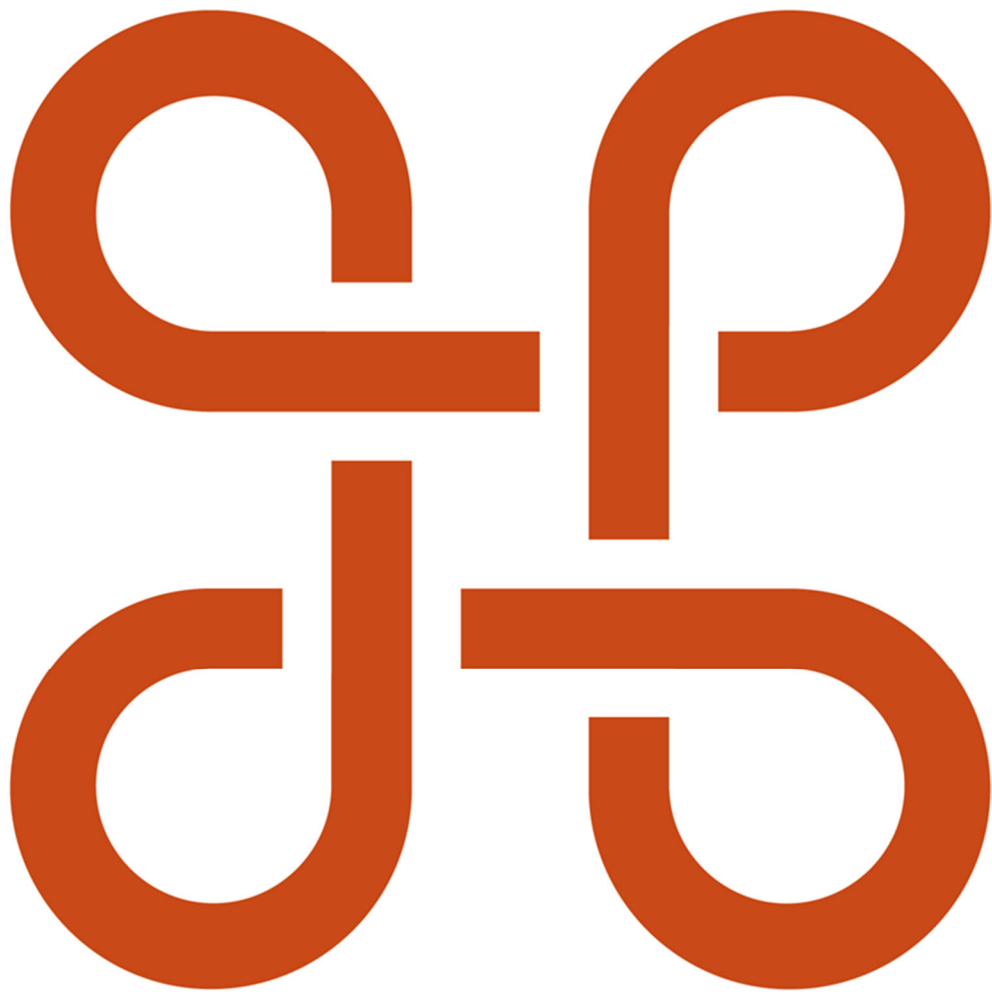


Öppet, men inte för alla

Kulturmiljövårdsanslagets bidrag till öppna
och tillgängliga kulturmiljöer



RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Riksantikvarieämbetet

Box 5405

114 84 Stockholm

Tel 08-5191 80 00

www.raa.se

registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2019

Öppet, men inte för alla – Kulturmiljövårdsanslagets

bidrag till öppna och tillgängliga kulturmiljöer

Omslagsbilder:

Upphovsrätt, där inget annat anges,

enligt Creative Commons licens CC BY.

Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund och motiv	6
1.1.1 De nationella kulturmiljömålen betonar människors medverkan	6
1.1.2 KMV-anslaget ett viktigt styrmedel för kulturmiljöarbetet	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Bedömningsgrunder och definitioner	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Metoder för datainsamling	9
1.5.1 Bearbetning av statistik från Källa	9
1.5.2 Intervjuer med länsstyrelser	9
1.5.3 Intervjuer med kulturmiljöer	10
2 Medlens fördelning för öppna och tillgängliga kulturmiljöer	11
2.1 Fyra av fem kronor går till öppna kulturmiljöer	11
2.1.1 Medlen till öppna kulturmiljöer ökar stadigt över tid	12
2.1.2 Siffrorna sjunker i tre län	13
2.1.3 Medel till öppna miljöer ett medvetet arbetssätt	14
2.2 Långsamt arbete med tillgänglighetsåtgärder	14
2.2.1 Lite pengar till tillgängliga miljöer	14
2.2.2 KMV-medlen används i låg grad som ett styrmedel för öka tillgängligheten	16
2.3 Exempel på hur medlen används för att öka öppenheten	17
2.3.1 Öppna miljöer premieras med utgångspunkt i strategi eller program	17
2.3.2 Dialog och samverkan med förvaltare och organisationer	18
2.3.3 Information genom olika kanaler är ett sätt att tillgängliggöra	18
2.3.4 Exempel på kulturmiljöer som gått från öppna till öppnare	19
3 Slutsatser och rekommendationer	21
3.1 Stor andel medel går till öppna miljöer och den ökar	21
3.2 Mycket kvar att göra på funktionshinderområdet	21
4 Referenser	23

Sammanfattning

Det offentliga kulturmiljöarbetet har en central uppgift att främja allmänhetens tillgång till kulturmiljöer. Kulturmiljövårdsanslaget (KMV-anslaget) fördelas för att bland annat vårda kulturmiljöer utifrån kulturhistorisk hänsyn men medlen ska samtidigt användas för att främja öppenhet så att de kommer allmänheten till del.

Studien tar sin utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets årliga uppdrag att redovisa hur KMV-anslaget har främjat ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Anslaget är ett av de viktigaste ekonomiska styrmedlen för kulturmiljöarbetet och det ska enligt bidragsförordningen beaktas om kulturmiljön och dess kulturhistoriska värden är eller avses bli tillgängliga för allmänheten. Utvärderingen syftar därför till att undersöka länsstyrelsernas fördelning av KMV-anslaget och hur detta har använts för att göra fler miljöer öppna för allmänheten och tillgängliga även ur ett funktionshinderperspektiv.

Resultatet visar att en övervägande andel av KMV-medlen, 4 av 5 kronor, kommer allmänheten till del. År 2017 gick 83 procent av vårdmedlen till besöksmål och trots att andelen sjunker i tre län är det, sett till hela landet, en stadig ökning med drygt tio procentenheter under en tioårsperiod. Ingen större ökning av andelen syns dock 2010/2011 då formuleringen om beaktande av öppenhet kom in i bidragsförordningen, men den kan ändå ha en allmän betydelse för den stadiga ökningen över tid.

När det gäller fördelningen av medel till miljöer som är tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv är utvecklingen inte lika positiv – endast 20 procent av pengarna går till miljöer som är anpassade för funktionshindrade. Även om detta är en ökning jämfört med åren 2008–2010, då motsvarande andel var 18 procent, så är det en förhållandevis liten ökning som inte följer utvecklingen av utbetalda medel till öppna kulturmiljöer. Samtidigt som många länsstyrelser betonar att funktionshinderfrågor är viktiga, används KMV-medlen i relativt liten utsträckning för åtgärder med syfte att öka tillgängligheten. Det är endast cirka en procent av anslaget som används för fysiskt tillgängliggörande och medlen i stort används i låg grad som ett styrmedel för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar.

Sammantaget visar utvärderingen att det är det kulturhistoriska värdet och miljöns behov som utgör den huvudsakliga grunden för medelstildelningen. Även om det också beaktas i vilken utsträckning KMV-medlen kommer allmänheten till del används inte bidraget fullt ut som ett verktyg för att göra kulturmiljöer öppna och tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv. En slutsats

är att medlen inte används som det starka ekonomiska styrmedel som det kan vara.

Mot bakgrund av detta bör länsstyrelserna arbeta mer aktivt med uppföljning av medlens fördelning på en översiktlig nivå, till exempel genom att undersöka hur stor andel som går till öppna och tillgängliga miljöer samt följa utvecklingen av hur medel fördelas till tillgänglighetsåtgärder. Med utgångspunkt i sådan uppföljning kan länsstyrelserna använda fördelningen av KMV-medel på ett mer strategiskt sätt.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

En av regeringens övergripande prioriteringar för det offentliga kulturarvsarbetet är att det gemensamma kulturarvet ska vara en angelägenhet för alla.¹ En grundläggande förutsättning för att uppnå detta är att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt får tillgång till kulturmiljöer runt om i landet. Kulturmiljöer kan främja rekreation, kunskap, bildning och identitetsskapande, och kulturmiljöer som är öppna för allmänheten är också en resurs i ett besöksnäringssperspektiv. I olika utsträckning strävar därför det offentliga kulturarvsarbetets styrmedel mot att kulturmiljöer är öppna för alla som bor eller vistas i Sverige. Denna utvärdering undersöker närmare hur kulturmiljövårdsanslaget (härefter kallat KMV-anslaget) spelar en roll i sammanhanget.

Studien tar sin utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets årliga uppdrag att redovisa hur KMV-anslaget har främjat ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. I regleringsbrevet fastläs att Riksantikvarieämbetet särskilt ska redovisa hur bidragsgivningen använts för att förnya och utveckla kulturmiljöarbetet, till exempel rörande medborgarnas delaktighet och tillgång till en mångfald av kulturmiljöer.² Myndigheten har även tidigare undersökt frågan om öppenhet och tillgänglighet i rapporten *Skyddat och otillgängligt?*.³

Det offentliga kulturmiljöarbetet har en central uppgift att främja allmänhetens tillgång till kulturmiljöer. KMV-anslaget fördelas för att bland annat vårda kulturmiljöer utifrån kulturhistorisk hänsyn men medlen ska samtidigt användas för att främja öppenhet så att de kommer allmänheten till del. Idag saknas dock en samlad och övergripande kunskap om till vilken grad detta görs. Det finns därför anledning att närmre undersöka i vilken utsträckning KMV-anslaget går till öppna och tillgängliga miljöer och hur utvecklingen har sett ut över tid.

1.1.1 De nationella kulturmiljömålen betonar människors medverkan

Att lämna bidrag till kulturmiljöer som är öppna för allmänheten innebär samtidigt att förutsättningarna stärks för en ökad måluppfyllelse sett till de nationella kulturmiljömålen. Det handlar närmare om att medlen, genom bland annat vård, restaurerings- och tillgänglighetsinsatser, skapar förutsättningar för att nå målen om *människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta*

¹ Prop. 2016/17:116, *Kulturarvspolitik*, s.68–69.

² Riksantikvarieämbetets regleringsbrev 2018.

³ *Skyddat och otillgängligt?*, rapport från Riksantikvarieämbetet 2016.

ansvar för kulturmiljön samt målet om ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.

I förarbetena till målen poängterade regeringen att det är av vikt att det offentliga kulturmiljöarbetet bidrar till att kulturmiljöer blir tillgängliga för alla och möjliga att tolka oavsett bakgrund och förutsättningar. Likaså behöver kunskapen om kulturmiljöer göras tillgänglig och användbar för såväl allmänhet som professionellt verksamma.⁴

1.1.2 KMV-anslaget ett viktigt styrmedel för kulturmiljöarbetet

Ett av de viktigaste ekonomiska styrmedlen för kulturmiljöarbetet är Bidrag till kulturmiljövård. Bidraget regleras genom förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer som bland annat fastslår att det vid fördelning av medel ska beaktas om kulturmiljön och dess kulturhistoriska värden är eller avses bli tillgängliga för allmänheten.⁵ Motsvarande skrivning om beaktande av tillgänglighet för allmänheten fanns inte i den tidigare förordningen.⁶

I propositionen *Tid för kultur* som beslutades 2009 innan den nya förordningen trädde i kraft framhålls också att den nationella kulturpolitiken ska bidra till samhällets utveckling genom att främja öppna gemenskaper och arenor som är tillgängliga för var och en. Här understryks även att statliga myndigheter och institutioner utifrån arten av sina uppgifter och ansvarsområden ska arbeta för att information och kunskaper görs tillgängliga och förmedlas.⁷ Sett till detta bör KMV-anslaget fördelas för att främja dessa ändamål och komma allmänheten till del.

Det årliga KMV-anslaget ligger år 2018 på 278 miljoner kronor, vilket är en höjning av bidraget i jämförelse med nivån de senaste åren.⁸ KMV-medlen regleras via kulturmiljölagen, olika förordningar, Riksantikvarieämbetets regleringsbrev och miljöbalken⁹. Enligt förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer fördelas bidrag till vård och

⁴ Prop. 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*, s.35–37.

⁵ 6 § förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

⁶ Förordning (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård.

⁷ Prop. 2009/10:3, *Tid för kultur* 2009.

⁸ Prop. 2017/18:1, Budgetpropositionen 2017, s.126.

⁹ Kulturmiljölagen (1988:950), förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer och förordning (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete, Riksantikvarieämbetets regleringsbrev för budgetåret 2018 och miljöbalk (1998:808).

tillgängliggörande av värdefulla kulturmiljöer samt framtagande av kunskapsunderlag och vissa arkeologiska åtgärder.¹⁰

Den största delen av anslaget – drygt 215 miljoner kronor för 2017 – fördelas av länsstyrelsen utifrån regionala prioriteringar.¹¹ Resten av anslaget reserveras för exempelvis konservering och inlösen av fornfynd. Anslaget fördelas till länen utifrån en nyckelfördelningsmodell baserat på bland annat länets befolkning, antal byggnadsminnen, antal fornlämningar, bebyggd mark, bostäder och antal besökare.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att undersöka länsstyrelsernas fördelning av KMV-anslaget för kulturmiljöer som är öppna för allmänheten och tillgängliga även ur ett funktionshinderperspektiv.

Utvärderingens syfte specificeras ytterligare genom följande frågeställningar:

1. Hur har KMV-medlen fördelats över tid för att bidra till öppna kulturmiljöer och vilken betydelse har skrivningen om att beakta om kulturmiljön och dess kulturhistoriska värden är eller avses bli tillgängliga för allmänheten i förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer?
2. Har länsstyrelserna beaktat kulturmiljöers anpassning för personer med funktionsnedsättning genom att villkora fördelningen av KMV-medel?
3. Används KMV-medlen som ett verktyg för att göra kulturmiljöer öppna och tillgängliga för allmänheten?

1.3 Bedömningsgrunder och definitioner

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer som i 6 § fastslår att det vid fördelning av medel ska beaktas om kulturmiljön och dess kulturhistoriska värden är eller avses bli tillgängliga för allmänheten. Det handlar om att kulturmiljöer som är eller avses bli öppna för allmänheten ska prioriteras vid beslut om fördelning av medel.

Att en kulturmiljö är öppen för allmänheten innebär inte att alla människor kan ta sig runt i eller ta till sig miljön. Studien tittar – utöver öppenhet – på i vilken

¹⁰ 1 § förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

¹¹ Uppgifter från Källa, 2018-11-15.

utsträckning miljöerna är tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv. Viktigt att notera är att begreppet funktionshinder rymmer mer än bara frågan om fysisk framkomlighet för till exempel rullstolar. I rapporten inkluderas även insatser för personer med till exempel nedsatt syn, hörsel eller kognitiv förmåga.

1.4 Avgränsningar

Utvärderingen avser endast att undersöka länsstyrelsernas fördelning av KMV-medel. De medel som fördelas av Riksantikvarieämbetet, som till exempel bidrag till konservering, vissa arkeologiska undersökningar och till arbetslivsmuseer, är inte inkluderade i utvärderingen.

1.5 Metoder för datainsamling

Metodologiskt består utvärderingen av bearbetning av statistikmaterial från Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas gemensamma uppföljningssystem Källa samt kompletterande intervjuer med företrädare från länsstyrelser och förvaltare av kulturmiljöer.

1.5.1 Bearbetning av statistik från Källa

För att undersöka hur medelsfördelningen har utvecklats över tid har statistik från Källa sammanställts för åren 2008–2017. Detta har gjorts för såväl enskilda länsstyrelser som på nationell nivå.

Uppgifterna i Källa svarar inte direkt på om ett objekt eller en miljö är öppen för allmänheten eller inte. De parametrar som kan kopplas till kulturmiljöers öppenhet och som har använts i studien har varit om objektet kategoriseras som ett besöksmål, om det finns informationsskyltar eller vägs skyltar, om miljön är anpassad för funktionshindrade och om objektet används som permanent bostad. Dessa uppgifter finns dock bara för den del av KMV-anslaget som går till vårdinsatser. Utöver detta går bidraget till exempel även till framtagande av kunskapsunderlag, kommunikationsinsatser och fysiskt tillgängliggörande.

Utifrån statistiken från Källa besvaras frågeställning 1 och 2.

1.5.2 Intervjuer med länsstyrelser

Utifrån den statistiska sammanställningen identifierades två länsstyrelser som under en tioårsperiod gett en allt större andel medel till kulturmiljöer som är öppna för allmänheten. Genom att intervjua dessa har vi fått kunskap om vilka framgångsfaktorer som finns när KMV-medel tilldelas för att öppna upp kulturmiljöer för allmänheten. Vi har även intervjuat tre länsstyrelser där utvecklingen är sämre än genomsnittet och som fördelat en relativt låg andel medel till öppna kulturmiljöer. Syftet med att intervjua dessa länsstyrelser var att

identifiera utmaningar i att vid fördelningen av medel beakta om kulturmiljön och dess kulturhistoriska värden är eller avses bli tillgängliga för allmänheten.

Intervjuerna med företrädare för länsstyrelserna bidrar till att ge svar på samtliga frågeställningar.

1.5.3 Intervjuer med kulturmiljöer

För att ytterligare förstå hur KMV-medlen kan fungera som ett verktyg för att öppna upp kulturmiljöer för allmänheten har vi genomfört tre intervjuer med förvaltare av olika kulturmiljöer som under en tioårsperiod har blivit mer tillgängliga. Kulturmiljöerna har identifierats med hjälp av länsstyrelserna i de två län där en ökande andel medel gått till kulturmiljöer som är öppna för allmänheten.

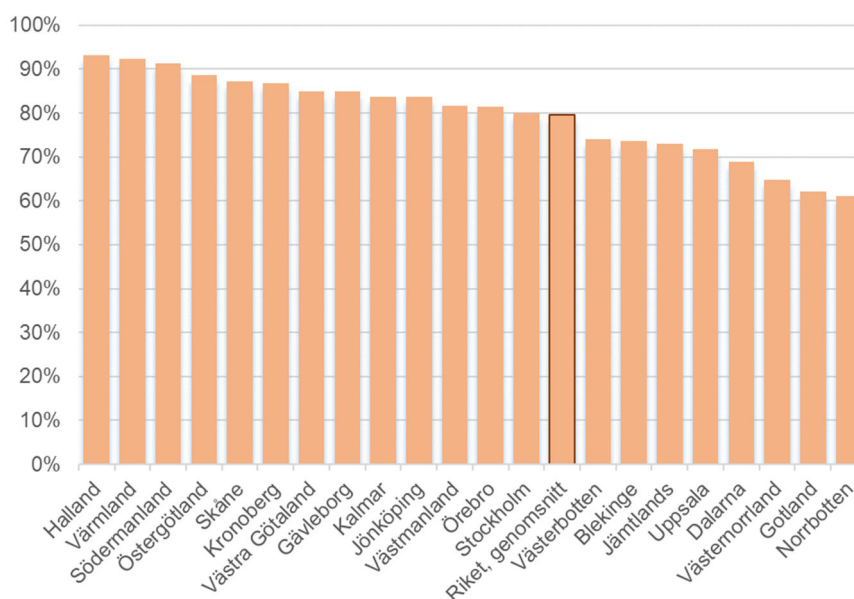
Utifrån intervjuer med företrädare för kulturmiljöer besvaras frågeställning 3.

2 Medlens fördelning för öppna och tillgängliga kulturmiljöer

I detta kapitel redovisas hur länsstyrelserna har fördelat och prioriterat KMV-medel för att bidra till miljöer som är öppna för allmänheten och tillgängliga även ur ett funktionshinderperspektiv. Resultaten baseras på länsstyrelsernas redovisade uppgifter i Källa samt intervjuer med länsstyrelser och förvaltare av olika kulturmiljöer.

2.1 Fyra av fem kronor går till öppna kulturmiljöer

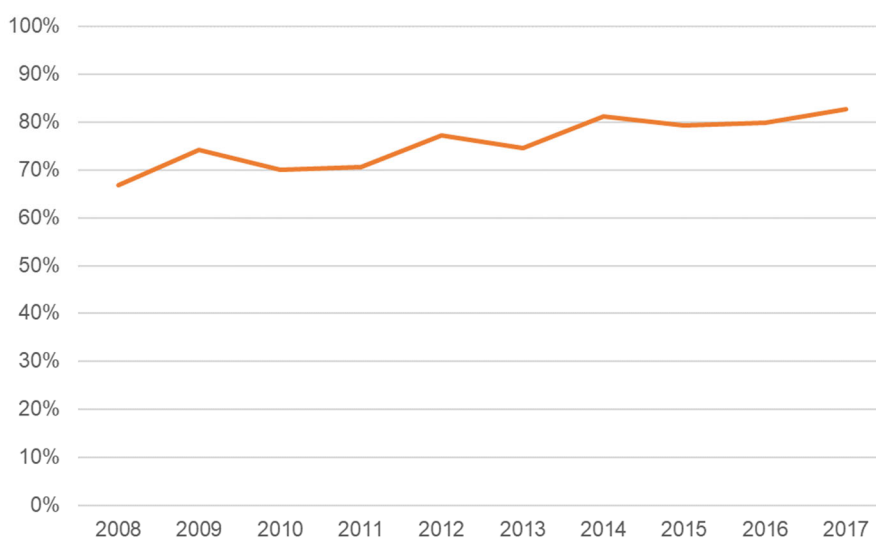
Resultatet visar att en övervägande andel av KMV-medlen kommer allmänheten till del – 81 procent av pengar till vårdinsatser går till besöksmål och tre länsstyrelser ger mer än 90 procent av vårdmedlen till sådana miljöer. Inget län fördelar mindre än 60 procent till detta. Figur 1 visar alla länens fördelning av vårdmedel till besöksmål som treårsmedelvärde åren 2015–2017.



Figur 1. Länsstyrelsernas fördelning av medel för vård till miljöer som kategoriseras som besöksmål, medelvärde 2015–2017.

2.1.1 Medlen till öppna kulturmiljöer ökar stadigt över tid

En sammanställning av statistik visar att andelen KMV-medel som går till öppna kulturmiljöer har ökat under en tioårsperiod. Under åren 2008–2017 har fördelningen till besöksmål gått från 106 miljoner kronor till 111 miljoner kronor – det är en ökning från 67 till 83 procentenheter när det gäller andelen medel till miljöer som kategoriseras som besöksmål respektive inte. Överlag kan vi på nationell nivå se en relativt jämn ökning över tid i hur medlen fördelats till öppna objekt och miljöer. Statistiken bygger på medel till vårdinsatser som har gått till besöksmål, se figur 2.



Figur 2. Andel KMV-medel som gått till miljöer som är besöksmål, 2008–2017.

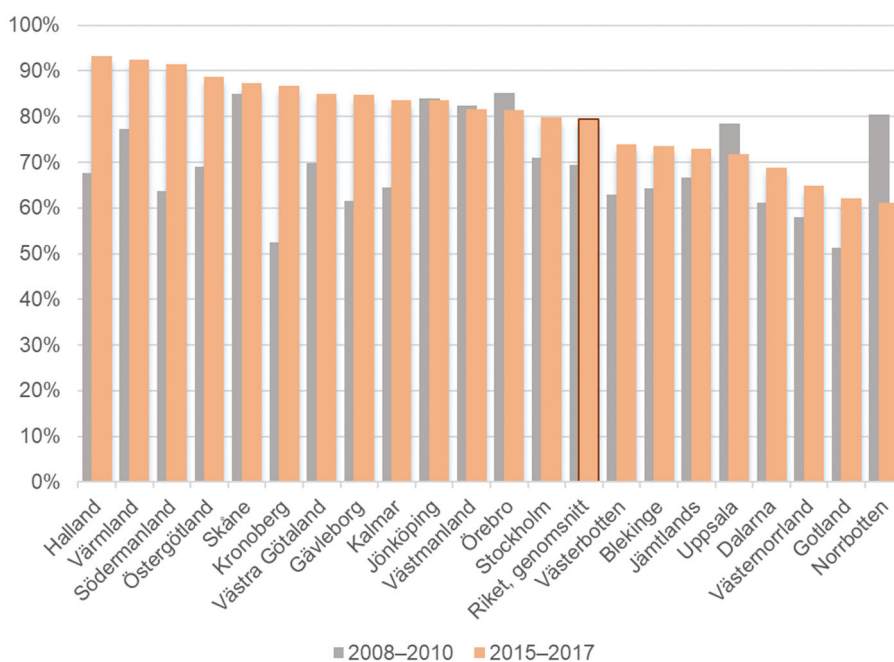
Även andelen utbetalda medel till kulturmiljöer som har informationsskyltar och vägskyltar ökar med 22 respektive 19 procent det senaste decenniet¹². Idag går 75 procent (100 mnkr) av KMV-medel för vårdinsatser till miljöer som har uppsatta informationsskyltar. Motsvarande andel för vägskyltar är 68 procent (92 mnkr). Andelen miljöer som på något sätt marknadsförs ligger idag på 80 procent (107 mnkr) vilket är en ökning med 19 procentenheter.¹³

¹² Perioden 2008–2017.

¹³ Statistik från Källa. Andel av utbetalade medel (netto), genomsnitt 2015–2017.

2.1.2 Siffrorna sjunker i tre län

I några län (3 av 21) pekar siffrorna på att en minskande andel av anslaget går till miljöer som är öppna för allmänheten¹⁴ (se figur 3). Ett skäl till detta skulle kunna vara att en länsstyrelse valt att fokusera medlen till ett fåtal byggnadsminnen som till exempel är gårdsmiljöer på landsbygden. Om dessa i grunden är privata miljöer kategoriseras de inte som besöksmål i Källa även om de vid vissa tillfällen väljer att visa upp miljön för allmänheten. Ett annat skäl kan vara att satsningar på en större variation av miljöer och objekt kan få som konsekvens att andelen pengar till besöksmål minskar.¹⁵



Figur 3. Länsstyrelsernas fördelning av medel till vårdinsatser, medelvärde 2008–2010 och 2015–2017.

Ibland redovisas miljöer och objekt av olika skäl inte som besöksmål i Källa trots att de i praktiken ändå är öppna för allmänheten. Gammelstads kyrkstad i Luleå är till exempel ett världsarv och ett känt besöksmål i Norrbottens län.

Allmänheten har inte tillträde till de privatägda kyrkstugorna, men att de kan upplevas i miljön då de är en del kyrkstaden. När ägarna till de enskilda kyrkstugorna ansöker om KMV-bidrag redovisar inte länsstyrelsen de fördelade

¹⁴ Andelen medel har under den senaste tioårsperioden (2008–2017) ökat i sexton län och minskat i tre län (Norrbottnens län, Uppsala län och Örebro län). I två län är förändringen mindre än en procent.

¹⁵ Intervju med Länsstyrelsen i Uppsala län.

medlen som att de går till besöksmål, trots att objektet är del av världsarvet som besöks av tiotusentals människor varje år.¹⁶

Länsstyrelserna kan också resonera olika när de redovisar ärendena i Källa. I ett fall där en länsstyrelse känner sig osäker på om miljön som fått bidrag verkligen är ett besöksmål kryssar i "Nej", kanske en annan länsstyrelse i samma situation kryssar i "Vet ej/Ej angivet". Detta kan i den slutgiltiga statistiken göra stor skillnad.

2.1.3 Medel till öppna miljöer ett medvetet arbetssätt

Som tidigare konstaterat ökar ändå andelen medel till öppna kulturmiljöer under en tioårsperiod. Det går det inte att utläsa någon större förändring vid 2010/2011 då den nya och nu aktuella förordningen trädde i kraft. Detta bekräftas även av intervjuerna med länsantikvarier och handläggare vid länsstyrelserna som alla betonar att länsstyrelserna länge har arbetat med att fördela KMV-bidraget så att medlen ska gå till miljöer och objekt som är tillgängliga för allmänheten.

Länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län menar att den positiva utvecklingen i deras län inte behöver ses som en följd av den nya skrivningen i förordningen utan att det sedan länge är ett medvetet arbetssätt. En länsstyrelse lyfter att den tillagda skrivningen snarare kan ses som ett resultat av att länsstyrelserna under lång tid beaktat öppenheten vid fördelning av bidraget.¹⁷

2.2 Långsamt arbete med tillgänglighetsåtgärder

Andelen medel till kulturmiljöer som är anpassade för personer med funktionsvariationer utgör endast en mindre del av anslaget och bidraget används endast i låg grad som styrmedel för att öka tillgängligheten.

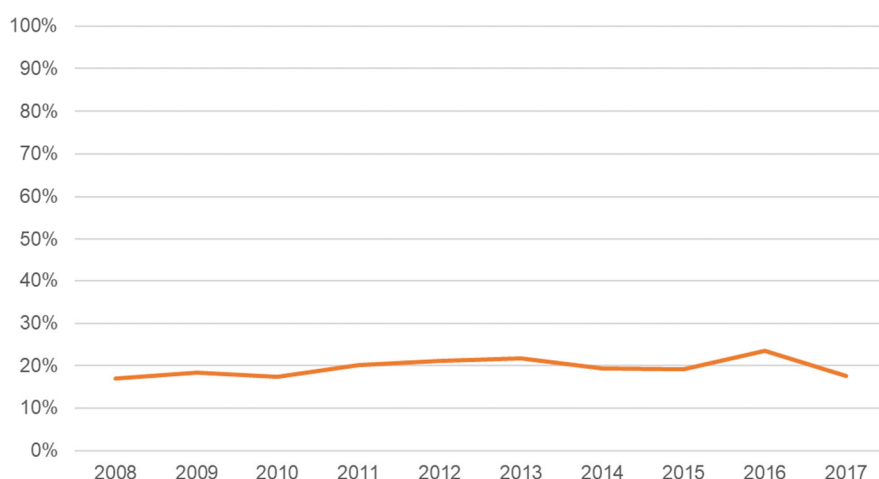
2.2.1 Lite pengar till tillgängliga miljöer

KMV-medel för vård går till allra största delen till miljöer som inte är tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv – endast 20 procent av pengarna går till miljöer som är anpassade för funktionshindrade.¹⁸ Även om detta är en ökning jämfört med åren 2008–2010, då motsvarande andel var 18 procent, så är det en förhållandevis liten ökning som inte följer utvecklingen av utbetalda medel till öppna kulturmiljöer. Se KMV-medlens fördelning över tid i figur 4.

¹⁶ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län.

¹⁷ Intervju med Länsstyrelsen i Kronobergs län.

¹⁸ Genomsnitt för alla länsstyrelser 2015–2017 enligt uppgifter från Källa.



Figur 4. Andel KMV-medel som gått till miljöer som är tillgänglighetsanpassade 2008–2017.

Samtidigt som många länsstyrelser betonar att funktionshinderfrågor är viktiga, används KMV-medlen i relativt liten utsträckning för åtgärder med syfte att öka tillgängligheten. Det är endast cirka en procent av anslaget som används för fysiskt tillgängliggörande, se figur 5.

År	Andel	Fördelning (kr)
2008	1,7%	4 056 668
2009	1,4%	3 133 295
2010	0,5%	1 052 256
2011	1,1%	2 449 509
2012	1,0%	2 265 013
2013	1,3%	2 989 140
2014	1,6%	3 833 367
2015	0,7%	1 558 180
2016	1,6%	3 636 503
2017	1,5%	3 122 226

Figur 5. Medel till fysiskt tillgängliggörande 2008–2017, kronor och andel av totala anslaget.

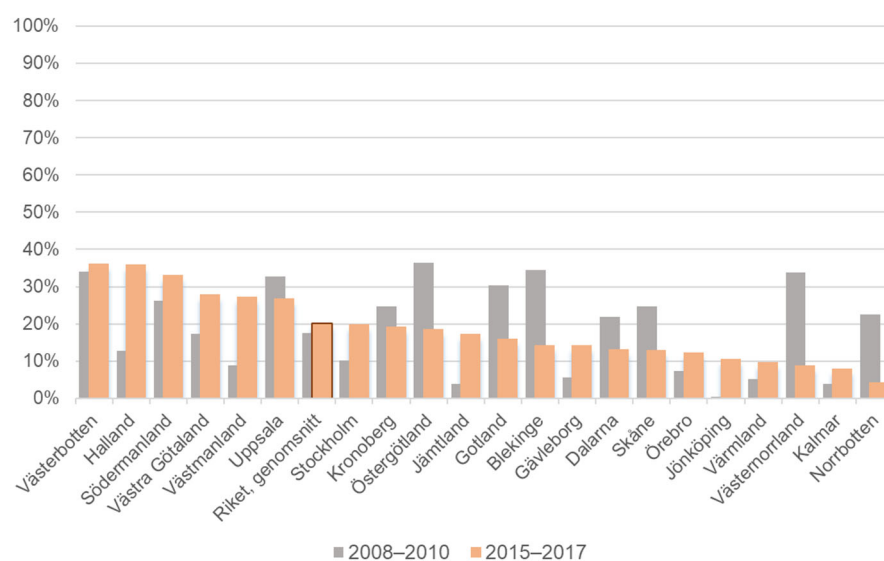
De intervjuade länsstyrelserna uppger att de alltid försöker prioritera tillgänglighetsåtgärder bland ansökningarna, men att det inte är särskilt många ansökningar om detta som kommer in till länsstyrelserna.¹⁹ En förklaring som ges är att kulturmiljöaktörer i vissa fall hittar alternativa sätt att finansiera

¹⁹ Intervju med i länsstyrelserna i Norrbotten, Västernorrland, Kronoberg och Hallands län.

tillgänglighetsåtgärder, till exempel genom Boverkets bidrag²⁰ till kulturlokaler och allmänna samlingslokaler eller andra fonder och stiftelser.²¹ En tidigare studie från Riksantikvarieämbetet visar att det också kan vara så att tillgänglighetsförbättrande åtgärder i vissa fall ingår som en del i ett större projekt och att det då inte noteras i Källa som en åtgärd med syfte att underlätta för personer med funktionsnedsättningar.²²

2.2.2 KMV-medlen används i låg grad som ett styrmedel för öka tillgängligheten

Fördelningen av KMV-medel till miljöer som är tillgängliga varierar mellan länen – från som mest 36 procent till 4 procent av anslaget. I tolv län har andelen ökat (mellan 2 och 23 procentenheter) medan den i de övriga nio länen har minskat (mellan 5 och 20 procentenheter). I figur 6 illustreras förändringen de senaste tio åren – i de fall som andelen medel till tillgängliga miljöer minskar är den grå stapeln högre än den orangea.



Figur 6. Andel medel till fysiskt tillgängliggjorda miljöer per länsstyrelse. Treårsmedelvärden 2008–2010 respektive 2015–2017.

²⁰ Tillgänglighetsåtgärder kan beviljas i sin helhet upp till 200 000 kr. Övriga investeringsbidrag delas inte ut till ej tillgängliggjorda lokaler. 2018 fördelades 965 mnkr till ickestatliga kulturlokaler för att t.ex. förbättra tillgängligheten, standardhöjande reparationer och utbyte av inventarier. Investeringsbidrag på 27 mnkr delades också ut till allmänna samlingslokaler för energibesparande åtgärder, tillgänglighetsanpassningar och upprustningar. Källa Boverket.

²¹ Intervju med länsstyrelsen i Kronobergs län.

²² Skyddat och otillgängligt, Riksantikvarieämbetet, 2016.

Även intervjuerna visar att anslaget inte i någon större utsträckning används som styrmedel för att öka miljöernas tillgänglighet ur ett funktionshinderperspektiv. Ingen av de länsstyrelser som vi pratat med i denna studie har som krav att en miljö ska vara tillgänglig för att kunna få medel. I Västernorrlands län har andelen de senaste tio åren minskat – från 34 till 9 procent. De menar att de i första hand tar hänsyn till det kulturhistoriska värdet och därefter öppenhet och tillgänglighet.

Även Länsstyrelsen i Norrbottens län understryker vikten av det kulturhistoriska värdet, men menar att i en situation då de skulle behöva välja mellan två objekt skulle det objektet som är tillgängligt prioriteras i medelstildelningen. De kan också överväga att skära ner på det ansökta bidraget om en miljö inte är öppen för allmänheten.²³

2.3 Exempel på hur medlen används för att öka öppenheten

Länsstyrelserna ser det som viktigt att medel företrädesvis går till öppna kulturmiljöer och de ser samverkan och dialog som en viktig faktor för att göra fler miljöer öppna och tillgängliga. Platser som inte är öppna eller möjliga att nå för alla kan ibland tillgängliggöras genom information till besökarna exempelvis i form av skrifter eller 3D-visualiseringar.

2.3.1 Öppna miljöer premieras med utgångspunkt i strategi eller program

De intervjuade länsstyrelserna har mer eller mindre uttalade tankar om att genom fördelningen verka för öppna och tillgängliga kulturmiljöer. Länsstyrelsen i Norrbottens län har formulerat detta skriftligt som principer i en bidragsstrategi. Denna hjälper länsstyrelsen att prioritera insatser i miljöer som är tillgängliga för en vidare krets än den enskilde ägaren. Strategin lyfter exempel som offentliga eller föreningsägda miljöer, en framträdande byggnad i ett tätortscentrum, miljöer som nyttjas av besöksnäringen eller väl exponerade miljöer som ett landskap med lador vid en vägsträcka där många färdas.²⁴

Kronoberg har ingen särskild bidragsstrategi utan lyfter i stället fram sitt kulturmiljöprogram som tar avstamp i de nationella målen för kulturmiljöarbetet. Här anges tillgängliggörandet av kulturmiljöer för alla som en uttalad prioritering.

²³ Intervju med länsstyrelsen i Norrbottens län.

²⁴ *Strategi för kulturmiljöbidragets användning i Norrbottens län*, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2011.

Det handlar både om framtagande av tillgänglighetsplaner och om anpassad kommunikation till olika målgrupper.²⁵

2.3.2 Dialog och samverkan med förvaltare och organisationer

Ingen av de intervjuade länsstyrelserna ställer som krav att miljöerna som söker KMV-medel ska vara öppna och tillgängliga för att kunna beviljas bidrag.

Länsstyrelserna uppger att tilldelningen av bidrag och samverkan i processen som följer istället är ett tillfälle för diskussion om hur ändringarna ska göras på bästa sätt. En grund för dialog om hur öppenheten och tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar kan på så vis utvecklas. Ofta initierar länsstyrelserna denna dialog redan under ansökningsprocessen om det finns möjlighet att redan där diskutera fram bästa upplägg och utformning.²⁶

Länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller samverkan med funktionshinderorganisationer som viktig. I länet finns ett tillgänglighetsforum som samlar organisationer och nätverk vilka engagerar sig i funktionshinderfrågor. I detta sammanhang tar de upp olika teman, däribland kulturmiljöfrågor. Detta ger länsstyrelsens kulturmiljöfunktion såväl hjälp med att hålla sig ajour med frågorna, som en möjlighet att utvärdera planerade och utförda tillgänglighetsåtgärder.

Länsstyrelsen i Hallands län menar att arbetet med ökad tillgänglighet och öppenhet är något som sker succesivt. Deras tillgänglighetssatsningar riktas ofta mot öppna miljöer såsom kulturresevat och besöksmål. I kulturresevatet Äskhults by i norra Halland som förvaltas av Västkuststiftelsen lyfts i intervjun fördelarna med att hitta synergieffekter mellan naturvård och kulturvård. Detta gäller såväl i det praktiska arbetet med att sköta markerna som i att låta olika bidrag komplettera varandra.²⁷

2.3.3 Information genom olika kanaler är ett sätt att tillgängliggöra

Länsstyrelserna arbetar olika för att tillgängöra miljöerna genom information. I Hallands län har länsstyrelsen ett nytt strategiskt fornvårdsprogram som bland annat syftar till att se över länets fornvårdsmiljöer, något som också har resulterat i att göra ett nytt skyltprogram. I Rönnö naturresevat, som ligger på gränsen mellan Halland och Kronoberg, har länsstyrelsen i Halland gjort en omfattande satsning på att lyfta fram området kulturariska dimensioner på ett antal informationsskyltar. Skyltprojektet som genomfördes i samverkan

²⁵ *Förnyat kulturmiljöarbete*. Kulturmiljöstrategi för Kronobergs län 2016–2020.

²⁶ Intervju med länsstyrelserna i Kronobergs och Västernorrlands län.

²⁷ Intervju med företrädare för Äskhults by.

mellan naturvårdsenheten och kulturmiljöfunktionen, och även naturvårdsenheten i Kronoberg var inblandad. Under arbetets gång intervjuades flera personer i de berörda områdena och det genomfördes även en arkeologisk undersökning för att samla kunskap om de olika miljöerna och deras historia. För ett antal år sedan togs det även fram skyltar med punktskrift för de publika byggnadsminnena som en del av tillgänglighetsarbetet i Hallands län. Också länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller vikten av att skyltarna ska vara tillgängliga – både vad gäller placering och att de är skrivna och utformade på ett sätt som gör att fler kan ta till sig informationen.

Även kulturmiljöer som inte är öppna eller möjliga att nå för alla, går ibland att tillgängliggöra genom information. I Kronoberg har länsstyrelsen som mål att göra skrifter om alla länets byggnadsminnen – även de som inte är öppna för besök. Skrifterna är i sig lättillgängliga – inte bara sett till innehållet och utformningen, utan också i bokstavig bemärkelse då skrifterna finns i fysisk form i offentliga utrymmen, digital upplaga på hemsidan, och är möjlig att få som webbuppläsning. Beskrivningar och information om graden av öppenhet kan även publiceras på webben.

I Norrbottens län är det inte ovanligt att fornlämningar ligger otillgängligt till. Det förs diskussioner inom länsstyrelseren om att tillgängliggöra dessa ytterligare på webben eftersom de är svåra att besöka i praktiken. Detta kan göras genom bilder, filmer och information om vilken tillgänglighet som finns om man väljer att besöka platsen.²⁸ Även länsstyrelsen i Västernorrland tar upp möjligheten att visa otillgängliga platser med hjälp av digital teknik. Hällristningarna i Nämforsen har till exempel vissa platser som är svåra att ta sig till. Där har länsstyrelsen ett pågående projekt med 3D-fotografering som kommer göra det möjligt för besökare – hemma och på plats – att ändå ta del av ristningarna.²⁹

2.3.4 Exempel på kulturmiljöer som gått från öppna till öppnare

På Bergkvara gård i Kronoberg har förvaltaren en dialog med länsstyrelsen angående slottsruinen som ligger ett litet stycke från gården. Här bygger relationen på en löpande samverkan om hur man fortsatt kan vårda och utveckla miljön för att göra den mer öppen och tillgänglig. Pågående tillgänglighetsinsatser är till exempel en mer tillgänglig stig och tydliga skyltar. Med hjälp av skyltarna leds besökarna på en särskilt anlagd väg fram till Bergkvara slottsruin utan att behöva gå nära gården där förvaltaren har sin permanentbostad. KMV-pengar har här bland annat bidragit till att förbättra framkomligheten för rullstolar

²⁸ Intervju med länsstyrelsen i Norrbottens län.

²⁹ Intervju med länsstyrelsen i Västernorrlands län.

och rullatorer på den nyanlagda vägen. En restaurering av själva ruinen har nyligen avslutats och utöver att besökare kommer för att se slottsruinen går miljön även att boka för vigslar och liknande festligheter.³⁰

Även på Dädesjö gamla prästgård i Kronoberg lägger man stor vikt vid att miljön ska vara tillgänglig för många. Enligt Dädesjö hembygdsförening är det en välanvänd miljö och en samlingspunkt för de 600 personer som är bosatta i socknens sju byar. Hembygdsgårdens lokaler används för olika sammankomster och av många olika föreningar. Just nu arbetar de ansvariga med att få till stånd en hiss i anslutning till byggnaden så att bland annat rullstolsburna besökare ska kunna få tillträde till ovanvåningen³¹.

På kulturresevatet Äskhults by i Hallands län finns ett samarbete vad gäller finansiering av kulturmiljövård och markvård. Underhållet av miljön sker genom de olika bidragsmedlen för natur- och kulturmiljö som upplevs stärka varandra vilket är gynnsamt för platsen³². Äskhults by arbetar även sedan några år alltmer med att marknadsföra sig genom sociala medier. I intervjun framkommer att de ser det som en framgångsfaktor att nå ut till en yngre publik genom att marknadsföra sig för grupper som tidigare inte besökt kulturresevatet. På sociala medier har de visat hur de odlat lin och informerat om kommande evenemang såsom höstmarknader, brukshästens dag, hantverksdagar, midsommarfirande mm. Ett sätt att göra kulturmiljön mer öppen och tillgänglig är att anordna aktiviteterna av olika karaktär för att fler ska känna sig välkomna – gärna sådana där besökaren görs delaktig.

³⁰ Intervju med förvaltare av Bergkvara gård.

³¹ Intervju med Dädesjö hembygdsförening.

³² Intervju med företrädare för Äskhults by.

3 Slutsatser och rekommendationer

En av regeringens övergripande prioriteringar för det offentliga kulturarvsarbetet är att det gemensamma kulturarvet ska vara en angelägenhet för alla. En grundläggande förutsättning för att uppnå detta är att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt får tillgång till kulturmiljöer runt om i landet. Riksantikvarieämbetet har i denna studie undersökt länsstyrelsernas fördelning av KMV-anslaget och hur detta har använts för att göra fler miljöer öppna för allmänheten och tillgängliga även ur ett funktionshinderperspektiv.

3.1 Stor andel medel går till öppna miljöer och den ökar

Studien har visat att större delen av KMV-anslaget går till miljöer som på något sätt är öppna för allmänheten. Åtminstone 80 procent av medel till vårdinsatser går för närvarande till kulturmiljöer som är besöksmål. Också delar av de resterande 20 procenten av vårdmedlen går till objekt och miljöer som allmänheten kan se och uppleva, även om de inte kategoriseras som besöksmål. Medel till kommunikationsinsatser och fysisk tillgänglighet bidrar indirekt till öppna kulturmiljöer och utöver detta går bidraget till framtagande av kunskapsunderlag, vilket i förlängningen också kommer allmänheten till del. Den absoluta majoriteten av anslaget går alltså till öppna kulturmiljöer.

Undersökningen har även visat att det inte går att utläsa någon större förändring vid fördelningen av medlen kring åren 2010/2011 då den nya och nu aktuella förordningen³³ trädde i kraft. Andelen medel till öppna kulturmiljöer har över en längre tid stadigt ökat. Sett i ett större sammanhang är det rimligt att anta att förordningen ändå bidragit till att upprätthålla den överlag ökande utvecklingen.

3.2 Mycket kvar att göra på funktionshinderområdet

KMV-medel för vårdinsatser går huvudsakligen till miljöer som *inte* är tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv – endast 20 procent går till miljöer som är anpassade för personer med funktionsnedsättningar. Detta är visserligen en ökning med två procentenheter jämfört med för tio år sedan, men den följer inte utvecklingen av medel till öppna kulturmiljöer i stort. Det går därför att konstatera att det finns utvecklingspotential i länsstyrelsernas arbete inom funktionshinderområdet.

Studien har visat att länsstyrelserna välkomnar ansökningar som är kopplade till fysiska åtgärder för funktionshindrade och den typen av ansökningar sällan blir

³³ Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

avvisade. Länsstyrelserna menar dock att det i låg utsträckning kommer in ansökningar av denna karaktär. Samtidigt ser vi inom ramen för studien få exempel på hur länsstyrelserna arbetar aktivt för att öka antalet ansökningar gällande tillgänglighet.

Även om länsstyrelserna i någon mån beaktar kulturmiljöers anpassning för personer med funktionsnedsättning ställer de inte tillgänglighet som krav för att bevilja bidrag. Idag arbetar länsstyrelserna i första hand med tillgänglighetsåtgärder i de miljöer som de själva förvaltar, huvudsakligen kulturresevat och fornvårdsområden. I övrigt ligger fokus på att föra dialog med de som har tilldelats bidrag och med vilka det redan finns en upprättad kontakt. I vissa fall informerar länsstyrelsen om tillgänglighetsfrågor genom olika typer av byggnadsminnesforum i länen. Länsstyrelserna skulle kunna utveckla dialogen med kulturmiljöaktörer och på olika sätt understryka att de kan söka medel för tillgänglighetsinsatser – från KMV-anslaget eller från andra anslag och fonder. Detta kan lyftas fram tydligare såväl på webben som genom annat informationsmaterial kopplat till KMV-bidraget.

Sammantaget visar utvärderingen att det är det kulturhistoriska värdet och miljöns behov som utgör den huvudsakliga grunden för medelstillelningen. Även om det också beaktas i vilken utsträckning KMV-medlen kommer allmänheten till del, ser vi att bidraget inte fullt ut används som ett verktyg för att göra kulturmiljöer öppna och tillgängliga ur ett funktionshinderperspektiv. Detta är något som överensstämmer med det resultat som framkom i rapporten *Skyddat och otillgängligt?* från 2016.³⁴ Då konstaterades att länsstyrelsen till stor del styr KMV-bidraget till publika och skyddade kulturmiljöer men att mycket arbete kvarstår när det gäller att göra landets publika kulturmiljöer tillgängliga även för personer med funktionsnedsättning.

Mot bakgrund av detta bör länsstyrelserna arbeta mer aktivt med uppföljning av medlens fördelning på en översiktlig nivå, till exempel genom att undersöka hur stor andel som går till öppna och tillgängliga miljöer samt följa utvecklingen av hur medel fördelas till tillgänglighetsåtgärder. Med utgångspunkt i sådan uppföljning kan länsstyrelserna använda fördelningen av KMV-medel på ett mer strategiskt sätt. I detta sammanhang är det viktigt att länsstyrelserna har en samsyn kring hur redovisning och uppföljning sker, till exempel vad som definieras som öppet och tillgängligt. Detta för att materialet ska kunna användas och vara jämförbart på nationell nivå – i första hand för att få en trygg statistik som myndigheterna kan spegla sig i när de jämför sin verksamhet med varandras.

³⁴ *Skyddat och otillgängligt?*, rapport från Riksantikvarieämbetet 2016.

4 Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Förordning om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (SFS 2010:1121). 2010. Stockholm, Kulturdepartementet.

Förordning om bidrag till kulturmiljövård (SFS 1993:379). 1993. Stockholm, Kulturdepartementet.

Kulturmiljölag (SFS 1988:950). 1988. Stockholm, Kulturdepartementet.

Miljöbalk (SFS 1998:808). 1998. Stockholm, Miljö- och energidepartementet.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Riksantikvarieämbetet. 2017. Stockholm, Kulturdepartementet.

Propositioner

Kulturmiljöns mångfald: regeringens proposition 2012/13:96. 2013. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition.

Kulturarvspolitik: regeringens proposition 2016/17:116. 2017. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition.

Budgetpropositionen för 2018: Regeringens proposition 2017/18:1. 2017. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition.

Tid för kultur: Regeringens proposition 2009/10:3. 2009. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition.

Övrigt skriftligt material

Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring SOU 2017:95. 2017. Stockholm.

Jeanette Aro, Länsstyrelsen Norrbotten. 2011. Strategi för kulturmiljöbidragets användning i Norrbottens län. Rapportserie nr 1/2011. Luleå.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2015. Förnyat kulturmiljöarbete. Kulturmiljöstrategi för Kronobergs län 2016–2020. Växjö.

Riksantikvarieämbetet. 2016. Skyddat och otillgängligt. Stockholm.

Digitala källor

Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas uppföljningssystem Källa.

Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/allmannasamlingslokaler---investeringsbidrag/Se-vilka-som-fatt-bidraget/bidrag/> hämtad 2018-12-04.

Intervjuer

Kulturmiljöer och besöksmål:

Intervju med Bergkvara gård, 2018-09-14.

Intervju med Dädesjö hembygdsförening, 2018-09-14.

Intervju med Äskhults by, 2018-09-11.

Länsstyrelser:

Intervju med Länsstyrelsen i Hallands län, 2018-08-31.

Intervju med Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2018-08-23.

Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2018-10-03.

Intervju med Länsstyrelsen i Uppsala län, 2018-12-07.

intervju med Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 2018-10-26.

