av det kommunala arbetet. Efter att Jamtli lämnade ifrån sig

kulturmiljöunderlaget i mitten av 2012 lade kommunen till ytterligare kulturmiljöer. Tre av dessa tillägg var just turistanläggningar och beskrivningarna var gjorda genom hjälp av turistföretagen (Härjedalens kommun 2017, s. 105ff, 112f, 127ff). Från projektledningens sida lyftes detta fram som en framgång: ”Det var jättebra att vi fick ett sådant samarbete för då kanske de lyfter upp sådant i sin marknadsföring och så där...” (intervjudeltagare 10:4).

Den kommunala handlingsstrategin framstår därmed ha utspelat sig kring vad kulturmiljöprogrammets utpekande kunde spela för roll i den allmänna utvecklingen och hur kulturmiljöerna kunde generera nya lokala besöksmål. En sådan inställning hade redan etablerats i översiktsplanens utpekade (se Härjedalens kommun 2004) och blev sedan en del av den allmänna förståelsen: ”läser man kulturmiljöprogrammet så ser man att man inte behöver läsa mellan så många rader så inser man att en väldigt viktig del i det här är att kulturmiljöerna ska användas för turismutveckling” (intervjudeltagare 10:5).

Länsstyrelsen riktade sitt aktörskap genom att återkoppla mot det kommunala kulturmiljöprogrammet med omfattande samråds – samt granskningssynpunkter (Härjedalens kommun 2013b resp. 2016b, intervjudeltagare 10:6). Genom att säkerställa att kontinuerlig dialog skedde mellan Länsstyrelsen som bidragsgivare och kommunen som bidragstagare upprättades således fler kontaktytor för styrning och motivet för dessa var även att ställa krav på ett dialoggenomförande (intervjudeltagare 10:6). Länsstyrelsen arrangerade dessutom en workshop för Härjedalens kommun i samband med att dialogprocessen initierades hösten 2011. Syftet med denna var att gemensamt diskutera skapandet av ”bra planeringsunderlag utifrån aspekter kring mångfald och integration”, samt dialog (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2011). Förhållningssätt som dessa blev sedan reproducerade med Länsstyrelsens uppdaterade kulturmiljöstrategi (se Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014). Med en särskild bidragspott till det kommunala kulturmiljöarbetet länets möjliggjorde Länsstyrelsen ett utvecklat samarbete men även en utökad påverkan på det kommunala kulturmiljöarbetet. Strategier för att få länets kommuner att arbeta fram kulturmiljöprogram skrevs senare även in i den regionala kulturplanen (se Region Jämtland Härjedalen 2014).

Översättningar och prioriterade inriktningar hos regionala aktörer länkar i detta avseende in i varandra.

När det gällde samiska kulturmiljöer och potentiella utpekanden fanns en osäkerhet kring att som offentlig kulturmiljöaktör närma sig dessa (intervjudeltagare 8:7, 10:5). I detta påminner de båda fallstudierna om varandra och för fokus på frågan om vem som har en legitim roll för framförande av särskilda gruppers anspråk. Samtidigt fanns en stark konsensus hos de offentliga kulturmiljöaktörerna kring att det var mycket viktigt att lägga till samiska kulturmiljöer i Härjedalens kulturmiljöprogram. Det hade inom såväl den kommunala dialogprocessen som Jamtlis utförda arbete funnits möten och kontaktaganden som särskilt riktats mot samer som grupp. Kontakten hade gått via institutionen Gaalitje alternativt via den kommunanställda samiska samordnaren. Gaalitje utgjorde därmed en nyckelaktör vid sidan om, både genom institutionens egna kunskapsuppbyggnadsprojekt men också när det gällde institutionens kontaktnät med samiska civila aktörer (intervjudeltagare 10:3, 10:4, 10:7).

I båda dialogprocesserna har det funnits en konsensus kring att inrikta kulturmiljöarbetet på marginaliserade aktörpositioner. I detta avseende har de offentliga aktörerna gemensamt verkat för att möjliggöra en omförhandling kring vilka som kan bidra till det offentliga åtagandets förändring. Organiseringen av dialogen har blivit ett medel för att möjliggöra en sådan utveckling. En gemensam handlingsstrategi hos alla de offentliga aktörerna var således att öka handlingsutrymmet för representanter från nationella minoritetsgrupper.

Upplevda handlingsmöjligheter och föreställningar om (var)andra

Trots de olika motiv och intressen som involverade aktörer kring dokumentationen av Krämarstan hade i början av arbetet ledde engagemanget till en hög grad av samsyn. Den kritiska inställningen hos enskilda individer med resandebakgrund vilka i inledningen motsatt sig processen, överbryggades av de andra aktörernas gemensamma ställningstagande för dokumentationen. De enskilda

individerna återkom heller inte i sin kritik. Processen framstår i detta avseende ha möjliggjort en utveckling som överbryggat motstridiga anspråk och inställningar.

Mellan de involverade aktörerna fanns ett gemensamt intresse att fortsätta processen framåt men de olika aktörerna hade delvis olika motiv för handlande. För de ideella aktörerna var platsen i hög grad fokus för engagemanget. Detta fokus varierade mellan att gälla bara platsen Krämarstan som sådan och platsen Krämarstan i relation till en större samhälls angelägenhet kring minoritetsanspråk. För de offentliga kulturmiljöaktörerna framstår dokumentationen kommit i andra hand medan dialogprocessen var det som motiverade engagemanget. Länsstyrelsen gick i den intagna rollen bortanför den gängse föreställningen av den institutionella aktören (intervjudeltagare 9:3). I detta kan man tolka att Krämarstan som projekt och arbetsstrategi uppfattades som positivt av de civila aktörerna, och också som annat än gängse praxis för kulturmiljöarbetet.

Från hembygdsföreningens sida framkommer att dialogprocessen innebar en omtolkning av vilka förväntningar det gick att ha på de offentliga kulturmiljöaktörerna. Framförallt rör detta myndigheten Länsstyrelsen, ”det känns som att det är väldigt sällan Länsstyrelsen arbetar på detta sätt [...] det är ju ändå staten och det borde vara angeläget” (intervjudeltagare 9:3). Även kontakten med Länsmuseum upplevdes av den ideella aktören som positivt initialt, ”det finns en genuin vilja att samarbeta” (Ibid.). De praktiska bitarna var dock svåra att hantera i kontakten, ”när jag kan jobbar inte de andra” (Ibid.). Därmed fanns en uppsättning inskränkningar i interaktionen mellan aktörerna. Dessa handlade om skillnaden mellan ett ideellt engagemang som något som infaller på vederbörandes fritid och ett professionellt engagemang som i första hand utövas under reglerad arbetstid.

Det som praktiskt återstod efter att den lokala arbetsgruppen tagit över projektledningen var att arbeta fram material för permanenta skyltar och producera en utställning för hembygdsföreningens räkning. Länsstyrelsen själv hade kvar sin hållning om att det var viktigt att hålla en låg profil inom dialogprocessen, men upplevde att

de nu behövde gå in mer aktivt för att hitta en lösning (intervjudeltagare 9:1).

Utifrån detta framstår Länsstyrelsens intresse var starkt förbundet med riktningen för dialogprocessen, enskilda aktiviteter lade man sig dock inte i. Platsen Krämarstan utgjorde dessutom en möjlighet från Länsstyrelsens sida att vidga länets kulturmiljöarbete. Avsikten hade redan inledningsvis varit att ”lyfta fram kulturarv som hittills inte legat i huvudfåran för kulturmiljövårdens intresse” (Länsstyrelsen i Örebro län 2011c). I beslutsgången för myndighetens engagemang kring dokumentationen var det egna åtagandet konsekvent motiverat med hänvisning till de politiska verksamhetsmålen. ”Av de politiska målen för kulturmiljövårdens arbete framhålls vikten av allas rätt till sitt kulturarv” (Länsstyrelsen i Örebro län 2012, 2013, 2014, 2016). De ekonomiska bidrag som beviljats till först Läns museet och senare direkt till de ideella aktörerna motiverades med att arbetet bidrog till ”att förmedla kunskap om dessa och de historiska företeelser och händelseförlopp de representerar” (Ibid.).

En liknande intresseingång går att identifiera i Läns museets involvering – Örebro läns museum hade sedan 2010 drivit projektet ”Norm, nation och kultur” och satsningen ”Att störa homogenitet” (2011–2013) initierades inom det. Dokumentationen av Krämarstan kan ses som ett led i att just störa homogena kulturella föreställningar och konstruktioner av det förflutna, vilket också har starka likheter med det kulturmiljöarbete som Kalejdoskop eftersträvade.

Från hembygdsföreningens sida framkommer redan inledningsvis att arbetet med Krämarstan sågs som en möjlighet att dels fördjupa den egna lokalhistorien, dels vitalisera det egna föreningslivet (intervjudeltagare 9:3). Förhoppningen var att aktiviteterna på plats skulle generera ett lokalt engagemang och i förlängningen ge nya medlemmar till föreningen. Parallellt utförde föreningsmedlemmar hela tiden ett arbete med släktforskning och arkivsökningar kring platsen Krämarstans historia. Materialet som hembygdsföreningen producerade tillsammans med den lokala resandeföreningen blev även det som utgjorde skyltmaterialet som sattes upp på platsen 2016.

För majoriteten av de involverade aktörerna med resandebakgrund betraktades de offentliga kulturmiljöaktörernas intresse för platsen Krämarstan som betydelsefullt. Representanter för den ideella

resandeföreningen, som gick in som medarrangörer under inledningsfasens aktiviteter, uttryckte processen och dokumentationen som mycket viktigt:

För mig känns detta som ett måste och ett måste för mig är att det inte får vara någonting som stoppar det.[...] Och nu är vi på väg tillbaka och det sista som vi, i min ålder, säger inte över vår döda kropp att vi släpper Örebro däruppe, Finnerödja. Vi ska tillbaka, det ska upp namnskyltar, det ska bli en levande historia. Vi vill vara med och hjälpa, framförallt NN [projektledaren] och dem däruppe. Det är alltså vår historia, det är en del av våra rötter.

(intervjudeltagare 9:4)

Drivkraften med dokumentationen av platsen Krämarstans var i det avseende att höja medvetandet kring de resandes parallella samhällshistoria inom majoritetssamhället. De offentliga, institutionella kulturmiljöaktörernas intresse för platsen sågs i detta sammanhang som positivt och i linje med vad man själva vill åstadkomma. Över tid utvecklades dessutom en relation mellan de civila aktörerna som i slutändan ledde till att det gemensamma engagemanget tog sig bortom det offentligas inblandning.

I fallet kring Härjedalens dialog fanns en mer komplex sammansättning ingångar kring vad engagemanget kunde bottnat i. Med den valda strategin för dialog fanns det inget tydligt kommunicerat intresse förutom det att kommunen behövde ha ett kulturmiljöprogram. Den efterfrågade dialogen lämnades i det avseendet delvis öppen gällande vilka anspråk som kunde formuleras från deltagande aktörer. Engagemanget för kulturmiljöfrågor framstår dock varit något som förutsatte en förförståelse och ett visst intresse från början. Mötesdeltagarna som kom hade en startsträcka för att kunna komma in i en diskussion om utpekade och potentiella kulturmiljöer.

Man kan inte förvänta sig att folk ska sitta inne med expertkunskaper som de jag har när jag pratar om ett kulturmiljöprogram. Men om vi vill att människor ska vara med på noterna och inse det här och dela en del av de här värderingarna så måste man ju prata med de här människorna. Och det är ett bra sätt att ha sådana där dialogmöten. Men om det ska få effekt då måste man lägga ner mycket mer tid och pengar på den punkten. Det gjorde vi inte här, vi hade inte möjlighet

att göra det helt enkelt. Då skulle det vara många möten ute i byarna och ordentliga annonser innan och sådär. Det skulle kosta väldigt mycket pengar. Men nu blir det som att man skjuter lite över målet, man får inte tillbaks... man får inte den diskussionen om det hela.

(intervjudeltagare 10:3)

Intervjudeltagaren, tillika Jamtlis tjänsteman, hade inte haft några större förväntningar på vad mötena skulle kunna generera i form av diskussion och nya inspel. Det framkommer även att det som borde ha varit ett rimligt angreppssätt inte riktigt blev möjligt inom ramen för dialogprocessen.

Den ursprungliga, kommunala projektledarens erfarenhet av civila aktörers engagemang var att detta hängde ihop med att en plats eller fastighet blev utpekad som kulturmiljö men också att det fanns redan etablerade föreställningar hos deltagarna om vad offentliga aktörers intresse skulle innebära:

Det var så att under den här utredningen på 70-talet så hade många fastighetsägare upplevt att Länsmuseet sa rör ingenting för det här är ett kulturintresse. Alltså så hus hade ju förfallit för att dom hade inte heller underhållit då för dom hade uppfattat att nu är det Jamtli som tar hand om det här. Och det var ju inte alls Jamtlis mening. Dom ville ju förmedla budskapet 'var rädd om era byggnader och byt inte färg eller bygg inte om utan att rådfråga oss'.

(intervjudeltagare 10:4)

I utsagorna kring vilka som gjorde sig själva till deltagare hamnar redan föreningsaktiva individer i fokus. Föreställningen om detta engagemang var att det bottnade i ett personligt intresse i första hand som handlade om den egna lokalbygden (intervjudeltagare 10:8). Tjänstemannen på Jamtli tolkade deltagarnas engagemang i frågorna som att: "Mitt intryck är att det mera är sådär att man känner sig intresserad och att man är nöjd och glad med att de här miljöerna nämns från ens egen trakt" (intervjudeltagare 10:3). Av detta kan man identifiera två drag i de civila aktörernas engagemang och involvering. Det första handlar om att känna sig stolt och glad för att den egna hembygden uppmärksammas. Det andra handlar om att känna oro inför vad ett utpekande som kulturmiljö innebär för fastigheten och brukandet av den.

Dialogmötena blev inte helt vad man i arbetsgruppen hade hoppats på när det gäller samers involvering.

Mest tråkigt är det väl kanske att vi hade ju så många möten som vi kallade in orsbor i området för att höra deras åsikter och vad som ska jobbas med. Och då vart inte samer intresserade av att komma och lyssna på det där. Och komma med förslag och så. Det tyckte jag var lite jobbigt. Jag ringde ju och pusha då innan, att nu visste jag att det ska bli ett möte, nu får ni komma och ge era åsikter. Men nä, det gjorde de inte. Och jag vet faktiskt inte varför. Ifall man har allmän misstro. Vill jag säga. Allmän misstro är det.

(intervjudeltagare 10:7)

I Härjedalen blev den samiska gruppen således snarast representerad genom andras försorg. Det egna intresset att aktivt delta i dialogprocessen framstår som begränsat och inte självklart.

Bland de organiserade ideella aktörerna hade det funnits en vilja att vara med och ha inflytande över det kommunala kulturmiljöarbetet mer generellt. För hembygdsföreningarna framstod ett sådant åtagande också som en strategi att väcka mer engagemang i det egna föreningslivet (intervjudeltagare 10:9, 10:10). Här finns då likheter mellan de olika processerna och som handlar om att nyttja aktiviteten till att vitalisera föreningsengagemanget i stort. De gånger som ideella aktörer positionerat sig och getts ett handlingsutrymme har det inte självklart lett till att ett reellt inflytande utövades. Utövande av aktörskap har inte på samma tydliga sätt sanktionerats av varandra som dialogprocessen kring Krämarstan, utan tillfällena för möten har varit begränsade. Det utdragna tidsförloppet har dock genererat ytterligare utrymme för allmänheten att reagera, vilket kommunen som ansvarig aktör har försökt bemöta och hantera.

9.4 Kulturarv, anspråk och positioneringar

I denna sista textdel är mitt fokus på vilka anspråk på kulturarv som framförts inom ramen för de förda dialogprocesserna. Det har av texten redan framkommit att syftena som velat uppnås var att lyfta fram fler platser att ge kulturmiljöstatus. I ett fall var det redan en plats som ringats in och i det andra var det en del av processen att peka ut potentiella kulturarv. Jag ska fortsätta denna diskussion med

att belysa involverade aktörers föreställningar om vad kulturmiljöerna representerar och vad platserna som utpekats kan tillföra kulturmiljöarbetet. Det handlar kanske inte i första hand om att avvärja hot mot platser utan att göra fler utpekanden att addera till redan etablerade kulturmiljöer. Min avsikt med analysen är dessutom att utforska vilken kunskapsproduktion som blivit möjlig genom dokumentationen av platserna.

Framflyttade positioner och framförda anspråk

Av de båda fallstudierna framkom en samstämmighet om att de bedrivna processerna motsvarade en uppdaterad uttolkning om vilka förväntningar som ställs på det offentliga kulturmiljöarbetet och dess uppdrag. Intervjudeltagarna gav uttryck för att arbetet med Krämarstan inte var ett konventionellt angreppssätt för dokumentation och på samma sätt tog sig processerna i Härjedalen bortanför ett gängse arbetssätt. Det nya gängse framstod i sådana sammanhang vara ett kulturmiljöarbete riktat mot dialog och vidgade möjligheter för interaktion.

För de offentliga, institutionella kulturmiljöaktörerna var arbetet med Krämarstan ett led i att flytta fram positionerna gällande kulturarvsförvaltning och kulturmiljöarbete. ”Det aktuella projektet syftar dels till att belysa en plats knuten till en grupp vars historia tidigare sällan synliggjorts i kulturlandskapet, dels att skapa en diskussion kring platsers betydelse för att bearbeta händelser i det förflutna” (Länsstyrelsen i Örebro län 2012, s. 2f). För den andra visstidsanställda projektledaren innebar arbetet i Krämarstan ett hävdande av ett annat historiebruk:

Det är jätteviktigt att berätta allas historia, allas lika rätt. Det här med romer och resande är lite inne nu, så är det ju. Och det är väl bra och bara för den här gruppen att utnyttja det här

(intervjudeltagare 9:5)

De båda institutionernas roller formulerades i bidragsansökan till Kalejdoskop som ”stöttande och legitimerande” (Länsstyrelsen i Örebro län 2011a). Platsen Krämarstan utgjorde enligt utsagorna en viktig symbol för andra platser vilka inte tidigare framstälts som

intressanta. De offentliga kulturmiljöaktörernas roll blev i det avseendet att möjliggöra för dialogprocessen att bli till och att även ge den en status som kulturarvsprojekt.

När dialogprocessen kring platsen Krämarstan initierades 2011 var beslutsfrågan vagt formulerad. Fokus för dialogprocessen var att dokumentera det förflutna och berättelser kring platsen, detta var kärnan i processen. Det verkliga beslutsproblemet vill jag dock identifiera som knutet till hur dokumentationsarbetet skulle drivas och med vilka medel de olika aktörerna skulle komma till uttryck och utöva sitt aktörskap. Krämarstan var redan på förhand definierat som ett potentiellt kulturarv, men det som dialogprocessen omfattade var på vilket sätt berättelsen om platsen skulle formuleras och avgränsas.

Fokus för intresset är en ganska anonym, anspråkslös lämning i skogen. Det som gjorde den till en intressant ingång för kulturmiljöarbetet var snarare berättelserna och vilka potentiella aktörer som kunde knytas till platsen. I den första bidragsansökan fanns formuleringar som gav de lokala, historiska händelserna, som då bara existerade i form av olika traderade berättelser, en större nationell inramning och lyfte dem till en generell fråga om minoriteters ställning. Därmed skapades en argumentation kring att Finnerödja och det historiska förloppet kring Krämarstan, om än unikt i vissa avseenden, skulle förstås som delar i en större samhällelig berättelse. Relationen mellan majoritetssamhälle och resande var en viktig del av historieskrivningen och det som kulturmiljöarbetet borde hantera (intervjudeltagare 9:1, intervjudeltagare 9:3).

Från (resande)ättringars sida uttrycktes en vilja att få ”återta platsen” (intervjudeltagare 9:4). Vederbörande såg dokumentationen tillika dialogprocessen som möjligheter att få upprättelse för historiska händelser. Frågan om huruvida marken olovligen blev tagen ifrån de resande var i det avseendet en viktig aspekt att hantera. Från Länsstyrelsens sida genererade detta en farhåga om att förväntningarna, som även innefattade drag av en juridisk process, hade blivit större än vad som kunde hanteras (intervjudeltagare 9:1). Med hjälp av kunskapsuppbyggnad blev dock otydligheter succesivt mer klargjorda.

Det här materialet spretar ju väldigt mycket. Men det finns inga som kräver mark tillbaka vad jag har hört. Det finns dokument på att marken har sålts, de flesta sålde 1917 och då till den här NN. Innan dess har man köpt och sålt små markbitar mellan varandra. Kommunen köpte sedan marken av NN, enligt en skröna för att han hotade med att sälja den tillbaka till resande annars.

(intervjudeltagare 9:5)

Inledningsvis hade både Länsstyrelsen och Länsmuseet inställningen att platsen Krämarstan skulle förmedlas genom ”parallella berättelser” (intervjudeltagare 9:1, intervjudeltagare 9:2). Detta var formulerat som en strategi för att synliggöra att anspråken på platsen inte självklart kunde delas av alla inblandade. När platsen slutligen skyltades (först dock bara provisoriskt) var det endast genom en enda berättelse om platsen (minnesanteckningar 170616). Materialet till skyltningen var framtaget gemensamt inom arbetsgruppen och berättelsen belyste de människor som en gång bott på platsen. För den andra projektledaren hade detta varit betydelsefullt gällande rollen gentemot de civila aktörerna: ”för mig är det väldigt viktigt att de själva tänker ut vad de vill ha för texter, det ska inte vara jag” (intervjudeltagare 9:5).

Dialogprocessens gemensamma kunskapsuppbyggnad hade därmed möjliggjort att den polemik som tidigare funnits drag av mellan de båda ideella aktörerna ledde fram i en samstämmig bild av platsens förflutna. Ett led i detta tolkar jag som att möjligheterna för att föra fram anspråk funnits och sanktionerats. Dessa anspråk på Krämarstan, om än inte samstämmiga inledningsvis, kunde sedan genom processen jämkas och utvecklas. Det som sedan avslutade det offentliga åtagandet i dokumentationsarbetet var genomförandet av försonings-gudstjänsten 2016. Den tillkom på initiativ av de ideella aktörerna (se Finnerödja hembygdsförening 2016) men ansågs av Länsstyrelsen som ett ”värdigt avslut” på arbetet (Länsstyrelsen i Örebro län 2016).

Dialogprocessen i Härjedalens kommun hade inte på förhand en bestämd idé om vilka platser man ville tilldela kulturmiljöstatus. Beslutsproblemet handlade inte om kulturmiljöprogrammet som sådant, utan om vad som var rimliga anspråk att framföra på kulturarv i relation till Härjedalen. Vidare handlade det också om vilka som var

legitima aktörer att föra fram anspråk. Jag har tidigare visat att när inbjudan till dialog gick ut, så skedde det mer med syfte om att informera kommuninvånarna, och sekundärt för att föra dialog och lyssna in deras tankar om kulturmiljöer. Därmed fick lokala aktörer delvis ett begränsat handlingsutrymme i relation till själva innehållet.

Det som inledningsvis formulerats som kritik kring det kommunala kulturmiljöarbetet gällde Designprogrammet och den kommunala hanteringen av gestaltungs- och ombyggnadsfrågor. Kritiken handlade dels om förvanskning av platser och byggnader, dels om att den dominerande idén om ”fjäll- och skogsbondens lite enkla, karga byggnadsstil” (Härjedalens kommun 2006, s. 18) inte var representativ för den tvåspråkiga kommunen. Det kritiska ställningstagandet till Designprogrammet och dess implementering var kopplat till Länsstyrelsens position. ”Det [Designprogrammet] kan knytas till tankar kring vilken historia det är vi berättar och framförallt i detta fall när det är en medveten skapad historia under de sista tjugo åren” (intervjudeltagare 8:7). Hos andra aktörer framkommer snarare en dubbeltydighet: ”Jag är rädd för att de kommer leva sida vid sida och kommunen ifrågasätter inte Designprogrammet” (intervjudeltagare 10:8). I själva verket var det också så att Länsstyrelsens kritiska genomgång kom efter det att Jamtli påbörjat arbetet med uppdatering av kommunens kulturmiljöunderlag. Senare kom Länsstyrelsens kritik även att handla om att kommunen inte tillräckligt positionerat sin idé om hur de utpekade kulturmiljöerna skulle hanteras mer långsiktigt.

Av intervjumaterialet framkommer att dialogmötena egentligen inte ändrade synen på vilka deltagarna var och vad de kunde tillföra. Samtidigt möjliggjorde Jamtlis informella kontaktytor och mobilisering av lokala kontaktpersoner att vissa utvalda fick ge röst och bidra till den lokala, officiella historieskrivningen. Detta visar på en öppenhet från den offentliga aktörens sida att låta lokala aktörer gå in som medskapare. Så som privata aktörer mobiliserades genom kommunens medvetna val att infoga turistdestinationer är ytterligare ett exempel. Gällande de lokala kontaktpersonerna och de privata aktörerna var dock engagemanget kopplat till en efterfrågan och ett uppsökande från den offentliga aktören i första hand, och inte

tvärtom. Utrymmet för handling och inflytande var då egentligen förhållandevist reglerat.

Fler möjligheter för inflytande uppstod i samband med det samråds- och granskningsförfarande som kulturmiljöprogrammet genomgick. I samrådssynpunkterna på det föreslagna programmet, ifrågasattes det källmaterial som knutits till enskilda kulturmiljöer samt kunskapsunderlagens saklighet (Härjedalens kommun 2013b, s. 2). Frågan gällde inte i första hand att ta bort någon kulturmiljö utan att tillföra fler platser till programmet. Samma typ av ställningstagande till ytterligare adderingar kommer fram i utsagor kring dialogmötenas genomförande och stärker idén om att ”det skulle vara mer platser och att det skulle vara mer utförligt beskrivet” (intervjudeltagare 10:7). Från kommunens sida fanns aldrig en uttalad begränsning av antalet kulturmiljöer att peka ut (intervjudeltagare 10:4). Ett följdresonemang på processens utfall blir således att urvalet som gjordes var baserat på ett val om att dessa kulturmiljöer var det urval som representerade Härjedalens förflutna.

Kulturmiljöstatus och kunskapsproduktion

När revidering av Kulturmiljölagen trädde i kraft 2014 miste Krämarstan status som fornminne. Platsen ansågs av Länsstyrelsen som relativt säkrad utifrån att det fanns ”en välvillig markägare” (intervjudeltagare 9:1). Upphävandet av fornminnet var tänkt att hanteras med ett förnyat inskrivande i fornminnesregistret. För de ideella aktörerna framstod skyddet som otillräckligt: ”det vore bra med mer skydd än det som är idag, för att garantera att platsen blir säkerställd” och ”som det har varit så har det varit upp till den enskilda markägarens välvilliga inställning till att vara aktsam i skogsbruket” (intervjudeltagare 9:3). Hembygdsföreningen hade å sin sida tankar om att etablera Krämarstan som ett lokalt besöksmål. I detta ingick att synliggöra platsen genom skyltning och röjning av grunder, något som även var i enlighet med markägarens intresse. Med sådana åtgärder var förhoppningen att platsen skulle bli en mer synlig fysisk struktur och därmed generera en känsla av att den var utpekad som kulturmiljö även om inget ändrades på pappret.

Från Länsstyrelsens sida gjordes till och från anspråk på att inrätta platsen Krämarstan som ett kulturresevat. Att inrätta ett kulturresevat sågs av Länsstyrelsen som ett medel att utmana idén om ”vilken historia som kulturresevaten egentligen ska visa” (intervjudeltagare 9:1). De flesta kulturresevat uppfattades av den institutionella aktören som ”traditionellt museala” samt att det fanns ett mer generellt problem som handlade om att de nationella minoriteterna inte uppmärksammats tillräckligt. Med anledning av detta engagerade man under 2011 Riksantikvarieämbetet i frågan om skötselplan och avverkning (se Länsstyrelsen i Örebro län 2011c). Ambitionen att höja kulturmiljöstatusen för platsen Krämarstan kan även tolkas som en möjlighet att ifrågasätta egna tidigare utpekanden av kulturmiljöer.

Kunskapsproduktionen som skedde inom ramen för dialogprocessen framstår som något spretig. Syftet med arbetet var ju just dokumentation av platsen och denna dokumentation kom företrädesvis att handla om insamlandet av berättelser. I den bemärkelse var det den för tiden ansvariga projektledaren som hanterade kunskapsuppbyggnaden. Ytterligare aktiviteter som handlade om kunskapsuppbyggnad var en landskapsanalys som producerades (Länsstyrelsen i Örebro län 2011d). Parallellt med detta officiella arbete gjorde de ideella aktörerna en betydande del av dokumentationen kring platsen. Detta blev ett intresse som förenade den lokala hembygdsföreningen och de olika involverade ideella resandeföreningarna (intervjudeltagare 9:5). Det var också detta arbete som i slutändan blev den officiella representationen i och med skyltningen.

När det gäller Härjedalens parallella processer framstår Jamtli som den kunskapsproducerande aktören. Tillvägagångssättet för uppdateringen av kulturmiljöunderlaget byggde på en översyn av tidigare utpekade miljöer, från 1960-tal fram till 2000-talet. Det material som var resultatet av Länsstyrelsen och statens utpekanden, såsom riksintressen, kulturresevat samt byggnadsminnen, låg helt utanför uppdraget.

För det var ju väldigt lätt att se att det urval vi hade gjort senast, det var alltså någon gång i slutet av 70-talet. Det hade ju inte med... Någonstans skrev jag det att man kunde se att det saknades samiska

kulturmiljöer, det saknades kulturmiljöer från 1900-talet. Möjligtvis var det något tredje också... tror något om genusperspektiv. Och något fjärde... vi hade inte med, jag kom inte ihåg om jag nämnde det skogsfinska som också finns i området. Så ur det här läsandet och goda kunskapen om området så, och diskussion med kollegor så insåg jag ganska tidigt att jag behövde besöka ett antal platser för att pröva och möjligen addera till.

(intervjudeltagare 10:3)

I denna utsaga finns en dimension av att vilja föra fram fler anspråk på kulturarv och potentiella kulturmiljöer än det som tidigare auktoriserats. Därmed kan man tolka ett motiv om att vilja ge fler platser kulturmiljöstatus, samt att det fanns en samsyn med Länsstyrelsen om att det som tidigare pekats ut som Härjedalens kulturarv inte var representativt. Inom den kommunala processen fanns dessutom intresse av att utveckla det kommunala kulturmiljöarbetet. En sådan förändring var riktad mot att vitalisera kulturmiljöarbetet så att det inte endast skulle förstås som lagar och restriktioner, utan även möjligheter för turismens utveckling och framlyftandet av värdefulla platser (se strategi formulerad i Härjedalens kommun 2004, reproducerad i Härjedalens kommun 2013a, 2015). Att privata aktörer involverades tolkar jag som ett led i att omsätta sådana avsikter och att möjliggöra ytterligare anspråk.

Från Jamtlis sida framträder uppfattningen om att deras uppdrag var att leverera ett kulturmiljöunderlag som kommunen själva skulle ta ställning till, samt att kulturmiljöprogrammets färdigställande var kommunens ansvar. ”Ja precis, det är historik, källor och foton... ja det är så det ska vara och sen är det upp till kommunen vad man vill göra med miljön och vilka lagar och föreskrifter som ska gälla” (intervjudeltagare 10:5). Här finns en viss motsägelsefullhet: Jamtli förstod sin roll som att leverera ett kulturmiljöunderlag för kommunen att ta ställning till samtidigt uttalade sig den visstidsanställda projektledaren, som ansvarade för dialogprocessen, om att dennes roll inte var att ta ansvar för innehållet. I kulturmiljöprogrammets slutversion var det fortsatt kulturmiljöbeskrivningar som var identiska med dem som Jamtli lämnade ifrån sig 2012 (intervjudeltagare 10:5). Huvudansvaret för urval och

tolkningar av kulturmiljöerna lades således i praktiken över på en annan aktör än kommunen själv.

Adderingen av samiska kulturmiljöer till underlaget möjliggjordes till stor del av samverkan med institutionen Gaalitje. Det var ansvarig tjänsteman på Jamtli som initialt tog dessa kontakter: ”Gaalitje har hållit i inventeringar som gjorts i samebyar och i delar av Härjedalen så man har varit väldigt verksam och fått fram väldigt mycket och dokumenterat” (intervjudeltagare 10:3). I utsagan framkommer dessutom att de inventerings- och dokumentationsarbeten som Gaalitje genomfört direkt involverat samebyar som medaktörer. Ur flera intervjudeltagares resonemang kan man utläsa att kulturarv i Härjedalen är politiskt känsliga frågor som berör relationen mellan majoritetsbefolkning och samer. ”Det har växt fram en insikt om att finns det inga prickar på kartan då kan man utsätta oss för att man inte har någon rätt att vara här” (intervjudeltagare 10:3). Att lyfta platser och ge dem en status som kulturmiljöer blir i dessa resonemang en viktig del i att göra anspråk på kulturell identitet och även hävda platsbundenhet. Den politiska känsliga frågan går tillbaka till äldre markkonflikter och hävande av sedvanerätt (se Rumar 2014). Genom processerna med kulturmiljöprogrammet möjliggjordes en utökad form för kunskapsproduktion på basis av den offentliga kulturmiljöaktörens försorg. Detta genererade även att fler platser gavs kulturmiljöstatus. Samtidigt fanns en rädsla från den samiska gruppen att de egna kulturmiljöerna skulle utsättas för exploatering och att man inom gruppen skulle förlora kontrollen över de platser som kollektivt betraktades som betydelsefulla (intervjudeltagare 10:7).

Som ett led i arbetet med att identifiera intressanta kulturmiljöer hade tjänstemannen vid Jamtli uppdaterat sig på de hembygdskrönikor som årligen ges ut av föreningarna i kommunen. I och med detta hade till exempel ett kraftverksbygge från början av 1900-talet framträtt som en intressant kulturmiljö (intervjudeltagare 10:3). Uppdateringen av kulturmiljöunderlaget bjöd även på överraskande uppenbarelser för vederbörande:

En lustig sak när jag åkte till Hede och titta på det här med, en plats var så förändrad så då satte jag bara ett kryss över... men en annan, den väldigt fina kyrkan som ligger där på ett ställe mitt i byn. Det är en medeltidskyrka från början och så har det varit en gräsyta och bortom

den gräsytan där låg prästgården från sent 1800-tal. Och då kunde man se det här som en välbevarad kulturmiljö värd att bevara, med kyrkan från 1700-talet och prästgården. Och sen när jag åker dit och tittar så är min första reaktion att det är någon jävel som byggt en hälsocentral i början av 1990-talet där på gräsytan. Min första reaktion där och då slår ju den här 70-tals antikvarien till, att det här är ju att paja.

(intervjudeltagare 10:3)

Resonemanget går sedan vidare till att just Hälsocentralen egentligen är en av det moderna samhällets kanske mest framträdande mötesplatser och i det avseendet viktigare än kyrkan, och att vidga området som gavs officiell kulturmiljöstatus även blev ett medel för att uppdatera den institutionella praktikens syn på vad som kan vara värdefulla miljöer.

När Jamtli lämnade ifrån sig kulturmiljöunderlaget i slutet av våren 2012 lade Härjedalens kommun till ytterligare kulturmiljöer. Totalt adderades sex utpekade kulturmiljöer av kommunen, och dessa blev i slutändan resultatet av dialogprocessen. En kulturmiljö lades till direkt efter de genomförda dialogmötena 2012, tre kulturmiljöer lades till som ett resultat av riktad dialog förd med turistdestinationerna. Slutligen medförde samråds- och granskningsförfarandet, motsvarande tiden 2013 till 2016, ytterligare två adderade kulturmiljöer (se Härjedalens kommun 2017).

Föreställningar om kulturmiljöarbetet

Båda fallstudier har innefattat en aspekt som handlat om att förhålla sig till kulturarv knutet till olika grupper. Det har kunnat identifieras en kritik mot vad det offentliga kulturmiljöarbetet hanterat tidigare, men också att det uppfattats som svårt att finna legitimitet för egna utpekanden som rör sig mot minoritetsgruppers anspråk. När dessa anspråk har hanterats har den offentliga aktören mobiliserat fler aktörer. Ett sådant handlande kan tolkas dels som att det funnits en välvilja att justera tidigare asymmetrier kring utpekande av kulturmiljöer, dels att den egna rollen inte ansetts tillräckligt legitim att göra anspråket.

Genom de föreställningar om kulturarv och kulturmiljö som uttrycktes inom dialogprocessen kring Krämarstan kan man

identifiera en rad olika positioneringar. Dessa handlar framförallt om vad kulturarv och kulturmiljö ska brukas för, vad kulturarv och kulturmiljö ges innebörd av och vad kulturarv och kulturmiljö kan generera. Därmed inträder också en rad komplikationer kring det beslutsproblem som jag tidigare formulerade om på vilket sätt Krämarstan som kulturarv och kulturmiljö skulle skrivas fram. När de offentliga aktörerna engagerade sig i platsen Krämarstan och dess förflutna fanns en stark föreställning om att kulturarv och historieskrivning reproducerar vissa fasta berättelser om samhället och att Krämarstan var en möjlighet att bryta reproduktionen. Därmed är och var Krämarstan som kulturarv och kulturmiljö något annat. Det var inte den fysiska platsen och lämningarna som är något annat, utan det var det som platsen representerar i form av berättelse om det förflutna. I detta avseende ligger det nära till hands att tolka denna föreställning om kulturarv som en föreställning om kulturarv som representationer. Kulturmiljöarbetets roll blir i förlängningen att säkerställa en balans mellan olika representationer och berättelser. En andra aspekt som följer på detta är undersökandet av Krämarstan som möjligt kulturresevat. Det drevs av Länsstyrelsens med tanke om att platsen skulle kunna bryta med redan etablerade kulturresevat och möjliggöra nya minnesplatser.

Hembygdsföreningens intresse i dokumentation och kunskapsproduktion är i viss mån samstämmig med de offentliga aktörernas önskan om att Krämarstan som kulturmiljö skulle bryta ny mark. Genom att ta fram ny kunskap om platsen önskade hembygdsföreningen infoga platsen i den gemensamma lokalhistorien (intervjudeltagare 10:3, 10:5). Här blir även idén om kulturarv och kulturmiljön som en lokal resurs och attraktionsfaktor del av föreställningen. Engagemanget kring platsen avsågs tillföra den ideella aktören något. Detta handlade om att vitalisera föreningslivet och om att etablera ett nytt lokalt besöksmål. Man kan även uttyda att arbetet med Krämarstan utgjorde en möjlighet att göra upp med ett problematiskt lokalt förflutet och med de traderade berättelserna som var i omlopp.

Hos de resande framträder motiv om att med engagemanget ges möjlighet att materialisera den egna kulturhistorien. Även Länsstyrelsen var inne på ett resonemang om att kulturmiljöarbetet i

förlängningen bidrar till identitetshävdanden. För den offentliga aktören formulerades möjligheterna med dialogprocessen vara ”att den lokala historien blir uppmärksammas stärker den lokala identiteten” (Länsstyrelsen i Örebro län 2011a). Det som skiljer dessa båda utsagor åt är den åsyftade gruppens omfattning, där Länsstyrelsen avser den lokala identiteten avser de resande den egna gruppen (resande). Föreställningen om Krämarstan som kulturarv och kulturmiljö indikerar med andra ord att denna plats har potential att lyfta fram fler aspekter av det förflutna och visa på en mer heterogen gemenskap. Här blir anspråken, såsom redan tidigare påpekats, också delar av större anspråk som rör de resandes erkännande som en egen minoritetsgrupp och med önskan om att få upprättelse från staten för historiska övergrepp.

I Härjedalens dialogprocess kan man i Länsstyrelsens handlande identifiera en idé om att de kulturarv och kulturmiljöer som etablerats inte möjliggjorde för alla att inkluderas. Kopplingen mellan kulturmiljöarbetet och anspråk pekar återkommande på hur en vidgad syn på vilken befolkningen är inte till fullo är samstämmig med det som redan offentligt utpekats, sanktionerats och etablerats. För Länsstyrelsens del så förefaller strategin om att problematisera den förmedlade bilden av Härjedalen falla på den egna institutionens utpekanden av byggnadsminnen och riksintressen. I det avseende representerar de sanktionerade kulturmiljöerna i hög utsträckning äldre jordbruksmiljöer och i ringa utsträckning samisk historia. Jag har i tidigare kapitel om Kalejdoskop diskuterat hur äldre utpekanden har blivit en problematisk fråga för flera länsstyrelser och det lyfts även fram av Länsstyrelsen i Jämtlands län (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2013b, s. 19).

Mer övergripande går det att skönja två centrala drag när det gäller vilka föreställningar om kulturmiljö och kulturarv som blev omsatta och framförda inom dialogen i Härjedalen. För det första framkommer att det fanns en stark föreställning om att kulturmiljöer är något äldre, välbevarat och med en berättelse om det förflutna. För det andra framkommer en föreställning om att det är den offentliga aktören som avgör. Detta var något som den ansvariga tjänstemannen på Jamtli brottades med och försökte förhålla sig till. För denne var uppdraget i Härjedalen en möjlighet att återkomma till vad denne

arbetat med på sent 1970-tal. Därmed fanns också tillfällen för personlig reflektion kring aktörsroller baserat på en idé om den gamla versus den nya tjänstemannen (antikvarien). Den gamla tjänstemannen representerade för vederbörande en stark expertroll: ”Det är utifrån ett synsätt där man tycker att man inte behöver förklara det här för folk” vidare som ”det här har vi bestämt, då gäller bara det.” (intervjudeltagare 10:3). Den nya rollen handlade snarare om en öppenhet kring att det inte var med en självklarhet som den egna kompetensen uppfattades som heltäckande.

Kunskapsuppbyggnaden kring kulturmiljöerna mobiliserade i genomförandet fler aktörsperspektiv och där lokala aktörer blev en viktig del i att både komma i kontakt med potentiella kulturmiljöer och att fördjupa kunskap kring dessa kulturmiljöer. I efterhand framstod utpekandet av vissa kulturmiljöer som motstridiga mot hur andra föreställde sig kulturmiljöarbetet:

En kulturmiljö då tänker jag att det är något med en historia bakom. Och inte en historia som bara är 30–40 år utan att det går längre tillbaka i tiden. Och där det är en miljö som man kanske inte känner igen sig och som man inte ser dagligen. En miljö som man inte vistas i dagligen. Då tycker jag att det här är ju en miljö. Det är en kulturmiljö som vi är i här – NN hembygdsgård.

(intervjudeltagare 10:11)

Mer generellt skulle det då funnits en förväntan på att kulturmiljöarbetet som bedrivs av offentliga aktörer ska vara ”konventionellt” i de anspråk och platser som ges en auktoriserad status (intervjudeltagare 10:4). Detta kan sammankopplas med en föreställning hos de institutionella aktörerna om att civila, ideella aktörer i hög grad ”företräder kulturmiljöfrågor som är ganska konservativa” (intervjudeltagare 10:8).

En uttalad kritik mot det kulturmiljöprogram som kommunen lade fram för samråd 2013 och 2015 var bristen på ställningstagande kring hur kulturmiljöerna skulle hanteras. Denna kritik fördes i första hand fram av Länsstyrelsen (intervjudeltagare 10:6) men fanns även hos ideella aktörer (intervjudeltagare 10:9, 10:11). Bärande för kritiken var att kulturmiljöprogrammet uppfattades som en sammanställning av

kulturmiljöer snarare än en strategi för hur dessa miljöer skulle förvaltas och hanteras inom den kommunala planeringen.

Dialogprocessen användes även av enskilda mötesdeltagare för att föra fram intressen som snarast kan förstås som kopplade till olika politiska agendor. ”Det kändes som att den här personen ville göra en politisk ståndpunkt som inte är demokratisk” (intervjudeltagare 10:4). Det som ståndpunkten handlade om var utpekandet av samiska kulturmiljöer. Materialet som helhet visar dock på att när denna typ av ståndpunkter framfördes var det i första hand uttryck för enskilda individers ställningstaganden och anspråk, och inte en hel grupps (intervjudeltagare 10:3, 10:4). En sådan inställning som synliggjorts med dessa lokala positioneringar knyter ihop föreställningen om kulturmiljö och kulturarv med en funktion om att hävda gemenskaper och särskilja tillhörighet.

Detta har också varit något som de offentliga kulturmiljöaktörerna varit medvetna om och som har försökt förhålla sig till kritiskt. ”Kulturmiljöprogrammet trampar på redan invanda miljöer men man har lagt på nya miljöer eftersom tiden har gått” (intervjudeltagare 10:8). Här förefaller en reproducerad kommunal föreställning vara att kulturmiljöer hänger samman med äldre etablerade idéer om Härjedalens historia. Av olika aktörer har detta blivit olika mycket problematiserat och det som en gång etablerats har satt en stark platsbunden föreställning om området som en helhet. Föreställningen om kulturmiljöarbetet kopplas därmed samman med en reproducerad funktion om att manifesteras kulturell identitet, gemenskap och tillhörighet.

9.5 Avslut: Förstärkta handlingsmöjligheter eller en känsla att känna?

Med de två studerade dialogprocesserna har mitt fokus varit på att utforska kulturmiljöarbetets kollektiva beslutsfattande och dess möjliga former. Processerna kring dokumentationen av platsen Krämarstan respektive framtagandet av ett kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun uppvisar stora skillnader men även likheter. Det har inte varit min avsikt att lyfta det jämförande perspektivet längre än att lägga de båda processerna bredvid varandra och

undersöka kulturmiljöarbetets olika möjligheter för att arbeta med delaktighet som praktik. Resultatet av fallstudierna visar att organiseringen av dialog har blivit något som anpassats till lokala förutsättningar och som följt den initierande aktörens intresse och avsikter.

I dialogen kring Krämarstan har det handlat om att rikta dialogen så att på förhand identifierade aktörer kunnat delta. Dessa aktörer har intagit specifika positioner som nyckelaktörer i relation till platsen. Genomförandet av dialog har därmed handlat om att organisera lämpliga aktiviteter för att initiera, förankra och legitimera engagemang. Det vidgade handlingsutrymmet för civila och ideella aktörer har fått en långvarig existens genom ett kollektiv beslutsfattande som både skedde vid sidan av, och genom, aktiviteterna. Detta kollektiva beslutsfattande kring processens utveckling identifierar jag som den verkliga dialogen. Genom denna har även de offentliga aktörerna tillåtit en succesiv omförhandling av aktörskap och villkor för civila aktörers handlande. Införlivandet in i en dialogprocess möjliggjorde även ytterligare handlingsmöjligheter för civila aktörer, och resurser för ett delat engagemang.

Härjedalens kommuns avsikt var att organisera en dialogprocess för att få kommuninvånarna delaktiga i det kommunala kulturmiljöprogrammet. Denna delaktighet har utgått från en överordnad idé om att uppfylla en känsla och en upplevelse av ett tillvarataget intresse. Organiseringen av dialog har handlat om att bjuda in till allmänna, öppna möten. I det avseende har målet varit att nå så många som möjligt av kommuninvånarna för att sprida information om det pågående arbetet. Dialogen har använts som ett förfarande att förankra ett redan påbörjat arbete snarare än att initiera lokala engagemang som handlat om direkta bidrag. Beslutsfattandet intog därmed inte samma kollektiva karaktär som upprätthölls i Krämarstansprocessen utan civila aktörer har generellt getts en position om att få komma med inspel på den offentliga aktörens föreslagna utpekanden. Som en följd av reaktioner på den förda processen har dock organiseringen behövt justerats vid ett par tillfällen vilket generade ett utökat inflytande i form av bidrag till ytterligare platser att infoga i kulturmiljöprogrammet.

Det offentliga åtagandet gällande kulturmiljöarbetet har med avseende på fallstudierna getts en vidare betydelse än att bara handla om en formell aktörsposition kopplat till den politiska administrationen. Bristen på erfarenheter av hur ett dialogförfarande skulle gå till har dock genererat uppfattningar om att det som åstadkommit inte självklart nådde hela vägen. Vid framtagandet av ett kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun har den förda dialogprocessen i själva verket visat sig organiserats två parallella processer. Den allmänna dialog som kommunen mobiliserade kombinerades med en uppsökande dialog som det regionala museet bedrev. Den av Jamtli drivna processen gjorde lokala aktörers kunskapsbidrag till en central del av kunskapsproduktionen. Vidare har dessa tillfällen nyttjats som informella kontaktytor som utvecklat tjänstemannautövandet med att nyttja andra aktörers kompetens och kunskap tillsammans med egna ingångar. De formella kontaktytor som upprättades genom den kommunala dialogprocessens öppna möten blev därmed mer sekundära för kulturmiljöprogrammets färdigställande.

I dokumentationen av Krämarstan finns en hög grad av samstämmighet mellan de avsikter som inledningsvis formulerades 2011/2012, och processens utfall. Det handlade om utsagor gällande att processen skulle fortsätta i lokalsamhället efter det offentliga åtagandets avslut. Resultatet av den förda dialogen är i slutändan att det lokala engagemanget kring platsen kunde stärkas och att det har fått ett större omfång. Detta har möjliggjort en egenkontroll kring hos involverade civila aktörer över frågor om aktiviteter och interaktion, samtidigt som projektledningen under processen gått in och jämkat olika intressen. I Härjedalens fall framstår det som att de civila aktörernas avsaknad av kontroll blev problematiskt i förlängningen av dialogmötenas genomförande. De offentliga aktörerna har i hög grad behållit kontroll över dialogen och deltagarna har blivit mobiliserade snarare för en konsultation. Detta ledde fram till en upplevelse av att man egentligen inte hade något handlingsutrymme inom den arrangerade dialogen.

Ett motiv till dialogprocesserna har i båda fallen varit att vidga kulturmiljöarbetets utpekanden. Avsikten har varit att möjliggöra nya minnesplatser, men också vidga innebörden av ett utpekande – från

något som existerar som ett fixerat tillstånd till att vara något som tillåter en fortsatt interaktion. I Krämarstansprocessen har det handlat om att succesivt, gemensamt arbeta fram en ny tolkning av vad platsen är som kulturmiljö. I Härjedalen har den kunskapsuppbyggande fasen som Jamtli höll i haft en snarlik karaktär och syftat till att möjliggöra att delade erfarenheter och kunskaper kom till uttryck. De skriftliga utsagorna från kommunen innehåller liknande formuleringar med fokus på att kulturmiljöer inte ska handla om reglering och skydd. Den officiella dialogen var dock begränsad gällande civila aktörers möjlighet till framförande av anspråk. Att arbeta med dialogprocesserna har i slutändan haft samma generella idé om att synliggöra fler gruppers kulturmiljöer och låta omfånget kring kulturmiljöarbetets uppmärksamhet vidgas. Det förflutnas mångsidighet ska i det avseendet synliggöras och utveckla det offentliga åtagandets roll. Samtidigt kvarstår en fråga om vilken roll som är den legitima i att företräda tidigare asymmetrier och anspråk kopplade till de nationella minoritetsgrupperna.

Kapitel 10. Resultat: Kontinuitet och rörelse

I detta kapitel förtydligar jag relationen mellan avhandlingens tre frågeställningar och undersökningens samlade resultat. Först analyserar jag frågan om hur delaktighet som politiskt mål har hanterats och motiverats av verksamhetsansvariga aktörer. Därefter går jag vidare och analyserar resultatet i relation till frågan om hur dialog har organiserat och vilken förhandling mellan aktörskap som möjliggjorts. Slutligen för jag samman en analys med frågan om vilka anspråk som framförts och hur föreställningar om kulturmiljöarbetet blivit synliga.

Det perspektiv som jag anlade i kapitel 1 handlade om att synliggöra en potentiell diskrepans mellan en etablerad organisering och praktik, samt en efterfrågad inriktning mot delaktighet och dialog. Diskrepansen handlade också om rörelser inom olika demokratiuttolkningar och vem som har en formell position för handlande. Mitt syfte med undersökningen, och de olika studierna, har varit att svara på hur delaktighet som politiskt mål för kulturmiljöarbetet har styrts, tolkats och utövats under tidsperioden 1997 till 2017. Metodmässigt har jag nyttjat policyimplementeringsprocessen (se Bengtsson 2012, s. 31ff) som ett sätt att förhålla mig till hur det politiska målet rör sig genom olika faser och processer av översättningar. Jag har sökt efter utrymmen där delaktighetsmålets uttolkning har getts en tydlighet och där förhandlingar har framträtt.

Det offentliga kulturmiljöarbetet blir i hög grad sammankopplat med den regionala och statliga myndighetsutövning som sker genom länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. En stor del av kulturmiljöarbetet äger dock rum på den lokala arenan och komplexiteten kring kulturmiljöarbetets myndighetsutövning är stor. Att omsätta centralt policyskapande in i ett görande är därmed ett ansvar som delas av flera aktörer. Det politiska målet om delaktighet ska styra offentliga aktörer och vägleda och inspirera andra (Prop. 2012/13:96).

10.1 Tolkning av delaktighetsmålet och den förda politiken

Med utgångspunkt i frågan om hur delaktighet har identifierats och motiverats visar min undersökning att det inte finns en självklar samsyn kring vad som anses vara rimliga handlingar. Det politiska målet genererar både en tolkningsflexibilitet och en upplevd osäkerhet. Trots att medvetenheten kring frågor om delaktighet idag kan hävdas stark bland verksamhetsansvariga aktörer finns en otydlighet kring hur den institutionella praktiken ska hantera implementeringen. Diskussionen i kapitel 6 om en överordnande politisk princip gällande kulturpolitiken som en styrning ”på armlängds avstånd” är i förhållande till kulturmiljöarbetets offentliga och lagstadgade uppdrag motsägelsefull. En sådan princip handlar om att politiken formuleras på en övergripande nivå men att politiken inte ska detaljstyra (kultur)verksamheters innehåll (se Frenander 2011). Relationen mellan policyformuleringen och implementeringen resulterar i luckor rörande operationaliseringen av delaktighetsmålet och den förda politiken, vilket jag också har kunnat identifiera i översättningarna i styrningskedjan.

Tolkningsflexibilitet – delaktighet som en känsla eller ett reellt inflytande?

Delaktighet som politiskt mål har i undersökningen blivit knutet till två olika, överordnande tolkningar. Den ena kopplar uttolkningen av delaktighet till en känsla av angelägenhet som allmänheten ska uppleva vid mötet med utpekade kulturmiljöer och kulturmiljöarbete. Den andra kopplar uttolkningen av delaktighet till en gemensam process med ett vidgat handlingsutrymme för fler aktörers reella inflytande. Revideringen som skedde av målet i och med Prop. 2012/13:96 innebar en förändrad formulering från ”delaktighet i kulturmiljön” till ”delaktighet i kulturmiljöarbetet” men de två tolkningarna har inte begränsats till detta, utan blir parallella. De blir också riktade med motiv om en önskvärd förändring och utveckling. Men de blir avskilda varandra utifrån två olika föreställningar om vad andra aktörer ska göra – passivt mottaga eller aktivt handla?

Delaktighet framförd som en idé om en känsla har i undersökningen synliggjorts med dubbla bottnar. Tolkningen har framdrivits som en inställning om att kulturmiljöarbetets praktik ska vara representativ och angelägen. Upplevelsen av denna praktik ska både vara en igenkänning i utpekade minnesplatser (kulturmiljöer) och en förståelse för besluten som fattas av det offentliga. Med kulturmiljöutredningens formulering om att – ”åtskilliga miljöer med byggnadsminnen, kyrkor, fornminnen och kulturresevat är välbesökta platser med goda möjligheter för människor att känna delaktighet” synliggörs uttolkningen att delaktighet är just en känsla (se SOU 2012:37, s. 144). Samtidigt synliggörs även att kulturmiljöerna bär med sig en idé om materiella manifestationer av ett delat förflutet som ska appellera till allmänheten. I fallstudierna blir denna aspekt sedan en central ingång för att kunna hävda ytterligare platser som kulturmiljöer. Inom Kalejdoskop handlar det om att ifrågasätta tidigare val, medan det i de andra två fallen handlar det om att framföra nya anspråk.

I undersökningen blir delaktighet som känsla teoretisk möjlig att upprätta genom handlingsstrategier för ”att berätta bredare” (RAÄ 2011b), att lyfta fram ”eftersatta grupperas kulturarv” (Prop. 1974:28, s. 1) och att hantera ”nedtystade kulturarv” (Kalejdoskop 2012). Av de empiriska kapitlen har uttolkningen rört sig från en normativ innebörd i kapitel 5 och 6 till en praktisk tillämpning i kapitel 8 där Kalejdoskopssatsningens verksamhetsutvecklande arbete analyserades. Erfarenheterna från Kalejdoskops första fas resulterade i att de senare två faserna helt riktades mot att hantera länsstyrelsernas eget arbete utifrån ett perspektiv om det normkritiska handläggandet och dess verktygslåda. Ett sådant perspektiv har för avsikt att synliggöra det offentliga beslutsfattandets konsekvenser när kulturmiljöer fastställs utan beslutsförklaring och utan motiv. Ett mer transparent myndighetsutövande ska skapa en känsla av delaktighet genom att trösklar sänks gällande krav på förförståelse av kulturmiljöarbetets innehåll. I fallstudien med Härjedalens kulturmiljöprogram framkommer, med projektorganisationens utsaga, att de anordnade mötena skulle få allmänheten att ”känna sig delaktiga” genom att få information. Delaktighet här var att delge och kommunicera själva arbetet.

När delaktighet identifieras som ett möjliggörande av fler aktörers handlingsutrymme inom kulturmiljöarbetet etableras detta som idén om en interaktion och ett direkt, reellt inflytande på beslut. I analysen i kapitel 6 av den förda politiken visade jag hur kulturmiljöarbetet återkommande formulerats som en samverkan mellan ideella och offentliga aktörer, och att ett utbyte förväntas ske. Målet om delaktighet blir i det avseendet stadgat längre tillbaka i tiden än dess formulerande med Prop. 1998/99:114. Att utveckla delaktighetsmålet mot formuleringar om medborgardeltagande blev framfört genom kulturmiljöutredningens beredning av översyn (SOU 2012:37) och hävdad genom Riksantikvarieämbetets vision kring kulturmiljöarbetets utveckling, samt kulturarvspropositionens utstakade framtidsinriktning (RAÄ 2016a, b, c, Prop. 2016/17:116). Ytterligare led har handlat om att styra upp tolkningen av det reglerade uppdraget och med lagstiftningens inriktningsdokument ge en ökad betoning till dialog och inflytande från civila aktörer (RAÄ 2011b). Detta är en normativ riktning som har traderats genom hela den studerade tidsperioden och som jag visar i kapitel 7 har genererat riktade insatser genom gemensamma satsningar. Samtidigt har den sammankopplats med ett sökande efter ”nya” metoder för att lösa det politiken efterfrågar.

Med tolkningen om delaktighet som det vidgade handlingsutrymmet förväntas andra aktivt ta del av och erkännas ett eget utrymme för handling inom kulturmiljöarbetet. Det är också denna uttolkning som styrde mitt val av fallstudier vilka utgör en stor del av avhandlingens empiri. Mina tre analysnoder om aktörskap, kontaktyta och anspråk har i viss mån ett utgångsläge om att det är detta som implementeringen av målet handlar om. Fallstudierna kring Krämarstans dokumentationsarbete och Härjedalens framtagande av kulturmiljöprogram har också haft en inramning av dialog och genomförande av ett delat beslutsfattande. Jag återkommer till detta i avsnitt 10.2.

Sökandet efter en stadgad uttolkning: mer beständiga avtryck

Motiven för delaktighetsmålet och dess omsättning in i en praktik synliggörs som en förbättrad praktik, en inriktning som ska förankra det offentliga engagemanget och där den offentliga förvaltningen ska framstå som angelägen och legitim ur ett samhällsperspektiv. Med detta vill jag påstå finns en föreställning om att den offentliga förvaltningen ska hävda sitt värde som ett allmänintresse.

Den institutionella praktiken kan samtidigt identifierats som inte rustad för det nya politiska målet. Av verksamhetsansvariga aktörer upplevs de organisatoriska och reglerande ramarna delvis motverka mål om delaktighet. Samtidigt har riktade engagemang utforskat hur en operationalisering ska gå till. Alla de satsningar som jag har beskrivit i kapitel 7 vill jag knyta till delaktighetsmålet historia. Industrisamhällets kulturarv, Storstadens arkitektur och kulturmiljö, Det moderna samhällets historia och Agenda kulturarv bildar tillsammans en kedja, en sammanhängande idé om att kulturmiljöarbetes samarbeten och stadgade aktörer bör och kan vidgas genom delaktighet. Kalejdoskop blir ytterligare en länk i den kedja som pågått sedan dess att målet om delaktighet blev definierat.

Under den studerade tidsperioden har kulturmiljöarbetet alltså samlat på sig erfarenheter av en rad verksamhetsutvecklande satsningar, flera har varit egeninitierade - där dialog har praktiserats och kontaktytor har etablerats. Förlängningen av projekterfarenheterna har inte mer långtgående förändrat handlingsmönster. "Det tillfälliga" präglar stor del av handlandet och osäkerheten blir i det avseendet inte överbryggad. Tidigare erfarenheter av interaktion tenderar att falla bort på vägens gång, alternativt begränsas i tillämpningen. Jag diskuterade detta i kapitel 7 som en identifierbar projektpraktik som blivit utfallet. När nya satsningar formuleras, fallstudien Kalejdoskop är ett tydligt exempel, så fortsätter motiven för satsningarna att vara de samma – att utveckla kulturmiljöarbetet med avseende på delaktighet och dialog.

Resultatet av fallstudien kring Kalejdoskopetsatsningen visade på att en av de mer bestående erfarenheterna av länsstyrelserna som kulturmiljöaktörer är olikhet i tolkning och förutsättningar. Detta får

också en koppling till kapitel 5:s granskning av förskjutningen som skett gällande hur länsstyrelserna ska organisera sina regionala ansvar för kulturmiljö. Kontextdriven interaktionen på den regionala och lokala nivån är ytterligare en central aspekt som får avgörande betydelse. Detta framkommer inte minst i utsagor om som rör att resurser saknas att till fullo implementera delaktighet, och att det egentligen är någon annan samhällsaktörs ansvar att hantera dialog och interaktion med allmänhet. Det är dock ingen som säger emot delaktighetsmålets betydelse för kulturmiljöarbetet.

10.2 Organisering av dialog och kulturmiljöarbetets aktörer

Med de tre analysnoder som jag definierat för undersökningen framstår delaktighets koppling till frågor om aktörskap som den mest centrala. Nyckelaktörer som återkommande identifieras är offentliga och civila aktörer samt, i viss mån, privata aktörer, som tillsammans ska svara för och ansvara för kulturmiljöarbetet. Vilken förhandling mellan olika aktörspositioner som har resulterat i mer varaktig förändring, bortom enskilda dialogprocesser, är dock motsägelsefull. Samtidigt är det just mötena som har getts funktionen att vitalisera det offentliga åtagandet. Jag går nu vidare till frågan om hur dialog organiserats och vilken förhandling mellan aktörskap som möjliggjorts.

Delaktighet som ett vidgat handlingsutrymme: tre former av dialog

Kulturmiljöarbetets lagreglerade praktik har visat sig innehålla ytterst få stadgade tillfällen för dialog mellan aktörer. Konsekvensen är en avsaknad av mer etablerade strukturer för uttolkning men också för operationalisering. Bristen på dessa skapar också en viss metodologisk skevhet för undersökningen som handlar om att det har varit svårt att fastställa hur, var och när kontaktytor egentligen formeras. Kontaktytan blir istället bunden till enskilda val som måste hanteras.

I de två fallstudier, Krämarstan och Härjedalen, som mer explicit hanterat ett dialogförfarande var avsikten att upprätta handlingsutrymmen för fler aktörer. Syftet var att driva dialogprocesser, men som jag visade i kapitel 9 var relationen mellan avsikt och utfall inte självklart den samma. Resultatet av de två fallstudiernas organisering vill jag karaktärisera som a) den allmänna dialogen, som b) den riktade dialogen och som c) den uppsökande dialogen.

Den allmänna dialogen (a) har organiserats med en öppen inställning hos den offentliga kulturmiljöaktören om vem som kan bidra med, och göra anspråk. Karaktäristiskt för denna form är att den har genomförts som en öppen inbjudan för alla att bli potentiella aktörer. Analysen visar dock att det reella inflytandet för dessa potentiella aktörer har blivit ytterst begränsat i relation till dialogens utfall. Beslutsfattandet har snarare rört sig mellan de offentliga aktörerna än gjorts till möjligheter för omförhandling av civilt aktörskap. Exempel kan knytas till Härjedalens kommun initierade av dialogprocess. Inbjudan som gick ut till kommuninvånarna användes i praktiken för att förankra det egna beslutsfattandet och deltagarna i dialogen hamnade i en position om att i första hand bekräfta och ta del av information. Processen innehöll dock ett par tillfällen som möjliggjorde ompositionering. Vid första tillfället handlade det om ett riktat intresse till privata aktörer om att utöva ett aktörskap och ett direkt inflytande över beslutsproblemet, det vill säga vilka platser som skulle hävdas som kulturmiljöer och i förlängningen vilka anspråk på kulturarv som var rimliga. Det andra tillfället handlade om en reaktion på dialogen och brister i processen att peka ut representativa kulturmiljöer. Detta ledde till en utvidgning och en omförhandling kring några civila aktörers inflytande, där ytterligare platser utpekades som kulturmiljöer i det slutgiltiga kulturmiljöprogrammet.

Med den form som jag definierar som den riktade dialogen (b) identifierade den offentliga kulturmiljöaktören på förhand vilka aktörer som var rimliga att föra dialog med. Denna dialogform blev med fallstudierna kopplad till en på förhand utpekad plats vilken av den offentliga aktören tilldelats en presumtiv kulturmiljöstatus. Involvering av aktörer att delta i dialogprocessen blev baserat på vilka som definierades vara nyckelaktörer i relation till platsen. Dialogen

blev även ett sätt för den offentliga aktören att legitimera intresset och anspråket, medan den offentliga aktören kunde förstärka ideella aktörers handlingsmöjligheter med sitt engagemang. Dialogformen praktiserades kring dokumentationen av Krämarstan men stundtals även i processerna kring Härjedalens kulturmiljöprogram. Det har båda gånger handlat om involveringen av nationella minoritetsgrupper. Den ena gången för mobilisering av nationella minoritetsgruppen resande (romer) som en aktör, den andra gången genom mobilisering av minoritetsgruppen samer som aktör. Förtroende mellan aktörer har dock behövts byggas upp. Resultatet av båda fallstudier pekar på att den offentliga aktören har upplevt sig vara i en position av att inte på egen hand kunna auktorisera anspråk på kulturarv. De andra aktörerna har implicit blivit identifierade som bärare av anspråket medan den offentliga kulturmiljöaktören genom sin position har kunnat auktorisera platsers status som kulturmiljö. Genom dessa processer antyds att delaktighet som praktik även använts för att legitimera det offentliga beslutsfattandet.

Slutligen, i det jag definierar som den uppsökande dialogen (c) har den offentliga kulturmiljöaktören på förhand pekat ut en specifik aktör och gjort denne till ett medel för att fördjupa den egna kunskapen och kompetensen. Omdistribuering av roller berör snarare kunskapspositioner än framflyttande av aktörpositioner och inflytande på beslut. Den dialog som utövades syftade inte direkt till ett gemensamt beslutfattande i processen och dess förlängning. Ett uttryck för denna dialogform är i min undersökning Jamtlis process med att ta fram ett kulturmiljöunderlag för Härjedalens kulturmiljöprogram. Den uppsökande dialogen menar jag har i första hand handlat om att stärka den enskilda tjänstemannen i sitt tjänstemannautövande och för att fördjupa den egna förståelsen om möjliga anspråk. I praktiken har den civila aktören gjorts till en sakkunnig expert i situationen, medan den offentliga kulturmiljöaktören egentligen hade kunnat ge platsen kulturmiljöstatus genom den egna auktoriseringen.

Tillämpningen av de tre formerna kan knytas samman med Fischers (2005, s. 27) begrepp *authorizing spaces*. Det offentliga har svarat på efterfrågan om en vidgad offentlig förvaltning och möjliggjort kontaktytor för andra aktörers inflytande och

egenkontroll. De är samtidigt situationsbundna uttolkningar som har blivit möjliga genom enskilda tjänstemäns engagemang och möjligheter till allokering av resurser. Aktiva val har gjorts av ansvariga aktörer för uttolka vilka förutsättningar som kan styra dialogens organisering. Detta har gjorts utan direkta erfarenheter av dialogdrivet kulturmiljöarbete. I fallet kring Härjedalen handlade det om att sprida ut de öppna mötena på olika orter i kommunen, det handlade också om Jamtlis uppsökande arbete där den professionella aktören anpassade sitt kontakttagande till lokala aktörers möjligheter. I fallet kring Krämarstan handlade det om att vänta in och anpassa aktiviteter till de intressen som definierades av involverade, ideella aktörer, och låta dessa styra processens utveckling.

Förhandling av aktörskap och andra utrymmen för handling

Mobiliseringen av aktörer rör sig på ett mer generellt plan mellan vad lagstiftning reglerat, hur finansiella medel har tilldelats och vad politisk innehållsstyrning har artikulert. Det som politiken inte gjort är att tilldela andra aktörer mer handgripliga löften om inflytande i myndighetsutövandet. Legitimiteten för det ideella handlandet är hög men aktörskapets reella möjligheter möter flera inskränkningar i dess säkerställande. Det blir såsom resultatet av kapitel 5 visade att andra aktörspositioner blev försatta i passiva positioner att reagera snarare än att agera på egen hand. Det finns ett handlingsutrymme när ett utrymme erbjuds, men det är inte stadgat.

Det finns en samsyn bland alla offentliga aktörer inom fallstudierna kring betydelsen av dialogdrivna praktiker för kulturmiljöarbetet. Tjänstemannen, tillika den institutionella aktören, har återkommande gett uttryck för att delaktighet ses som ett viktigt värde för det offentliga. Jag menar dock att det som av lagstiftningen har definierats är inte tillräckligt för att komma dit. Strukturen kring förvaltningsuppdraget är att interaktion inte prioriteras. Förändring kring inställning har dock visat sig under den studerade tidsperioden. I fallstudien kring Härjedalen gick den professionella aktören från att ha agerat som expert som inte kan ifrågasättas till att vara en uppdaterad tjänstemannaroll som värdesätter en dialog. Från civila

aktörers sida har dessa inställningar mottagits positivt men har samtidigt ansetts som praxisbrytande, bilden av kulturmiljöarbetets möjligheter har förändrats för involverade aktörer.

Samtidigt har två olika tjänstemannaroller satts i omlopp i undersökningen, den byråkratiska regeltolkaren och den kunskapsdrivna utövaren (se Rothsteins resonemang i kapitel 4). Den byråkratiska regeltolkaren präglas av begränsningar som finns i det legal-byråkratiska uppdraget. Den kunskapsdrivna utövaren identifierar förändringsbehoven som framdrivits av policyskapandets normbildningar och letar efter möjligheter rörande hur bäst möta andra aktörer. Det finns en konflikt mellan igenkänning och stabilitet, mellan byråkrati och effektivitet, där den normativa idén om fördjupade dialoger skapar otydliga prioriteringar. Länsstyrelsen har genom regleringsbrev, såsom jag visade i kapitel 6, fått en tydligare riktning mot renodlade myndighetsutövning. Kontaktytor som kan genereras blir snarare till genom styrning än egeninitierade kulturarvsprojekt. Samtidigt så har formuleringar om ”medborgarnas delaktighet och tillgång till en mångfald av kulturmiljöer” stärkts (se Regleringsbrev RAÄ 2012–2017).

Nya utrymmen för handling och implementering har genom studien av regleringsbrev och nya styrda relationer kunnat identifieras med kapitel 6. Dessa hänger samman med kravställande, länsstyrelserna ska rapportera till Riksantikvarieämbetet hur målimplementeringen har gått till, vilka kontaktytor som har upprättats genom länsstyrelsen uppdrag att agera rådgivande gentemot kommunerna (SFS 2011:338) och att samråda med regionala aktörer kring kulturplaner. De två fallstudier som berörde dialogprocesser innefattade båda två ett myndighetsutövande som aktivt styrde andra aktörers handlande genom att ställa krav på tillämpningar och i viss mån även tolkningar. Delaktighetsmålet som ska styra det offentliga kulturmiljöarbetet har i realiteten och retoriken nyttjats för att styra andra aktörers förehavanden.

Resultatet av de politiskt styrda förändringarna gällande kulturmiljöarbetets organisering blir i undersökningen i hög grad sammankopplat med finansiella incitament. Ideella aktörer ska tilldelas ett tydligare handlingsutrymme genom ekonomisk uppmuntran, dock ej inom själva myndighetsutövandet. Det handlar

om en ökning av redan etablerade bidrag till ideella organisationer, samt inrättande av det nya bidraget till kulturarvsarbete (SFS 2017:628), detta framkom i kapitel 5. Kulturmiljövårdsanslaget, som av kulturarvspropositionen (Prop. 2016/17:116) definierades som det mest centrala redskapet för delaktighetsmålets implementering, har dock haft krympande anslag under hela tidsperioden. Medel har förflyttats till Riksantikvarieämbetets centrala fördelning, och länsstyrelserna har nyttjat ökande andel till att förvalta egna utpekade kulturmiljöer (detta återkommer jag till i avsnitt 10.3).

10.3 Anspråk på kulturarv och den institutionella praktiken

Den tredje frågan som jag formulerat för undersökningen handlar om anspråk på kulturarv och vilka föreställningar om kulturmiljöarbetet som dessa ger uttryck för. Idén om vad som de civila aktörerna ska bidra med i det offentliga åtagandet är kopplad till möjligheten för fler anspråk på kulturarv. Målbilden som uttryckts i både kapitel 5, 6 och 7 är en förhandling där olika aktörers anspråk dels ska framföras, dels ska jämkas med varandra. Möjligheten för detta gavs en central funktion i Riksantikvarieämbetets vision om kulturmiljöarbetets utveckling (se RAÄ 2016 a, b, c). Policyutveckling, forskningen och verksamhetens egen målformulering går i detta avseende hand i hand.

Mellan intresset, engagemanget och anspråket

Den generella idén om uppdrag har vidgats när det gäller hur det offentliga åtagandet ska tolkas och omsättas i en institutionell praktik. I kapitel 6 redogjorde jag för hur propositioner och regleringsbrev sedan sent 1990-tal har fört fram ytterligare innebörder av myndighetsutövandet. Kulturmiljöarbetets uppdrag om att uppfylla mer generella samhällsvärden så som demokrati, jämställdhet, integration, goda livsmiljöer och ekonomisk utveckling har samtidigt stärkts och gjorts explicit genom kulturpolitiken och styrningen (se avsnitt 6.3).

Min undersökning har visat på att det inte funnits några direkta skillnader mellan olika aktörers positioneringar. Det som politiskt formulerat som viktiga uppdrag återfinns som idéer hos offentliga

såväl civila aktörer. I detta blir anspråket på kulturarv i hög grad kopplad till större frågor som handlar om samhället i allmänhet lika mycket som kulturmiljön i sig. Det vill säga, det potentiella bevarandet blir ett redskap för att föra fram positioner i andra frågor och detta har nyttjats för argumentation och engagemang på snarlika sätt mellan aktörer.

Anspråken som förts fram, och som visade sig i kapitel 9, går tillbaka till det intresse som den enskilda aktören föresatt sig att uppfylla och som drivit dennes engagemang. Detta har rört sig mellan att vilja hävda en särskild kulturell identitet och en ökad samhörighet inom en definierad (både stor och liten) grupp. Anspråket på kulturarv har nyttjats för att synliggöra en historisk närvaro och knyta identitet till specifik plats. Detta har också kanaliserats som en stolthet för den egna bygden och en idé om att ett utpekande som kulturmiljö hänger samman med besöksmål och ekonomisk utveckling.

Hävdandet av kulturmiljö och kulturarv blir i förlängningen en önskan om att vitalisera den egna lokalbygden, vilket framkommer både i dialogprocessen kring Härjedalens kulturmiljöprogram och i dialogprocessen kring dokumentationen av platsen Krämarstan. En sådan förväntan hänger i båda fallen ihop med ideella aktörers förhoppningar om ökat engagemang för utpekade kulturmiljöer, från både ett offentligt håll och från ett lokalt, civilt håll. Detta engagemang blir å ena sidan framställt som att stärka ideella förutsättningar att kunna verka som ett organiserat åtagande, och å andra sidan framställt som en förhoppning om att det offentliga i ökande utsträckning ska uppmärksamma det lokala. Att tilldelas kulturmiljöstatus och sanktionering av det offentliga har ansetts positivt.

Undersökningen visar att det är platser som väcker engagemang och får andra aktörer att involvera sig i kulturmiljöarbetet. Alla empiriska kapitel visar på att ett förankrat kulturmiljöarbete är det som etablerar ett förhållande det lokala. Andra aktörer har från politiskt håll stadgats som legitima roller om att ha en mer fördjupad koppling till lokala platser. Mobiliseringen av aktörer blev i undersökningen bunden till hur dessa aktörer kunde hävdas ha en anknytning till plats. Dialogens organisering visade att civila aktörer

på ett avgörande sätt bidrog till fördjupad kunskapsuppbyggnad och på så sätt vidgade anspråken.

Föreställningar och friktioner kring kulturmiljöarbetet

Genom undersökningen har ett spänningsförhållande framträtt mellan olika uppfattningar huruvida lagstiftningen begränsar eller inte begränsar. Detta handlar om vad som egentligen kan föras fram gällande tolkning och anspråktagande av kulturarv. I kapitel 5:s granskning av lagstadgade kontaktytor identifierade jag en tonvikt på materialitet och fördefinierade ålderskriterier. Trots denna tydliga tonvikt framkommer det i diskussionen rörande Kalejdoskop att utrymmet inte är fixerat utan blir mer kopplat till de val som görs av tjänstemannen under processen.

Det framkommer också av min undersökning att äldre kulturarvsutpekanden upplevs som föråldrade och ej representativa för den önskvärda praktiken men att dessa äldre utpekanden utgör en stor del av det som myndighetsutövandet ska förvalta. I kapitel 7 visade jag att det offentliga åtagandet har gått mot en ackumulering av utpekade och materialiserade anspråk genom lagstiftningens instrument. Mängden etablerade kulturmiljöer som ska hanteras växer således. Följden blir att hanteringen av kulturmiljö och kulturarv oundvikligen instrumentaliseras när den omsätts av den institutionella praktiken. Detta är en konsekvens, som visade sig i utsagor från kulturmiljöutredningen, att när kulturmiljöarbetet ska hävdas gentemot andra samhällsintressen är dialog inte effektivt. Normen som synliggörs är att kulturmiljöarbetets offentligt bäst vidmakthålls med lagstiftnings instrument. Konsekvenserna tenderar att tradera en idé om hot, vård och offentligt hävdande (se Aronsson & Gradén 2013a).

Föreställningen om vad kulturmiljö och kulturarv är har i undersökningen och mer specifikt i fallstudierna präglats av en friktion mellan en äldre tolkning och ett mer samtida förhållningssätt. Detta har fört kulturmiljön från en ålderdomlig plats till en social mötesplats. Friktionen har också visat sig handla om att möjligheten att föra fram anspråk inte självklart har varit enkel eller lika för alla aktörer. Att diskutera kulturmiljöfrågor tenderar i detta avseende bli

begränsat till de som redan har en egen förförståelse kring vad kulturmiljöarbetet omfattar och innefattar. Dessa föreställningar innebär i praktiken, vilket Härjedalens process visade, att förhandling behövs och att den professionella aktörens överordnade position behöver jämkas för att erbjuda plats åt fler aktörer. Det har i båda dialogprocesser som studerats visat sig vara möjligt. Ägandeskapet över beslutsproblemen har dock i hög grad i undersökningen behållits hos den offentliga aktören, vilken också i majoriteten av exempel haft ett tolkningsföreträde gällande dess formulering. Mer övergripande vill jag föra fram sådana beslutsproblem som kopplade till anspråk på och utpekande av kulturarv och kulturmiljö, vidare också om en förvaltning av dessa utpekanden.

Från politiskt håll reproduceras föreställningar om kulturmiljöarbetet som garant för samhällets minnen. Kulturarv blir samtidigt mer bundet till en idé om representation. En mer heterogen befolkning i nutid (och i dåtid) ska dels kunna känna igen sig och dels kunna ges ett uttryck genom bevarandet och det offentliga. Delaktighet som en känsla och upplevelsen av platser blir med detta ett led i att avskärma och hävda en erfarenhet. Halbwachs (1992) begrepp *displacement* blir ett tillstånd som ska överbryggas för att materiellt manifesteras fler delar av det förflutna. Minnet ska ges en plats och därmed lyftas som ett kollektivt erkänt minne.

När delaktighet förts fram som en praktik blir det samtidigt aldrig säkerställt genom undersökningen om denna praktik handlar om att befästa etablerade anspråk eller möjliggöra nya kulturarv att bli till, snarare framträder de båda innäslade i varandra. Denna innästling blir till av att redan utpekade kulturarv fortsätter existera sida vid sida med de nya. Delaktighet som praktik blir mer att förstå som ett sätt att sanktionera nya intressen, den omförhandlar inte utpekanden som redan är gjorda och den omförhandlar, som redan diskuterats inte nödvändigtvis aktörskap heller.

10.4 Delaktighet och kulturmiljöarbetet

Sammantaget visar undersökningen att det framtida kulturmiljöarbetet, sett genom de politiskt driva förändringarna under tiden 1997–2017, är det som bedrivs som en samverkan mellan aktörer och med en spridning av finansiella resurser. Den politiska styrningen har definierat ett egenvärde i decentralisering av beslutsmandat och inflytande där ett ökat engagemang har setts som en viktig handlingsstrategi för kulturmiljöarbetets stärkta samhällsställning. Resultatet visar att det blir mottagaren i styrningskedjan som får ansvar att hantera operationalisering och en mer detaljerad uttolkning av målets innebörd men att vederbörande upplever många hinder. Undersökningen har synliggjort att delaktighet som praktik har varit möjlig, att delaktighet som praktik har gett erfarenheter av delade ansvar och att delaktighet som praktik har gett civila aktörer ytterligare handlingsmöjligheter. Makten över genomförandet har i undersökningen blivit sammankopplat med tjänstemännens samt den enskilda organisationens inställning, prioriteringar och möjligheter att satsa resurser.

Styrningen, om än på avstånd, har av politiken nyttjats för att påverka och flytta fram positioner gällande hur det offentliga kulturmiljöarbetet utövas och handlingsutrymmen ska vidgas. Detta har balanserat mellan att bli omsatt som politiska reformer såsom länsantikvariereformen under 1970-tal, 1980-talets samlade kulturmiljölagstiftning, och 2000-talets kultursamverkansmodell. Idag har justeringar i förordningarna stadgat att myndigheterna ska samverka med ideella aktörer i sitt myndighetsutövande (SFS 2014:1585) och att bidragsfördelning ska prioriteras gällande ”tillgängliggörande och allmänhetens tillgång till kulturmiljön” (SFS 2010:1121). Detta visade jag i kapitel 5. De sista åren har erkända nationella minoriteters del av kulturmiljöarbetet markerats och betonats (se Prop. 2016/17:116, SFS 2017:628). Ekonomiska medel till civila aktörer har också stärkts.

I undersökningens exempel på praktik blir det politiska målet om delaktighet det drivande motivet till varför valen görs att bereda fler aktörer handlingsutrymme. Trots att det inte lagstadgats en tydlig handlingsstrategi för att omsätta målet om delaktighet in i handling

gjordes egna försök att uttolka och implementera. Att överbrygga ojämlika positioner och möjligheter för utövande av aktörskap når dock inte en mer direkt lösning utanför den enskilda processen. Studierna har belysts vilka gränser för handlande som finns. Jämförelser mellan ett ideellt organiserat engagemang och ett professionellt agerande har identifierat att skillnaderna handlar om den formella makten, om att ha ett återkommande inflytande och om vem som har eller ges möjlighet att komma till uttryck.

Kapitel titeln signalerar att det som hänt under den studerade tidsperioden rör sig mellan att tradera ett redan etablerat förhållningssätt kring kulturmiljöarbetet och att utforska nya vägar framåt. Den studerade tidsperioden har handlat om initierade förändringsprocesser i riktning mot att etablera nya handlingar. Handlingsmönster ska justeras och strukturer ska omförhandlas, för detta framstår tid vara en central del av dessa möjligheter.

Kapitel 11. Ett avslut: Dilemman och åtaganden

Through heritage, selected memories are inscribed in public space. [...] Usually, the memories that heritage inscribes and the histories that it indexes are integral parts of what is presented as a shared public narrative, bolstering senses of identity and legitimacy. Increasingly, however, these have come to be accompanied in many, though by no means all, countries by unsettling, competing and contested, memories, narratives and heritage.

(Macdonald 2009, s. 93)

Marginaliserade aktörspositioner har med kulturpolitiken och med kulturmiljöarbetets verksamhetsuppdrag uppmuntrats till att ta mer framträdande roller inom det offentliga åtagandet. Det handlar om drivna omförhandlingar av aktörskap inom enskilda projekt likväl som en föreställning om vad det offentliga kulturmiljöarbetet mer generellt har missat att hantera - vilket har gått från miljöer som inte har uppmärksammats till grupper som inte har hörsammats. För att åstadkomma förändringar av mer övergripande slag ska gränser flyttas för vad som är möjligt, både faktiskt och förställt. Harrison (2013) menar att det ytterst handlar om de val vi gör – huruvida vi låter minnet av det förflutna att vidgas. Undersökningen visar att dessa val i flera fall gjorts.

Jag ska avsluta avhandlingen med att återkoppla till delaktighet som ett gränsobjekt och synliggöra tre dilemman som jag menar blir följderna av delaktighet som dialogdriven praktik. Resultatet så som det visades i kapitel 10 visar att tolkningen av delaktighet är dubbel (känsla versus reellt inflytande) och att den därutöver har nyttjats till att skapa anpassningar till den lokala kontexten. Resultatet visar också att ”det tillfälliga” blev karaktäristiskt och att dialog var där och då.

11.1 ”Förhandling” av idéer

Med inledningsdelens resonemang kring delaktighet som ett gränsobjekt, framstår det politiska målet på samma gång som generellt och som speciellt. I detta avseende blir förväntningar och efterfrågan

på delaktighet inte en avskild förvaltningsfråga för kulturmiljöarbetet, utan snarare ett kontinuerligt hävdad tillstånd för utövandet av offentlig verksamhet. Det som rör sig som idéer gällande kulturmiljöarbetet rör sig som idéer även inom andra verksamheter. Olsen (2010) efterlyste omtolkningar, nya kombinationer och nya balanser för institutionella praktiker och offentliga åtaganden. Delaktighet har visat sig vara lika otydligt och förhandlingsbart som jag med kapitel 2 lade upp en diskussion kring. Den praktik som har blivit till har emellertid och trots det, i vissa fall möjliggjort omförhandling av både aktörskap och positioneringar.

För Fischer (2009) är policy något som syftar till att lösa eller lindra ett identifierat problem. Mer än att se det som en rationell process av problemlösning menar denne att policy är ”normative symbols of right and wrong, good and bad” (Ibid., s. 174). Delaktighetsmålets formulering kan i ljuset av detta ses som just en normativ styrning av vad den offentliga verksamheten ska drivas av. Den har, utifrån avhandlingens studier, visat sig upprätthålla en kontinuitet gällande politikens inriktning, från 1974 års kulturproposition fram till 2017 års kulturarvsproposition. Delaktighet har samtidigt sammanbundits med en idé om förändring och utveckling, där politiken har velat flytta fram positioner för vilka platser och aktörer som uppmärksammas och vilka representationer som blivit möjliga. Jag har valt att lägga upp undersökningen som en empirisk undersökning, inte som en normativ, men det är svårt att komma bort från de normativa aspekterna av delaktighet.

Glappet mellan å ena sidan politik och retorik, och å andra sidan praktik och handling som identifierats genom avhandlingen kan egentligen inte sägas vara överbryggat: snarare har undersökningen sammantaget synliggjort en avsaknad av stabilitet. Ett sådant resultat liknar tidigare forskning där Högberg (2013) har identifierat hur satsningar rörande mångfald och inkludering har haft svårt att ta fäste mer stadigt och tydligt. Högberg knyter samman detta med en ojämn syn på vilka perspektiv som det offentliga kulturmiljöarbetet lokalt har ansetts sig behöva hantera. Det blir en kompetensdriven fråga kopplad till vad tjänstemannen väljer att vidta för åtgärder som blir själva resultatet av implementeringen (Ibid., s. 161f). Min undersökning har visat att det finns ett stort engagemang kring frågor

om delaktighet, att det finns en genuin vilja om att tolka målet och att vidga utrymmen för handling. Men undersökningen har också visat att det gått att avvisa målet genom att inte se dess möjlighet för implementering.

Dilemmat om policy och praktik

Genom den förda politiken genereras ett tydligt innehåll som kulturmiljöarbetet ska styras mot. Detta skulle kunna definieras som att den politiska artikuleringen av kulturmiljöarbetet för fram uppdraget som en balans mellan det offentliga och det ideella engagemanget, och att detta ska göras verksamt som en strategi för att stärka det offentliga kulturmiljöarbetet. Två aspekter kan man dra ut av resonemanget. Det ena handlar om kulturmiljöarbetet som just det delade ansvar som speciallagstiftningens öppningsparagraf efterfrågat. Det andra handlar om att styrningen av det offentliga förvaltningsuppdraget ses som ett riktat medel att förändra en praktik som identifierats i behov av förändring. Hur denna förändring ska tolkas är dock inte självklar: ska det handla om det offentligas förmåga att säkerställa den demokratiska processen eller ska det handla om att säkerställa det som blir utfallet av den egna praktiken?

Avhandlingens studier, genom vilka delaktighet rört sig mellan att vara en policyinitierad efterfrågan till att bli något som ska implementeras och slutligen praktiseras, har antytt att kulturmiljöarbetet innefattar konflikterande tendenser. Dessa konflikter handlar om att det trots tydliga ideologiska incitament för att hävda kulturmiljöarbetet utifrån ett dialogperspektiv, inte återfinns konkreta förändringar att främja denna praktik att bli till inom de regelverk som verkar som strukturer. Med balansgången mellan att vara ett förvaltningsområde som dels styrs av det lagreglerade som ett medel och dels existerar som ett politiskt formulerat samhällsintresse, saknas en bryggning mellan politik och praktik som sätter in ord i en tydligare, mer detaljerad handlingsstrategi för de som i slutändan ansvarar för utövandet.

Begränsningar i handlingsutrymmet förs i undersökningen fram som motverkande för att de offentliga aktörerna ska nå en högre grad av implementering av delaktighet som praktik, samt att den

efterfrågade praktiken förblir alltför diffus för mottagaren (tjänstemannen) att hantera och uttolka.

Dilemmat om delaktighet och den representativa demokratiutövningen

Det andra dilemmat visar sig i tjänstemannens roll och uppdrag. Det handlar om själva grundidén av vad det innebär att utöva och organiseras som offentlig förvaltning. Kulturmiljöarbetets speciallagstiftning fastslår att ansvaret delas av alla samtidigt som innebörden av alla är otydlig och bara undantagsvis omsätts in i direkta roller. Som innebörd är formuleringen ytterst vag när den kopplas till myndighetsutövningen. Frågan om hur allas ansvar ska operationaliseras tenderar därmed att bli reducerad till att allmänheten och andra organiserade aktörer skall följa beslut och ta ansvar för kulturmiljön i sin egen vardag.

Delaktighet som praktik är något som uppfattas delvis ifrågasätta och även gå emot det egna tjänstemannauppdraget och den roll som är tilldelad den offentliga förvaltningen. Innebörden av den representativa demokratin framställer tjänstemannen som en förlängning av det offentliga förvaltningsuppdraget givet från medborgarna. Detta positionerande får en direkt koppling till Newman & Clarkes (2009) resonemang där statens roll är att garantera upprätthållande av ett allmänintresse genom den offentliga förvaltningens organisering. Tjänstemannen bär med ett sådant perspektiv upp allmänintresset genom sitt eget myndighetsutövande. Utöver detta finns en motsättning mellan demokratisering och effektivitet. I detta avseende följer kulturmiljöarbetes utveckling under de senaste två decennierna den trend som belystes av Petersson (2014) där ökade demokratiseringen av offentlig förvaltning kommer i konflikt med krav på en effektivare byråkrati.

Följden blir på ett teoretiskt plan att allt fler aktörspositioner förs fram som rimliga och att styrningen som utövas tilldelar fler handlingsutrymmen utöver det lagreglerade, men förmågan att möta detta inom de institutionella ramarna inte blir säkerställd. De aktörskap som skulle kunna vara under omförhandling är inte entydiga och inte heller helt hanterbara inom ramen för

myndighetsutövandets uppbyggda organisation. Delaktighet i termer av ett direkt inflytande på beslutsfattande skjuts således i flera fall bort från tolkningen av det offentliga myndighetsarbetet. I förlängningen riskerar då en än tydligare uppdelning ske mellan det offentliga kulturmiljöarbetet som det myndighetsutövande, och övrigt kulturmiljöarbete som det andra, trots att avsikten är att mötas.

Dilemmat om aktörerna och allmänintresset

Delaktighetens praktik visar sig genom avhandlingens samlade studier innehålla svagheter men också implikationer för frågan om vilka som gör sig själva representerade samt vilka intressen och motiv dessa kan sägas drivas av. Därmed framstår ett sista dilemma som delvis sluter an till föregående dilemma men för över frågan till allmänintressets karaktär och på vilket sätt allmänintresset kan sägas uppfyllas när delaktighet praktiseras. Vad är det som konstituerar detta allmänintresse som ska säkerställas? Resultatet visar att anspråk på kulturarv i fallstudierna i första hand görs baserat på ett eget drivet intresse och att detta inte självklart alltid är det samma som allmänintresset. När då allmänintresset ska hävdas genom dialog riskerar de splittrande intressena bli det som genererar utfallet. Undersökningen har dock visat på att jämkning har varit möjlig.

Ytterligare aspekter av dilemmat handlar om vilka som gör sig representerade och vilka som egentligen väljer att organisera sig som kulturmiljöaktörer. I den efterfrågade såväl som arrangerade dialogen tenderar ofta handlingsbegränsningar att reproduceras. Dessa handlar dels om att alla inte kommer kunna delta (på grund av storleksmässiga begränsningar), dels om att alla inte vill delta. Det finns också en skillnad mellan att gå in i en professionell roll mot att inta en ideell roll där detta ska ske på en fritid. Konsekvenser av dessa skillnader framstår som ojämlika positioner och handlingsmöjligheter samt att dialog på lika villkor aldrig egentligen kan beredas. Löftet om dialog bär även med sig en potentiell besvikelse när kommunikationen kring löftet inte är tydlig eller när löftet inte upplevs bli förverkligat. För dialogen att beredas plats och att bli till behöver den sanktioneras av det offentliga intresse vilket ger den offentliga aktören en särställning. Denna särställning handlar om att kunna lyfta upp ett

intresse eller ett engagemang till något som tar sig bortom självorganiseringens möjligheter.

11.2 Reflektion: undersökningens begränsningar

Frågan om vems efterfråga på delaktighet har uppmärksammats med undersökningen: Vems perspektiv är det som egentligen förs fram genom delaktighet som praktik och vem är det som egentligen gagnas av detta? Det som jag har kunnat konstatera är att förändringsrörelsen fortsatt är stor i tanken men att flera friktioner finns mellan ett etablerat förhållningssätt och en förnyad idé om hur det offentliga åtagande ska hantera kulturmiljö och kulturarv. Detta blir också en kombination av större strukturella samhällsförändringar som ifrågasatt idén om det gemensamma och av förändringar inom verksamheten kring kulturmiljöarbete gällande normer.

Idén om *counter-mapping*, som Schofield (2014, s. 1–11) vill föra fram som en följd effekt av expertutövandets omvärderade praktik, kan stötta självorganisering kring kulturmiljöarbetet så att efterfrågan på delaktighet blir mer jämbördig. Kanaler för dessa mobiliseringar tar inte självklart de samma vägar som den formella processen nyttjar. Olsson (2018) undersökte kulturmiljöarbetets representationer genom att studera digitala arenor för deltagande. Resultatet av denna studie visar att upplevelsen av interaktion och inflytande inte är tillgodosedd och uppmärksammas fullt ut, utan att det behövs ett pågående samtal som också kan främja ytterligare kapacitetsbyggande. Skärningspunkten i detta, menar jag, blir vilken föreställning om det offentliga samtalet som egentligen tillåts få ett uttryck och ett inflytande på en institutionell praktik och ett offentligt förvaltningsuppdrag. Kontaktytan som inte helt kunde följas med min undersökning behöver ges tydligare former för hur aktörer skall kunna mötas. Sökandet pågår fortfarande.

Summary

This dissertation concerns public heritage management in Sweden and the politically defined objective of “everyone’s participation and inclusion in heritage and heritage management” (Prop. 1997/98:114, 2012/13:96). Notions of participation and inclusion have during the last decades been considered to express an emerging demand for new guiding principles aiming to vitalize democratic processes and the performance of common interests. However, public management in general, and already established engagements in heritage management in particular, have traditionally been defined as a political administration stipulated by legislation to safeguard the common interest.

The aim of the research, as presented in chapter one, is to analyse how the political objective of participation has been governed, interpreted and put into practice by public heritage actors during the period of 1997 to 2017. Focus is on how participation and inclusive practices have been translated into an authority-making practice and in what way this practice has renegotiated official claims on heritage.

Three main questions have been designed to guide the study:

- How is participation, as a practice, identified and motivated by public heritage actors?
- How is dialogue organized, and what negotiations are executed between actors?
- What claims on heritage can be identified and how do these claims relate to the imaginary idea of heritage management?

Policymaking and political governance is here defined as a translation process, taking place between the idea of acting and the already ongoing regulating practices. Heritage is asserted to be a complex, multifaceted relationship between the past, the present and the future, and to be more about people than objects and buildings. Consequently, critical challenges are emerging, as to whom should

have a stake and who can claim a position to talk and produce knowledge. Selected parts of the collective memory of the past have been put to use in the closely intertwined relationship between heritage management and the imagined national community. Today, specific groups, officially designated as Swedish national minorities, are by the national government acknowledged to have right to their own heritage. In the case of heritage management, tensions arise as the institutional practice is torn between regulation, politics and imaginaries. The last two decades of heritage management have been coupled to a number of targeted national heritage projects with aims to unravel the normative elements of selecting heritage. However, how a potential transition is undertaken and implemented has not been fully identified.

Previous research indicates, in this sense, a gap between policy and practice in regards to handling and implementing policy ideas on participation and inclusion (Monno & Khakee 2012, Olsson & Berglund 2013). In order to develop an understanding of the multifaceted and contradictory phenomenon of participation in heritage management, this dissertation draws on Star & Griesmeier's concept of boundary object. By claiming and defining participation as a boundary object, the political objective is acknowledged as potentially contested by different interpretations on many levels. In chapter two this is further explored.

The theoretical approach of the dissertation, which is presented and discussed in chapter three, draws on the structure-and-agency perspective as developed by Giddens (1993) in his structuration theory. Actions are here understood to be situated between agency, seen as a universalistic ability to act, and structures of already established ways of acting. As a consequence, patterns of actions are bound to the allocation of resources as well as to institutionalised norms on how to act and choose actions. In the dissertation I have developed a set of analytical nodes to pin-point the analysis on how public actors have used the political objective to assert activities and decision making. These three nodes are: *actorhood*, and the ability to act; *contact zones*, as the enabling of spaces for interaction and influence; and the *claims on heritage* that are raised and played out in the partaking of new places of memory.

In chapter four, the methodological approach and the empirical material is presented. Based on the theoretical positioning, the framework the policy implementation process as presented by Bengtsson (2012) is used. Public management is by Hertting (2014) characterized as upheld by a parliamentary chain of governance, and the dissertation is structured to follow the different phases of policy formulation, implementation and evaluation (the actual effect of interacting). The empirical chapters of the dissertation present three examining studies and three case studies. The examining studies are used to cover the phases of regulating heritage management as part of public administration, of formulating policy on heritage and participation, and of implementing the political objective in official heritage practice. These three examinations create a backdrop for the three case studies which are employed to analyse the effect of interactions and participation as an identified practice. The first case study, *Kaledjoskop* concerns a development project carried out by the County Administrative Boards in order to implement inclusion and diversity. The second case study, *Krämarstan*, concerns a documentation of a heritage site employed as a dialogue process. The third case study concerns the production of a heritage program for and by the municipality of *Härjedalen*.

All studies are performed with a qualitative approach. The empirical methods are interviews and text analysis, combined with participatory observation and a qualitative survey. The main empirical material derives from ethnographic field work and consists of state policy documents and of documents from various official projects on the national, municipal and regional level, but also of oral statements recorded and transcribed.

Chapter five focusses on how participation in public heritage management is played out in and through regulatory processes of practice. These processes concern the way governance is performed: by ascribing responsibilities in authority instructions, legislation and codes of conduct, but also in terms of regulating the allocation of public funding. Swedish heritage management can be identified as authority-making on a national, regional and local scale. Key actors are the National Agency of Heritage, the County Administrative Boards of the 21 counties in Sweden and, last but not least, by the

local rule of the 290 local municipalities. However, the results points to ongoing transitions, initiated by governing actors, that emphasize the need of civil actors to be mobilized in the public realm. This is caused by changes in ordinance and instructions on how the authorities should interact and prioritize, but also by political reforms on how public funding is redistributed and disposed. Even though the actual openings for dialogue are few and weak in the legislation regulating heritage management, the normative idea of participation is reproduced in policy documents on how public actors should implement the authority-making.

In chapter six, the cultural policies governing heritage management are analysed. Through this analysis it becomes clear that the Swedish public administration is torn between an idea of a legislative space of acting, and the idea of cultural policy as “governing at a distance”. This dilemma causes tension as to how the political objective should be interpreted in terms of controlling a change of practice. Since cultural policy was established as a policy field in its own right in the 1970s, heritage management has been asserted by the notion of a shared responsibility between public and civil actors. This idea has been reproduced throughout the four different government proposals on cultural policy (from 1974 to 2017), and it has consistently been combined with a politically identified need of changing an established way of carrying out public heritage management. The sought after transformation has turned heritage management into a theoretical practice meant to be inclusive, open for everyone’s interpretation, while simultaneously creating a common ground for collective memory. However, the translations between policymaking and governance by the annual appropriation directives have resulted in many gaps regarding the objective of participation. In this process participation is left without any or few further instructions. As a result the civil servants and the individual public organization is left to interpret what ought to be done.

In chapter seven, public actors’ interpretation of participation is explored. Through the analysis of participation as accumulated collective experiences, participation appears to produce a special project practice, in which public actors are able to test new contact zones and collaborations in order to understand how to act. Heritage

management has accordingly become entangled in a number of new projects that are targeted to handle a new way of acting. However, the study indicates that the overarching effects of the incompatibilities between policy and practice, as mentioned above, are shown in persevering constraints in the actual local implementation of the political objective. New experiences made of interaction are by these constraints eclipsed by the lack of resources. From this follows that experiences of heritage management in participatory projects do not necessarily consider dialogue as a useful tool to handle public matters. Increased instrumentalization of heritage management, as well as a tendency to prioritize legislation over the establishment of more long-lasting interactions based on a shared responsibility between public and civil actors, is a parallel process running through the studied time period.

In chapter eight, the implementation of participation in heritage management is explored and analysed by a thorough case study examination of one particular project, namely *Kaleidoskop*. This project was running in three phases between 2009 and 2017 as a cooperation between the heritage departments within the national County Administrative Boards. The reason for choosing this project as a case is that it explicitly aimed at a development of the operational praxis in the direction of inclusion and participation. The case study shows that participation and inclusion are used as incitement for the development of new tools for authority making, and for the bridging of gaps between legislation and policy. Furthermore, the implementation process is identified as a struggle between an idealistic and a normative way of acting on the one hand, and meeting other operational demands such as efficiency and law enforcement on the other. The notions of participation reiterates in this sense a divide in ceased opportunities between a sought way of handling the public mandate and a provoking strategy to change a practice in function. The County Administrative Boards are identified as more connected to the individual organizations and different outlooks and attitudes than to a unison institutional practice permeating all heritage management.

In chapter nine, a flipped perspective is used to explore how dialogue has been organized and carried out in a staged interaction

between public and civil actors. In two case studies I analyze actorhood and the negotiations between the actors, the claims on heritage and influence on the decision-making concerning heritage. The first case study concerns the *Krämarstan project*, consisting of a documentation of a site to-become a heritage site. The second case study concerns a municipality heritage identification project, tentatively called the *Härjedalen project*. In both cases the public actors have chosen the strategy to widen the space for acting for involved actors. In the case of *Krämarstan*, this has been accomplished by a collaboration between public and civil actors in order to achieve a recurrent interaction. In the case of *Härjedalen*, this has been accomplished by inviting the public to open dialogue meetings that were arranged by the municipality. Contact zones are, as a consequence, used to form meetings both as a way of confirming the decisions of public actors, and as a way for new decisions to be taken collectively. The analysis of the enactment of participation in both cases shows that interaction is a way of both acting and reacting. It also shows that while equal opportunities are possible to obtain, they are hard to maintain. Furthermore, the feeling of control is particularly connected to having, or not having, the concrete power to decide and make decisions.

The two last chapters, ten and eleven, concludes how the political objective of participation connects to a way of action that is diluted with uncertainty. The gap between policy and practice is not completely bridged, rather participation can be identified as a lack of stabilisation. Consequently, I recognize that changing the regulated practice as a future way of pursuing public affairs, will require more efforts in order to further secure this transition. The studies show that the objective of participation is performed using two main versions of interpretation. Firstly, participation and inclusion is considered as a kind of emotional engagement or feeling, rather than a certain way of acting. Secondly, participation is considered as a responsibility to be shared between public and civil actors. Midst these two, heritage management is torn apart between the imaginary of collective history making, aiming to produce a feeling of everyone's representation through recognizable places of memory, and the renegotiated way of

performing public management by enabling external and civil actors to partake in decision making.

Consequently, participation can be identified as a practice more connected to special efforts made by the responsible actor, than a regulating way to manage ideas on heritage. The un-fixation of interaction has led to dialogue as a matter of choices made by the responsible actors. The case studies show that the dialogue processes has varied between open arrangements, appointed activities and outreach undertakings; the external actors are sometimes used in order to consult and inform, while they at other times have a defined stake and real influence in the decision making. Furthermore, they are potentially key actors and carriers of knowledge more crucial than that of the professional heritage expert. However, the relationship between the public actors and actors representing recognised minority groups is filled with tensions. Efforts made seek to bridge unequal states of actorhood but result in anxiety closely connected to questions of authority, legitimacy and what is the correct way of acting. Transitions on who is recognised as a part of the imagined past, has turned the notion of heritage to be performed by selecting new, more representative places of memory. Nonetheless, participation and inclusion as a politically driven development of heritage management, is not necessarily renegotiating older claims on heritage. The identified development can rather be interpreted as adding more heritage sites to the accumulated practice and also anchoring these claims in the wider community.

Referensförteckning

Otryckta källor

Intervjuer och mailkorrespondens

Göransson, Bengt – kulturminister 1982 – 1991, ansvarig för SFS 1988:950, intervju 2017-05-22

Holm, Tove – tjänsteman Riksantikvarieämbetet, ansvarig för kulturarvsbidraget, mailkorrespondens augusti/september 2017

Intervjudeltagare 8:1 – projektledare Kalejdoskopssatsningen år 2009 – 2012, intervju 2012-06-19

Intervjudeltagare 8:2 – medlem i styrgrupp Kalejdoskop år 2008–2013, chefstjänsteman Västernorrlands län, intervju 2012-06-19

Intervjudeltagare 8:3 – medlem i styrgrupp Kalejdoskop år 2008–2012, chefstjänsteman Länsstyrelsen i Jämtlands län, intervju 2012-06-20

Intervjudeltagare 8:4 – medlem i styrgrupp Kalejdoskop år 2008 – 2017, tjänsteman Länsstyrelsen i Stockholms län, intervju 2012-08-27, samtal 2017-01-18

Intervjudeltagare 8:5 – medlem i styrgrupp Kalejdoskop år 2010 – 2017 samt projektledare år 2013 - 2107, tjänsteman Länsstyrelsen i Örebro län, intervju 2012-04-25, 2014-04-10, 2017-06-16

Intervjudeltagare 8:6 – FoU-handläggare Riksantikvarieämbetet, intervju 2012-08-27

Intervjudeltagare 8:7 – tjänsteman Länsstyrelsen i Jämtlands län, intervju 2012-06-20

Intervjudeltagare 8:8 – medlem i styrgrupp Kalejdoskop 2012-2017, tjänsteman Länsstyrelsen i Skåne, intervju 2012-06-27

Intervjudeltagare 8:9 – tjänsteman Länsstyrelsen i Skåne, intervju 2012-06-27

Intervjudeltagare 8:10 – tjänsteman Länsstyrelsen i Västra Götalands län, intervju 2012-06-10

Intervjudeltagare 8:11 – medlem i referensgrupp Kalejdoskop 2010 – 2014, intervju 2012-06-21

Intervjudeltagare 9:1 – ansvarig tjänsteman Länsstyrelsen i Örebro län, intervju 2012-04-25, 2014-04-10, 2017-06-16, mailkorrespondens 2018 (samma som intervjudeltagare 8:5)

Intervjudeltagare 9:2 – första projektledaren, projektanställd Örebro länsmuseum, intervju 2012-04-23

Intervjudeltagare 9:3 – representanter lokal hembygdsförening, dåvarande ordförande samt ledamot, intervju 2012-04-25

Intervjudeltagare 9:4 – representanter ideell förening, Västsverige, intervju 2012-05-31

Intervjudeltagare 9:5 – andra projektledaren, projektanställd Örebro länsmuseum, intervju 2014-04-10

Intervjudeltagare 9:6 – tjänsteman Länsstyrelsen i Örebro län, intervju 2017-06-16

Intervjudeltagare 10:1 – tjänsteman Härjedalens kommun, intervju 2014-05-20

Intervjudeltagare 10:2 – cheftjänsteman Härjedalens kommun, intervju 2015-03-23

Intervjudeltagare 10:3 – tjänsteman Jamtli, intervju 2015-06-09

Intervjudeltagare 10:4 – projektledare 2011-2013, projektanställd Härjedalens kommun, intervju 2015-11-04

Intervjudeltagare 10:5 – tjänsteman Jamtli, intervju 2015-06-08

Intervjudeltagare 10:6 – tjänsteman Länsstyrelse i Jämtlands län, intervju 2015-06-09

Intervjudeltagare 10:7 – tjänsteman Härjedalens kommun, intervju 2015-03-23

Intervjudeltagare 10:8 – tjänsteman Härjedalens kommun/Funäsdalens fjällmuseum, intervju 2015-03-20

Intervjudeltagare 10:9 – ledamot lokal fornminnesförening, intervju 2015-11-05

Intervjudeltagare 10:10 – ordförande lokal hembygdsförening, intervju 2015-11-05

Intervjudeltagare 10:11 – ordförande lokal hembygdsförening, intervju 2015-11-06

Intervjudeltagare 10:12 – cheftjänsteman Härjedalens kommun, intervju 2017-04-26

Internet

Härjedalens kommun (2012, januari resp. oktober) *Inbjudan till kulturmiljödialog resp. Kulturmiljöprojektet – nästa steg*
<https://kommun.herjedalen.se/edit/5.bf159af134cfbb58fa800097>

respektive

<https://kommun.herjedalen.se/edit/5.19a6a098139fbd318531b78>

arkiverat Härjedalens kommunarkiv Dnr. 871-51-13-KS.

Kalejdoskop (2018) *Digital verktygslåda* Hämtad: 180916
<http://www.gorasverige.se/>

Länsstyrelsen i Stockholms län (2018) *Nationella minoriteter* Hämtad: 181130

<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-lansstyrelsen-stockholm/kontakta-oss/nationella-minoriteter.html>

RAÄ (2018a) *Fornlämningsbegreppet och fornminnesförklaring*. Hämtad: 181210

<https://www.raa.se/lagar-och-stod/kulturmiljolagen-kml/fornminnen-2-kap/fornlamningsbegreppet-och-fornlamningsforklaring/>

RAÄ (2018b) *Fördelningsbeslut FoU-medel 2006–2018* Hämtad: 181210

<https://www.raa.se/samhallsutveckling/fou-forskning-och-utveckling/ansokan-fou/anvisningar-blanketter-beslut-och-program-fou/>

Resandekartan (2018) Hämtad: 181211

<http://reisendekartet.no/sv/>

Möten

Avslutande projektseminarium Kalejdoskop, Sundsvall 2012-03-14

Work shop ”Göra Sverige”, Stockholm 2017-01-18

Förmöte ”Dokumentation av Krämarstaden”, Länsstyrelsen i Örebro län, Örebro 2011-05-23

Studieresa Snarsmon, Bullaren 2011-11-12

Tvådagarseminarium Krämarstan, Finnerödja & Örebro länsmuseum, Örebro 2012-09-01 & 2012-09-02

Arkeologisk utgrävning, Krämarstan, Finnerödja 2014-05-09

”Storslagen fjällmiljö”-konferens, Östersund 2014-05-12

Övrigt

Finnerödja hembygdsförening (2014) *Krämarstan på Myra*

Örebro länsmuseum (u.u.) Arkeologisk rapport Krämarstaden

Molin, A (2012) *Kalejdoskop – sätt att se kulturarv*
Landskapsobservatorium

Tryckta källor

Litteratur

Agnidakis, P., Lagerqvist, M. & Strandin Pers, A. (2018) "I riktning mot en normkreativ kulturmiljövård" I: *Kulturstudier nr 1/ 2018*

Ahmad, Y. (2006) "The Scope and Definitions of Heritage: From Tangible to Intangible" I: *International Journal of Heritage Studies* 12:3

Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*
Lund: Studentlitteratur

Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* London: Verso

Arnstein, S. (1969) "A Ladder of Citizen Participation" I: *Journal of the American Institute of Planners* 35:4

Aronsson, P. (2006) "Demokratiskt kulturarv – nationella institutioner, universella värden, lokala praktiker." I: Alzén, A. & Aronsson, P. (2006) (red) *Demokratiskt kulturarv? Nationella institutioner. Universella värden. Lokala praktiker. Tema kultur och samhälle, Skriftserie 2006:1* Norrköping: Linköpings universitet

Aronsson, P. & Gradén, L. (2013a) "Introduction: Performing Nordic Heritage – Everyday Practices and Institutional Culture" I: Aronsson, P. & Gradén, L. (red) (2013) *Performing Nordic Heritage – Everyday Practices and Institutional Culture* Surrey: Ashgate

Aronsson, P & Gradén, L (2013b) "Conclusion: Performing Nordic Spaces in Everyday Life and Museums" I: Aronsson, P & Gradén, L (red) (2013) *Performing Nordic Heritage – Everyday Practices and Institutional Culture* Surrey: Ashgate

Ashworth, G., Graham, B. & Tunbridge J.E. (2007) *Pluralising pasts. Heritage, Identity and Place in Multicultural Societies* London: Pluto Press

Ashworth, G. (2011) "Preservation, conservation and heritage: approaches to the past in the present through the built environment" I: *Asian Anthropology* 2011 (10) 1-18

Ashworth, G. & Graham, B. (2005) "Senses of Place: Senses of Time and Heritage" I: Ashworth & Graham (2005) (red) *Senses of Place: Senses of Time* Surrey: Ashgate

Beckman, S. (1998) "Vad vill staten med kulturarvet?" I: Alzén, A. & Hedrén, J. (red) (1998) *Kulturarvets natur* Stockholm: Bruno Östlings Bokförlag Symposium

Beckman, S. (2005) "Utvecklingstendenser i nutida kulturarv" I: Aronsson, P. & Hillerström, M. (2005) *Kulturarvens dynamik. Det institutionaliserade kulturarvets förändringar*. Tema kultur och samhälle, Skriftserie 2005:2 Norrköping: Linköpings universitet

Bengs, K. (2005) "Planning theory for the naive?" I: *European Journal of Spatial Development*, July 2005

Bengtsson, H. (2012) *Offentlig förvaltning. Att arbeta i demokratins tjänst* Malmö: Gleerups

Bevir, M. (2012) *Governance. A very short introduction* Oxford: Oxford University Press

Blank, Y. & Weijmer, M. (2009) "The spatial of cultural heritage" I: *Nordisk kulturpolitisk tidskrift* 2009:2

Bryman, A. (2008) *Social Research Methods* Malmö: Liber

Bryson, J. (2007) "What to do when Stakeholders matter. A stakeholder Identification and Analysis Techniques" I: *Public Management Review* 6.1

Buchstein, H. & Jörke, D. (2012) "The Argumentative Turn toward Deliberative Democracy" I: Fischer, F. & Gottweis, H. (red) (2012) *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as a Communicative Practice* Durham & London: Duke University Press

Byrne, D. (2008) "Heritage as social action" In: Fairclough et al. (red) *The Heritage Reader* New York/ London: Routledge

Calderon, C. (2013) *Politicizing Participation. Towards a new theoretical approach to participation in the planning and design of public spaces* Diss. Uppsala: SLU

Chirikure, S., Munyaradzi, M., Webber, N. & Gilbert, P. (2010) "Unfulfilled promises? Heritage management and community

participation at some of Africa's cultural heritage sites” I: *International Journal of Heritage Studies* Volume 16, 2010 Issue 1-2

Clarke, J. (2012) “The work of governing” I: Coultier, K. & Schumann, W. (red) (2012) *Governing Cultures. Anthropological Perspectives on Political Labor, Power and Government*. New York: Palgrave & Macmillan

Cooke, B. & Kothari, U. (2001) *Participation: The new Tyranny?* London: Zed Books

Coultier, K. & Schumann, W. (2012) “Government matters: Intellectual labor and the work of governing” I: Coultier, K. & Schumann, W. (red) (2012) *Governing Cultures. Anthropological Perspectives on Political Labor, Power and Government*. New York: Palgrave & Macmillan

Czarniawska, B. (2014) *Ute på fältet, inne vid skrivbordet* Lund: Studentlitteratur

De Vaus, D. (2001) *Research Design in Social Research* London: Sage

Dryzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* Oxford: Oxford University Press

Engelbrektsson, N. (2009) “Tendencies towards a Shift in Attitudes to Cultural Heritage – a Survey” I: Norrica, L. (red) (2009) *Conservazione Integrata del Patrimonio Architettonico Urbano ed Ambientale* Neapel: Università degli Studi di Napoli Federico II

Esaiasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* Stockholm: Nordstedts Juridik

Fischer, F. (2005) *Citizens, Experts, and the Environment: The politics of local knowledge* Durham & London: Duke University Press

Fischer, F. (2009) *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry* Oxford: Oxford University Press

Fischer, F. & Gottweis, H. (2012) “Introduction” I: Fischer, F. & Gottweis, H. (red) (2012) *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as a Communicative Practice* Durham & London: Duke University Press

Flyvbjerg, B. (2006) “Five Misunderstandings about Case-Study Research” In: *Qualitative Inquiry*, Vol 12, No 2

Fredholm, S. (2017) *Making sense of heritage planning – in theory and in practice* Diss. Göteborg: Göteborgs universitet

- Frenander, A. (2011) "Svensk kulturpolitik under 1900-talet: Kulturpolitik – vad är det?" I: Frenander, A. (red) *Arkitekter på armlängds avstånd?: att studera kulturpolitik* Valfrid: Borås
- Furumark, A. (2013) "Att störa homogenitet?" I: Furumark, A. (red) (2013) *Att störa homogenitet* Lund: Nordic Academic Press
- Giddens, A. (1993) *The Constitution of Society* Cambridge: Polity Press
- Graham, B., Ashworth, G. & Tunbridge, J.E. (2000) *A Geography of Heritage. Power, Culture and Economy* London: Hodder Arnold
- Grahn, W. (2009) *Intersektionella konstruktioner och kulturminnesförvaltning* NIKU Rapport 27 Oslo: Norsk institutt for kulturminnesforskning
- Grundberg, J. (2000) *Kulturarvsförvaltningens samhällsuppdrag: En introduktion till kulturarvsförvaltningens teori och praktik* Lic. Göteborg: Göteborgs universitet
- Grundberg, J. (2004) *Historiebruk, globalisering och kulturarvsförvaltning. Utveckling eller konflikt?* Diss. Göteborg: Göteborgs universitet
- Halbwachs, M. (1992) *On Collective Memory* Chicago: University of Chicago Press
- Hansen, C. & Holmberg, I. M. (2016) "Motion and flow in heritage institutions" I: *Nordisk Museologi* 2016, 1,
- Harding, T. (2007) *Nationalising Culture. The Reorganisation of National Culture in Sweden Cultural Policy 1970–2002* Diss. Linköping: Linköpings universitet
- Harrison, R. (2013) *Heritage: Critical Approaches* London: Routledge
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies* New York: Palgrave Macmillan
- Healey, P. (2008) "Civic Engagement, Spatial Planning and Democracy as a Way of Life" I: *Interface Planning Theory & Practice* Vol.9 No 3
- Hertting, N. (2014) "Implementering: perspektiv och mekanismer" I: Rothstein, B. (2014) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur
- Hill, M. & Hupe, P. (2002) *Implementing public policy: Governance in theory and in practice* London: SAGE Publications Ltd

- Holmberg, I. M. & Weijmer, M. (2012) *Kalejdoskop – sätt att se kulturarv* Rapport Göteborg: Göteborgs universitet
- Holtorf, C. & Fairclough, G. (2013) "The New Heritage and re-shapings of the past" I: González-Ruibal, A. (2013) (red) *Reclaiming Archaeology: Beyond the Tropes of Modernity* Oxon: Routledge
- Högberg, A. (2013) *Mångfaldsfrågor i kulturmiljövården: Tankar, kunskaper och processer 2002–2012* Lund: Nordic Academic Press
- Högberg, A. (2016) "To renegotiate heritage and citizenship beyond essentialism" I: *Archaeological Dialogues* 2016, Vol 23, nr 1
- Jacobsson, B. (2014) *Kulturpolitik: styrning på avstånd* Lund: Studentlitteratur
- Jessop, B. (2002) "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective" I: *Antipode* Vol 34, Issue 3
- Johansson, B. O. H. (1997) *Den stora stadsomvandlingen. Erfarenheter från ett kulturmord* Stockholm: Arbetsgruppen för arkitektur och formgivning, Regeringskansliet
- Johansson, R. (2000) "Om abduction, intuition och syntes" I: *Nordisk arkitekturforskning* 2000:3
- Johnson, B. (2001) "Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner" I: *Statsvetenskaplig tidskrift* Vol 104, nr 2
- Jönsson, L-E. (2017) Politiska projekt, osäkra kulturarv I: Jönsson, L-E. (2017) (red) *Politiska projekt, osäkra kulturarv* Lund studies in art and cultural science (del 14) Lund: Media-Tryck
- Jönsson, L-E. & Svensson, B. (2005) "Ord på vägen" I: Jönsson, L-E. & Svensson, B. (2005) (red) *I industrisambällets slagskugga. Om problematiska kulturarv* Stockholm: Carlssons
- Kalman, H. (2015) *Heritage Planning. Principles and Processes* New York: Routledge
- Kamali, M. (2013) *Platsens mänskliga berättelser* Malmö: Universus Academic Press
- Lewis, J. & Miller, T. (2008) "Introduction" I: Lewis, J. & Miller, T. (2008) *Critical cultural policy studies: A reader*. Malden: Blackwell Publishing
- Listerborn, C. (2015) "Medborgarinflytande – om makt, genus och stadsutveckling" I: Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S.

- (red) (2015) *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen* Stockholm: Arkus
- Lowenthal, D. (1985) *The past is a foreign country* Cambridge: Cambridge University Press
- Lundquist, L. (1987) *Implementation steering: an actor-structure approach* Lund Political Studies, Lund: Studentlitteratur
- Macdonald, S. (2009) “Unsettling memories: Intervention and controversy over difficult public heritage” I: Anico, M & Peralta, W (red) (2009) *Heritage and Identity. Engagement and Demission in the Contemporary World* London & New York: Routledge
- Macdonald, S. (2013) *Memorylands. Heritage and identity in Europe today* London & New York: Routledge
- March, J. & Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions* New York: Free Press
- Mason, R. (2008) “Assesing Values in Conservation Planning: Methodological issues and choices” I: Fairclough, G. et al (2008) (red) *The Heritage Reader* London & New York: Routledge
- Merriam, S. (1993) *Fallstudien som forskningsmetod* Lund: Studentlitteratur
- Meskeel, L. (2009) “Talking of Human Rights: Histories, Heritages and Human Remains” I: *Reviews in Anthropology* Vol 38, Issue 4
- Metzger, J., Soneryd, L. & Linke, S. (2017) “The legitimization of concern: A flexible framework for investigating the enactment of stakeholders in environmental planning and governance processes” I: *Environment and Planning A*
- Meyer, C. B. (2001) “A Case in Case Study Methodology” In: *Field Methods* vol 13, No 4
- Meyer, J. & Jepperson, R. (2002) “The ‘actors’ of the Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency” I: *Sociological Theory* Vol. 18, Issue 1
- Miztal, B. (2003) *Theories of Social Remembering* Maidenhead & Philadelphia: Open University Press
- Moini, G. (2011) “How participation has become a hegemonic discursive resource: towards an interpretivist research agenda” I: *Critical Policy Studies* Vol 5, Issue 2

- Monno, V. & Khakee, A. (2012) "Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning" I: *International Planning Studies* 17:1, s. 85-101
- Neal, C. (2015) "Heritage and Participation" I: Waterton, E. & Watson, S. (2015) (red) *The Palgrave Handbook of Contemporary Heritage Research* London: Palgrave Macmillan
- Newman, J. & Clarke, J. (2009) *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*. London: Sage
- Niklasson, E. (2016) *Funding matters: Archeology and the political economy of the past of the EU* Diss. Stockholm: Stockholms universitet
- Nilsson, S. (2003) *Kulturens nya vägar. Kultur, kulturpolitik och kulturutveckling i Sverige* Malmö: Polyvalent
- Nora, P. (2001) "Mellan minne och historia" I: Sörlin, S. (red) (2001) *Nationens röst – texter om nationalismens teori och praktik* Stockholm: SNS Förlag
- Olsen, J. (2010) *Governing through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization* Oxford & New York: Oxford University Press
- Olsson, K. (2003) *Från bevarande till skapande av värde* Diss. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan
- Olsson, K. (2018) *Arenor för medborgarnas deltagande och representation i kulturmiljöarbetet* Projektrapport, Göteborg: Göteborgs universitet
- Olsson, K. & Berglund, E. (2013) *Medborgare, kulturmiljö och planering. Ett kvantitativt angreppssätt på medborgardeltagande* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- Pearson, M. & Sullivan, S. (1995) *Looking after heritage places: the basics of heritage planning for managers, landowners and administrators* Melbourne: Melbourne University Press
- Perkin, C. (2010) "Beyond the rhetoric: negotiating the politics and realizing the potential of community-driven heritage engagement" I: *International Journal of Heritage Studies* 16:1
- Persson, M. (2014) "Arkeologiska perspektiv på romers och resandes historia" I: Holmberg, I M (red) (2014) *Vägskälens kulturarv – kulturarv vid vägskäl. Om att skapa plats för romer och resande i kulturarvet* Göteborg: Makadam
- Petersson, O. (2014) *Den offentliga makten* Lund: Studentlitteratur

Pettersson, R. (2003) *Den svenska kulturmiljövårdens värdegrunder. En idéhistorisk bakgrund och analys*. Landskapet som arena nr 7, Umeå: Umeå universitet

Pierre, J. (2014) ”Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag” I: Rothstein, B. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform* Oxford & New York: Oxford University Press

Purcell, M. (2009) “Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?” I: *Planning Theory* 2009:8

Roe, M. & Rowe, M. (2007) “The community and the landscape professional” I: Benson, J. & Roe, M. (red) (2007) *Landscape and sustainability* London: Routledge

Rothstein, B. (2014) “Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet” I: Rothstein, B. (2014) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur

Rumar, L. (2014) *Historien och Härjedalsdomen: en kritisk analys* Umeå: Umeå universitet

Sanoff, H. (2000) *Community Participation Methods in Design and Planning* New York: John Wiley & Sons

Schofield, J. (2014) “Heritage Expertise and the Everyday: Citizens and Authority in the Twenty-first Century” I: Schofield, J. (red) (2014) *Who Needs Experts? Counter-mapping Cultural Heritage* Surrey: Ashgate

Shore, C. & Wright, S. (2011) “Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility” I: Shore, S., Wright, S. & Però, D. (red) (2011) *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York and Oxford: Berghahn Books

Silvén, E. (2011) ”Minoritet – dilemma och möjlighet” I: Sjöberg, M. & Svensson, B. (2011) (red) *Sverigefinska relationer. Språk, identitet och nationalitet efter 1809*. Stockholm: Nordiska museets förlag

Sjölander-Lindqvist, A., Bohlin, A. & Adolfsson, P. (2010) *Delaktighetens landskap. Tillgänglighet och inflytande inom kulturarvssektorn* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

Smith, L. (2006) *Uses of heritage* London & New York: Routledge

Smith, L. & Waterton, E. (2009) *Heritage, communities and archaeology* London: Duckworth

Sneve Guttormsen, T. & Swensen, G. (2016) "Introduction: Heritage, Democracy and the Public: Nordic Approaches" I: Sneve Guttormsen, T. & Swensen, G. (red) (2016) *Heritage, Democracy and the Public: Nordic Approaches* London: Routledge

Stake, R. (1995) *The Art of Case Study Research* Los Angeles: Sage

Star, S. & Griesemer, J. (1989) "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39" I: *Social Studies of Science*, 19 (3): 387–420

Svensson, J. & Tomson, K. (2016) "Kampen om kulturen. Idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet" I: Svensson, J. & Tomson, K. (red) (2016) *Kampen om kulturen. Idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet* Lund: Studentlitteratur

Swyngedouw, E. 2005 "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance – beyond – the State" I: *Urban Studies* Vol 42, Issue 11

Söderlind, D. & Petersson, O. (1988) *Svenskt förvaltningspolitik* Uppsala: Diskurs Förlag

Tahvilzadeh, N. (2015) "Deltagande styrning – optimistiska och pessimistiska perspektiv på medborgardialoger som demokratipolitik" I: Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red) (2015) *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen* Stockholm: Arkus

Taylor, C. (2002) "Modern Social Imaginaries" I: *Public Culture* Vol 14, Nr 1

Thornberg Knutsson, A. (2007) *Byggnadsminnen. Principer och praktik*, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet

Torfin, J. & Sørensen, E. (2008) "Enhancing Effective and Democratic Governance through Empowered Participation: Some Critical Reflections" I: *Interface Planning Theory & Practice* Vol.9 No 3

Tunbridge, J.E. & Ashworth, G. (1996) *Dissonant heritage. The management of the past as a resource of conflict* Chichester: John Wiley & Sons

Turnhout, E., Van Bommel, S. & Aarts, N. (2010) "How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice" I: *Ecology and Society* 15(4):26

Turnpenny, M. (2004) "Cultural Heritage, an Ill-defined Concept? A Call for Joined-up Policy" I: *International Journal of Heritage Studies* 10(3):295-307

Tweed, C. & Sutherland, M. (2007) "Built cultural heritage and sustainable urban development" I: *Landscape and Urban Planning* Volume 83, Issue 1

Waterton, E., Smith, L. & Campbell, G. (2006) "The utility of discourse analysis to heritage studies: the Burra Charter and social inclusion" I: *International Journal of Heritage Studies* 2006:4

Waterton, E. & Smith, L. (2010) "The recognition and misrecognition of community heritage" I: *International Journal of Heritage Studies* Volume 16, 2010:1-2

Winter, T. (2013) "What's critical in critical heritage studies" I: *International Journal of Heritage Studies* 2013 19:6

Worthing, D. & Bond, S. (2008) *Managing Built Heritage: The Role of Cultural Significance* New Jersey: Wiley - Blackwell

Yin, R. (2012) *Case Study Research. Design and Methods* Los Angeles: Sage

Young, I. (2000) *Inclusion and democracy* New York: Oxford University Press

Yung, E. & Chang, E. (2011) "Problem issues of public participation in built-heritage conservation: Two controversial cases in Hong Kong" I: *Habitat International* Vol 35, Issue 3

Empiriskt material

Agenda kulturarv (2001) *Projektplan*

Agenda kulturarv (2003) *Delrapport*

Agenda kulturarv (2004) *Med människan i centrum. Agenda kulturarvs programförklaring* Stockholm: Agenda kulturarv

Boverket (2009) *Kulturbistoriskt värdefull bebyggelse. En analys av miljömålsenkäten 2009* Rapport Boverket

Direktiv 2011:17 *Direktiv för kulturmiljöutredningen*

Direktiv 2016:73 *En stärkt minoritetspolitik – Översyn av lagen för nationella minoriteter och minoritetsspråk*
 DsU 1975:9 *Regional kulturminnesvård och museiverksamhet*
 Europarådet (1975) *Amsterdamdeklarationen*
 Europarådet (2000) *Den europeiska landskapskonventionen*
 Europarådet (2005) *Faro-konventionen*
 Finnerödja hembygdsförening (2016) *Bidragsansökan Länsstyrelsen i Örebro län 160426*
 Gaaltje (2011) *Om vi inte syns så finns vi inte Östersund: Gaaltje*
 Härjedalens kommun (2004) *Översiktsplan Härjedalens kommun antagen 040920*
 Härjedalens kommun (2006) *Designprogram. Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun Miljö- och byggnämnden*
 Härjedalens kommun (2012) *Projektplan för Kulturmiljöprogram för Härjedalen 120301*
 Härjedalens kommun (2013a) *Samrådshandling Kulturmiljöprogrammet för Härjedalen, Samhällsbyggnadsförvaltningen 130218*
 Härjedalens kommun (2013b) *Samrådsredogörelse – särskilt utlåtande Kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun, Jämtlands län, inkomna skrivelser under samrådstiden*
 Härjedalens kommun (2015) *Tematisk tillägg till översiktsplan för Härjedalens kommun: Kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun, granskningshandling 2015-06-01 – 2015-08-31*
 Härjedalens kommun (2016a) *Tematisk tillägg till översiktsplan för Härjedalens kommun: Kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun, granskningshandling 2016-06-15 – 2016-08-31*
 Härjedalens kommun (2016b) *Samrådsredogörelse – Granskningshandling kulturmiljöprogrammet*
 Härjedalens kommun (2017) *Kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun. Antagandehandling*
 ICOMOS (aus) (2013) *The Burra Charter. The Australian ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance*
 Jamtli (2007) *Kunskapsunderlag om den moderna bebyggelsen i Härjedalen*
 Jamtli 2007:8
 Jämtlands läns museum (1979) *Kulturbeskrivning Härjedalens kommun*
 Kalejdoskop (2009) *Projektansökan RAA FoU-medel*

Kalejdoskop (2010) *Sammanfattande projektbeskrivning, 2009/10*

Kalejdoskop (2011) *Projektansökan RAÄ FoU-medel*

Kalejdoskop (2012) *Slutrapport Kalejdoskop sätt att se kulturarv*

Kalejdoskop (2014a) *Inkluderings- och exkluderingsprocesser i kulturmiljöarbetet – länsstyrelsernas ärendehandläggning*

Kalejdoskop (2014b) *Checklista*

Kalejdoskop (2015) *Verktygslåda för normkritiskt och inkluderande kulturarvsarbete, projektansökan Vinnova*

Kalejdoskop (2016) *Verktygslåda "Göra Sverige" resultatspridning, projektansökan RAÄ:s FoU-medel*

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU46 *Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar*

Kulturrådet (2012) *Kulturinstitutionerna och det civila samhället Rapport*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2009) *Frågeundersökning – Kulturmiljövården i det heterogena Sverige*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2010) *Härjedalens genuina kulturarv*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2011) *Härjedalens kulturarv – dialog och strategi*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2012a) *Beslut om bidrag till kulturmiljöprogram för Härjedalens kommun 120326*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2012b) *Handlingsplan. Nationella och språkliga minoriteter*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2013a) *Beslut om bidrag till text- och fotoproduktion i anslutning till arbete med kulturmiljöprogram 130116*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2013b) *Översyn av riksintressen för kulturmiljövården – En inledande studie i Jämtlands län*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2014) *Kulturmiljöstrategi 2014 – 2020*

Länsstyrelsen i Skåne (2001)

Länsstyrelsen i Stockholms län (2002) *Förorten med vems ögon? En metodrapport om brukarperspektiv på kulturmiljön i Jordbro*

Länsstyrelsen i Södermanlands län (2009) *Samverkan ger styrka! Redovisning av uppdrag 39*

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2000) *Kulturarv, etik, demokrati. Metoder för kulturbeskrivning i samverkan med boende i samhället Surte och stadsdelen Rud*

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2003) *Attityder till kulturarv i Västra Götalands län – en medborgarundersökning om människa, samhälle,*

kulturarv Länsstyrelsen Västra Götalands län, kulturmiljöenheten
 Rapport 2003:32

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2006) *Svenska folkets egen K-
 märkning. En kampanj i tiden?* Rapport 2006:19

Länsstyrelsen i Örebro län (2011a) *Bidragsansökan* 110126

Länsstyrelsen i Örebro län (2011b) *Projektrapportering* 110902

Länsstyrelsen i Örebro län (2011c) *Projektrapportering* 111123

Länsstyrelsen i Örebro län (2011d) *Projektrapportering* 111215

Länsstyrelsen i Örebro län (2012) *Beslut. Bidrag till kostnader för
 dokumentation och information om Krämarstaden, plats och berättelse* 121113

Länsstyrelsen i Örebro län (2013) *Beslut Satsningen Mötesplatser och
 Kalejdoskop. Bidrag till dokumentation samt kostnader för inmätning och
 arkeologisk aktivitet vid Krämarstaden* 131201

Länsstyrelsen i Örebro län (2014) *Beslut Satsningen Mötesplatser och
 Kalejdoskop. Bidrag till dokumentation samt kostnader för inmätning och
 arkeologisk aktivitet vid Krämarstaden* 141027

Länsstyrelsen i Örebro län (2016) *Beslut Satsningen Mötesplatser och
 Kalejdoskop. Bidrag till dokumentation samt kostnader för inmätning och
 arkeologisk aktivitet vid Krämarstaden* 160427

Myndigheten för kulturanalys (2012) *Remissvar på
 Kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbetet i en ny tid* SOU
 2012:37

Myndigheten för kulturanalys (2016) *Kulturmiljöstatistik Kulturfakta*
 2016:2

Myndigheten för kulturanalys (2018) *Museer 2017 Kulturfakta* 2018:1

Nerkes Allehanda (2011) *Bortglömd historia ska väckas till liv* 111116

Olsson, J. & Rosengren, A. (2002) *Möllevångsmodellen*

Prop. 1974:28 *Kung. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken*

Prop. 1987/88:104 *Om kulturmiljövård*

Prop. 1996/97:3 *Kulturpolitik*

Prop. 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa en politik för storstaden på 2000-
 talet*

Prop.1998/99:114 *Kulturarv, kulturmiljöer och kulturföremål*

Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur*

Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*

Prop. 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*

RAÄ (2000) *Länsarbetet för kulturmiljön 1999. Uppföljning av länsstyrelsernas kulturmiljöarbete och de regionala museernas verksamhet.* Riksantikvarieämbetet, staben. Stockholm.

RAÄ (2000å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning*

RAÄ (2002) *Kommentarer till Statistiska Centralbyråns slutrapport mars 2002: Vad betyder kulturmiljön för dig?* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2006a) *Svenska industriminnen. Erfarenheter av utveckling och samverkan.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2006b) *Program. Det moderna samhällets kulturarv* Stockholm: Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöavdelningen

RAÄ (2008) *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige* Rapport Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2008å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning*

RAÄ (2009å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning*

RAÄ (2010) *Trender i tiden 2010-2015. Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2010å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning*

RAÄ (2011a) *Tänka i tid.*

RAÄ (2011b) *Berätta bredare. Inriktningsdokument för byggnadsminnen.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2014a) *Vägledning för tillämpningen av Miljöbalken. Beslut om kulturresevat.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2014b) *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3kap. 6§ miljöbalken. Handbok* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2014c) *Farokonventionen – Europarådets ramkonvention om kulturarvets samhälleliga värde* Rapport från Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2014å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2015a) *Plattform Kulturbistorisk värdering och urval* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2015b) *Kulturmiljöarbete under utveckling* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

RAÄ (2015c) *Länsmuseerna och motsvarande museers kulturmiljöarbete* Stockholm: Riksantikvarieämbetet

- RAÄ (2015å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- RAÄ (2016a) *Kulturarvsarbetet i samhällsutvecklingen. Redovisning av regeringsuppdrag om omvärldsanalys och kunskapsöversikt avseende kulturarvsområdet.* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- RAÄ (2016b) *Vision för kulturmiljöarbetet till 2030* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- RAÄ (2016c) *Vision för kulturmiljöarbetet 2030 – Redovisning av regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- RAÄ (2016d) *Nytt förhållningssätt till kulturmiljömålen kan öka målens genomslag* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- RAÄ (2016å) *Riksantikvarieämbetets årsredovisning*
- RAÄ (2017) *Vad betyder historiska platser för dig? En medborgarundersökning om människor och kulturarv* Stockholm: Riksantikvarieämbetet
- Redovisning av uppdrag 70* (2010) Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet
- Region Jämtland Härjedalen (2014) *Regional kulturplan*
- Regionmuseet i Skåne (2003) *Attityder till kultur*
- Regleringsbrev Lst* (1998) avseende länsstyrelserna In97/3016/BO
- Regleringsbrev Lst* (1999) avseende länsstyrelserna In98/2894/Ls
- Regleringsbrev Lst* (2000) avseende länsstyrelserna Fi1999/4649
- Regleringsbrev Lst* (2001) avseende länsstyrelserna Fi2000/4546
- Regleringsbrev Lst* (2002) avseende länsstyrelserna Fi2001/4449
- Regleringsbrev Lst* (2003) avseende länsstyrelserna Fi2003/5969
- Regleringsbrev Lst* (2004) avseende länsstyrelserna Fi2005/481
- Regleringsbrev Lst* (2005) avseende länsstyrelserna Fi2005/5490
- Regleringsbrev Lst* (2006) avseende länsstyrelserna Fi2006/2907
- Regleringsbrev Lst* (2007) avseende länsstyrelserna Fi2007/8545
- Regleringsbrev Lst* (2008) avseende länsstyrelserna Fi2008/6987
- Regleringsbrev Lst* (2009) avseende länsstyrelserna Fi2009/5774
- Regleringsbrev Lst* (2010) avseende länsstyrelserna Fi2010/5408
- Regleringsbrev Lst* (2011) avseende länsstyrelserna S2011/11086/SFÖ
- Regleringsbrev Lst* (2012) avseende länsstyrelserna S2012/8011/SFÖ
- Regleringsbrev Lst* (2013) avseende länsstyrelserna S2013/8354/SFÖ
- Regleringsbrev Lst* (2014) avseende länsstyrelserna S2014/8870/SAM

Regleringsbrev Lst (2015) avseende länsstyrelserna Fi2015/05148/SFÖ
Regleringsbrev Lst (2016) avseende länsstyrelserna Fi2016/02461/RS
Regleringsbrev Lst (2017) avseende länsstyrelserna Fi2017/02789/RS
Regleringsbrev RAÄ (1997) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku96/1244/ESU
Regleringsbrev RAÄ (1998) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku97/4943/Sam
Regleringsbrev RAÄ (1999) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku98/2555/Sam
Regleringsbrev RAÄ (2000) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku1999/3735/Sam
Regleringsbrev RAÄ (2001) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2000/4068/Sam
Regleringsbrev RAÄ (2002) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2001/2885/Sam
Regleringsbrev RAÄ (2003) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2003/1479/Sam
Regleringsbrev RAÄ (2004) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet
Regleringsbrev RAÄ (2005) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet U2005/5486/Kr
Regleringsbrev RAÄ (2006) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet U2006/1463/Kr
Regleringsbrev RAÄ (2007) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet U2006/9499/BIA
Regleringsbrev RAÄ (2008) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2007/3443/SAM
Regleringsbrev RAÄ (2009) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2009/1275/KT
Regleringsbrev RAÄ (2010) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2009/2288/SAM
Regleringsbrev RAÄ (2011) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2010/2028/SAM
Regleringsbrev RAÄ (2012) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2011/1960/RFS
Regleringsbrev RAÄ (2013) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2012/1898/RFS

Regleringsbrev RAÄ (2014) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2013/2461/RFS

Regleringsbrev RAÄ (2015) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2014/2121/RFS

Regleringsbrev RAÄ (2016) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2015/02965/LS

Regleringsbrev RAÄ (2017) avseende myndigheten Riksantikvarie-
ämbetet Ku2016/02311/KL

SCB (2002) *Vad betyder kulturmiljön för dig. Beskrivning av undersökningens
uppläggning och genomförande samt resultatredovisning* Statistiska
Centralbyrån

SFS 1974:152 *Kungörelse om ny beslutad regeringsform*

SFS 1979:429 *Skogsvårdslag*

SFS 1988:950 *Kulturmiljölag*

SFS 1988:971 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*

SFS 1988:1131 *Förordning med instruktion för Riksantikvarieämbetet och
statens historiska museer*

SFS 1990:1510 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*

SFS 1991:900 *Kommunallag*

SFS 1993:379 *Förordning om bidrag till kulturmiljövård*

SFS 1996:1598 *Förordning om statsbidrag till regional kulturverksamhet*

SFS 1997:1171 *Förordning med instruktion till Riksantikvarieämbetet*

SFS 1997:1258 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*

SFS 1998:808 *Miljöbalken*

SFS 1998:1252 *Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.*

SFS 2000:265 *Lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

SFS 2002:864 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*

SFS 2007:825 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*

SFS 2007:1184 *Förordning med instruktion till Riksantikvarieämbetet*

SFS 2009:724 *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk*

SFS 2010:900 *Plan- och bygglagen*

SFS 2010:1121 *Förordning om bidrag till förvaltning av värdefulla
kulturmiljöer*

SFS 2010:1919 *Lag om fördelning av vissa statsbidrag till regional
kulturverksamhet*

SFS 2010:2012 *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional
kulturverksamhet*

SFS 2011:338 *Plan- och byggförordningen*
 SFS 2012:515 *Förordning med instruktion för Statens kulturråd*
 SFS 2012:546 *Förordning med instruktion för Boverket*
 SFS 2013:548 *Lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*
 SFS 2013:801 *Bibliotekslag*
 SFS 2014:108 *Förordning om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet*
 SFS 2014:1585 *Förordning med instruktion till Riksantikvarieämbetet*
 SFS 2017:304 *Förordning om förändring i förordning SFS 2014:1585*
 SFS 2017:563 *Museilag*
 SFS 2017:628 *Förordning om statsbidrag till kulturarvsarbete*
 SFS 2017:900 *Förvaltningslag*
 SFS 2017:1264 *Förordning om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*
 SFS 2018:1367 *Lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk*
 SKL (2015) *Kulturpolitiskt positionspapper*
 SOU 1995:84 *Kulturpolitikens inriktning Kulturutredningens slutbetänkande*
 SOU 1995:85 *Tjugo års kulturpolitik 1974-1994: en rapport från Kulturutredningen*
 SOU 1996:128 *Skyddet av kulturmiljön*
 SOU 1999:18 *Frågor till det industriella samhället*
 SOU 2002:67 *Industrisamhällets kulturarv*
 SOU 2004:94 *K-märket – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*
 SOU 2009:16 *En arkitektur för kulturpolitiken*
 SOU 2012:37 *Kulturmiljöarbete i en ny tid*
 SOU 2015:89 *Ny museipolitik*
 Unesco 1972 *Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv*
 Unesco 2003 *Konventionen om skydd av det immateriella kulturarvet*
 Västmanlands länsmuseum (2003) *Ungdomar i Västmanland K-märker*
 Örebro länsmuseum (2011a) *Krämarstaden – plats och berättelse*
 Örebro länsmuseum (2011b) *Projektbeskrivning/ ansökan. Krämarstaden – en resandebosättning 111201*
 Örebro länsmuseum (2012) *Projekttrapportering. Genomförda aktiviteter inom projekt Krämarstaden 121129*

Bilaga 1.

Frågelista – fallstudie Kalejdoskop

- Kan du berätta din bild av hur Kalejdoskop kom till?
- Hur kom du in i styrgruppen och från när? Kan du beskriva bakgrunden till styrgruppens sammansättning och varför vissa länsstyrelser är med och andra inte? Hur har relationerna mellan styrgrupp, projektledare och referensgrupp sett ut?
- Kan du redogöra för 2009 års enkätundersökning och hur den var kopplad till Kalejdoskop?
- Hur har intresset för Kalejdoskop sett ut, inifrån respektive utifrån?
- Har de olika graderna av aktivitet och engagemang skapat problem? I så fall, på vilket sätt?
- Vad skulle du säga kännetecknar Kalejdoskopssatsningen? Hur skiljer den sig från tidigare satsningar inom kulturmiljövården?
- Vad anser du har varit det viktigaste syftet med Kalejdoskopssatsningen?
- Vad har varit det viktigaste resultatet av Kalejdoskopssatsningen som helhet?
- Vilka är de viktigaste erfarenheterna från de gemensamma aktiviteterna samt de olika regionala projekten? Vad anser du vara det mest centrala, sett till Kalejdoskopets syfte och mål – ett breddat historieskapande eller mer aktivt deltagande från olika ”stakeholders” (sakägare)?
- Hur ser du på de regionala projekt som din länsstyrelse har varit aktiva med? Hur förhåller de sig till Kalejdoskopets syfte och mål?
- Upplever du att det har varit enkelt eller svårt att få medel från Kalejdoskop? Anser du att beviljade medel kan ses som ett erkännande och en bekräftelse på att ert arbete anses intressant och i rätt riktning?

- Hur skulle du beskriva de arbetsprocesser som projekten har innefattat? Skulle du säga att ni har arbetat på något annorlunda sätt? Har ni arbetat med grupper/sakägare som ni inte brukar?
- Om man tänker att målet är att se kulturarv utifrån ”Kalejdoskopstanken”, hur kan detta hanteras i den organisation som finns på länsstyrelsen idag? Har ni inom organisationen talat mycket om arbetsmetoder och arbetssätt och/eller reflekterat över Kalejdoscops påverkan på verksamheten?
- Hur tänker du att man ska hantera kulturarv som kan vara motstridiga?
- Hur ser du på tiden efter Kalejdoskop? Vad är viktigt för att inte tappa bort det arbete som gjorts, både gemensamt men också regionalt?
- Hade du velat göra något annorlunda om du ser tillbaka i backspegeln?
- Vad är fokus på fortsättningsprojektet av Kalejdoskop?
- Behövs satsningar som Kalejdoskop fortfarande om man ser till vilka förändringar som skett (eller inte skett) i handläggningen på länsstyrelsen?
- Upplever du att denna typ av arbete är viktigt för kulturarvssektorn?
- Tror du att detta arbetssätt kan förändra något på ett större samhällsplan?

Frågelista – fallstudie Krämarstan, allmän

- Vilka var förutsättningarna när du drog igång ditt arbete? Hur länge är du inne i projektet?
- Kan du beskriva Länsstyrelsens roll respektive museets och hembygdsföreningen? Vem är projektägare? Har något förändrats över tiden i rollerna?
- Hur skulle du beskriva projektet just nu? Vilken fas skulle du säga att projektet är i?

- Var du väl insatt i frågorna och omständigheterna när du började detta arbete?
- Kan du beskriva dina tankar om den arbetsprocess som skulle byggas upp och nu har byggts upp? Kan du beskriva ditt arbetssätt och ditt arbete just nu?
- Upplevde/upplever du möjligheter att påverka arbetsprocessen?
- Hur uppkom det behovet av en referensgrupp och hur gick tankarna kring vilka som skulle ingå?
- Kan du berätta om de olika projektaktiviteterna som projektet hade under hösten, grävningen och seminariet till exempel?
- Hur upplever du att engagemanget har varit under processen bland de som du kommit i kontakt med?
- Har det varit ensidigt positivt eller negativt bland deltagarna? Om även negativa röster har funnits, finns dessa kvar i processen?
- Kan du beskriva dina tankar om hur det är att arbeta med flera (mål)grupper? Vilka för- och nackdelar finns det att arbeta med flera röster och grupper och med så nära former av deltagande?
- Har det framkommit nya berättelser till följd av engagemanget?
- Har berättelserna varit entydiga eller motsägelsefulla? Om det har framkommit motsägelsefulla berättelser, hur har du hanterat detta i ditt arbete? Hur tänker du att man ska hantera kulturarv som kan vara motstridiga?
- Vad tror du hade hänt om museet hade gått ut och gjort en egen dokumentation (utan delaktighet)? Hade det blivit någon skillnad?
- Vad har ni för tankar om fortsättningen? Finns det behov av ny finansiering? Finns det en långsiktighet även när pengarna är slut?
- Hur hanterar osäkerheten som uppstår i och med oklara projektförutsättningar? Påverkar det de involverade? Hur påverkar det dig?

- Vad är din förhoppning om vad som ska hända med projektet och Krämarstan i framtiden? Vad ska det leda fram till? Hur vårda de kontakter som skapats?
- Vilka reaktioner från omvärlden har detta och liknande (Kalejdoskop, Att störa homogenitet) projekt väckt? Finns det en förberedelse och en beredskap för detta?
- Hur är satsningen med ”Att störa homogenitet” ihopkopplad med Krämarstansprojektet i nuläget och är sammankopplingen något som uppfattas positivt?

Frågelista – fallstudie Krämarstan, extra till civila aktörer

- Vilka kopplingar har du till Krämarstan?
- Har du bott i området länge? Är du uppvuxen här? Föräldrar?
- Hur länge har du varit aktiv i hembygdsföreningen? Och varför blev du aktiv?
- Vad tänker du om platsen (Krämarstan) idag? Hur skulle du vilja att man hanterade platsen?
- Vad är viktigt från hembygdsföreningens sida gällande det som händer i framtiden?
- Hur har det varit/är det att vara med i denna process som dragits igång?
- Hur har kontakterna mellan parterna fungerat? Vilka har ni själva haft direktkontakt med?
- Vad är förväntningarna på fortsättningen?
- Hur ser du på din roll i sammanhanget? Egna bidrag? Förståelse för platsen?
- Känner du att det funnits/ finns utrymme att vara med och påverka? Dels inom föreningen men också i relation till övriga parter?
- Har du själv fått ut något nytt av projektet? Har det lett till ökad kunskap om platsen och det som varit i det förflutna?
- Tycker ni det är viktigt att museet och länsstyrelsen arbetar med denna typer av frågor och platser?

Frågelista – fallstudie Härjedalen, allmän

- Kan berätta om hur hamnade du i den roll du har idag?
- Har du arbetat med liknande frågor tidigare på andra arbetsplatser? (behöver justeras för hembygdsföreningar etc)
- Har du arbetat med dialogarbete tidigare?
- Bor du i kommunen? Hur länge har du bott här?
- På vilket sätt och när blev du/ni involverade i processen med framtagandet av kulturmiljöprogram?
- Pågår processen fortfarande? Om den fortfarande pågår, är samma aktörer som tidigare aktörer centrala eller har det förändrats?
- Vilka motiv skulle du säga ligger bakom valet av tillvägagångssätt med dialogmöten etc?
- På vilket sätt utformades dialogmötena?
- Hur gick igångsättningen av processen till – fanns det svårigheter?
- Hur mycket följer aktiviteterna den ursprungliga planen? Har det skett förändringar av utformningen av projektet under vägen som du känner till?
- Hur har intresset varit utifrån (allmänhet, näringsliv, hembygdsföreningar) gällande kontakter och aktiviteter?
- Har ni arbetat med andra som ni inte brukar? På vilket sätt skulle du, i så fall, säga att de har varit involverade?
- Har vissa aktörer (hembygdsförening/sameby etc) varit mer aktiva än andra i arbetet?
- Hur uppfattar du frågor om kulturmiljö och kulturarv i kommunen beaktas?
- Vad är det för kulturmiljöer som lyfts i programmet som du ser det?
- Är det någons perspektiv som dominerar i det föreslagna kulturmiljöprogrammet?
- Motsvarar de den förståelsen av kulturmiljö som du har eller är det någon aspekt som missats?

- Har det funnits olika uppfattningar om vad som skulle komma med i kulturmiljöprogrammet?
- Finns det skillnad i olika aktörers kulturmiljöanspråk som du ser det?
- Finns det platser som är kontroversiella utifrån historisk händelser här i kommunen? Hur tänker du att man ska hantera kulturarv som kan vara motstridiga?
- Skulle du säga att det finns en förnyad syn på kommunens kulturmiljöer efter processens avslut? Innebär programmet någon skillnad och några nya utpekanden?
- Finns det plats och kapacitet för dialogarbete i planeringen som du ser det?
- Hur tänker du att man kan nå allmänheten och grupper som inte vanligtvis görs delaktiga i planeringsprocesser?
- På vilket sätt har ar kulturmiljöfrågornas ställning förändrats i kommunen i och med processen?
- Vilka tror du har varit de viktigaste lärdomarna av processen?

Bilaga 2.

Enkätundersökning. Fallstudie Kalejdoskop

- Vad skulle du säga kännetecknar Kalejdoskopssatsningen? Hur skiljer den sig från tidigare satsningar inom kulturmiljövården?
- Vad anser du har varit det viktigaste syftet med Kalejdoskopssatsningen?
- Vad har varit det viktigaste resultatet av Kalejdoskopssatsningen som helhet?
- Vad har varit det viktigaste resultatet av ert/era regionala Kalejdoskopprojekt?
- Har ert genomförda regionala Kalejdoskopprojekt möjliggjort andra typer av arbete och andra frågeställningar än ordinarie verksamhet? I så fall hur?
- Har ni riktat er mot nya grupper i det regionala projektet? I så fall: vilka?
- På vilket sätt har andra parter involverats (ifall projektet innefattat samverkan av olika slag)? Beskriv
- Har ni arbetat med nya teman än vad du betraktar som gängse? I så fall vilka och hur kom det sig?
- På vilket sätt har projektet och arbetet gått till? Beskriv arbetsprocessen och tillvägagångssätt.
- Hur har insamlandet av ny kunskap/ fakta gått till? Har några nya typer av källmaterial använts?
- Om ni har producerat informationsmaterial, hur har det i så fall kommit till och med vilket syfte?
- Vilken betydelse har informationsmaterial fått? Hur hade det kunnat utvecklas?
- Hur ser du på den övergripande frågan om delaktighet och ökad inkludering i relation till kulturmiljövården? Finns det några särskilda positiva eller problematiska inslag?

- Vilken slags delaktighet ser du som viktigast - Att se till att de underlag som skapas genomsyras av en bred historieskrivning med flera representativa perspektiv eller att aktivt bjuda in brukare att vara med och påverka och själva bidra med material till underlagen? Finns det andra slag av delaktighet som du tycker borde uppmärksammas och hanteras?
- Har ni arbetat med deltagande i flera projekt? Nämn gärna vilka
- Känner du till om något Kalejdoskopprojekt har hanterat s.k. 'motstridiga perspektiv' på kulturmiljön? Beskriv
- Hur ser du på möjligheterna för att fortsätta bedriva "Kalejdoskoparbete" inom de ordinarie verksamhetsramarna?
- Finns det något övrigt som du vill tillägga?

Hör av dig om du har några frågor

Vänligen

Malin Weijmer, 031-786 58 20

malin.weijmer@conservation.gu.se

Bilaga 3.

De kulturpolitiska målen i dess tre olika versioner

Prop. 1974:28

Kulturpolitiken skall:

- medverka till att skydda yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas,
- ge människor möjligheter till egen skapande aktivitet och främja kontakt mellan människor,
- motverka kommersialismens negativa verkningar inom kulturområdet,
- främja en decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet,
- i ökad utsträckning utformas med hänsyn till eftersatta gruppers erfarenheter och behov,
- möjliggöra konstnärlig och kulturell förnyelse,
- garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs,
- främja ett utbyte av erfarenheter och idéer inom kulturområdet över språk- och nationsgränserna.

Prop. 1996/97:3

Kulturpolitiken skall:

- värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
- verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
- främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar,

- ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,
- bevara och bruka kulturarvet,
- främja bildningssträvandena
- främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet

Prop. 2009/10:3

Kulturpolitiken skall:

- främja allas möjligheter till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur

Bilaga 4.

Presentation av regionala delprojekt

Fallstudie Kalejdoskop, Tidigare publicerat i Holmberg & Weijmer (2012).

Delprojekt under 2010

Hälsingegårdar – ett kulturarv i världen. Vid länsstyrelsen i Gävleborgs län drevs projektet *Hälsingegårdar – ett kulturarv i världen* under 2010. Projektet har haft som avsikt att vidga synen på och förståelsen av de s.k. hälsingegårdarna som kulturarv och som potentiellt världsarv. Motiveringen vara att dittills varande informationsmaterial dominerades av att vara producerat för en mycket ensidig målgrupp: en ”svensk medelklass med intresse för kulturmiljö”. Projektidén byggde därför på att låta allmänheten, i form av målgruppen utlandsfödda, arbeta med miljöerna och lämna förslag på innehåll för ett nytt informationsmaterial. Delprojektets resultat publicerades i en mindre skrift, vilken har översatts till somaliska, thailändska och arabiska med syftet att spridas brett inom SFI-undervisningen, länets hembygdsgrändar, bibliotek samt turistbyråerna i Hälsingland. Till projektet knöts en SFI-klass i Hudiksvalls kommun och deras lärare, vilka med hjälp av länsstyrelsens kulturmiljöenhet genomförde projektet.

Arbetsmetoden för projektet bestod av ett inledande studiebesök i fält och därefter studiecirkelträffar. I studiecirkeln har SFI-eleverna ihop med länsstyrelsens antikvarier gemensamt bearbetat elevernas intryck av kulturmiljöerna. Materialet som togs fram kom också att användas i Världsarvsansökan.

Kulturmiljön, en plats för möten. Också Norrbottens län genomförde under 2010 ett projekt riktat mot SFI-verksamheten i länet, projektet har haft titeln *Kulturmiljön, en plats för möten*. Upplägget var planerat i samverkan med SFI-verksamheten i Övertorneå. Syftet med projektet var att upparbeta en ny plattform för spridningen av kulturmiljöinformation, men också att få till stånd ett erfarenhetsutbyte gällande vad som är relevant och angeläget för nyanlända länsinvånare. Upplägget bestod i att länsstyrelsen arrangerade en busstur för SFI-elever till ett par av länets utpekade kulturmiljöer samt ett storjordbruk i Övertorneå kommun. Förutom representant från kulturmiljöenheten deltog även lantbruksdirektören samt chefen för social hållbarhet från länsstyrelsen.

Projektets genomförande fördröjdes genom långsam återkoppling från SFI-verksamhetens sida, vilket har medfört att förväntad feedback på genomförda aktiviteter har uteblivit. I projektrapporten

påpekas också en annan försvårande aspekt, nämligen att deltagarnas väldigt olika språkförutsättningar innebär svårighet för att dem med mindre svenska språkkunskaper att tillgodogöra sig den information som förmedlades under bussturen.

Med nya ögon. Med projektet *Med nya ögon* har länsstyrelsen i Västra Götaland län närmat sig länets skyddade bebyggelse i form av utpekade byggnadsminnen. Syftet har varit att belysa byggnadsminnena utifrån nya perspektiv men också att internt diskutera vad det är för berättelser som länets byggnadsminnen berättar. Samtidigt har man utvärderat möjligheter för nya samarbeten kring en utveckling av hur kunskapsförmedlingen kring byggnadsminnen går till.

En närstudie har genomförts av ett objekt kopplat till byggnadsminnet Västra gatan i Kungälv (byggnadsminnet avser en hel kulturmiljö där flera enstaka objekt ingår med samma bakgrundsbeskrivning). Syftet med närstudien har varit att visa på vilka andra berättelser som går att knyta till redan utpekade objekt.

Romernas samlingsplatser och minnesmärken i Kronobergs län. Projektet *Romernas samlingsplatser och minnesmärken i Kronobergs län* har haft som syfte att försöka bevara och lyfta fram de platser i länet som har haft betydelse för romer. Romskt kulturcenter i Malmö kontaktades för möjligheterna att etablera ett nätverk med romska grupper, och vilka i sin tur skulle kunna berätta om platser som använts som samlings- eller boplatser under tiden före 1960-talet, dvs då romer fortfarande reste runt och nyttjade olika platser för uppställning av vagnar. Kulturmiljöenheten samverkade också med integrationsansvarig på länsstyrelsen i Kronobergs län.

Centralt i projektet var att komma i kontakt med personer som har egna minnen från sådana platser, och genom nämnda kontakter lyckades projektet identifiera ett flertal platser med romsk anknytning. I förlängningen skulle dessa platser kunna uppmärksammas i form av informationsskyltar på både svenska och romani chib och därmed öka medvetenheten och förståelsen kring det delade förflutna.

Rosta och Baronbackarna. Vid länsstyrelsen i Örebro län har under 2010 det Kalejdoskopfinansierade projektet *Rosta och Baronbackarna* bedrivits. Genom samverkan med ett par av de lokala skolorna, det kommunala bostadsbolaget och länsmuseum har länsstyrelsen önskat att fördjupa och utveckla bilden av de båda bostadsområdena. Projektets övergripande syfte har varit att ta fram ett material, baserat på riksintressebeskrivning, som kan användas inom undervisning för årskurs 4 – 6. Tanken har varit att elevernas arbete ska kunna återförmedlas till länsstyrelsen och då gå in som en del av en fördjupad värdebeskrivning för riksintresset Rosta och Baronbackarna. Dessutom har intervjuer gjorts med boende i områdena för att fördjupa den sociala dimensionen av underlaget.

På grund av brister i samverkan med skolan har det undervisningsmaterial som togs fram inom delprojektet fått den användning som var avsedd och därmed har inte det fördjupade underlaget fått det innehåll som var avsett. Fortfarande återstår ett arbete med framtagandet av mer utvecklade värdebeskrivningar.

Världsarvet på arabiska. Länsstyrelsen i Kalmar län genomförde inom ramen för Kalejdoskop ett informationsprojekt med syfte att i enlighet med UNESCO:s världsarvskonvention, stärka bilden och förståelsen av världsarvsområdet Södra Ölands odlingslandskap. Kontexten för projektet var ett redan påbörjat informations- och översättningsarbete, och som projektaktivitet genomfördes en studieresa till Öland tillsammans med arabisktalande invandrare. Resans deltagare hade koppling till Kalmar kommuns verksamhet för nyanlända flyktingar, och turen ackompanjerades av en tolk samt en representant från länsstyrelsens kulturmiljöarbete. Kommunens flyktingverksamhet var även en samverkanspartner för upplägg och genomförande.

Genomförandet av studieresan uppfattades som lyckat från de inblandande parterna och en ambition finns att fortsätta samverkansarbetet och utveckla det till fler aktiviteter.

Västerbotten i världen – att tillgängliggöra Västerbottens kulturarv för utlandsfödda. Också detta projekt har handlat om informationsinsatser för målgruppen utlandsfödda. Syftet med delprojektet har varit att etablera ett nätverk bestående av aktörer som är kopplade till verksamhet för utlandsfödda i länet och att med dessa arbeta mer fördjupat med kulturmiljöfrågor. För genomförandet av projektet tog länsstyrelsen hjälp av en konsult.

Delprojektet resulterade i att länsstyrelsen tillsammans med det skapade kontaktnätet bildat en referensgrupp för att utveckla nya idéer gällande tänkbara framtida kulturmiljöaktiviteter. Däremot har inga nya informationsmaterial riktat till målgruppen tagits fram.

Det genuina Härjedalen. I Jämtlands län har länsstyrelsen drivit ett projekt under 2010 och med en fortsättning under 2011. Det första delprojektet handlade om att ifrågasätta bilden av det genuina Härjedalen. Utifrån Härjedalens kommuns sedan länge etablerade designprogrammet har användningen av kulturarv diskuterats. Arbetet har främst bestått i litteraturstudier från länsstyrelsens sida för att fördjupa kunskapsunderlaget kring Härjedalen. Designprogrammet reproducerar ett kulturarv som handlar om fjäll- och skogsbonden och därmed stänger ute grupper, kvinnor, samer etc., men också representerar en äldre tids byggnadsskick. Delprojekt ett har haft som syfte att väcka en diskussion med berörda parter kring vad det är för historisk bild som egentligen berättas och ges legitimitet. Länsstyrelsen har samverkat med Härjedalens kommun samt Jamtlis museum och också hållit i ett större publikt seminarium.

Projektet fortsatte under 2011, se vidare nedan.

Delprojekt under 2011

Härjedalens kulturarv – dialog och strategi. Under 2011 gick länsstyrelsen i Jämtlands län vidare med det påbörjade arbetet kring Härjedalen, *Härjedalens kulturarv – dialog och strategi*. Fortsättningen har syftat till att i samverkan med kommun och Jamtli arbeta fram en bra grund för ett förnyat kulturmiljöprogram med ett uttalat mångfaldsperspektiv och i förlängningen en revidering av designprogrammet. Den kommunala planeringen har setts som en viktig ingång för att förändra

bilden av Härjedalen och framtida beslut kring ny och befintlig bebyggelse. Inom projektet har en work shop på temat ”Samhällsplanering, kulturarv, identitet, mångfald och integration” anordnats för att gemensamt med representanter från länsstyrelse (kulturmiljö och integration), länsmuseum, den kommunala förvaltningen samt lokala politiker diskutera förutsättningar för ett nytt kulturmiljöprogram. Som ett resultat av delprojektet fortsätter kommunen nu i samarbete med Jamtli arbetet med framtagandet av ett nytt kulturmiljöprogram i Kalejdoskopsanda.

Bjurhovda – möten och mångfald då och nu. I projektet har länsstyrelsen i Västmanlands län samverkat med läns museet, Stiftelsen Kulturmiljövård och Bjurhovda skolan i Västerås. Med hjälp av samfinansiering från Skapande skola har ett pedagogiskt kulturmiljöprojekt utvecklats och genomförts för elever i årskurs tre. Platsen som har varit utgångspunkten är ett miljonprogramsområde med en mängd lämningar från forntiden. Genom att genomföra temavandringar i området har projektet haft som syfte att öka barnens kunskap och förståelse för närmiljön. Barnen har också arbetat med att samla in egna berättelser om platser i området med hjälp av att intervjua närstående. Berättelserna har sedan publicerats via Riksantikvarieämbetets Platsr.se. Delprojektet fick göra vissa förändringar i det ursprungliga upplägget eftersom samverkan skedde med årskurs tre istället för årskurs fem vilket det ursprungligen var avsett för.

Krämarstaden – plats och berättelser. Länsstyrelsen i Örebro län drog under 2011 igång ytterligare ett projekt inom Kalejdoskopsatsningen, denna gång kring en resandebosättning. Projektet har haft som syfte att samla in berättelser kring platsen och den lokala historien. Platsen har ett kontroversiellt förflutet där de resande under oklara omständigheter blev tvungna av lokalbefolkningen att lämna sina hus. Med hjälp av en projektledare har kontakter etablerats med och mellan den lokala hembygdsförening, läns museet, länsstyrelsen och resandeättlingar. Syftet har varit att få till stånd en öppen dialog kring platsen – registrerad som fornlämning – och vad som ska hända med den. Förhoppningen är att man i förlängningen kan producera informationsskyltar och en vårdplan för platsen.

Eftersom delprojektet har drivits som en öppen dialogprocess går det inte att se projektet som avslutat utan endast påbörjat. Resultatet av delprojektet är att ett samarbete mellan parterna har påbörjats.

Med ***Nya och gamla berättelser*** har länsstyrelsen i Skåne län genomfört en studie över informationsskyltar och forn- och landskapsvård på ett antal utvalda platser. Projektet var riktat mot det interna länsstyrelsearbetet och syftet var att utveckla det sätt på vilket informationsmaterial produceras. Projektets upplägg var att länsstyrelsen ihop med konsluten Sydsvensk Arkeologi skulle närstudera ett antal skyltade platser. Utifrån ett antal s.k. kriterier analyserades sedan både skyltningens berättelser och platsens tillgänglighet. Med avseende på skyltningen var resultatet att skyltningen på vissa platser fungerade väl, medan andra fungerade mindre bra. De senare hade ofta ett alltför ”akademisk” språk samtidigt som text, illustration och platsen inte hängde tydligt samman som en enhet.

Samskapande kulturarv i Halland. Länsstyrelsen i Hallands län i samarbete med Kulturmiljö Halland startade under 2011 upp ett brett samverkansprojekt för länets olika kulturmiljöaktörer. Projektet har tagit sin utgångspunkt i konceptet ”community archaeology – samskapande arkeologi” som bygger på samverkan mellan arkeologen och allmänheten. Samverkansnätverkets syfte var att arbeta fram en agenda för hur kulturarvsarbetet skall utvecklas i länet inom ramen för konceptet. Förutom att en sådan agenda har utvecklats (med ledorden *utveckla samverkan, ökad delaktighet och förändrat arbetssätt*) har också ett pilotprojekt för en utgrävning tagits fram. Nätverket som har etablerats kommer leva kvar och arbetet inom delprojektet kommer gå vidare med genomförandet av en utgrävning.

Projektet **Örlogsstaden Karlskrona – innanför och utanför slutningsmuren** har drivits som en förstudie av länsstyrelsen i Blekinge län. Syftet har varit att fördjupa bilden av den redan skyddade bebyggelsen och stadens historia, genom att lyfta fram hur icke-svenskar genom tiderna har medverkat till och i det som idag uppfattas som kulturarv. Fokus har varit den slutningsmur som utgör en gräns mellan den inre delen av örlogsstaden som ingår i Världsarvet och det omkringliggande övriga staden, och där synen på öppenhet har förändrats över århundraden. Förutom fördjupande litteraturstudier kring detta syfte, har en viktig del av projektet varit att bygga upp kontakter med övriga institutionella kulturarvsaktörer i området.

Världsarvet Skogskyrkogården. I Stockholms län har länsstyrelsen drivit ett projekt med en stark Kalejdoskopsanknytning, som trots att det inte tillhör Kalejdoskop i egentlig bemärkelse har tagits med i denna utvärdering. Projektet har tagit sin utgångspunkt i världsarvet Skogskyrkogården och frågar hur bilden som förmedlas av platsen kan vidgas. Länsstyrelsen har med hjälp av Kulturskolans projekt ”Unga berättar” och världsarvets Visitor Center, arbetat fram projektupplägget. Det består i att ett antal skolungdomar utifrån frågeställningar (sammanställda av länsstyrelsens antikvarie) har spelat in egna filmer om Skogskyrkogården. Ungdomarna har arbetat med platsen under en sommar, och resultatet har sedan presenterats i en utställning vid Visitor Center.

Acta Universitatis Gothoburgensis

Tidigare publikationer i Gothenburg Studies in Conservation

1. Frantisek Makes: Enzymatic consolidation of the portrait of Rudolf II as "Vertumnus" by Giuseppe Arcimboldo with a new multi-enzyme preparation isolated from Antarctic krill (*Euphausia superba*). 1988. ISBN 91-7346-205-5
2. Frantisek Makes: Enzymatic examination of the authenticity of a painting attributed to Rembrandt. Krill enzymes as diagnostic tool for identification of "The repentant Magdalene". 1992. ISBN 91-7346-254-3
3. Frantisek Makes: Investigation, restoration and conservation of Matthaeus Merian portraits. Göteborg 1996. ISBN 91-7346-290-X
4. Lagerqvist, Bosse, The Conservation Information System. Photogrammetry as a base for designing documentation in conservation and cultural resources management. Göteborg 1996. ISBN 91-7346-302-7
5. Johnsen, Jesper Stub, Conservation Management and Archival Survival of Photographic Collections. Göteborg 1997. ISBN 91-7346-318-3
6. Williams, Stephen L., Destructive preservation, A review of the effect of standard preservation practices on the future use of natural history collections. Göteborg, 1999. ISBN 91-7346-358-2
7. Freccero, Agneta, Fayum Portraits. Documentation and Scientific Analyses of Mummy Portraits Belonging to Nationalmuseum in Stockholm. Göteborg 2001. ISBN 91-7346-382-5
8. Jensen, Ole Ingolf, Så målade prins Eugen. Undersökning av pigment, måleriteknik och konstnärligt uttryck baserat på naturvetenskapliga metoder. Göteborg 2001. ISBN 91-7346-402-3
9. Freccero, Agneta, Encausto and ganosis. Beeswax as Paint and Coating during the Roman Era and its Applicability in Modern Art, Craft and Conservation. Göteborg 2002. ISBN 91-7346-414-7

10. Fröysaker, Tine, The church paintings of Gottfried Hendtzschel in Norway – past and future conservation. Part I & II. Göteborg 2003. ISBN 91-7346-455-4
11. Brunskog, Maria, Japanning in Sweden 1680s - 1790s. Characteristics and preservation of orientalized coatings on wooden substrates. Göteborg 2004. ISBN 91-7346-475-9
12. Egenberg, Inger Marie, Tarring maintenance of Norwegian medieval stave churches. Characterisation of pine tar during kiln-production, experimental coating procedures and weathering. Göteborg 2003. ISBN 91-7346-483-X
13. Waller, Robert R, Cultural Property risk analysis model. Development and Application to Preventive Conservation at the Canadian Museum of Nature. Göteborg 2003. ISBN 91-7346-475-9
14. Johansson, Erica, Shaker Architectural Materials and Craftsmanship. The Second Meetinghouse at Mount Lebanon, New York, USA. Göteborg 2005. ISBN 91-7346-533-X
15. Hökerberg, Håkan, Att fånga det karaktäristiska i stadens bebyggelse. SAVE-metoden som underlag för bevarandeplanering. Göteborg 2005. ISBN 91-7346-542-9
16. Makes, Frantisek, Novel enzymatic technologies to safeguard cultural heritage. Göteborg 2006. ISBN 91-7346-557-7
17. Krus, Anna, Kulturarv - Funktion -Ekonomi. Tre perspektiv på byggnader och deras värden. Göteborg 2006. ISBN 91-7346-566-6
18. Roos, Britta, Värdeproduktion i kulturvårdande projekt. Fönsterrenoveringen vid Stockholms slott. En fallstudie. Göteborg 2006. ISBN 91-7346-567-4
19. Myrin, Malin, Conservation of Gotland sandstone. Overview of present conditions. Evaluation of methods. Göteborg 2006. ISBN 91-7346-568-2
20. Johansson, Sölve, Hydrauliskt kalkbruk. Produktion och användning i Sverige vid byggande från medeltid till nutid. Göteborg 2007. ISBN 978-91-7346-569-4
21. Thornberg Knutsson, Agneta, Byggnadsminnen - principer och praktik. Den offentliga kulturmiljövårdens byggnadsminnesverksamhet. Beskrivning och utvärdering. Göteborg 2007. ISBN 978-91-7346-592-2

22. Erika Johansson, House Master School. Career Model for Education and Training in Integrated and Sustainable Conservation of Built Environments. Göteborg 2008. ISBN 978-91-7346-628-8
23. Meiling, Pär, Documentation and Maintenance Planning Model - DoMaP. A response to the need of conservation and long-term maintenance of facades of modern multi-apartment buildings. Based on case studies in Göteborg in Sweden. Göteborg 2010. ISBN 978-91-7346-639-4
24. Gustafsson, Christer, The Halland Model. A trading zone for building conservation in concert with labour market policy and the construction industry, aiming at regional sustainable development. Göteborg 2011. ISBN 978-91-7346-668-4
25. Nilsson, Johanna, In Search of Scientific Methods for Conservation of Historic Silk Costumes. Göteborg 2010. ISBN 978-91-7346-685-1
26. Håfors, Birgitta, Conservation of the wood of the Swedish Warship Vasa of A.D.1628. Evaluation of polyethylene glycol conservation programmes. Göteborg 2010. ISBN 978-91-7346-687-5
27. Almevik, Gunnar, Byggnaden som kunskapskälla. Göteborg 2012. ISBN 978-91-7346-714-8
28. Westin, Jonathan, Negotiating 'culture', assembling a past. The visual, the non-visual and the voice of the silent actant. Göteborg 2012. ISBN 978-91-7346-726-1
29. Nyström, Ingalill, Bonadsmåleri under lupp. Spektroskopiska analyser av färg och teknik i sydsvenska bonadsmålningar 1700-1870. Göteborg 2012. ISBN 978-91-7346-731-5
30. Strang, Thomas, Studies in pest control for cultural property. Göteborg 2012. ISBN 978-91-7346-734-6
31. Nilsson, Nina, Färgbilden som redskap vid växtkomposition. Göteborg 2013. ISBN 978-91-7346-750-6
32. Hjort Lassen, Ulrik, The invisible tools of a timber framer. A survey of principles, situations and procedures for marking. Göteborg 2014. ISBN 978-91-7346-785-8
33. Hermerén, Karin, Den utsatta konsten. Att förvalta konst i offentlig miljö - etik, lagstiftning och värdeförändring. Göteborg 2015. ISBN 978-91-7346-815-2

34. Eriksson, Jonny, Bruk av kalk och sand ur ett hantverkligt perspektiv. Göteborg 2015. ISBN 978-91-7346-820-6
35. Mydland, Leidulf, Skolehuset som Kulturminne: Lokale verdier og nasjonal kulturminneforvaltning. Göteborg 2015. ISBN 978-91-7346-821-3
36. Leijonhufvud, Gustaf, Decision making on indoor climate control in historic buildings: Knowledge, uncertainty and the science-practice gap. Göteborg 2016. ISBN 978-91-7346-825-9
37. Nilsson, Johanna, Ageing and conservation of silk: Evaluation of three support methods using artificially aged silk. Göteborg 2015. ISBN 978-91-7346-851-0
38. Jarefjäll, Patrik, Navarsmide. Göteborg 2016. ISBN 978-91-7346-887-9
39. Hammelev Jörgensen, Mikael, Förhandlingar om kulturföremål: parters intressen och argument i processer om återförande av kulturföremål. Göteborg 2017. ISBN 978-91-7346-905-0
40. Fredholm, Susanne, Making Sense of Heritage Planning in Theory and Practice: Experiences from Ghana and Sweden. Göteborg 2017. ISBN 978-91-7346-915-9
41. Westerlund, Tina, Trädgårdsmästarens förökningsmetoder: dokumentation av hantverksskunskap. Göteborg 2017. ISBN 978-91-7346-919-7
42. Linscott, Kristina, Interpretations of old wood: figuring mid-twelfth century church architecture in west Sweden. Göteborg 2017. ISBN 978-91-7346-929-6
43. Bylund Melin, Charlotta, Wooden objects in historic buildings: effects of dynamic relative humidity and temperature. Göteborg 2017. ISBN 978-91-7346-941-8