

Datum 2011-02-28
Dnr 301-3954-2010

Återrapportering av regeringsuppdraget angående den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetets förslag i sammanfattning:

Utgångspunkten är att berörda myndigheter självständigt ansvarar för den europeiska landskapskonventionens tillämpning samt för uppföljning och utvärdering inom sina respektive verksamhetsområden.

En grupp bestående av Boverket, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket samt Riksantikvarieämbetet ges ett gemensamt, övergripande samordningsansvar för konventionens tillämpning i Sverige. Riksantikvarieämbetet föreslås vara sammankallande i gruppen. Riksantikvarieämbetet ges även en samordnande roll för återrapportering till regeringen och Europarådet. Ansvar och roller enligt förslagen ovan bör tydliggöras i respektive myndighets regleringsbrev, instruktion eller genom särskilda uppdrag.

I samordningsgruppens ansvar ska enligt Riksantikvarieämbetets förslag bland annat ingå att

- planera och genomföra en återkommande mötesplats – ett nationellt landskapsforum,
- se till att befintliga mötesplatser m.m. inom respektive verksamhetsområde nyttjas för att etablera konventionen,
- ta fram en gemensam modell för uppföljning av konventionen inom respektive verksamhetsområde som underlag för återrapportering, samt
- utarbeta ett dokument som plattform för Sveriges arbete med tillämpningen av landskapskonventionen.

Riksantikvarieämbetet föreslår även att länsstyrelserna ansvarar för att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen på regional nivå.

Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Riksantikvarieämbetet att initiera utvecklingsarbetet med den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige. Uppdraget ska ske i samverkan med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sametinget, Boverket, Lantmäteriet, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket samt andra berörda myndigheter och aktörer.

I uppdraget ingår att föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ha det samordnande ansvaret för landskapskonventionens tillämpning i olika samhällsprocesser. Vidare ingår att lämna förslag till organisation och arbetsformer för samverkan i frågor som rör konventionens tillämpning. I samordningsansvaret ska preliminärt bland annat följande ingå:

- att bevaka och följa upp efterlevnaden av konventionen i Sverige,
- att utveckla samverkans- och arbetsformer samt kommunikation och rådgivning om konventionen,
- att utveckla former för civilsamhällets och allmänhetens delaktighet i arbetet med landskap enligt konventionen,
- att följa upp och vid behov initiera utveckling av kartläggning, analys och värdering av landskap enligt konventionen,
- att följa upp och vid behov initiera utveckling av förvaltning, planering och skydd av landskap enligt konventionen, samt
- att beakta det pågående arbetet med de regionala landskapsstrategierna.

Uppdraget ska redovisas till regeringen den 1 mars 2011.

Arbetsprocess

Uppdraget har genomförts i samverkan med i uppdragsbeskrivningen utpekade myndigheter och organisationer samt med övriga myndigheter som tidigare deltagit i Riksantikvarieämbetets arbete med landskapskonventionen.¹ En enkät med frågor om samordningsansvar, organisation och arbetsformer för landskapskonventionens tillämpning har besvarats av myndigheterna, samt diskuterats vid ett arbetsmöte den 2 februari 2011. Enkät svar och diskussioner har utgjort underlag för Riksantikvarieämbetets förslag. En sammanställning av enkät svaren återfinns i bilaga 1.

¹ Övriga till samverkan inbjudna myndigheter och organisationer: Energimyndigheten, Västra Götalandsregionen, Tillväxtverket, Lunds kommun, Sveriges kommuner och landsting och Region Skåne (Gotlands och Helsingborgs kommuner avböjde deltagande)



Riksantikvarieämbetets förslag

Riksantikvarieämbetet lämnar förslag som rör ansvar, samordning, organisation och arbetsformer avseende landskapskonventionens tillämpning i olika berörda samhällsprocesser. Riksantikvarieämbetet lämnar även förslag avseende uppföljning och utvärdering samt vilka frågor som bör prioriteras för att initiera ett utvecklingsarbete med den europeiska landskapskonventionen i Sverige.

Ansvar, samordning och organisation av arbetet med landskapskonventionen

Riksantikvarieämbetet föreslår att utgångspunkten är att berörda myndigheter självständigt ansvarar för konventionens tillämpning inom sina respektive verksamhetsområden.

Motivet till att berörda myndigheter bör ges ett självständigt ansvar är främst att det är myndigheten själv som bäst känner till sitt verksamhetsområde och därmed kan bedöma hur tillämpningen av konventionen bör se ut just där. Det är viktigt att varje myndighet tar ställning till hur landskapskonventionen påverkar dess arbete. Detta självständiga ansvar kan även ses som en förutsättning för att arbetet med konventionen ska bli vitalt. Ett självständigt ansvar ställer samtidigt höga krav på samsyn i uttolkning av konventionen, för en enhetlig tillämpning. I stort sett samtliga myndigheter som bidragit med underlag har framfört ståndpunkten att varje myndighet självständigt bör ansvara för konventionens tillämpning inom sitt verksamhetsområde.

Riksantikvarieämbetet föreslår att en mindre grupp myndigheter ges ett gemensamt, övergripande samordningsansvar för landskapskonventionens tillämpning och utveckling. Samordningsgruppen föreslås inledningsvis bestå av *Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, representanter för länsstyrelserna, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket samt Tillväxtverket.*

Motivet till att Riksantikvarieämbetet föreslår att samordningsansvaret delas mellan flera myndigheter, är att tillämpningen och utvecklingsarbetet därigenom bedöms få större genomslag och nå en bredare förankring inom flera samhällsprocesser. Antalet och valet av vilka myndigheter som bör ingå måste också baseras på en bedömning av vad som är en hanterbar grupp samt vilka samhällsprocesser med bäring på landskapet som primärt bör involveras.

Gruppen kan mot bakgrund av detta komma att såväl öka som minska, om det visar sig att avgränsningen inte är ändamålsenlig.

Genom en samordningsgrupp bestående av Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket samt Tillväxtverket ges en bredd och överblick som är nödvändig för uppgiften. Att länsstyrelserna föreslås ingå i samordningsgruppen beror dessutom på att det därmed skapas en naturlig koppling mellan nationell och regional nivå. Behovet av en sådan koppling har påtalats i de underlag och samrådiskussioner som legat till grund för Riksantikvarieämbetets förslag. Samordningsgruppen kan, beroende på uppgift och frågeställning, behöva utökas med andra myndigheter eller andra aktörer från en vidare krets. Företrädare för sådana berörda aktörer kan komma att adjungeras till samordningsgruppen beroende på vilka frågor som står på agendan. Olika arbetsgrupper kan också komma att formuleras för att lösa vissa uppgifter och svara mot de behov av att utveckla tillämpningen av konventionen som kan tänkas uppstå.

En viktig uppgift för samordningsgruppen bör vara att kontinuerligt fånga upp och ta initiativ i syfte att föreslå åtgärder för att utveckla tillämpningen av landskapskonventionen i Sverige. Konventionsarbetet utvecklas och förändras över tid. Samordningsgruppen bör vara den naturliga gruppering där omvärldsbevakning och kännedom inom respektive område kan leda till diskussioner om utvecklingsbehov m.m.

Riksantikvarieämbetet föreslår att ansvaret att sammankalla samordningsgruppen för konventionen ska ligga på *en* myndighet. Riksantikvarieämbetet föreslås vara sammankallande.

Motivet till att föreslå Riksantikvarieämbetet som sammankallande för samordningsgruppen är främst den kunskap, överblick och erfarenhet som myndigheten har inom arbetet med landskapskonventionen. Flera myndigheter har även lyft fram behovet av *en* sammankallande funktion. I de fall någon specifik myndighet förts fram har de flesta valt att lyfta fram Riksantikvarieämbetet som lämplig i en sammankallande funktion. Motivet har då angetts vara den roll Riksantikvarieämbetet tidigare haft i arbetet med konventionen.

Riksantikvarieämbetet föreslår att länsstyrelserna ansvarar för att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen på regional nivå.

Motivet till att länsstyrelserna föreslås få ett ansvar att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen på regional nivå är att de utgör den naturliga länken mellan nationell statlig nivå och den kommunala nivån. Förutom kopplingen mellan den statliga nationella och regionala nivån är relationen till andra regionala organ och den kommunala nivån viktig. I landskapskonventionen finns ett krav på att regionala och lokala myndigheter ska vara delaktiga i genomförandet av konventionen, inte minst genom att formulera regionala och lokala mål och visioner för landskapet. I dagsläget är det inte klart hur till exempel utvecklingen av landskapskonventionen ska ske i relationen mellan länsstyrelser och regioner. Riksantikvarieämbetet föreslår därför att det i länsstyrelsernas regionala samordningsansvar ska ingå att i dialog med regionerna hitta lämpliga former för att fördela ansvaret för tillämpning av konventionens olika delar mellan län och region. Länsstyrelsen föreslås också stödja kommuner och regioner i tillämpningen av landskapskonventionen. Kommunerna har en viktig roll i tillämpningen av landskapskonventionen, inte minst för att stärka medborgarperspektivet och den lokala förankringen. Sveriges kommuner och landsting (SKL) som företrädare för kommunerna är därför en viktig part i det fortsatta arbetet.

Riksantikvarieämbetet föreslår att ansvar och roller enligt förslagen ovan tydliggörs i respektive myndighets regleringsbrev, instruktion eller genom särskilda uppdrag.

Motivet till att ansvar, samordningsuppgifter och organisation bör skrivas in i respektive myndighets regleringsbrev, instruktion eller ges i form av särskilda uppdrag, är att det möjliggör ett utökat ansvar för landskapsfrågor över sektorsgränserna som svarar mot intentionerna i landskapskonventionen.



Arbetsformer för samverkan

Riksantikvarieämbetet föreslår att gruppen av myndigheter med samordningsansvar ansvarar för att befintliga mötesplatser, kommunikationskanaler och kontaktytor inom respektive verksamhetsområde nyttjas för att etablera konventionen. I ett sådant ansvar ligger också att fånga upp behov och synpunkter väsentliga för tillämpningen av landskapskonventionen och föra det vidare till övriga i samordningsgruppen.

Riksantikvarieämbetet anser att det är viktigt att arbetet med landskapskonventionen sker via olika typer av nätverk, inte minst för att bygga kopplingar till den regionala nivån och civilsamhället. I de underlag Riksantikvarieämbetet inhämtat lyfts behovet av ett samverkansforum för strategiska och sektorsövergripande frågor fram. Det råder delade meningar om hur formaliserat en eller flera mötesplatser av den här typen bör vara. En åsikt är att befintliga mötesplatser bör användas så långt möjligt. Redan existerande strukturer som miljömålsarbetet, Skogsstyrelsens sektorsråd och Boverkets centrala verksamhetsmöte kan i vissa avseenden vara lämpliga fora även för frågor kring landskapskonventionen. Samtidigt kan det i vissa fall vara viktigt att inte tynga ett befintligt sammanhang med ytterligare komplexa frågeställningar. Riksantikvarieämbetet menar att gruppen av myndigheter med samordningsansvar utgör platsen där strategiska och sektorsövergripande frågeställningar bör hanteras. Exempel på frågor som lyfts fram som särskilt angelägna att hanteras i samordningsgruppen är forskningsbehov och universitetens roll som resurser i genomförandet av konventionen, metodfrågor, frågor med koppling till planering av mark- och vattenanvändning och utveckling av bebyggelsen samt hushållning med mark och vatten. Eventuella behov av regeländringar kan belysas. Andra viktiga frågor är kunskapssammanställningar och kommunikations- och informationsinsatser.

Riksantikvarieämbetet föreslår att gruppen av myndigheter med samordningsansvar ska ansvara för att planera och skapa en återkommande mötesplats för frågor som rör tillämpning och utveckling av landskapskonventionen – ett nationellt landskapsforum.

Ett nationellt landskapsforum bör fungera som en inspirerande och inkluderande mötesplats för att nå en vidare krets myndigheter, organisationer, universitet och andra aktörer för information, utveckling och tillämpning av konventionen.

Kommunerna är här en angelägen målgrupp. Ett landskapsforum bör ha som mål att skapa kopplingar mellan den nationella, regionala och lokala administrativa nivån samt mellan myndigheter och forskar- och civilsamhället. Målgrupp, innehåll och form på detta landskapsforum kan variera över tid beroende på behov. De närmare detaljerna för ett sådant landskapsforum bör utarbetas av den grupp myndigheter som tilldelas samordningsansvaret.

Uppföljning och utvärdering av konventionens efterlevnad

Riksantikvarieämbetet föreslår att

- utgångspunkten är att berörda myndigheter tar ansvar för uppföljning och utvärdering av konventionens tillämpning inom sina respektive verksamhetsområden,
- samordningsgruppen ansvarar för att ta fram en gemensam modell för uppföljning av konventionen inom respektive verksamhetsområde för att ge ett strukturerat underlag för åiterrapportering, och
- Riksantikvarieämbetet ges en samordnande roll för åiterrapportering till regeringen och Europarådet och behåller rollen som kontaktyta gentemot Europarådet i frågor som rör landskapskonventionen.

Motivet till Riksantikvarieämbetets förslag om ansvar och former för uppföljning och åiterrapportering är främst att det inte är lämpligt att myndigheter utvärderar varandra. Större och mer direkt effekt av utvärderingen bedöms också kunna nås om uppföljning och utvärdering sker i nära anslutning till verksamhetsområdet. Analysen av hur resultaten av uppföljning och utvärdering kan komma att påverka behovet av att vidta åtgärder eller ändra i till exempel handlingsprogram bör göras så nära berörd verksamhet som möjligt för att därigenom nå största effekt.

Vidare finns det ett behov av att en myndighet håller samman åiterrapporteringen till regeringen respektive Europarådet. Det ansvaret bör också fortsatt vila på Riksantikvarieämbetet. Detta faller sig naturligt då Riksantikvarieämbetet även fortsättningsvis kommer fungera som kontaktyta mot Europarådet. För närvarande sker en viss form av åiterrapportering genom de konferenser för kontaktpersoner som Europarådet anordnar vartannat år samt genom de möten som sker årligen i styrkommittén för kulturarv och landskap (CDPATEP). De myndigheter som deltagit med synpunkter och underlag inför avrapporteringen har dessutom i stort sett samstämmt förordat att varje myndighet själv tar hand om uppföljning och utvärdering av konventionens tillämpning inom sitt respektive

verksamhetsområde. Även förslaget att Riksantikvarieämbetet bör åta sig en samordnande roll avseende återrapportering till regering och Europarådet finner stöd hos dessa myndigheter.

Ansvar för att utforma en modell för hur uppföljningen inom respektive verksamhetsområde kan se ut och därmed ges en enhetlig struktur bör dock vila på samordningsgruppen.

Inledande uppgifter

I uppdragsskrivningen nämns även vad som preliminärt bland annat ska ingå i samordningsansvaret. Det är uppgifter som rör bevaknings- och uppföljningsuppgifter, utvecklingsinsatser samt initiativ inom en rad olika områden.

Riksantikvarieämbetet bedömer, mot bakgrund av hur uppdraget är formulerat, att dessa kommande uppgifter blir frågor för den föreslagna samordningsgruppen att ta om hand. Utöver de uppgifter som pekas ut i uppdragsskrivningen, eller snarare preciseringar eller uttolkningar av vad uppdragsskrivningen kan medföra i form av konkreta inledande uppgifter för en samordningsgrupp skisserar

Riksantikvarieämbetet följande:

Riksantikvarieämbetet föreslår att en primär uppgift för samordningsgruppen är att utarbeta ett dokument som plattform för Sveriges arbete med tillämpningen av landskapskonventionen.

Ett av syftena med ett sådant dokument eller plattform bör vara att plattformen ska belysa på vilket sätt konventionen kan uttolkas och få genomslag utifrån svenska förhållanden. En sådan plattform blir särskilt viktig för att skapa förutsättningar för en samsyn kring konventionen i ett sammanhang där många myndigheter och aktörer har ett delat ansvar för dess genomförande. En plattform bör även hjälpa till att identifiera nyckelfrågor, vilka aktörer och huvudprocesser som berörs samt vilka myndigheter som har ett formellt ansvar för konventionens tillämpning. En plattform bör även utgöra en viktig grund för samordnade kommunikations- och informationsinsatser kring landskapskonventionen som vänder sig till olika målgrupper och i olika sammanhang. En förebild för arbetet med plattformen kan med fördel hämtas från Irland, som arbetat fram en plattform med motsvarande funktion.²

²www.heritagecouncil.ie/fileadmin/user_upload/Publications/Landscape/Proposals_for_Ireland/Landscapes_summary.pdf



Riksantikvarieämbetet föreslår att berörda myndigheter i handlingsprogram beskriver hur de avser att tillgodose konventionens intentioner inom respektive verksamhetsområde.

Riksantikvarieämbetet anser att ett enkelt och översiktligt handlingsprogram kan vara ett bra sätt att ge en bild av hur tillämpningen av landskapskonventionen kan se ut inom respektive myndighets verksamhetsområde. Riksantikvarieämbetet menar att ett enklare handlingsprogram bör gälla under en begränsad tidsperiod och syfta till att ge samordningsgruppen underlag för att bedöma hur tillämpningen av landskapskonventionen framskrider samt analysera behovet av eventuella åtgärder. Dessa handlingsprogram kan också utgöra utgångspunkten för myndigheternas uppföljning och utvärdering. Här kan England tjäna som förebild, där arbetar man utifrån s.k. "Action plans".³

Riksantikvarieämbetet föreslår att ett utvecklingsarbete initieras av samordningsgruppen när det gäller den regionala och kommunala tillämpningen av konventionen.

Enligt landskapskonventionen tillmäts såväl den regionala som den lokala nivån en viktig roll för dess tillämpning, framförallt för att det är på dessa nivåer som medborgarperspektivet och den lokala förankringen kan utvecklas enligt konventionens intentioner. En annan viktig fråga är hur samspelet mellan regioner och länsstyrelser samt mellan regionala och kommunala nivåer kan utvecklas i frågor som rör konventionens tillämpning. Riksantikvarieämbetet ser mot denna bakgrund ett behov av att samverkansgruppen initierar pilotprojekt eller motsvarande som syftar till att hitta lämpliga former för ansvarsfördelning mellan stat och regionorgan på den regionala nivån samt stärka medborgarperspektivet och den lokala förankringen. Exempel på områden som kan bli aktuella är frågan om hur tillämpningen av landskapskonventionen omsätts i den kommunala översiktsplaneringen. Stadsutveckling och regionala utvecklingsprogram är två andra områden i en regional och kommunal kontext som skulle kunna bli föremål för pilotprojekt.

³www.naturalengland.org.uk/ourwork/landscape/englands/character/lcn/resources/elcresources/nationalplans.aspx



Framtida uppgifter

Gruppen av myndigheter med samordningsansvar kan i anslutning till uppföljning och åiterrapportering av landskapskonventionen utveckla och precisera behov av nya uppdrag av betydelse för tillämpningen och utvecklingen av landskapskonventionen.

Synpunkter inför åiterrapporteringen

De till samverkan inbjudna myndigheterna och organisationerna har getts möjligheten att kort kommentera Riksantikvarieämbetets åiterrapportering inför färdigställandet. Samtliga deltagare i arbetsmötet 2011-02-02 har beaktat denna möjlighet. Svaren stödjer till övervägande del Riksantikvarieämbetets förslag. Den tydligaste invändningen mot Riksantikvarieämbetets huvudförslag kommer från Naturvårdsverket som ifrågasätter förslaget med ett gemensamt ansvar för en myndighetsgrupp och vidhåller tidigare framfört förslag att *en* myndighet tilldelas samordningsansvar - förslagsvis Riksantikvarieämbetet. Övriga synpunkter är av den karaktären att Riksantikvarieämbetet antingen arbetat in dem i rapporten eller anser att de kan tas om hand i nästa steg i det fortsatta arbetet med landskapskonventionen. Samtliga synpunkter har samlats i en samrådsredogörelse, se bilaga 2.

Bilagor

Bilaga 1. Sammanställning av samverkansmyndigheternas svar på utskickade frågor till arbetsmöte om den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige, 2 februari 2011

Bilaga 2. Synpunkter inför åiterrapporteringen