



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

INSTITUTIONEN FÖR KULTURVÅRD

Att få påverka den lokala kulturmiljön

En studie av medborgardeltagande i framtagandet
av kommunala kulturmiljöprogram

Wilma Sandelius

Uppsats för avläggande av filosofie kandidatexamen med huvudområdet kulturvård med
inriktning mot bebyggelseantikvarisk verksamhet

2024, 180 hp

Grundnivå

2024:10

Att få påverka den lokala kulturmiljön

En studie av medborgardeltagande i framtagandet av kommunala
kulturmiljöprogram

Wilma Sandelius

Handledare: Susanne Fredholm

Examensarbete 15 hp
Bebyggelseantikvariskt program, 180 hp

UNIVERSITY OF GOTHENBURG
Department of Conservation
P.O. Box 130
SE-405 30 Göteborg, Sweden

<http://www.conservation.gu.se>

Fax +46 31 786 4703

Tel +46 31 786 0000

Program in Integrated Conservation of Built Environments
Graduating thesis, BA/Sc, 2024

By: Wilma Sandelius

Mentor: Susanne Fredholm

Influencing the Local Cultural Environment: A Study of Citizen Participation in the Development of Municipal Heritage Plans

ABSTRACT

Local cultural environment planning in Sweden often comes to rely on municipal heritage plans. These plans are meant to facilitate management of local cultural values, work as a tool for local planning and increase awareness of cultural environments for the public. In the last decades public participation in planning has become more and more of the ideal strategy, challenging the idea of cultural environment planning as an expert-led field. The idea of the field as one that implicates public participation as a strategy has been fortified in Sweden through national goals, government bills and conventions. Nevertheless the implementation of public participation in municipal heritage plans remains quite uncharted. The aim of this study is to explore public participation in regards to how municipal heritage plans are developed and the perception of public participation in cultural environment planning amongst professionals, comparing bigger and smaller municipalities. The results indicate that although public participation is supported by national policies and seen as beneficial, its actual application in municipal heritage plans is limited. There is also a variation in how the development process of heritage plans are carried out in different municipalities and when public participation is integrated into the plans. This is probably due to a lack of frameworks and guidelines regarding how the heritage plans should be composed by authorities. Professionals express uncertainty about the implementation of public participation and believe that it is the municipality's responsibility to involve the citizens at an early stage, as the framework of the cultural plans lack the capacity and budget. The study also finds that citizens often have a lack of knowledge about heritage plans and cultural environment planning which aggravates citizen participation. There are also differences in the participation process between larger and smaller municipalities, with larger municipalities exhibiting a wider knowledge of the subject. The study concludes that early engagement of citizens from the municipality can enhance the legitimacy and effectiveness of municipal heritage plans. However, successful public participation requires a committed effort from both municipalities and citizens as well as thoroughly conducted government guidelines.

Title in original language: Att få påverka den lokala kulturmiljön: En studie av medborgardeltagande i framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram

Language of text: Swedish

Number of pages: 63

Keywords: Heritage plans, cultural environmental planning, public participation, ladder of participation

ISSN 1101-3303

2024:10

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.1 Bakgrund och problemformulering.....	8
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
2. Forsknings- och kunskapsläge	10
2.1 Kulturmiljöprogram.....	10
2.1.1 Vad är ett kulturmiljöprogram?.....	10
2.1.2 Kulturmiljöprogram som medel för att tillvarata kulturhistoriska värden.....	11
2.2 Medborgardeltagande.....	13
2.2.1 Medborgardeltagande och fysisk planering.....	13
2.2.2 Medborgardeltagande kopplat till kulturmiljöförvaltning.....	14
3. Teoretisk referensram	17
3.1 Delaktighetsstegen.....	17
3.2 Delaktighetstrappan.....	21
4. Metod	23
4.1 Avgränsning och urval.....	23
4.2 Dokumentstudie med innehållsanalys.....	24
4.3 Enkät- och intervjustudie.....	25
4.3.1 Enkät.....	26
4.3.2 Intervju.....	27
5. Resultat och analys	29
5.1 Allmänt om respondenterna.....	29
5.1.1 Allmänt om enkätrespondenter.....	29
5.1.2 Allmänt om intervjurespondenter.....	31
5.2 Framtagandeprocessen.....	32
5.3 Medborgardeltagande - nulägesbild.....	35
5.4 Medborgardeltagande - föreställningar.....	43
6. Diskussion och slutsatser	48
6.1 Framtagandeprocessen - riktlinjer och ramar.....	48
6.2 Medborgardeltagande - nuläge och yrkesverksammas föreställningar.....	49
6.3 Skillnader och likheter mellan större och mindre kommuner.....	51
6.4 Avslutande diskussion och slutsatser.....	52
7. Sammanfattning	55
Referenslista	57
Tryckta källor och litteratur.....	57
Elektroniska källor.....	59
Kulturmiljöprogram.....	60
Lagar, propositioner och konventioner.....	61
Figurförteckning	61
Bilagor	64

1. Inledning

Denna kandidatuppsats är skriven inom ramen för kursen *KBA610 Examenskurs för kandidatexamen*, på Bebyggelseantikvariskt program vid Institutionen för kulturvård på Göteborgs Universitet, vårterminen 2024.

1.1 Bakgrund och problemformulering

Plan- och bygglagen (2010:900) tillskriver kommuner ett stort ansvar för den lokala kulturmiljön genom det kommunala planmonopolet. Kommunerna har ett avgörande ansvar för den fysiska planeringen och för uttolkningen av kulturvärden som ett allmänt intresse (Riksantikvarieämbetet, 2020-a). Detta ställer krav på att kommuner har tillgång till kulturmiljöunderlag, så som kulturmiljöprogram (Backlund, 1998). 2022 uppgav 40% av tillfrågade svenska kommuner i miljömålsenkäten att de har ett aktuellt kommunomfattande dokument som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram (Boverket, 2022). Dessa underlag kan se olika ut och benämnas olika, men det generella syftet är att underlätta avvägningar och prioriteringar i planerings- och beslutsprocesser. Kommunala kulturmiljöprogram är en typ av kunskapsunderlag som bereds för att konkretisera kulturmiljöns egenskaper och dess kulturhistoriska värden, utan att dessa har vägts mot andra intressen och värden eller att det fordras av en specifik process (Boverket, u.å-a). Regionala och kommunala kulturmiljöprogram har förekommit sedan slutet av 1970-talet (Backlund, 1998), men någon entydig definition av begreppet kulturmiljöprogram finns inte att tillgå. Programmen är menade att fungera som verktyg för att underlätta hanteringen av kulturvärden i plan- och bygglovsprocesser, öka medvetenheten om lokala kulturmiljöer samt stärka en lokalt förankrad kulturell identitet (Hylte kommun, 2019; Kulturmiljöwebben för Sätters kommun, u.å; Värmlands museum, 2021).

Under 2000-talet har ett större fokus riktats mot ökad delaktighet och medborgardialog inom kulturmiljövården. Ett tidigare uttalat kommunikativt syfte att presentera och förmedla kunskap till en mer eller mindre passiv allmänhet har ifrågasatts, och vikten av att bjuda in allmänheten i processen har blivit mer påtalad (Alzen, 2006). Frågan om medborgarnas deltagande i samhällsplaneringen har stötts och blötts i många år och olika metoder och tillvägagångssätt har utvecklats och diskuterats (Olsson & Berglund, 2013). Medborgardeltagande ses som en allt viktigare del av kulturmiljöplanering för att uppnå en legitim och förankrad samhällsplanering (Stenseke, 2009; Olsson & Berglund, 2013; Boverket, u.å-b).

Såväl politiker som kulturarvsexperter har anammat synsättet att kulturarv är en gemensam resurs som inte bör skötas och definieras endast av professionella eller kulturella eliter (Huvila, 2014). Föreställningen av kulturmiljövård som något som inbegriper en vision om allmänhetens deltagande har även befästs i mål, konventioner och propositioner. 2013 fastslog Sverige nya mål för kulturmiljö varav ett är "Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön" (Regeringen, u.å). I

propositionen *Politik för gestaltad livsmiljö* (Prop. 2017/18:110) som godkändes av Riksdagen 2018, presenterades även ett nytt nationellt mål för arkitektur, form och design som fastställer att “alla ska ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön” (s. 1). 2011 ratificerade även Sverige den Europeiska Landskapskonventionen (SÖ 2011:5), som behandlar landskapet som en kulturmiljö. Konventionen understryker att landskap inte är ett fält exklusivt för forskare och experter utan ett gemensamt ansvar som delas av alla och förespråkar allmänhetens involvering och deltagande. Vidare lyfter också Riksantikvarieämbetet (2020-b) i sin strategiska plan för 2021-2024 människors delaktighet i kulturmiljöarbetet som ett mål för det praktiska arbetet inom kulturmiljövården.

Kulturmiljöprogram bedöms som viktiga verktyg för att tillvarata kulturhistoriska värden på kommunal nivå. De används som underlag vid plan- och bygglovsprocesser samt anses som väsentliga för allmänhetens förståelse för vad en kommun värnar kulturhistoriskt (Riksantikvarieämbetet, 2020-a; Backlund, 1998; Riksantikvarieämbetet, 2017). Trots ett uttalat ökat fokus på medborgardeltagande artikuleras det endast som väsentligt i detaljplaneringsprocesser, medan implementeringen av medborgardeltagande i kommunala kulturmiljöprogram är tämligen utforskat.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att utforska medborgardeltagande vid utformningen av kommunala kulturmiljöprogram. Målet är att kartlägga förutsättningar för framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram och medborgardeltagande samt att redovisa vilket resultat detta medför.

Följande frågeställningar avser att stödja syftet:

- Hur ser framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram ut och vilken typ av medborgardeltagande förekommer idag?
- Vilka föreställningar om medborgardeltagande har yrkesverksamma inom kulturmiljöområdet i framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram?
- På vilka sätt skiljer sig medborgardeltagandet i större jämfört med mindre kommuner när det kommer till utformningen av kulturmiljöprogram?

2. Forsknings- och kunskapsläge

Tidigare forskning om specifikt medborgardeltagande kopplat till kulturmiljöprogram har ej funnits att tillgå. Det finns dock en hel del forskning som berör ämnet medborgardeltagande i den fysiska planeringen respektive kulturmiljöprogram för sig. Den tidigare forskning som ligger till grund för uppsatsen har därför tematiserats efter *kulturmiljöprogram* och *medborgardeltagande*, med tillhörande underrubriker. Omfattande litteratur finns att tillgå inom dessa ämnen över vilken en översiktlig studie genomförts, utan att finna forskning som berör de specifika frågeställningar som denna uppsats ämnar undersöka. Avsikten med denna forskningsöversikt är att presentera en bild av forskningsläget genom att lyfta studier som berör kulturmiljöprogram, kulturmiljöplanering och medborgardeltagande, för att bilda en uppfattning kring vilka frågeställningar, utgångspunkter, metoder och begrepp som använts för att studera dessa fenomen.

2.1 Kulturmiljöprogram

2.1.1 Vad är ett kulturmiljöprogram?

Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är det krav på att kommuner redovisar hur riksintressen, bland annat för kulturmiljövården, ska tillgodoses men utöver det är det helt upp till kommunerna själva besluta om och i vilken omfattning ytterligare kunskapsunderlag som behandlar kulturmiljön ska tas fram (Berglund, 2022). Ett vanligt inslag har kommit att bli just kommunala kulturmiljöprogram. De kommunala kulturmiljöprogrammets status varierar från kommun till kommun, i vissa fall är det styrande och i vissa vägledande. Det beror exempelvis på om programmet antagits politiskt, om det är kopplat till eller införlivats i översiktsplanen, eller om det har införlivats i andra strategiska dokument (Riksantikvarieämbetet, 2020-a).

Regionala och kommunala kulturmiljöprogram har förekommit sedan slutet av 1970-talet. 1978 uppmanade Riksantikvarieämbetet och dåvarande Statens planverk (föregångare till Boverket) länsstyrelser och kommuner att låta upprätta särskilda program för kulturminnesvården (Riksantikvarieämbetet, 1984; Backlund, 1998). Dessa program kom initialt att kallas kulturminnesvårdsprogram, men med tiden övergick beteckningen till kulturmiljöprogram (Riksantikvarieämbetet, 2005). 1984 gav Riksantikvarieämbetet tillsammans med Statens historiska museer ut boken *Att upprätta program för kulturminnesvård*, som skulle fungera som en vägledning för upprättande av regionala kulturminnesprogram. Vägledningen skulle inte ses som någon mall för de regionala programmen utan var menad att besvara frågor som kan uppstå vid upprättandet av programmen och belysa den process där de bör komma till användning. Fokus låg på de regionala programmen, där tyngdpunkten i första hand skulle ligga i kulturhistoriska beskrivningar och analyser. De regionala programmen skulle sedan vara till hjälp för kommunerna och deras upprättande av kommunala program (Riksantikvarieämbetet, 1984).

Idag varierar kulturmiljöprogrammets innehåll och utformning från kommun till kommun. Vissa program fokuserar på beskrivningar, historieskrivning och en sammanställning av kunskap om kulturmiljöer medan andra även innehåller handlingsprogram och förhållningsregler för de utpekade miljöerna. Riksantikvarieämbetet saknar en sammanställd bild av vilken information som finns dokumenterad i kulturmiljöprogrammen, vilken målgrupp de riktas mot samt hur de kommer till användning i de olika kommunerna (Riksantikvarieämbetet, 2020-a).

Kommunala kulturmiljöprogram beskrivs idag generellt som en typ av kulturmiljöunderlag, i form av ett kunskapsunderlag (Fredholm & Lange, in press, 2024; Boverket, u.å-a). Enligt Boverket tas kunskapsunderlag fram för att tydliggöra kulturmiljöns egenskaper samt kulturhistoriska värden utan att de vägs mot andra intressen eller värden. Kunskapsunderlag ska fungera som en generell användbar informationskälla snarare än att utformas mot en specifik planeringsprocess eller beslutssituation (Boverket, u.å-a). Denna typ av kommunala kunskapsunderlag tituleras inte alltid som just kulturmiljöprogram utan namnen kan variera från kommun till kommun. 2004 preciserade Boverket att för att kommuner ska räknas inneha underlag som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram bör kommunen ha ett eller flera dokument som sammantaget: Tydliggör kulturvärdena i hela kommunen, identifierar särskilt värdefulla områden, anger strategier/förhållningssätt till hur kulturvärdena ska tillvaratas och utvecklas. Detta ska göras i form av ett heltäckande, relevant och aktuellt material som ska återfinnas i ett politiskt behandlat dokument, till exempel en översiktsplan, som får vara högst 8 år gammalt (Boverket, 2004).

I en del av miljömålsarbetet som utförs av Boverket anges att för att ett kulturmiljöprogram ska vara ett användbart redskap i planeringsprocessen bör det vara kommunövergripande, aktuellt, politiskt antaget, redovisa vilka värden som finns och hur dessa ska förvaltas samt vara framtaget av personer med relevant kompetens (Riksantikvarieämbetet, 2020-a). Riksantikvarieämbetet (2020-a) menar att kulturmiljöprogram syftar till att lyfta fram kulturmiljöer samt generellt även värdera dem och ange förhållningssätt till hur de bör tas om hand.

2.1.2 Kulturmiljöprogram som medel för att tillvarata kulturhistoriska värden

I rapporten *Kommunala kulturmiljöprogramms betydelse för bevarande av kulturvärden*, framtagen av dåvarande förste antikvarie Backlund (1998) för Riksantikvarieämbetet, studeras kulturmiljöprogramms betydelse för bevarande och tillvaratagande av kulturvärden i fysisk planering. Då studien presenterades var både ökade krav på kommunala insatser för kulturmiljövård och kulturmiljöprogram tämligen nytt, därav ansåg Riksantikvarieämbetet att arbetet behövde utvärderas. Studien visar att kulturmiljöprogrammen fungerar som kunskapsunderlag i samtliga undersökta kommuner samt att de i flesta fall hade föregångare i form av byggnadsinventeringar eller liknande. Backlund menar att det är påtagligt att flera kommuner utformat sina program för att nå allmänheten, men att allmänhetens utbyte av

programmen är begränsat då de utarbetats för kommunalt arbete. Författaren menar dock att värderingar av och motiveringar för utpekad bebyggelse är väsentligt för allmänhetens förståelse för vad en kommun värnar kulturhistoriskt. Studien visar att programmen har en viktig roll i bygglovshantering, har fungerat som sektorsunderlag i översiktsplanering, breddar synen från byggnader till miljöer samt att de lyfter det lokala perspektivet. Backlund belyser emellertid att majoriteten av kommunerna saknar åtgärdsprogram samt att programmen endast har en marginell betydelse för säkerställande.

Riksantikvarieämbetet (2020-a) har även producerat en mer samtida rapport: *Kulturhistoriska värden i plan och byggprocesser - Redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara*. Rapporten redovisar Riksantikvarieämbetets uppdrag av regeringen att samla och redovisa kunskap om och goda exempel på hur kulturhistoriska värden kan integreras och tas tillvara i plan- och byggprocesser. Riksantikvarieämbetet lyfter fram kulturmiljöprogram och liknande kunskapsunderlag som en av flera viktiga förutsättningar för att kulturvärden ska kunna integreras och tillvaratas i plan- och byggprocesser. Rapporten belyser även att Boverket har konstaterat att förekomsten av kulturmiljöprogram hänger samman med tillgången till antikvarisk kompetens samt att det finns en koppling mellan rivningsförbud och förekomsten av kulturmiljöprogram. I redovisningen framkommer även att en tidigare studie från Riksantikvarieämbetet visar att kommuner såg tillgången till ett politiskt antaget kulturmiljöprogram som den näst viktigaste förutsättningen för att kulturvärden ska tillgodoses, efter formellt skydd, samt att ca 80 % av tillfrågade kommuner angav att de hade behov av kulturmiljöprogram som stöd i bygglovsprövningen. Vidare lyfter rapporten vikten av aktuella kulturmiljöprogram samt tydliga riktlinjer och förhållningssätt i programmet för att innehållet ska vara så hjälpsamt som möjligt för både kommunens tjänstepersoner och politiker som för de fastighetsägare som planerar en åtgärd (Riksantikvarieämbetet, 2020-a).

En annan utvärdering från Riksantikvarieämbetet (2017) visar att kommunerna har stora behov av kulturmiljöprogram, oavsett om de har ett befintligt program eller inte. Riksantikvarieämbetet menar att när kommuner saknar tillgång till kulturmiljöprogram bedöms deras planläggningsarbete och bygglovsprövning försvåras. En avsaknad av kulturmiljöprogram bedöms även medföra att transparensen gentemot enskilda fastighetsägare, byggherrar eller en intresserad allmänhet minskar.

I magisteruppsatsen *Kommunala kulturmiljöprogram : strategiska planeringsunderlag för landskapsanalys, kulturhistorisk värdering och utveckling av kulturmiljöer* presenterar geografen Nilsson (2005) en analysmodell för kulturmiljöprogram samt en studie av hur undersökta kommuner bedriver ett strategiskt kulturmiljöarbete och kulturmiljöprogrammets roll i detta. Nilssons studie visar att kommunerna inte utnyttjar kulturmiljöprogrammen till dess fulla potential, generellt på grund av bristande kännedom om programmets relevans. I uppsatsen uttrycks att detta medför att kulturmiljöprogrammen inte är förankrade hos

medborgarna, vilket författaren hävdar är en vital aspekt för att programmen ska bidra till att uppnå de nationella miljömålen. Studien indikerar att det finns stora skillnader mellan de undersökta kulturmiljöprogrammen, trots att intervjupersoner från båda undersökta kommuner svarade snarlikt på vilka moment som anses nödvändiga i ett kulturmiljöprogram för största möjliga tillämpbarhet. Detta till trots har kommunerna tillämpat olika tillvägagångssätt och metoder i framtagandet av sina kulturmiljöprogram. Nilsson anser att kulturmiljöprogram inte kan begränsas till ett utpekande av värde utan bör vara ett levande dokument och underlag för översiktsplanering.

I kandidatuppsatsen *Kommunala strategier för kulturhistoriskt intressanta miljöer* undersöker bebyggelseantikvarien Brunnström (2012) komplikationer med frånvaron av kompetens inom kulturvård i kommuners verksamheter. Även Brunnström lyfter kulturmiljöprogram som ett viktigt underlag för kulturvård på kommunal nivå. Författaren anser dock att kommunerna har svårt att hålla dessa underlag uppdaterade vilket resulterar i ett bristfälligt planeringsunderlag som kan leda till att kulturhistoriska och estetiska värden försummas. Vidare efterfrågar Brunnström en statlig samordning av riktlinjer och arbetsmetoder för hur kommuner bör hantera kulturhistoriskt intressanta miljöer. Författaren menar att statlig översyn och reglering är nödvändigt för att minska skillnaderna i hur kommuner hanterar kulturmiljöfrågor.

2.2 Medborgardeltagande

2.2.1 Medborgardeltagande och fysisk planering.

Boverket (u.å-b) menar att medborgardeltagande i samhällsplaneringen stärker sammanhållningen i samhället, skapar förtroende mellan medborgare och kommun samt att deltagande och engagemang ökar planeringens legitimitet. Myndigheten anser även att medborgardialogen är ett viktigt komplement till den representativa demokratin. Detta eftersom medborgarnas kunskaper och erfarenheter kan bidra till bättre beslutsunderlag, då allmänheten generellt har bättre kunskap om lokala förhållanden än planerare och beslutsfattare. Dock betonar de att planeringens kvalitet beror på hur kommunen bearbetar och hanterar den kunskap som inhämtas genom medborgardeltagande, och hur den sedermera implementeras i planerna. Vidare bedömer Boverket att den formella processen för medborgardialog som är framtagen för planprocessen inte är tillräcklig eftersom att medborgardialogen kommer in för sent. De menar att förutsättningarna för ett gott deltagande och resultat av detta ökar om deltagandet initieras redan innan planprocessen startar, vilket innebär att gå utöver vad lagen kräver (Boverket, u.å-b).

I rapporten *Medborgare, kulturmiljö och planering: Ett kvantitativt angreppssätt på medborgardeltagande*, författad av Olsson och Berglund (2013) för Riksantikvarieämbetet, undersöks hur medborgare använder samt värderar sin stadsmiljö och framförallt dess kulturmiljövärden. Författarna menar att samhällsplaneringen traditionellt setts som en rationell verksamhet där planeraren är en objektiv expert som utför värderingsfria

överväganden, men att denna syn blivit allt mer ifrågasatt. De menar att det numera framträder ett kommunikativt ideal där olika intressen, inklusive medborgarnas, ska ges samma utrymme och möjligheter att delta i planering och beslutsfattande. Författarna anser dock att trots detta ideal domineras fortfarande praktiken av föreställningar om att planeringen är och bör vara en expertstyrd rationell verksamhet. De menar att samspel mellan olika intressen och aktörer är en förutsättning för en hållbar förvaltning och utveckling av den byggda kulturmiljön samt att det finns behov av att utveckla dialoger mellan olika intressen och inkludera medborgarna i planeringens överväganden.

Olsson och Berglund (2013) hävdar att det saknas en förståelse för och kunskap om hur olika medborgargrupper upplever, brukar och värderar stadsmiljön i den praktiska planeringen. De menar vidare att planeringens organisering idag inte heller är utformad på ett sätt som systematiskt kan ge utrymme för medborgarnas värderingar och uppfattningar. Avsaknaden av ett brett deltagande i planeringen är alltså inte på grund av allmänhetens ointresse eller att de inte påverkas av ändringar av miljön, utan snarare ett resultat av att medborgarna marginaliseras i planeringsprocessen. Författarna betonar även att i en allt mer globaliserad värld utmanas det lokala samhället och det blir svårare att avgöra vad lokala allmänintressen är, något som medborgardeltagande kan bidra till. De menar att i den hårda konkurrenssituation som planeringen hanterar idag agerar medborgarnas kunskaper och erfarenheter som viktiga för beslutsfattande på ett annat sätt än tidigare. Detta innebär enligt författarna att det behövs en alltmer djupgående kunskap om medborgarnas värderingar och uppfattningar för att uppnå en framgångsrik planering.

Olsson utforskar detta vidare tillsammans med Lanemo i artikeln *Kunskap och underlag i planeringen: Exemplet kulturmiljö* (Lanemo & Olsson, 2015). Artikeln behandlar vilken typ av kunskap och underlag som tillvaratas inom den fysiska planeringen samt relationen mellan experter och lekmän. Författarna menar att både expertkunskap och lekmannakunskap måste erkännas och ges utrymme inom överväganden i planeringen. De anser det viktigt att skilja på den typ av kunskap respektive grupp kan bidra med samt hur de olika kunskaperna tillvaratas. Författarna anser det nödvändigt att definiera olika typer av kunskap, annars riskerar lekmannaperspektivet översköljas av de bedömningar som baseras på expertkunskap. De menar vidare att en sådan typ av inkluderande planering ställer höga krav på metoder för att hantera en mångfald av perspektiv på kulturmiljön samt tillvägagångssätt för att omvandla denna kunskap till användbara underlag.

2.2.2 Medborgardeltagande kopplat till kulturmiljöförvaltning

I artikeln *Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden* undersöker kulturgeografen Stenseke (2009) förutsättningarna och de kritiska aspekterna för ökat lokalt medborgardeltagande i landskapsförvaltning, med utgångspunkt i två svenska fallstudier. Artikeln lyfter tidigare forskning som definierar ett flertal fördelar med ökat medborgardeltagande som: minskning av konflikter, en mer flexibel och effektiv natur- och

kulturmiljövård, ökad legitimitet och en underförstått bättre användning av plats-specifik kunskap. Författaren menar att det behövs finnas en konsekvent administrativ utformning där grunddragen är statlig finansiering som stödjer ett positivt utfall, lagstiftning som öppnar upp för lokal involvering och samarbete samt stödjande riktlinjer.

Studien visar att förtroende, kommunikation och lokal påverkan är avgörande ingredienser i ett deltagande tillvägagångssätt. Framgångsrikt medborgardeltagande kräver en bred definition av just begreppet deltagande, som kan anpassas från fall till fall. Artikeln betonar acceptans av olika typer av källor för kunskap som en huvudingrediens för framgång, specifikt bör kunskap som grundar sig i upplevelser och lokal kunskap vara jämbördig med expertkunskap. Författaren lyfter även motsägelsen i att bjuda in till medborgardeltagande när det faktiska utrymmet för inflytande är marginellt och menar att det inte finns någon tydlig korrelation mellan skalan på inflytande och efterfrågan på medborgardialog utan att detta beror på invånarnas ambition. Det krävs även en ökad transparens och tydlighet kring vad som är nationella och internationella intressen samt vad som kan påverkas och beslutas lokalt (Stenseke, 2009).

Swensen (2012) har undersökt kommunala kulturminneplaner i Norge kopplat till den politiska strävan att involvera allmänheten i lokal kulturmiljöplanering vilket presenteras i artikeln *Alternative perspectives? The implementation of public participation in local heritage planning*. Artikeln presenterar fallstudier av två norska städer där kulturminneplaner, som ungefär motsvarar de svenska kulturmiljöprogrammen, framtagits med någon grad av medborgardeltagande. Studierna undersöker hur lokal kunskap tillvaratas och vilka typer av tillgångar i kulturmiljön som lokalinvånare värdesätter. Författarna menar att en bredare inbjudan av allmänheten att reflektera över kulturarvet kan avhölja nya typer av monument och kulturarv. De anser vidare att lokalbefolkningen utgör en helt annan typ av kunskap än utomstående experter samt att de uttrycker en annan uppsättning värden i sitt användande av kulturarv.

Studien fann dock att om medborgarnas värdering av den lokala kulturmiljön inte passade in med den etablerade expertstyrda värderingen inkluderas de inte, oavsett graden av lokalt deltagande. Författarna anser att lokalinvånarnas värdering av det vardagliga landskapet baserades på kriterier relaterade till känslor, vardagliga erfarenheter och personlig kunskap om platser medan experternas perspektiv på värdering var mer kopplat till utomståendes synvinkel, såsom turisters. Swensen betonar vikten av en kombination av tillvägagångssätt för att fånga värdet av det vardagliga kulturlandskapet i samhällsplaneringen. Studien fann även att medborgardeltagande bidrar till en ökad medvetenhet av och debatt kring kulturarv.

Kulturvårdaren Weijmer (2019) undersöker medborgardeltagande i förhållande till politiska delaktighetsmål som framtagits i Sverige, samt de svårigheter som detta medför inom den offentliga kulturmiljöförvaltningen i sin avhandlingen *I sökandet efter delaktighet – praktik,*

aktörer och kulturmiljöarbete. Genom tre fallstudier undersöker Weijmer integrationen mellan offentliga och civila aktörer i kulturmiljöpraktiken. Författaren analyserar hur delaktighet tolkas och praktiseras av offentliga kulturmiljöaktörer samt vilket utrymme det får i olika processer. Studien visar att delaktighetsmålet ofta förblir mer av ett normativt ideal än en etablerad ny praxis inom kulturmiljöförvaltningen. Fallstudierna pekar på att ansträngningar görs för att överbrygga ojämlika tillstånd av aktörskap men att detta ofta resulterar i en olust kopplad till frågor om auktoritet, legitimitet och vad som är det korrekta sättet att agera. Weijmer indikerar att för att uppnå ett verkligt deltagande i kulturmiljöförvaltningen krävs en översyn av nuvarande praxis och en ökad förståelse för den komplexa dynamiken mellan olika intressenter.

3. Teoretisk referensram

Den amerikanska planeringsforskaren Sherry R. Arnstein publicerade 1969 en artikel om medborgardeltagande i amerikansk planering och det som hon såg som en skenhelighet kring detta. Artikeln kom att få stor slagkraft. Arnstein menar att framför allt utsatta grupper i samhället bör ges mer inflytande över hur staden planeras, byggs och förvaltas (Arnstein, 1969). I artikeln presenterar Arnstein en modell för medborgardeltagande som kallas *A ladder of citizen participation* eller *delaktighetsstegen* på svenska. Arnsteins teori eller vision om ökat och fördjupat medborgardeltagande har haft stort inflytande världen över och inspirerar fortsatt deltagandeideal i Sverige idag (Castell, 2013).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram en egen variant av Arnsteins modell kallad *delaktighetstrappan*. Denna modell används i många svenska kommuner som en standard för att sortera olika former av deltagande och placera dem i ett sammanhang. Arnsteins modell kan anses grunda sig på en radikalare agenda än SKR:s delaktighetstrappa. Dessa två modeller fyller dock olika funktioner där Arnsteins steg är ett analysredskap för forskare medan SKR:s trappa ska fungera som ett verktyg för politiker och tjänstemän (Castell, 2013).

3.1 Delaktighetsstegen

Arnsteins deltagandesteg är framtagen som ett underlag för att illustrera författarens kritiska analys av hur lokala utvecklingsfrågor drevs i USA på 1960-talet. Analysen utgår från att deltagandeprocesser bör skapa bättre möjligheter för missgynnade grupper att komma till tals i ett samhälle som präglas av ojämn maktfördelning, ekonomiska klyftor och diskriminering. Stegen ämnar skildra deltagandeprocesser utifrån olika nivåer av inflytande där visionen är att uppnå de högre trappstegen och öka inflytandet för "maktlösa".

Delaktighetsstegen delar in olika former av deltagande i åtta stegpinnar som graderas och grupperas in i tre segment: *Icke-deltagande* som består av stegpinnarna *manipulation* och *terapi*, *Symboliskt deltagande* som består av stegpinnarna *information*, *konsultation* och *pacifiering* samt *Medborgarkontroll* som består av stegpinnarna *partnerskap*, *delegerad makt* och *medborgarkontroll*.

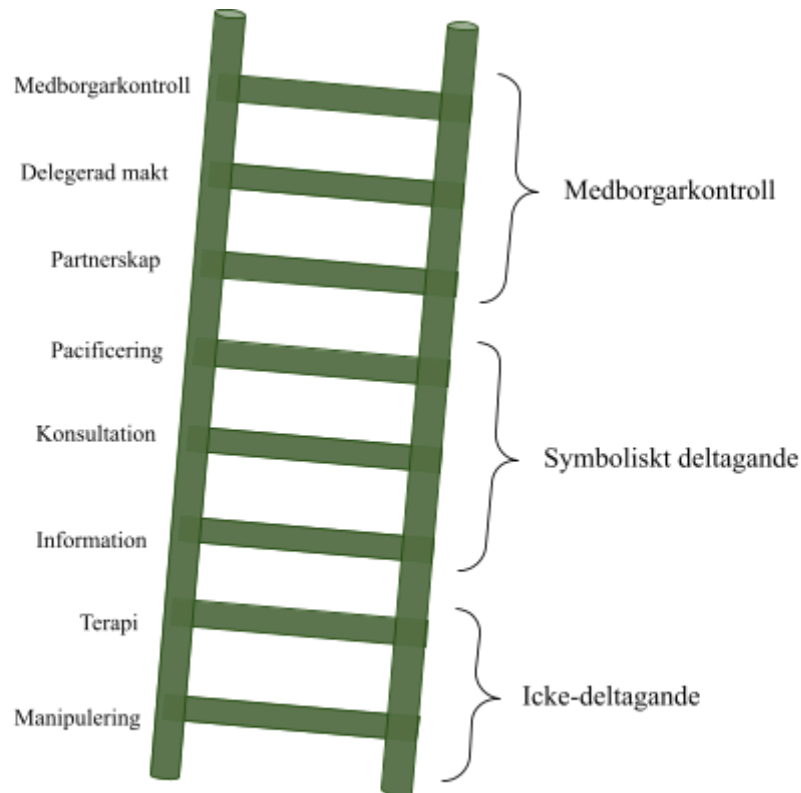


Fig 1: Arnsteins delaktighetsstege, egen illustration

Icke-deltagande har enligt Arnstein konstruerats för att ersätta äkta deltagande. Det verkliga målet är inte att möjliggöra för människor att delta i planering eller genomförandet av program, utan att möjliggöra för makthavare att ‘utbilda’ eller ‘bota’ medborgarna.

Det lägsta steget av icke-deltagande är *manipulation*. Manipulation kännetecknas av en illusion av deltagande där processer fungerar som ett verktyg för makthavare att informera medborgarna snarare än att föra en dialog med dem. Istället för fullgott medborgardeltagande, symboliserar den lägsta nivån på stegen förvrängningen av deltagande till ett PR-verktyg för makthavare. Dessa processer präglas av att tjänstemän eller makthavare utbildar, övertygar och uppmanar medborgarna, snarare än tvärtom. Detta för att möjliggöra att makthavare kan hänvisa till involvering av medborgare, trots en avsaknad av inflytande.

Det andra steget av icke-deltagande är *terapi*. Terapi kännetecknas av försök att påverka medborgarnas uppfattning och synpunkter för att riktas mot det som makthavarna önskar. Fokuset i dessa processer är att ändra medborgarnas övertygelse snarare än att ändra de förutsättningar som skapar missnöje eller ojämlika villkor. Denna typ av deltagande anser Arnstein blir som en typ av gruppterapi där målet är att bota missnöjet genom att ändra medborgarnas inställning snarare än att behandla maktlösheten.

Symboliskt deltagande innebär att medborgare får möjlighet till visst inflytande men att deras synpunkter inte tas i beaktning eller implementeras. Arnstein anser att när deltagande begränsas till dessa steg saknas fullföljande och således även garantier för att förändring baserat på deltagandet kommer att ske.

Det lägsta steget av symboliskt deltagande är *information*. Enligt Arnstein är att informera medborgare om deras rättigheter, ansvar och alternativ ett viktigt första steg mot riktigt medborgardeltagande, men att det ofta resulterar i ett envägsflöde av information - från tjänstemän till medborgare - utan någon kanal för återkoppling och ingen makt för förhandling. Under dessa förhållanden, särskilt när information ges i ett sent skede i planeringen, har medborgare liten möjlighet att påverka utfallet. Samrådsmöten eller liknande redskap för deltagande kan i detta steget ske som ett medel för envägskommunikation för att förmedla övergripande information, avskräcka frågor eller ge irrelevanta svar. Medborgarna ges därmed mycket begränsade möjligheter att uttrycka sina synpunkter och intressen eller förhandla, vilket i sin tur leder till ett begränsat inflytande.

Det följande steget av symboliskt deltagande är *konsultation*. I denna typ av deltagande bjuds medborgarna in för att delge sina synpunkter, men det finns inga garantier att deras åsikter och idéer tillvaratas eller beaktas. Arnstein menar att när makthavare begränsar medborgarnas idéer enbart till denna nivå, förblir deltagandet bara en skendemokratisk ritual där medborgare uppfattas som statistiska abstraktioner och deltagandet mäts genom hur många som kommer till möten, tar med sig broschyrer hem eller svarar på en enkät. Antaganden och styrda undersökningar kan även begränsa hur tillfrågade personer kan uttrycka synpunkter och önskemål, och konsultationen missar nya infallsvinklar. Det som uppnås är att medborgare deltagit i deltagandet och makthavare kan bevisa att de genomfört de nödvändiga medlen för att involvera människor, utan att deltagandet resulterar i att andra resultat än de som hade nåtts utan att involvera människor.

Nästföljande steg av symboliskt deltagande är *pacifiering*. Denna typ av deltagande sker generellt i form av att representanter för en samhällsklass, som låginkomsttagare, får poster i styrelser för att få möjlighet att vara med i beslutsprocessen och inte bara utgöra en rådgivande roll. Arnstein menar dock att om de inte tilldelas ansvarsroller eller om den traditionella makteliten innehar majoriteten av styrelseplatserna, kan representanterna lätt röstas ned och vilseledas. Detta resulterar i att medborgarna ges möjlighet att uttrycka sina åsikter men i själva verket är det makthavarna som fortfarande tar beslutet. Arnstein anser att det är i detta steg som medborgarna börjar få en viss grad av inflytande, även om det fortfarande mest handlar om symboliska gester.

Medborgarkontroll innebär en omfördelning av makt som gör det möjligt för medborgare, som tidigare varit uteslutna från politiska och ekonomiska processer, att medvetet inkluderas i framtiden.

Det lägsta steget av medborgarkontroll är *partnerskap*, här omfördelas makten genom förhandlingar mellan medborgare och makthavare. I partnerskapet går båda parter med på att dela planerings- och beslutsansvar genom strukturer som gemensamma kommittéer eller styrelser med mekanismer för att lösa dödlägen. De etablerade spelreglerna kan inte ändras ensidigt och tas fram genom någon form av kompromiss. Arnstein menar att de mest funktionella partnerskapen bildas när det finns en välfungerande organisatorisk struktur som säkerställer att ledarna representerar medborgarnas intressen och behov, ekonomiska resurser för att attrahera och behålla engagerade och kompetenta medborgaredeltagare samt professionell support för att stärka gruppens förmåga att effektivt driva sina frågor och projekt.

Nästa steg av medborgarkontroll är *delegerad makt* där medborgarna uppnår dominerande beslutsfattande auktoritet över en viss plan eller program. I detta steg har deltagandet ökat till den grad att medborgarna innehar den avgörande rollen för att försäkra programmets eller planens framställning gentemot dem. För att lösa meningsskiljaktigheter behöver makthavarna initiera förhandlingsprocessen snarare än reagera på krav eller press från grupper eller individer med mindre makt. Genom att initiativet tas av maktinnehavarna kan de skapa en mer konstruktiv och samarbetsinriktad atmosfär, vilket kan leda till mer hållbara och accepterade lösningar.

Det sista steget är *medborgarkontroll*, i detta steg har medborgarna fullständig kontroll över planering, policyframställning eller hantering av ett program. Arnstein menar att människor vill ha möjlighet att sätta reglerna och villkoren för hur program, planer eller institutioner drivs, och de vill ha rätten att förhandla om eventuella förändringar som föreslås av de som inte är direkt involverade eller "utomstående". Medborgarna vill alltså ha en betydande roll i beslutsprocessen och inte bara vara passiva mottagare av beslut som fattas av andra.

I artikeln *Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review* av Ianniello m.fl. (2019) presenteras en systematisk granskning av empirisk litteratur om medborgardeltagande för att identifiera hinder för dess genomförande och de mest framgångsrika sätten att hantera dem. Författarna identifierar tre variabler som tycks påverka effektiviteten av medborgardeltagande: Kontextuella faktorer som innefattar informationsasymmetrier och offentliga tjänstemäns attityder, organisatoriska arrangemang som innefattar kriterier för samhällsrepresentation och processdesign samt mönster för processhantering som innefattar inkluderar gruppdynamik och samarbetskvalitet. Vidare rekommenderar författarna att beslut som rör medborgardeltagande bör integreras i organisationens rutiner och tillvägagångssätt samt att löpande interaktioner mellan statliga organ och deras intressenter bör skapas för att åstadkomma en kontinuerlig dialog och interaktion mellan maktorgan och de personer de tjänar. Författarna menar att ett halvhjärtat engagemang sannolikt inte kan leda till framgångsrikt medborgardeltagande. För att

medborgardeltagande ska vara framgångsrikt krävs det ett genuint och fullständigt engagemang från samtliga inblandade parter (Ianniello m.fl., 2019).

3.2 Delaktighetstrappan

SKR har tagit fram delaktighetstrappan baserat på Arnsteins delaktighetsstege, med syftet att kommuner och regioner ska kunna använda den för att planera och kommunicera sina dialogprocesser. SKR:s trappa har färre steg än Arnsteins vilket motiveras av att de lägre nivåerna, alltså icke-deltagandet, har exkluderats då de inte anses lämpliga för genuin delaktighet (SKR, 2023). Dock saknas även det översta steget av Arnsteins modell, medborgarkontroll. Delaktighetstrappan utgår från kommunens perspektiv som dialogorganisatör till skillnad från Arnsteins stege som utgår från medborgarnas perspektiv. Trappan är tänkt för att illustrera hur mycket inflytande organisationen är villig att dela med sig av i en beslutsprocess.

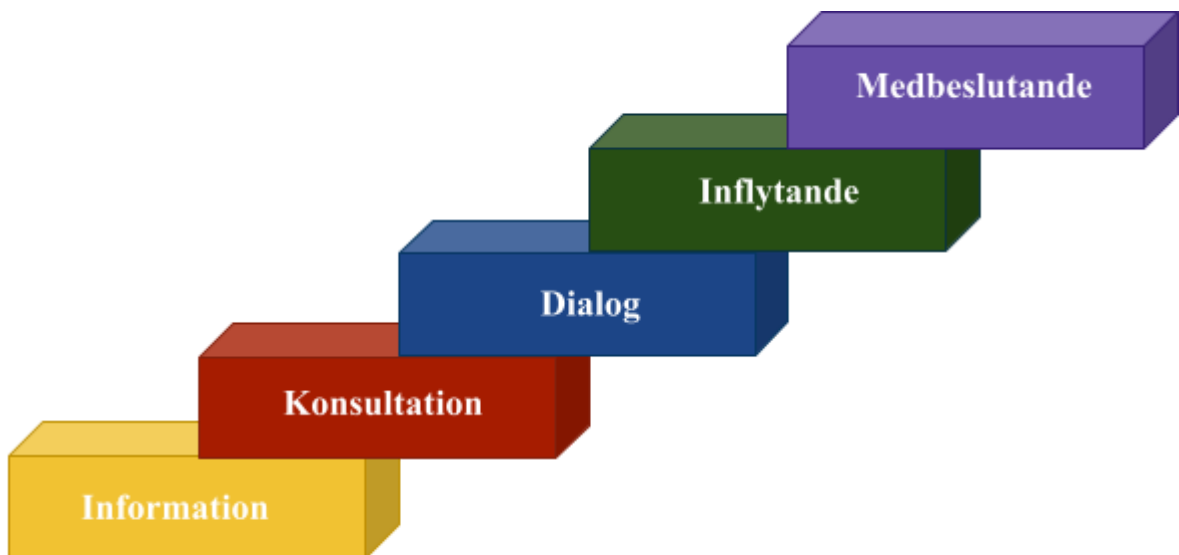


Fig 2: SKR:s delaktighetstrappa, egen illustration

Trappan består av fem nivåer: *Information*, *konsultation*, *dialog*, *inflytande* och *medbeslutande*.

Information innebär att ett beslut är fattat om att inte genomföra medborgardialoger i en fråga, men kommunen/regionen tar ställning hur medborgarna skall informeras om det.

Konsultation innebär att ett beslut om att genomföra medborgardialog är taget och kommunen eller regionen har ett antal färdigställda alternativ som de vill att medborgarna tar ställning till.

Dialog innebär att ett beslut om att genomföra medborgardialog är taget och kommunen eller regionen bjuder in till och/eller söker upp grupper för att lyssna till deras synpunkter kring en särskild fråga. Medborgarna ska få möjlighet att träffas och höra andra medborgares synpunkter utan någon strävan efter konsensus. Kommunen ska föra in de olika synpunkterna som underlag till beslutsunderlag.

Inflytande innebär att ett beslut om att genomföra medborgardialog är taget och kommunen eller regionen bjuder in och/eller söker upp grupper av medborgare för att involvera dem i en längre process, där målet är att ta fram förslag till lösningar som presenteras för politiken. Medborgarna ska få möjlighet att möta andra medborgare för att “bryta sina perspektiv med varandra, för att skapa kunskap och mer hållbara lösningar”.

Medbeslutande innebär att ett beslut om att genomföra medborgardialog är taget och kommunen eller regionen bjuder in och/eller söker upp medborgare/grupper för att involvera dem i längre processer där medborgarna tillsammans med förtroendevalda, tjänstepersoner och andra aktörer ska medskapa, besluta och ta ansvar för lösningars genomförande.

SKR menar att delaktighetstrappan inte ska ses som en hierarki där ett trappsteg är bättre än något annat utan är menad att hantera initiativ som kommer från medborgare eller civilsamhället själva. Medan Arnstein har tydlig ideologisk strävan om att nå stegens topp ser SKR de fem stegen mer som likvärdiga strategier att välja mellan även om inflytandegraden varierar.

Pål Castell (2013), forskare i uthålligt samhällsbyggande på Chalmers tekniska högskola, menar att trots att de fem stegen av delaktighetstrappan kraftigt inspirerats av Arnsteins steg motsvarar de inte samma nivåer. Castell anser att dialogsteget beskrivs av SKR närmast som en form av vad Arnstein skulle beteckna som konsultation medan SKR anser att konsultation innebär deltagande med redan, av makthavare, fastställda alternativ. Dialogsteget tillåter medborgarna att framföra nya alternativ och argumentera för sin sak men så länge deltagarna saknar direkt inflytande över de beslut som sedan tas, kan det hävdas dialogsteget kan användas som ett innehållslöst PR-trick. Vidare menar Castell att fokus för kommuner och regioner ligger på mitten av delaktighetstrappan i att utveckla dialogformer samt att SKR:s modell inte gynnar starkt medborgardeltagande som Arnsteins gör, utan liknar mer ett valbart utbud av olika strategier och metoder för deltagande (Castell, 2013).

4. Metod

I följande avsnitt redogörs studiens metod och tillvägagångssätt, löpande presenteras argument för de val som gjorts.

4.1 Avgränsning och urval

Studiens empiriska material består av ett målinriktat urval där sex kommunala kulturmiljöprogram och dess framtagandeprocesser valts ut. För att öka jämförbarheten har tre kulturmiljöprogram valts ut från större kommuner (Haninge, Östersund och Halmstad) och tre från mindre kommuner (Degerfors, Säter och Hylte) med tillhörande respondenter. Indelningen har gjorts utifrån vad SKR (u.å) definierar som en större stad, det vill säga "kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten". Således har de större kommunerna mer än 50 000 invånare och de mindre kommunerna mindre än 50 000 invånare. Syftet med urvalet är inte att möjliggöra en generalisering av studiens resultat för alla Sveriges kommuner, utan urskilja skillnader och likheter mellan större och mindre kommuner.

Då det inte finns någon sammanställning av vilka kommuner i Sverige som har kulturmiljöprogram har urvalet baserats på egna eftersökningar. För att finna kulturmiljöprogram till studien har en mycket generell genomsökning av internet skett i form av Google-sökningar på "kulturmiljöprogram", "kommunalt kulturmiljöprogram", "kommunala kulturmiljöprogram" samt "kulturmiljöprogram kommun". De kommunala kulturmiljöprogram som påträffades fördes in i en excelfil där information om: kommun, folkmängd, yta (km²), publiceringsår, framtagen av (kommunen/företag/länsmuseum eller liknande) samt källa till själva programmet sammanställdes. Därefter valdes tre kulturmiljöprogram från större kommuner och tre från mindre kommuner ut baserat på följande kriterier:

- Att det kommunomfattande kunskapsunderlaget titulerades som just *Kulturmiljöprogram*.
- Att kulturmiljöprogrammet framtagits eller fastställts inom de senaste 10 åren.
- Att upphovspersoner till kulturmiljöprogrammet eller deltagare i projektgrupper går att finna i dokumentet.

Dessa kriterier har framtagits för att säkerhetsställa kunskapsunderlagens relevans för studiens frågeställningar. Som tidigare nämnts kan kommunomfattande underlag som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram även erhålla andra titlar än just kulturmiljöprogram, men för att begränsa urvalet samt stärka fokuset på just kommunala kulturmiljöprogram som begrepp har sådana underlag inte inkluderats. Att kulturmiljöprogrammen ska fastställts eller framtagits inom de senaste tio åren motiveras av att underlagen bör uppfylla en viss grad av aktualitet samt att de personer som varit med i framtagandeprocessen ska vara lättare att lokera. Rekryteringen av respondenter till enkät- och intervjustudien utgick från de personer som

presenterats som upphovspersoner eller projektgruppsdeltagare i de undersökta kulturmiljöprogrammen, därav är att dessa går att finnas ett av kriterierna för urvalet.

Uppsatsen ämnar *inte* ta upp eller närmare undersöka hur kommunerna använder sig av kulturmiljöprogrammen, vilka byggnader/miljöer som lyfts i programmen och varför eller hur omfattande kunskapsunderlaget är utan fokuserar helt och hållet på framtagandeprocessen.

4.2 Dokumentstudie med innehållsanalys

En dokumentstudie har genomförts av de utvalda kulturmiljöprogrammen för att urskilja hur framtagandeprocess, medborgardeltagande och metod skildras i dokumenten samt av Riksantikvarieämbetet och Boverkets hemsidor för att urskilja om de berör framtagandeprocessen av kulturmiljöprogram. En dokumentstudie används för att samla in data och analysera skriftliga källor för att undersöka en viss fråga. I denna studie genomfördes en kvalitativ innehållsanalys, som utgör en mer detaljerad och djupgående analys av dokumenten för att identifiera viktiga teman och betydelser. Metoden innebär en noggrann genomläsning och bedömning av det undersökta materialet för att identifiera teman, mönster och betydelser som sedan kan kategoriseras och sammanfattas i form av beskrivningar eller citat. Denna metod har vissa begränsningar, exempelvis i form av att dokument kan sakna viktig information eller vara partiska, vilket gör det svårt att bedöma dokumentets tillförlitlighet och validitet (Bryman, 2016, s. 678- 681). För att reducera sådana begränsningar har studien kompletterats med enkät- och intervjustudier.

De dokument som ingick i studien var:

Kulturmiljöprogram

<i>Avsändare</i>	<i>Titel</i>	<i>Utformning</i>
Haninge kommun	KULTURMILJÖPROGRAM 2020-2030	Pdf-format i fyra delar: Kulturmiljöprogram styrdokument, Kulturhistorisk översikt, Kulturmiljövård i Haninge kommun, Haninges karaktärsmiljöer.
Degerfors kommun	Kulturmiljöprogram : Degerfors kommun	Ett samlat dokument i pdf-format.
Säter kommun	Kulturmiljöwebben för Sätters kommun	Hemsida med nio underrubriker: Om kulturmiljöprogrammet, Kulturmiljökartan,

		Bevara och utveckla, Kulturhistorisk översikt, Landskap och byggnadstradition, Säter stad och socken, Silvberg, Särskilt värdefulla områden - Stora Skedvi, Gustafs.
Halmstad kommun	Halmstads kulturmiljöprogram	Pdf-format i två delar: Kulturmiljöprogram för HALMSTADS KOMMUN, Kulturmiljöprogram för HALMSTADS STAD.
Hylte kommun	KULTURMILJÖPROGRAM FÖR HYLTE KOMMUN	Ett samlat dokument i pdf-format.
Östersund kommun	Kulturmiljöprogrammet	Hemsida med sju underrubriker; Östersunds stad, Östersunds centrum, Tätorter, Landsbygden, Samiska kulturmiljöer, Om kulturmiljöer, Om kulturmiljöprogrammet, varav samtliga har tre till elva följande underrubriker.

Hemsidor

<i>Avsändare</i>	<i>Titel</i>	<i>Webbadress</i>
Boverket	PBL Kunskapsbanken	https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/
Riksantikvarieämbetet	Startsida	https://www.raa.se/

4.3 Enkät- och intervjustudie

Rekryteringen av respondenter till enkät- och intervjustudien skedde genom mailutskick till de som presenterats som projektgruppsdeltagare eller författare i de undersökta

kulturmiljöprogrammen. Att urvalet inte var slumpmässigt samt att respondenterna själva valde att delta kan ha påverkat studiens resultat. Det finns en risk i att de som valde att delta i studien uppfattade forskningsområdet som intressant vilket kan betyda att de redan på förhand hade starka åsikter kring ämnet.

Frågorna för enkäten samt intervjuerna grundades i den teoretiska referensram som presenteras i avsnitt 3 samt den tidigare forskning som presenteras i avsnitt 2. Eftersom uppsatsens forskningsfrågor kan ses påverkad av politiska värderingar eftersträvades ett neutralt förhållningssätt i utformandet av intervjuguide samt enkätfrågor.

Ett problem med enkät- och intervjustudier är att de är beroende av de utvalda individernas villighet att svara på frågorna (Patel & Davidson, 2019, s. 96), något som visat sig utgöra vissa problem under studiens gång, främst på grund av den avgränsade urvalsgruppen. Enkäter är snabbare att administrera än intervjuer (Bryman, 2016, s. 287), vilket är varför fler enkäter skickats ut än intervjuer genomförts.

4.3.1 Enkät

Att tillämpa en enkätstudie motiveras med att det ger möjlighet att nå ut till ett spritt geografiskt område vid ett och samma tillfälle samt att det medger en flexibilitet där respondenterna kan bestämma när, var och hur de vill svara på enkäten. Dessutom riskerar inte respondenterna att bli påverkade av forskaren vid enkätundersökningar, vilket kan förekomma vid intervjuer. Dock ökar risken för bortfall, jämfört med en kvalitativ metod som intervju samt att möjligheten till att fastställa att rätt person faktiskt svarat på enkäten går förlorad vilket också kan påverka resultatet (Bryman, 2016, s. 288-291). Respondenterna för denna studie har emellertid handplockats, vilket minskar risken för att "fel personer" svarar på enkäten. En annan faktor som kan påverka enkätens resultat är att respondenterna kan se hela enkäten och gå fram och tillbaka mellan frågor, på så sätt kan respondenterna anpassa svaren så att de olika variablerna inte studeras oberoende av varandra. Enkäter ger inte heller möjlighet för forskaren att ställa följdfrågor eller förtydliga eventuella frågetecken som uppstår (Patel & Davidson, 2019, s. 96).

Mailutskicket till enkätrespondenterna innehöll ett kort missivbrev (se bilaga 1) med en komprimerad presentation om studien samt en länk till enkäten. Medverkan i studien var frivillig och anonym. Totalt kontaktades 44 personer och 19 svarade på enkäten inom tiden för studien (2024-04-22 till 2024-05-06). För utformningen av enkäten användes det webbaserade enkätverktyget *Microsoft Forms* som finns tillgängligt för studenter vid Göteborgs universitet. Pilotenkäter skapades och skickades ut till andra studenter vid Bebyggelseantikvariska programmet samt till handledaren för uppsatsen innan slutversionen skickades ut till respondenterna. Detta i syfte att granska språket samt utformningen av frågorna, för att minska risken för att frågorna går att tolkas på olika sätt eller kräver förtydligande.

Enkäten bestod av 22-25 frågor, beroende på svar, då två frågor genererade följdfrågor (se bilaga 2). Enkäten inleddes med grundläggande sakfrågor för att sedermera övergå i attityd- och åsiktsfrågor. Enkäten består främst av slutna frågor för att öka svarsdeltagandet, då detta kräver mindre av respondenten (Bryman, 2016, s. 287). Vidare presenteras även ett antal öppna frågor för att lämna utrymme för respondenterna att använda egna ord, inte begränsas av svarsalternativ samt ge svar på frågor vars respons är svår att förutse.

Enkätsvaren delades in i respondenter från större och mindre kommuner för att sedermera omvandlas till diagram och tabeller. Vissa diagram visar data för svar från samtliga respondenter då svaren inte ansågs tillföra skillnader och likheter mellan större och mindre kommuner, utan mer representerade en generell syn eller en bild av respondenterna. Senare tematiserades svaren utifrån om de behandlade framtagandeprocessen eller medborgardeltagande.

4.3.2 Intervju

Enkätstudien kompletterades med en intervjustudie för att samla in mer djupgående information än enkätformatet tillåter. Intervjustudien har genomförts med semistrukturerade intervjuer, för att kunna upprätthålla en viss grad av flexibilitet och fånga upp nyanser samt ställa följdfrågor under intervjuens gång (Bryman, 2016, s. 561-563). En svårighet som kan uppstå med semistrukturerade intervjuer är att dessa ger begränsade möjligheter för att finna en struktur i den insamlade empirin (Bryman, 2016, s. 259), men eftersom att studien är begränsad till ett tämligen litet omfång har detta inte blivit ett påtagligt problem.

Samtliga intervjuer genomfördes via videosamtal på Microsoft Teams. Detta för att underlätta medverkan för intervjurespondenterna, eftersom att genomföra intervjuerna på Teams medför att personer som annars hade uteblivit kan delta (Bryman, 2016, s. 593). Intervjuens utkomst ska inte heller påverkas markant av att mötas över videosamtal, då det inte finns något som tyder på att respondenten skulle få mindre tillit till intervjuaren vid digitala intervjuer än vid fysiska. En nackdel med digitala intervjuer kan vara att interaktionen intervjuaren och respondenten emellan försämras något då det blir svårare att tolka kroppsspråk och tyda det som sägs mellan raderna (Bryman, 2016, s. 584), ett problem som bör förmildras av videosamtal. Intervjuerna spelades in och transkriberades efter intervjurespondenternas godkännande. Samtliga intervjurespondenter har anonymiserats då deras karaktär och personuppgifter inte är av relevans för resultatet.

Intervjurespondenterna valdes ut baserat på ansvar utifrån hur de presenterades i de undersökta kulturmiljöprogrammen, exempelvis som *Projektledare* eller helt enkelt i vilken ordning de presenteras som författare. Tanken var att genomföra en intervju per utvalt kulturmiljöprogram. Initialt skickades ett mail ut med förfrågan om intervju samt kort

information om hur det skulle gå till väga. Om intervjurespondenten tackade ja presenterades mer information kring intervjuens utformning och tillvägagångssätt. Totalt kontaktades 8 personer och 4 valde att ställa upp på en intervju.

En intervjuguide utformades (se bilaga 3) där frågorna tematiserades utifrån studiens två huvudämnen: kulturmiljöprogram och medborgardeltagande. Genom att använda en intervjuguide har en viss grad av struktur upprätthållits, vilket underlättar för analysen av materialet utan att äventyra flexibiliteten. Intervjusvaren har efter transkribering och granskning tematiserats, där svaren delades in efter om de behandlade framtagandeprocessen eller medborgardeltagande.

5. Resultat och analys

I det här kapitlet redovisas studiens empiriska material. De huvudteman som identifierats och som utgör grunden för detta kapitel är *framtagandeprocessen*, *medborgardeltagande - nulägesbild* och *medborgardeltagande - tankar och visioner*.

5.1 Allmänt om respondenterna

5.1.1 Allmänt om enkätrespondenter

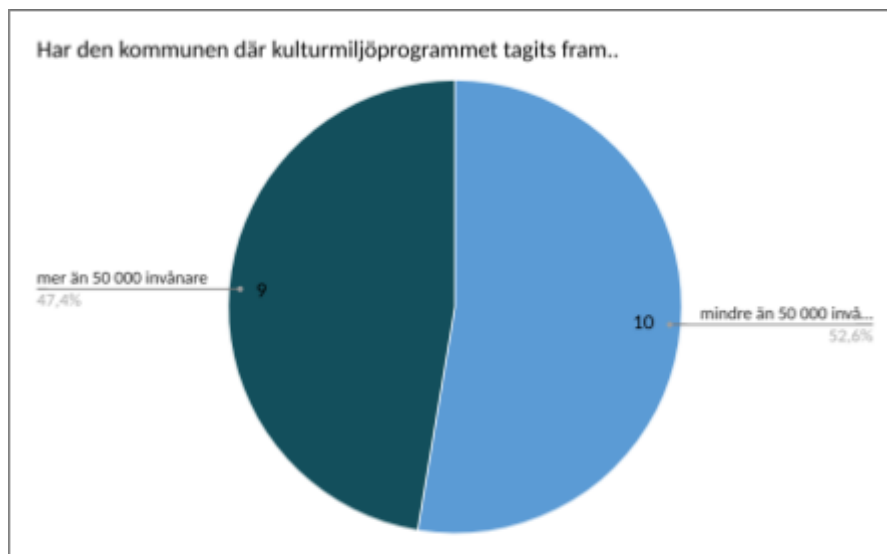


Fig 3: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Har den kommunen där kulturmiljöprogrammet tagits fram.." för samtliga respondenter.

Totalt registrerades 19 svar från enkäten där 9 respondenter (47,4%) varit delaktiga i arbetet med kulturmiljöprogram i en större kommun och 10 respondenter (52,6%) varit delaktiga i arbetet med kulturmiljöprogram i en mindre kommun (se fig. 3).

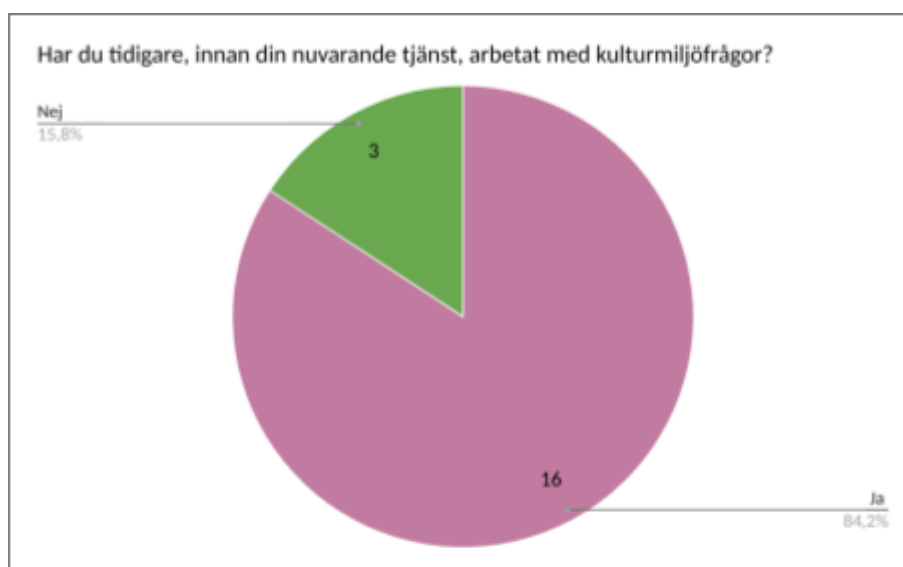


Fig 4: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Har du tidigare, innan din nuvarande tjänst, arbetat med kulturmiljöfrågor?" för samtliga respondenter.

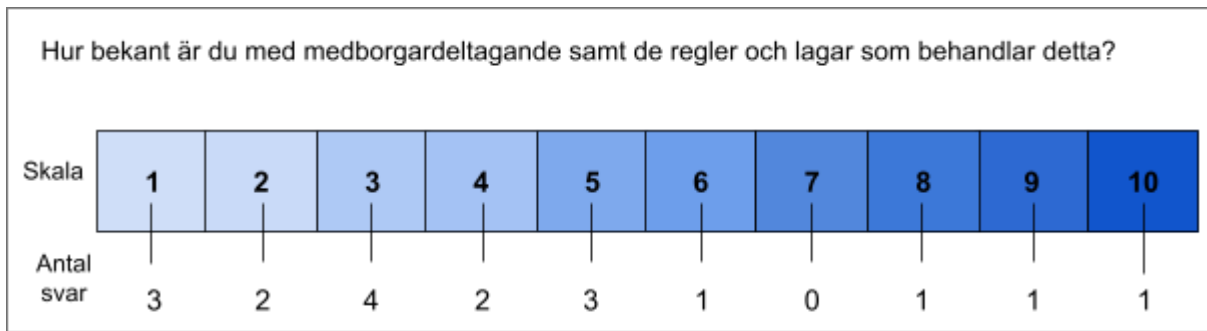


Fig 5: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Hur bekant är du med medborgardeltagande samt de regler och lagar som behandlar detta?" för samtliga respondenter.

Majoriteten av respondenterna (84,2%) har tidigare arbetat med kulturmiljöfrågor (se fig. 4). När respondenterna fick fylla i på en skala från 1 till 10 hur bekanta de var med medborgardeltagande samt de lagar och regler som behandlar detta, hamnar dock majoriteten av svaren (73,7%) på den negativa delen av skalan (se fig. 5).

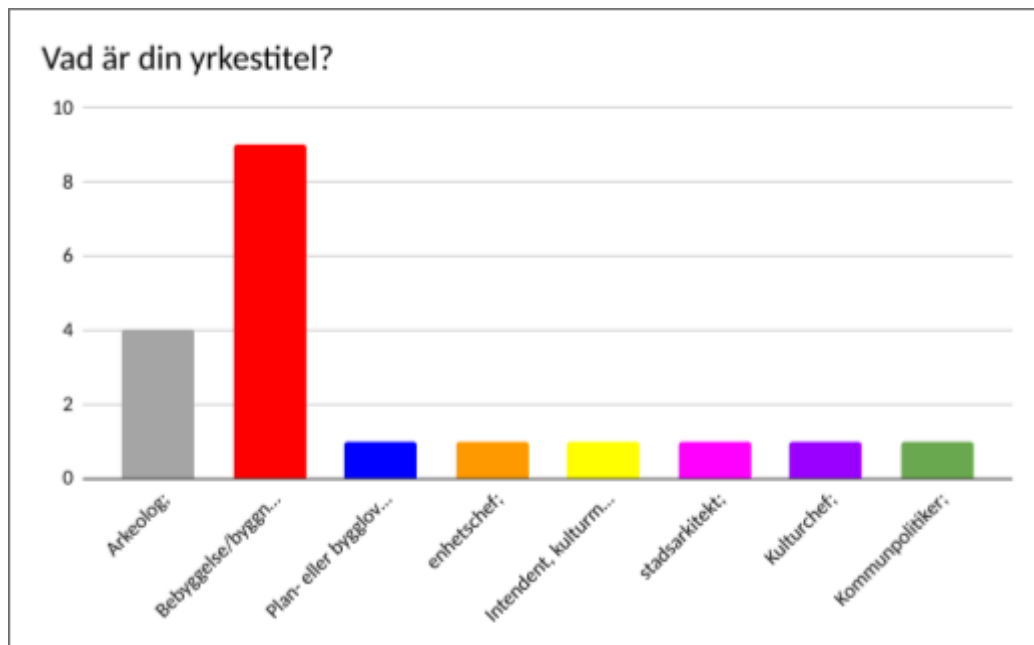


Fig 6: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Vad är din yrkestitel?" för samtliga respondenter.

Andelen respondenter som var bebyggelse/byggnadsantikvarier (47,3%) var klart övervägande andra yrken, följt av andelen som utgjordes av arkeologer (21%) (se fig. 6). Samtliga andra yrken utgjorde ca 5% av respondenterna. Dessa resultat förklarar troligtvis den höga erfarenheten av kulturmiljöfrågor samt den låga kännedomen av medborgardeltagande och dess lagar eller regler.

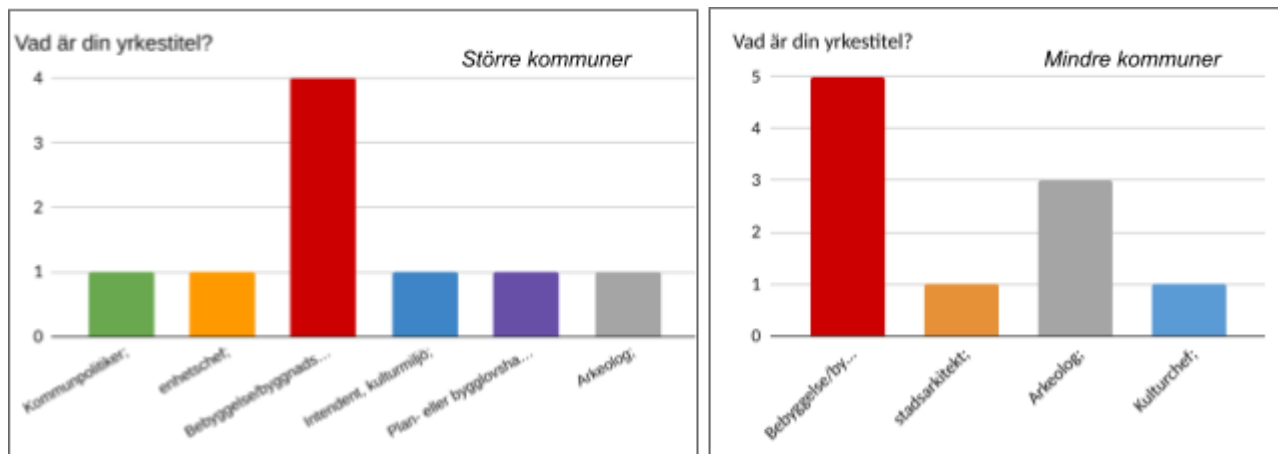


Fig 7: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Vad är din yrkestitel?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

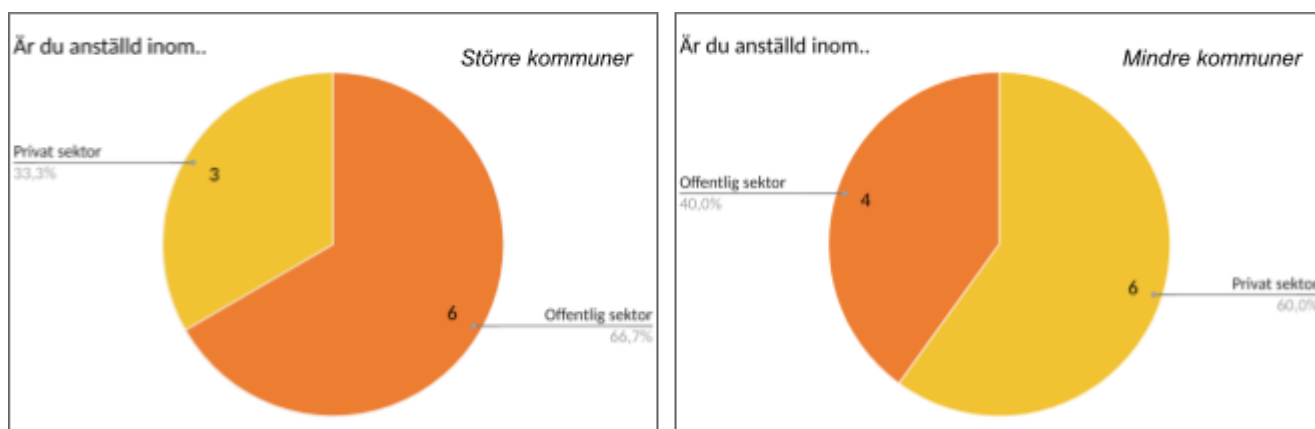


Fig 8: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Är du anställd inom.." för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Variationen av yrkestitlar var högre bland respondenterna från de större kommunerna, där sex yrkestitlar förekom till skillnad från respondenterna från mindre kommuner där fyra yrkestitlar förekom (se fig. 7). Andelen inom offentlig sektor var högre bland de respondenter som var delaktiga i framtagandet av ett kommunalt kulturmiljöprogram i större kommuner medan fler respondenter från mindre kommuner var anställda inom privat sektor (se fig. 8).

5.1.2 Allmänt om intervjurespondenter

Fyra intervjuer genomfördes under perioden 6-10 maj. Intervjuer genomfördes med en kommunanställd antikvarie, med en antikvarie inom privat sektor som arbetat med kulturmiljöprogrammet som konsult för kommunen, med en antikvarie vid ett länsmuseum som arbetat med kulturmiljöprogrammet som konsult för kommunen samt med en förvaltningschef vid kommunen. Tre av intervjurespondenterna har arbetat med kulturmiljöprogram i större kommuner och en i en mindre kommun. Hädanefter kommer

intervjurespondenterna refereras till som intervjupersoner i resultatavsnittet för att undvika sammanblandning mellan enkät- och intervjurespondenter.

5.2 Framtagandeprocessen

Varken Riksantikvarieämbetet eller Boverket har någon information tillgänglig för hur kulturmiljöprogram bör utformas eller tas fram på deras hemsidor. Riksantikvarieämbetet har däremot en publicerad vägledning för “program för kulturminnesvård”, som kan ses som föregångare till kulturmiljöprogram, från 1984 (Riksantikvarieämbetet, 1984). Fyra enkätresponenter (21,1%) har dock angett att det finns statligt sammanställda riktlinjer/vägledningar (se fig. 9). Dessa respondenter har yrkestitlarna arkeolog, bebyggelse/byggnadsantikvarie, plan- eller bygglovshandläggare samt enhetschef. Majoriteten av respondenterna (63,2%) anger dock att det inte finns statligt sammanställda riktlinjer/vägledningar medan 15,8% svarar *Vet ej*.

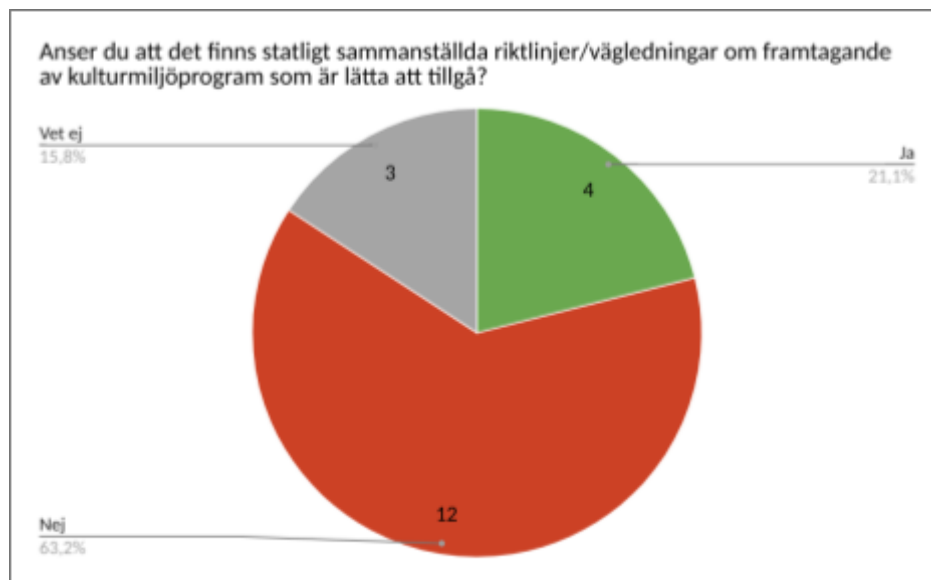


Fig 9: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Anser du att det finns statligt sammanställda riktlinjer/vägledningar om framtagande av kulturmiljöprogram som är lätta att tillgå?” för samtliga respondenter.

Boverket ger som sagt ingen vägledning i hur kulturmiljöprogrammen ska utformas utan hänvisar endast till exempel på kommunala kulturmiljöprogram som har bedömts intressanta utifrån hur de hanterar kulturvärden. De menar att bedömningen har baserats på förhållningssätt, utgångspunkter eller andra aspekter samt att urvalet i huvudsak utgår från tips (Boverket, u.å-c). Dock fastställer Boverket (Boverket, u.å-d) att kommuner får ange mål och utgångspunkter för planarbetet i särskilda program. Hur dessa program ska tas fram avgör kommunerna själva och kommunens bedömning av om ett program ska upprättas är ett ställningstagande som inte kan överprövas. Vidare sammanfattar Boverket de paragrafer i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) som berör program:

- “Plan- och bygglag (2010:900) 5 kap. 10 §

Det kan vara en fördel att upprätta ett program inför komplicerade planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen. Program kan upprättas för ett större område, till exempel en stadsdel, som underlag för flera framtida detaljplaner inom området. Programsamrådet innebär då en möjlighet för kommunen att på ett tidigt stadium lyfta frågor om olika alternativa lösningar. (jfr prop. 2009/10:170 sid. 235 f)
(...)

- Programmet är i huvudsak ett skriftligt dokument, men innehåller ofta kartor, bilder och andra illustrationer för att tydliggöra förhållanden och olika förslag. När ett program utarbetas ska kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Kända sakägare, boende som berörs med flera, ska också beredas tillfälle till samråd. Hur samrådet ska gå till är inte reglerat i plan- och bygglagen.
(...)
- Plan- och bygglag (2010:900) 5 kap. 11 a §
Om ett program har upprättats ska detta redovisas vid samrådet om förslaget till detaljplan.”(Boverket, u.å-c).

Enligt Boverket (A. Svensson, personlig kommunikation 29 april, 2024) finns det inte någon specifik process för hur kulturmiljöprogram tas fram, utan de menar att det beror på i vilket sammanhang kommuner tar fram det. Boverket anser att om kulturmiljöprogrammet blir en del av översiktsplanen omfattas det av den fastställda processen för hur översiktsplaner tas fram. De menar att om kulturmiljöprogrammet endast utgör ett kunskapsunderlag behövs ingen förankring samt att det inte finns några krav om att besluta om det politiskt. Vidare anser Boverket att det alltid är fördelaktigt med förankring, oavsett juridisk process, för att sprida kunskap och förståelse vilket gör att kommunens ställningstaganden blir mer förutsägbara och transparenta (A. Svensson, personlig kommunikation 29 april, 2024).

Riksantikvarieämbetet (J. Aspfors, personlig kommunikation 15 maj, 2024) bekräftar att de inte har någon aktuell vägledning i nuläget men menar att de har ökat fokus på den kommunala kulturmiljövården under senare år samt att det finns en viljeriktning att ta tag i frågan.

En av intervjupersonerna uttrycker att det är något uppseendeväckande att det inte finns några statliga riktlinjer för kulturmiljöprogram trots att det är ett vanligt inslag i dagens kulturmiljöplanering:

“Ja, men det är väl väldigt styvmoderligt behandlat av både Boverket och Riksantikvarieämbetet ändå tycker jag.”

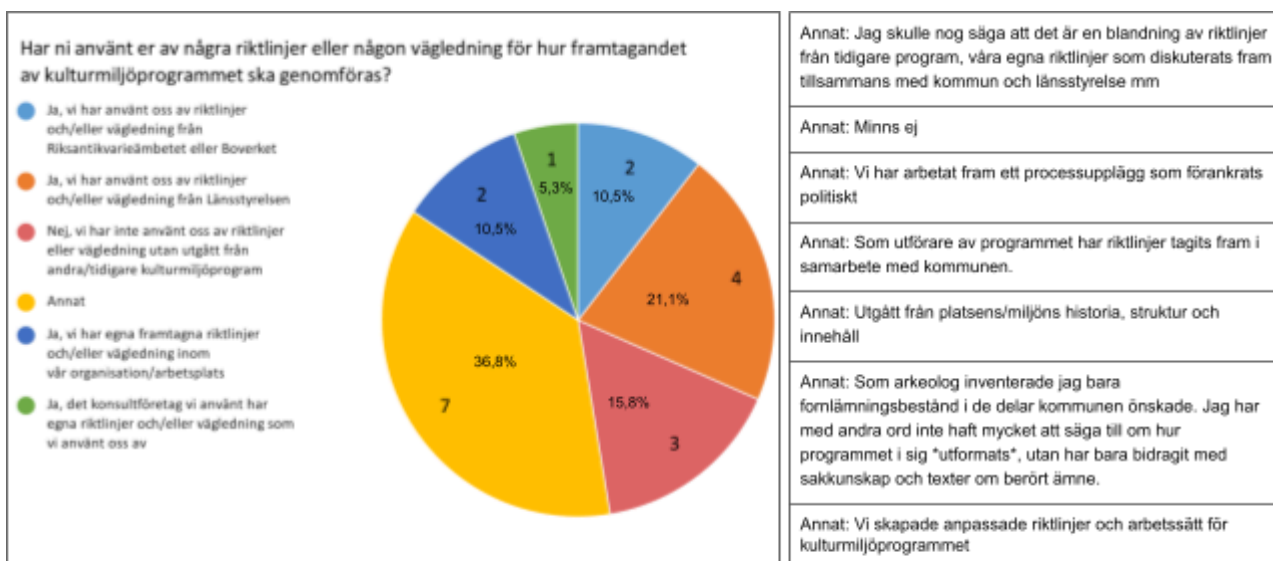


Fig 10: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Har ni använt er av några riktlinjer eller någon vägledning för hur framtagandet av kulturmiljöprogram ska genomföras?" för samtliga respondenter.

Även på enkätfrågan "Har ni använt er av några riktlinjer eller någon vägledning för hur framtagandet av kulturmiljöprogrammet ska genomföras?" (se fig. 10) anger 2 respondenter (10,5%) att de använt sig av riktlinjer och/eller vägledning från Riksantikvarieämbetet eller Boverket. Dessa respondenter har yrkestitlarna kommunpolitiker och arkeolog. 21,1% anger att de använt sig av riktlinjer/vägledning från Länsstyrelsen, 15,6% anger att de utgått från tidigare kulturmiljöprogram, 10,5% anger att de har egna riktlinjer inom organisationen och 5,3% anger att det konsultföretag vi använt har egna riktlinjer/vägledning som använts. Majoriteten av respondenterna (36,8%) har angett svaret "Annat" (se fig. 10).

Intervjuerna vittnade om en stor skillnad i arbetssätt. Ingen av intervjupersonerna anger att de använt sig av några riktlinjer, vare sig från kommun, länsstyrelse, myndighet eller den egna organisationen. De intervjupersoner som arbetar på konsultuppdrag menar båda att ramarna för upphandlingen från kommunen utgör de främsta riktlinjerna för hur framtagandeprocessen ser ut. Samtliga intervjupersoner anser att det framarbetas någon form av egen modell för arbetet med kulturmiljöprogrammet. Detta uttrycks bland annat på följande vis:

"Man kan säga att det blir som en blandning av kommunen vi jobbar förs önskemål och liksom vårt arbetssätt och ofta då den länsstyrelse som kommunen ligger i, som medfinansierar kulturmiljöprogrammet i princip alla gånger."

En intervjuperson framhåller även att kulturmiljöprogram ofta tas fram i samband med arbetet att ta fram en ny översiktsplan, vilket således ger någon slags styrning gällande nivå och inriktning på arbetet. En av intervjupersonerna påpekar att den inte ser avsaknaden av

riktlinjer som svårnavigerat idag, men att det krävdes erfarna kollegor första gången den var med i framtagandet av ett kulturmiljöprogram.

Detaljnivån i framskrivning av metod i kulturmiljöprogrammen varierar. Metodelarnas omfång och utformning varierar kraftigt. Tre av de sex undersökta kommunerna skriver fram i dokumenten att de antagits politiskt. Främst presenteras avgränsningar, disposition, läsanvisningar, kunskapsunderlag och premisser för värdering. Flera av kulturmiljöprogrammen redogör för hur inventeringen av värdefulla kulturmiljöer utförts. Inget av kulturmiljöprogrammen beskriver hela framtagningsprocessen från beslut till färdigställt dokument.

5.3 Medborgardeltagande - nulägesbild

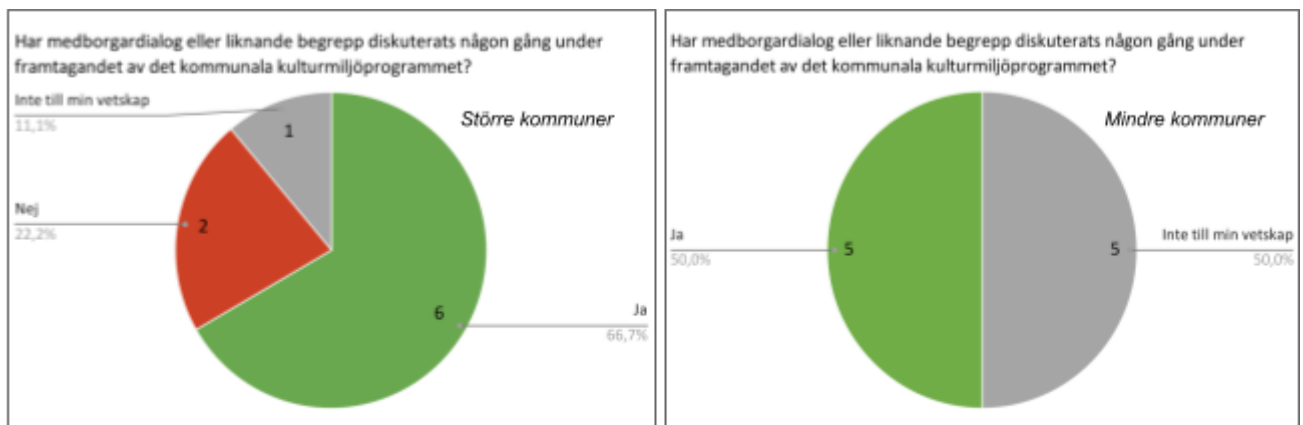


Fig 11: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Har medborgardeltagande eller liknande begrepp diskuterats någon gång under framtagandet av det kommunala kulturmiljöprogrammet?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På enkätfrågan "Har medborgardeltagande eller liknande begrepp diskuterats någon gång under framtagandet av det kommunala kulturmiljöprogrammet?" (se fig. 11) svarar majoriteten av respondenterna från större kommuner (66,7%), samt hälften av respondenterna från mindre kommuner (50%) *Ja*. I de mindre kommunerna svarar den andra hälften *Inte till min vetskap* medan 22,% av respondenterna från större kommuner svarar *Nej* och 11,1% svarar *Inte till min vetskap*.

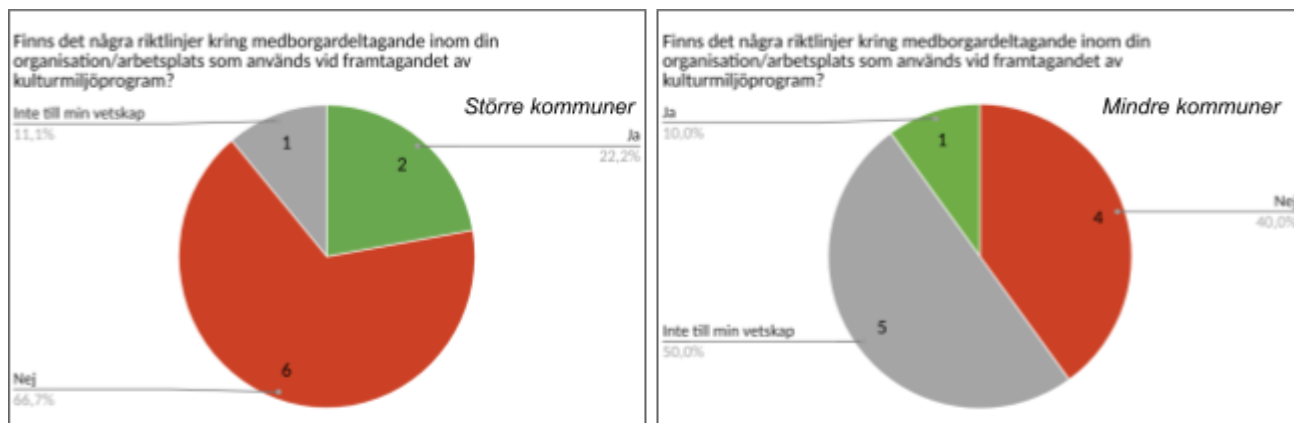


Fig 12: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Finns det några riktlinjer kring medborgardeltagande inom din organisation/arbetsplats som används vid framtagandet av kulturmiljöprogram?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Av intervjuerna framgår att endast en av intervjupersonerna varit med i framtagandet av ett kulturmiljöprogram där medborgardeltagande har diskuterats eller förekommit.

Majoriteten av respondenterna från större kommuner (66,7%) anger att det inte används några riktlinjer från organisationen/arbetsplatsen kring medborgardeltagande vid framtagandet av kulturmiljöprogram (se fig. 12). Hälften av respondenterna från mindre kommuner (50%) anger att de inte vet, medan 40% anger att några sådana riktlinjer inte används. Två respondenter från de större kommunerna (22,2%) anger att sådana riktlinjer finns och används vid framtagandet av kulturmiljöprogram, motsvarande siffra för de mindre kommunerna är en respondent (10%). En respondent från de större kommunerna (11,1%) anger att den inte vet.

Av intervjuerna framgick att ingen av intervjupersonerna upplever att det finns några riktlinjer kring medborgardeltagande inom den egna organisationen som använts vid framtagandet av kulturmiljöprogram. En av intervjupersonerna var delaktig i ett kulturmiljöprogram där medborgardeltagande förekom, det efterfrågades då av kommunen men kommunen gav konsulterna fria tyglar för hur detta skulle gå till.

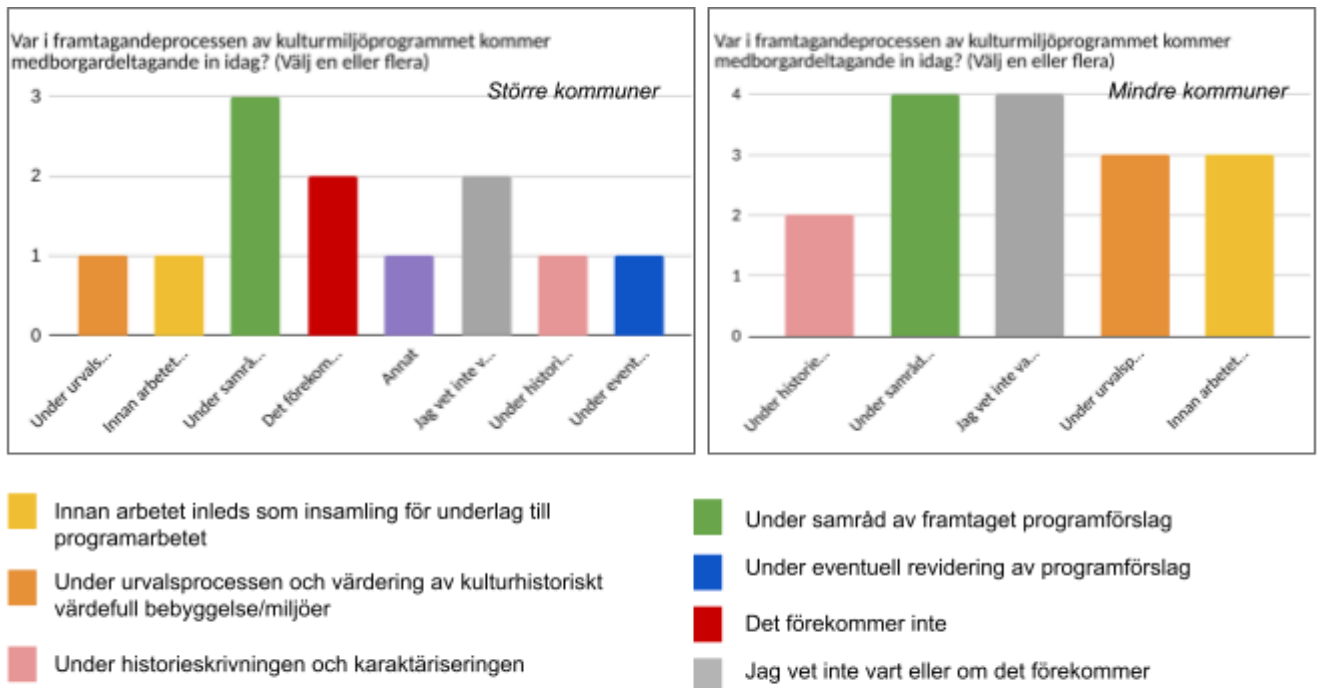


Fig 13: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Var i framtagandeprocessen av kulturmiljöprogrammet kommer medborgardeltagande in idag?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

När medborgardeltagande kommer in i framtagandeprocessen av kulturmiljöprogram varierar. Respondenterna från de större kommunerna visar på en större variation av steg där medborgardeltagande inkorporeras (se fig. 13). I såväl de stora som de mindre kommunerna anger flest respondenter att medborgardeltagandet kommer in under samråd av framtaget programförslag, i de mindre kommunerna anger lika många dock att de inte vet var eller om medborgardeltagande förekommer. Två respondenter från de större kommunerna anger att medborgardeltagande inte förekommer och två anger att de inte vet var eller om det förekommer (se fig. 13).

Tre av fyra intervjupersoner uttrycker en stor osäkerhet kring om medborgardeltagande förekommit och anger att kulturmiljöprogrammet har eller eventuellt har varit med som underlag vid samråd av översiktsplan men inte separat. En intervjuperson anger dock att dialogtillfällen arrangerades under framtagandeprocessen för kulturmiljöprogrammet, efter att ett första preliminärt urval gjorts.



Fig 14: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?" från respondenter för större respektive mindre kommuner.

Större kommuner	Mindre kommuner
Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?	Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?
Annat: Det existerar inte	Annat: Som referenspersoner som bidrar med historik, historiska foton osv. Korrekturläsning.
Annat: Man informeras och "bjuds" in till dialog via nåt väl dold anslag - men hur många når en sådan inbjudan?	Annat: Förstår inte frågan.

Fig 15: Tabeller som redogör fritext svar från alternativet "Annat:" på frågan "Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan hur medborgardeltagandet ser ut idag (se fig. 14) anger flest respondenter från både de större och mindre kommunerna att medborgarna informeras om att ett kulturmiljöprogram ska tas fram samt att de inte vet hur medborgardeltagandet ser ut idag. Den respondent som angett flest svar för hur medborgardeltagandet ser ut, en respondent från en större kommun, har tidigare i enkäten angett att den endast var involverad i ett steg i kulturmiljöprogrammet. Två respondenter från större kommuner och två från mindre kommuner har angett svarsalternativet annat, svaren redogörs i figur 15. Svaren visar att respondenterna från de större kommunerna ser kritiskt på hur medborgardeltagandet ser ut idag samt att respondenterna från de mindre kommunerna uttrycker en osäkerhet eller avstånd från frågan.

Av intervjupersonerna var som tidigare nämnt endast en involverad i medborgardeltagandeprocesser, där två dialogtillfällen arrangerades efter att ett första preliminärt urval sammanställts. Dessa dialogtillfällen blev dock inte så lyckade som respondenten önskat då få personer deltog och träffarna fick mer av en informerade karaktär

då medborgarna saknade kunskap kring vad ett kulturmiljöprogram var samt vad de kunde tillföra till detta.

Av dokumentstudierna framgår att endast ett kulturmiljöprogram lyfter medborgardeltagande. Där nämns de dialogtillfällen som förekom under programmets framtagande. De beskrivs som två dialogtillfällen med fokus på kulturmiljöprogrammet där allmänheten bjöds in att delta för att få information om det pågående arbetet och för att dela med sig av kunskap och tankar om kommunens kulturmiljöer. Utöver detta har två andra kulturmiljöprogram med i själva dokumentet att programmet kommit till samråd, där ett av dokumenten bifogat en samrådsredogörelse. Samrådsredogörelsen visar att två offentliga samrådsmöten har hållits, för allmänheten och för fastighetsägare/affärsidkare, där två personer deltog på vardera möte.

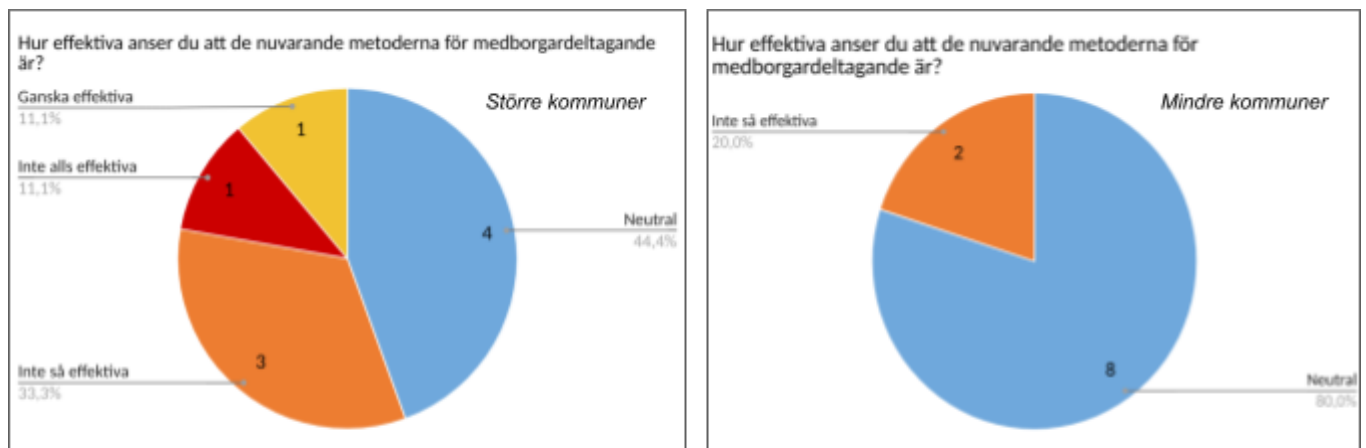


Fig 16: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Hur effektiva anser du att de nuvarande metoderna för medborgardeltagande är?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan hur effektiva respondenterna anser att de nuvarande metoderna för medborgardeltagande är har flest respondenter från både större och mindre kommuner angett att de är neutrala i frågan (se fig. 16). Från de mindre kommunerna anger 80% av respondenterna att de är neutrala och 20% att metoderna inte är så effektiva. Från de större kommunerna anger 44,4% av respondenterna att de är neutrala, 33,3% att metoderna inte är så effektiva, 11,1% att de inte alls är effektiva och 11,1% att de är ganska effektiva.

Den intervjuperson som var delaktig i dialogtillfällen ansåg att dessa tillfällen inte blev som de tänkt sig. Detta uttrycks bland annat på följande vis:

“Jag tycker att det är lite svårt att prata om medborgardialog, utan det blir ju mer en liksom.. Vad ska man säga? En strukturerad förankring av materialet som man tar fram väldigt mycket. Annars måste man jobba så väldigt tidigt och strukturera det på ett helt annat sätt än vad som är möjligt inom ramen för ett kulturmiljöprogram-arbete. Så ganska mycket var ju liksom att också förklara: Vad vad tusan är ett kulturmiljöprogram? Vem är det här till för? Vad är det för dokument? Vad innebär det för dig som berörd fastighetsägare eller som intresserad allmänhet?”

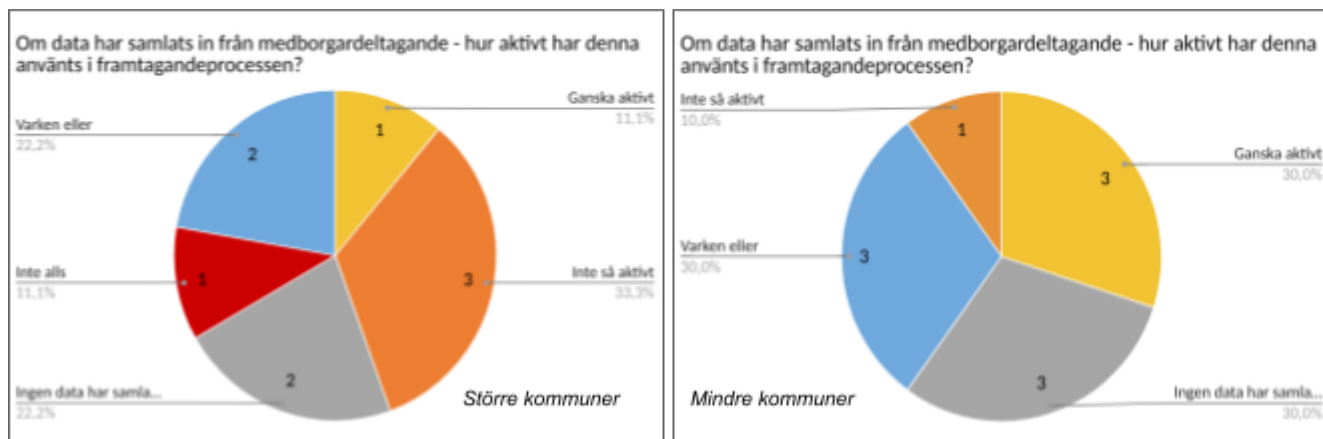


Fig 17: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Om data har samlats in från medborgardeltagande - hur aktivt har denna använts i framtagandeprocessen?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan "Om data har samlats in från medborgardeltagande - hur aktivt har denna använts i framtagandeprocessen?" skiljer sig svaren åt från de större och mindre kommunerna (se fig. 17). 33,3% av respondenterna från de större kommunerna anger att data som samlats in från medborgardeltagande inte använts så aktivt, 22,2% anger att ingen data har samlats in, 22,2% är neutrala och har svarat *Varken eller*, 11,1% har angett att data har använts ganska aktivt och 11,1% anger att data som samlats in inte använts alls. 30% av respondenterna från de mindre kommunerna har angett att ingen data har samlats in från medborgardeltagande, 30% anger att insamlad data har använts ganska aktivt, 20% är neutrala och har svarat *Varken eller* och 10% har angett att data som samlats in inte använts så aktivt.

Den intervjuperson som arbetade med medborgardialoger angav att dessa genererade mer fördjupad kunskap om de redan utvalda kulturmiljöerna som sedan inarbetades i historiken i kulturmiljöprogrammet.

<i>Större kommuner</i>	<i>Mindre kommuner</i>
Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?	Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?
Dialogmöten	Träffar med hembygdsföreningar. Presentation av färdigt material dit allmänheten bjöds in av kommunen.
Inbjudan till dialog	Fysiska möten av olika slag
Har ny anställning sedan några månader så jag har inte satt mig in det, men det finns sådan sådan kompetens inom företaget	Inga metoder. Det ingår inte i mitt arbete med kulturmiljöprogram. Det ankommer på kommunen.
Vi jobbar inte med det just nu.	Min del av arbetet med KMP var inte publik så min insyn i kontakter med medborgare eller kommun är låg
Lyfter den ofta. Exempelvis framför "expertrollen" som vi antikvarier ofta gömmer oss bakom - till gagn för ingen	
Kommunikation via utskick och hemsida samt press	
Förslag om medborgardeltagande till beställare	
I arbetet med just "kulturmiljöprogrammet" kan jag inte svara på denna fråga, eftersom vi som arkeologer anställda hos privat arbetsgivare (dvs ej anställda hos berörd kommun) endast utfört uppdraget på konsultbasis. Frånsett kulturmiljöprogrammet har jag dock väldigt mycket kontakt med allmänheten, då jag står för mycket av den publika verksamheten och förmedlingen hos min arbetsgivare, men det är ju en annan sak och berör inte kulturmiljöprogrammet vi var behjälpliga med sakkunskap till.	

Fig 18: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan "Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan "Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?" svarade åtta respondenter från större kommuner och fyra respondenter från mindre kommuner (se fig. 18). Fem av respondenterna indikerar att de inte arbetar med medborgardeltagande i sin nuvarande roll eller i arbetet med kulturmiljöprogrammet. Två respondenter lyfter dialoger och en anger fysiska möten av olika slag. Utöver detta anges kommunikation i form av utskick, träffar med hembygdsföreningar och presentation av färdigt material. En respondent anger att den föreslår medborgardeltagande till beställare och en annan att den ofta lyfter frågan samt riktar kritik mot expertrollen som antikvarie.

<i>Större kommuner</i>	<i>Mindre kommuner</i>
Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?	Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?
Så mycket regler så svårt att påverka	Kulturhistorisk värdering är ju knepigt när medborgare ska delta. Det är viktigt att ha tydliga riktlinjer för vad man kan ha dialog om och vad man inte kan ha dialog om.
Att avsätta tiden för dialoger hos medarbetare och kollegor	En kraftigt överdriven förväntan på vad som ryms inom budgeten, låg eller ingen initial förståelse för tidsåtgången/kostnaden för varje nedlagd timme för konsulten i uppdraget.
Det kan vara att man inte vill ha sitt hus/område utpekad i ett KMV-program. Att det innebär kostnader problem vid bygglov	Att få medborgarna att se möjligheten att vara med och påverka
Tidsbrist, att tiden som finns för att ta fram ett program inte rymmer medborgardeltagande.	Utmaning att få många medborgare att engagera sig.
Många. Bl a oförmågan att lyssna och ta in andra perspektiv på bebyggelse och miljöer	Min del av arbetet med KMP var inte publik så min insyn i kontakter med medborgare eller kommun är låg
Det är svårt att beräkna tid, svar kan dröja, viktigt att frågor ställs på ett sätt så att svaren tjänar ett syfte	

Fig 19: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan "Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan "Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?" svarade sex respondenter från större kommuner och fem respondenter från mindre kommuner (se fig. 19). Fyra respondenter lyfter tidsbrist/tidsåtgång som ett hinder för medborgardeltagande. Två respondenter lyfter utmaningen i att engagera medborgare och en lyfter att det kan finnas ett motstånd till att få sitt hus/område utpekad. Två respondenter lyfter kostnad och budgetfrågor. En respondent menar att det är mycket regler samt svårt att påverka och en annan menar att det finns en oförmåga att ta in andra perspektiv på bebyggelse och miljöer.

Intervjupersonerna uttryckte att ett generellt hinder för medborgardeltagande i arbetet med kulturmiljöprogram är att allmänheten inte är särskilt medvetna om kulturmiljöfrågor och att det blir meningslöst att ha ett medborgardeltagande kring kulturmiljöfrågor om de åsikter som samlas in inte berör det ämnet. En intervjuperson menar att den gängse synen på kulturvård är ganska begränsad till byggnader och objekt, därav är det en utmaning att tala om kulturmiljöer. En av intervjupersonerna menar att kommunen behöver vara tydligare i sitt arbete och informera om vad kulturmiljö är, varför de jobbar med det och hur.

Intervjupersonen menar vidare att för att kunna föra en dialog behövs det att folk vet vad det är man pratar om:

"Ja, vad är det? Exakt! Och vad har det för betydelse? När man pratar om det och dess betydelse så blir folk intresserade liksom, men det är inget man går och tänker på som privatperson eller om man inte jobbar med de frågorna"

Två intervjupersoner uttrycker även, likt en enkätrespondent, att det kan finnas ett motstånd från allmänheten för att deras område eller hus ska bli utpekade då det kan uppfattas leda till framtida besvär:

“Det finns ju också en rädsla då att “jag vill inte att ni k-märker mitt hus, jag vill kunna göra vad jag vill”, så det är ändå inte säkert att man får in det [åsikter om nya miljöer]”

“[Det kan väcka intresse] men även det motsatta tror jag att det finns... De som blir rädda och drar öronen till sig och tänker “vad ska dom göra? ska dom lägga en död hand över mitt hus och vårt område?””

Vidare lyfter intervjupersonerna att det är en ekonomisk fråga och att det handlar om tidspress samt att det måste finnas utrymme för medborgarna att faktiskt påverka resultatet, vilket försvaras av att den data som samlas in kan vara svår att omsätta i praktiken. Andra utmaningar som lyfts är representation där två intervjupersoner menar att det ofta kan vara samma personer som kommer till samråd eller dialogtillfällen och att det är svårt att hantera vilken form man ska använda för att nå ut till olika grupper.

5.4 Medborgardeltagande - föreställningar

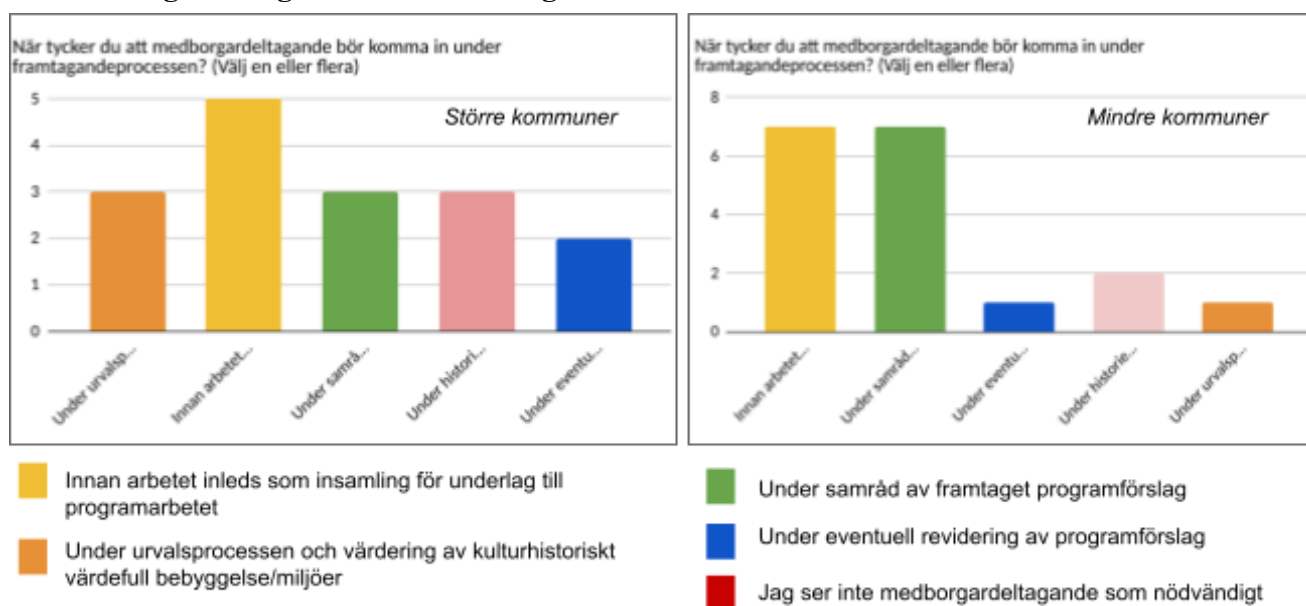


Fig 20: Diagram som visar sammanställd data för frågan “När tycker du att medborgardeltagande bör komma in under framtagandeprocessen?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Var respondenterna anser att medborgardeltagande bör komma in i processen skiljer sig från hur de tidigare angett att det förekommer idag. Flest respondenter, fem från de större kommunerna samt sju från de mindre, anger att medborgardeltagande bör förekomma innan

arbetet inleds som insamling för underlag till programarbetet (se fig. 20). Lika många respondenter från de mindre kommunerna anser även att medborgardeltagande bör komma in under samråd av framtaget planförslag. Respondenterna från de större kommunerna har angett en större spridning kring när medborgardeltagandet bör komma in. Ingen respondent har angett att de inte ser medborgardeltagande som nödvändigt (se fig. 20).

Av intervjuerna framgår att de intervjupersoner som arbetat som konsulter i framtagandet av ett kommunalt kulturmiljöprogram hade önskat ett förarbete från kommunens sida för att involvera medborgardeltagande då det ofta inte finns utrymme för detta i de avtal som tecknas med kommunen efter upphandling. En intervjuperson menar att medborgardeltagande kräver processarbeten i tidigt skede, vilket inte ryms inom ramen för det som upphandlas med kommunen. Båda intervjupersonerna anser vidare att om medborgardeltagande ska förekomma i själva arbetet med kulturmiljöprogrammet måste detta uttryckas från kommunens sida och ges utrymme i budget och tidsram.

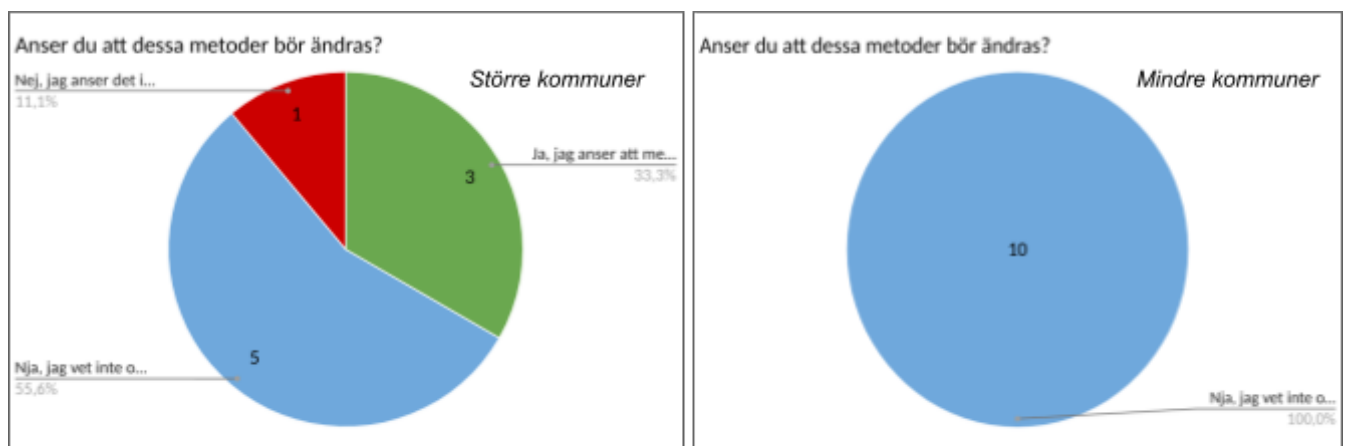


Fig 21: Diagram som visar sammanställd data för frågan "Anser du att dessa metoder bör ändras?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan om respondenterna anser att de nuvarande metoderna bör ändras är majoriteten från både större och mindre kommuner neutrala och har angett svaret *Nja, jag vet inte om de bör ändras* (se fig. 21). Samtliga respondenter från de mindre kommunerna (100%) anger att de är neutrala i frågan. 55,6% av respondenterna från de större kommunerna är neutrala, 33,3% anger att de anser att metoderna bör ändras och 11,1% anger att de inte anser att det är nödvändigt att ändra metoderna.

Varför bör dessa metoder förbättras?	Hur kan dessa metoder förbättras?
Större respekt för brukarperspektivet	Arbete med elever i skolan. Träffa olika målgrupper var och en för sig
För att de är för dåliga idag	Arbeta mer målinriktat för att nå ut med informationsinsamlandet och dialogen
Det används väldigt ojämnt, vissa arbetar mycket med det, med gott resultat, medan andra helt förbiser det	Lyft upp och förklara fördelarna, skapa tydliga och gärna enhetliga arbetsmetoder

Fig 22: Tabeller som redovisar svaren för följdfrågorna "Varför bör dessa metoder förbättras?" och "Hur kan dessa metoder förbättras?" för respondenter från större kommuner.

För de tre respondenter som angav att metoderna bör ändras presenterades två följdfrågor som redovisas i figur 22. Respondenterna anger att de nuvarande metoderna är “för dåliga”, inte har tillräcklig respekt för brukarperspektivet samt att de används i väldigt varierande grad. De anser att metoderna kan förbättras genom att arbeta med elever i skolan, träffa olika målgrupper separat, genom ett mer målinriktat arbete för att nå ut till allmänheten samt tydliggörande av fördelar med medborgardeltagande samt genom tydliga och enhetliga arbetsmetoder.

Intervjupersonen som var delaktig i dialogtillfällena menar att dessa tillfällen misslyckades på grund av att informationen och annonseringen kring dem var bristfällig samt att det inte fanns ett tillräckligt stort utrymme för att vidare arbeta med medborgardialog efter detta. Något som konsulterna uttryckte till kommunen i efterhand.

<i>Större kommuner</i>	<i>Mindre kommuner</i>
Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra?	Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra?
Lokal kunskap om användning av platsen/byggnaderna. Finns många experter bland medborgarna som tex ofta kan mer om barnperspektiv än tjänstemännen	Fånga upp byggnader med immateriella värden som inte syns utanpå eller är nedskrivna i lokalhistorien.
Ökat engagemang för kulturmiljöerna	Ökad förståelse kring kulturmiljöfrågor
Vad som är viktigt för medborgarna, ny kunskap och information om kulturmiljöer som vi inte hade tidigare, kanske tillgång till material i form av foton, berättelser och fakta som annars varit svårt att hitta.	Bättre förståelse för och förankring av kulturmiljöfrågor
Det kan vara positivt med ökad uppmärksamhet för kulturmiljöfrågor men det kan samtidigt undergräva programmets trovärdighet om man inte tydligt definierar vad som är expertkunskaper och vad som är medborgares uppfattningar och önskemål. Min bedömning är att värdering och urval måste ske av experter - dock är medborgardeltagande ovärderligt när det gäller att hämta in information som kan hjälpa värderingen.	Platsspecifik kunskap är svårt att ha som konsult, därför kan det vara viktigt att få med i historik mm.
Det skulle bli bättre och mer relevant - sen är den stora frågan om politiker och tjänstemän kan ta till sig den kunskapen	Bättre planprocess
Mer information till berörda	En djupare och mer intressant historieskrivning som sällan återfinns i skriftligt material/inte finns budget för att utreda. Dock stor svårighet kring frågor om källkritik då uppgifter ofta är anekdotiska
En mer folkligt förankrad syn på kulturvärden	Skapa förståelse. Få en god förankring och efterlevnad av fattade beslut
En inkludering av medborgare, höjer medvetande om kulturmiljön	Uppmärksamma och förankra utpekade kulturmiljöer på lokal nivå.
Jag anser att medborgardeltagande "inte" bör ske under historieskrivningen och karaktäriseringen, då det öppnar upp för väldigt många sakfel.	Viktigt att utbildad BA gör urval, värdering och karaktärisering. Osäker på om utökat medborgardeltagande tillför mer för oss som gör programmet. Vi har haft kontakt med hembygdsföreningar (HBF) för info till historik, tips om 1900-talsbebyggelse, samt som granskare av färdigt program. Även träffat HBF i fält. Vad kommunen haft för dialog utöver det är jag osäker på. Samråd med medborgare hölls dock.
	En större engagemang i en bredare allmänhet

Fig 23: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan “Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På den obligatoriska fritextfrågan “Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra?” framkommer ett generellt tema som kretsar kring engagemang, lokal förankring och lokal kunskap/kännedom (se fig. 23). Två respondenter lyfter även att experter eller sakkunniga krävs för att göra ett urval och

värdering samt begrundar om medborgardeltagande faktiskt skulle tillföra något ytterligare till kulturmiljöprogrammet.

Samtliga intervjupersoner menar att medborgardeltagande kan bidra med kunskap och en bredare förståelse för miljöerna. Intervjupersonerna anser det som svårt att avgöra om nya utpekade miljöer eller områden hade tillkommit genom medborgardeltagande men en av intervjupersonerna anser att medborgardeltagande kanske hade kunnat bidra med nya miljöer främst på landsbygden där det kan vara svårt att fånga in alla områden.

Större kommuner	Mindre kommuner
<p>Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?</p> <p>Problemet är den bristande tyngd kulturmiljöfrågorna har i förhållande till starka ekonomiska intressen. Det finns också ett problem med att många är statiska i sitt synsätt, dvs att kulturmiljön inte är föränderlig. Särskilt sommargäster vill att allt ska vara som förut och kan tex gå emot att en skola i skärgården byggs ut.</p>	<p>Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?</p> <p>Medborgardeltagande behöver alltid skötas av kommunen. det är allt för tidskrävande för att motivera att konsulttimmar läggs på detta, särskilt i små kommuner med tunt skatteunderlag. Kulturmiljöprogram har alltid pressade budgetar och inga utsvävningar ryms. samtidigt kan mycket intressant information komma fram. I XX-kommun bjöd kommunen i förväg in till medborgardialog på olika platser i kommunen för att samla in förslag på platser som behövde vara med i programmet. endast en bråkdel av dessa rymdes inom kommunens budget, men det var värdefullt att få hjälp med detta urval från lokalbefolkning.</p>
<p>Framtagandet av KMV-programmen har varit beställningar på ramavtal med begränsad budget och tidsram. Därtill har kommunerna inte prioriterat detta i arbetet. De vill ha ett tydligt underlag för plan- och bygglovsarbetet. Det har funnits oklarheter vilken status KMV-programmen ska ha i planeringen. För att komma vidare involveras politikerna i begränsad omfattning.</p>	<p>Enkäten förutsätter att de som tar fram KMP också sköter medborgardialogen. I verkligheten är det kommunen som sköter det.</p>
<p>Lägga mer krut på att få in allmänhetens röster och perspektiv - oftast de som kan miljöerna bäst och sitter inne med den mest relevanta kunskapen</p>	

Fig 24: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan "Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?" för respondenter från större respektive mindre kommuner.

På frågan "Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?" svarade tre respondenter från större kommuner och två respondenter från mindre kommuner (se fig. 24). Tre av respondenterna anser att ansvaret för medborgardeltagande ligger hos kommunen, två av dessa motiverar detta genom att det inte får plats inom ramen för det som avtalas vid framtagandet av ett kulturmiljöprogram. En respondent menar att det finns ett problem i att kulturmiljöfrågor väger lättare än ekonomiska intressen samt att många ser kulturmiljön som oföränderlig. En respondent lyfter att det bör läggas ett större fokus på allmänhetens perspektiv då de kan miljöerna och har lokal kunskap.

En av intervjupersonerna lyfter att det är väldigt speciellt att försöka fånga en hel kommuns historiska skeenden och sammanhang komprimerat i ett kulturmiljöprogram utan någon tidigare kunskap om platsen.

6. Diskussion och slutsatser

6.1 Framtagandeprocessen - riktlinjer och ramar

Trots att regionala och kommunala kulturmiljöprogram förekommit sedan slutet av 1970-talet (Riksantikvarieämbetet, 1984; Backlund, 1998) visar studiens resultat att det saknas aktuella riktlinjer och ramar för hur kulturmiljöprogram ska tas fram. Det som idag utgör ramar för kulturmiljöprogrammets framtagandeprocess blir generellt sammanhanget inom vilket det tas fram, exempelvis kommunens upphandling eller översiktsplanens inriktning. Arbetssättet framstår variera kraftigt, vilket framgår från såväl enkätstudien, intervjustudien samt dokumentstudien. Detta resultat speglar även Nilssons (2005) studie som visar att kommuner tillämpar olika tillvägagångssätt och metoder i framtagandet av kulturmiljöprogram samt Brunnströms (2012) uppsats som menar att det finns stora skillnader i hur kommuner hanterar kulturmiljöfrågor.

Av intervjuerna tydliggörs att arbetsformen ser olika ut i olika framtagandeprocesser då vardera uppdrags omständigheter påverkar formen, på grund av en avsaknad av riktlinjer från såväl kommun, länsstyrelse, myndigheter som den egna organisationen. En av intervjupersonerna uttrycker även att dens första erfarenhet av att ta fram ett kulturmiljöprogram var beroende av erfarna kollegor. Fastän både Boverket och Riksantikvarieämbetet konstaterar att kulturmiljöprogram spelar en viktig roll för tillvaratagande kulturhistoriska värden på kommunal nivå (Riksantikvarieämbetet, 2020-a), blir dessa underlag en produkt av erfarenhet och efterliknelse av tidigare arbeten snarare än av ett väl utarbetat tillvägagångssätt.

Det är även värt att notera att Boverket har olika definitioner av vad ett kulturmiljöprogram är eller vad det bör innehålla (Boverket, 2004; Riksantikvarieämbetet 2020-a), varav båda lyfter att det ska vara politiskt behandlat/antaget, trots att det varierar från kommun till kommun eftersom att det inte är ett krav idag. Av de undersökta programmen i denna studie var tre av sex antagna politiskt, Riksantikvarieämbetet (2020-a) fastslår även att kommunala kulturmiljöprogrammets status varierar från kommun till kommun vilket bland annat beror på om programmet antagits politiskt eller om det är införlivat i översiktsplanen. Ett krav på att kulturmiljöprogram ska antas politiskt hade eventuellt fodrat en fastställd programprocess från Boverket.

Trots att kommuner ser tillgången till ett politiskt antaget kulturmiljöprogram som den näst viktigaste förutsättningen för att kulturvärden ska tillgodoses samt att 80 % av tillfrågade kommuner angav ett behov av kulturmiljöprogram (Riksantikvarieämbetet, 2020-a), lägger varken Boverket eller Riksantikvarieämbetet något större fokus på ramar och riktlinjer för kulturmiljöprogram. Riksantikvarieämbetet saknar även en sammanställd bild av vilken information som finns dokumenterad i kulturmiljöprogrammen, vilken målgrupp de riktas mot samt hur de kommer till användning i de olika kommunerna (Riksantikvarieämbetet,

2020-a). Riksantikvarieämbetet menar dock att de har ökat fokus på den kommunala kulturmiljövården under senare år samt att det finns en viljeriktning att ta tag i frågan, medan en av intervjupersonerna uttrycker att kulturmiljöprogram är styvmoderligt behandlat av de statliga myndigheterna.

6.2 Medborgardeltagande - nuläge och yrkesverksammas föreställningar

Boverket (u.å-b) menar att medborgarnas kunskaper och erfarenheter kan bidra till bättre planeringsunderlag, då allmänheten generellt har bättre kunskap om lokala förhållanden än planerare och beslutsfattare. Studien visar att runt hälften av yrkespersoner som varit aktiva i framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram i större och mindre kommuner uppger att medborgardeltagande diskuterats någon gång under arbetets gång.

Av resultatet framgår att medborgardeltagande i framtagandeprocessen av kulturmiljöprogram varierar idag men i både större och mindre kommuner är det vanligast att medborgardeltagande införlivas under samråd av framtaget programförslag. Ett samråd av ett redan färdigställt programförslag skulle närmast likställas antingen med Arnsteins (1969) stegpinnar *information* eller *konsultation* eftersom det innebär information i ett sent skede med liten möjlighet till påverkan på utfallet. Arnstein menar att samrådsmöten i detta steg sker som ett medel för envägskommunikation för att förmedla information där medborgarna ges mycket begränsade möjligheter utöva inflytande, att det inte finns några garantier att deras åsikter och idéer tillvaratas och att resultatet blir detsamma som det hade blivit utan medborgardeltagandet. Arnstein menar att på denna nivå blir deltagandet endast en skendemokratisk ritual där medborgare uppfattas som statistiska tankeskapelser och deltagandet mäts genom hur många som kommer till möten. Enligt SKR:s delaktighetstrappa skulle denna typ av deltagande troligtvis definieras som *dialog* eftersom de bjuder in till medborgardialog för att lyssna till invånarnas synpunkter kring en särskild fråga. SKR skriver endast att kommunen ska föra in de olika synpunkterna som underlag till beslutsunderlag, men fastställer inte om eller hur de ska garantera en inkorporering av åsikterna.

En stor andel enkät- och intervjurespondenter uttrycker en osäkerhet angående nuvarande medborgardeltagande, såväl kring förekomst som upplägg. Det framgår även att majoriteten av respondenterna anger att det inte finns eller att de inte är medvetna om att det finns några riktlinjer för medborgardeltagande inom den egna organisationen. Stenseke (2009) menar att det behöver finnas en konsekvent administrativ utformning för hur medborgardeltagande bör appliceras i natur- och kulturmiljövården samt att det bör finnas lagstiftning som öppnar upp för lokal involvering med stödjande riktlinjer. Om detta hade funnits att tillgå hade troligtvis osäkerheten kring medborgardeltagande varit lägre bland respondenterna och samt att fler hade varit initierade i ämnet.

Många anser att medborgardeltagande är ett ansvarsområde för kommunen och att om det ska införlivas i arbetet med ett kulturmiljöprogram bör medborgardeltagande förekomma innan

arbetet med själva kulturmiljöprogrammet påbörjas som insamling av underlag. Detta reflekterar Boverkets (u.å-b) åsikt att om medborgardeltagande påbörjas innan processer initieras, förbättras förutsättningarna för ett gynnsamt deltagande och resultat. Denna typ av medborgardeltagande kan också likställas med Arnsteins stegpinne *konsultation* då medborgarna får en rådgivande position utan att vara med i beslutsprocesser. Dock involveras medborgarna i ett mycket tidigare skede där de istället för att ta ställning till en färdig produkt, får uttrycka sina åsikter kring ämnet fritt. Det viktiga är att de som sedermera tar fram kulturmiljöprogrammet faktiskt inkorporerar de åsikter och idéer som förmedlats. För att detta ska möjliggöras kräver det ett aktivt engagemang från såväl kommun som medborgare.

Det framgår av några respondenter att de heller inte ser en omfördelning av inflytande eller inkludering som något eftersträvansvärt och understryker expertens oersättliga roll. Resultatet vittnar även om att de flesta inte ser det som nödvändigt att ändra de nuvarande metoderna för medborgardeltagande, eller att de i alla fall uttrycker en stor ovisshet kring frågan trots fördelar som minskade konflikter och en mer effektiv vård av kulturmiljön, vilket leder till ökad legitimitet och bättre användning av lokal kunskap (Stenseke, 2009). Denna syn speglar bilden som Olsson och Berglund (2013) framhåller om att praktiken fortfarande domineras av föreställningar om att planeringen är och bör vara en expertstyrd rationell verksamhet, trots ett mer samtida kommunikativt ideal.

Studien indikerar att den gängse bilden är att medborgardeltagande kan bidra med ökad förståelse och engagemang, värdefull lokal kunskap, förankring och historisk rikedom i framtagandet av ett kulturmiljöprogram. Det finns även en tydlig position i att expertkunskaper bör definieras och värderas noggrant för att undvika sakfel och bibehålla kulturmiljöprogrammets trovärdighet. Medborgardeltagande ses som värdefullt för att samla in information, men urval och värdering bör göras av utbildade experter. Tidigare forskning framhäver vikten av samverkan mellan experter och allmänheten för att uppnå en hållbar förvaltning av kulturmiljön, och betonar behovet av medborgardeltagande i planeringsprocessen där expert- och lekmannakunskap båda bör erkännas för att säkerställa en mångsidig förståelse av kulturarvet (Olsson & Berglund, 2013; Lanemo & Olsson, 2015; Stenseke, 2009; Swensen m.fl., 2012). Nilsson (2005) menar även att förankring av kulturmiljöprogrammen är grundläggande för att programmen ska kunna bidra till de nationella miljömålen.

Swensen hävdar att en bredare inbjudan av allmänheten att reflektera över kulturarvet kan avhölja nya typer av monument och kulturarv, en bild som intervjurespondenterna generellt inte höll med om. Detta synsätt är dock något som kan leda till att medborgarnas värdering av den lokala kulturmiljön som inte passar med den etablerade expertstyrda värderingen förbises, trots ökat medborgardeltagande, ett problem som Swensens studie identifierade (Swensen m.fl., 2012).

Resultatet identifierar flera hinder för medborgardeltagande i arbetet med kulturmiljöprogrammet. Tidsbrist och budgetfrågor nämns som praktiska hinder, medan utmaningar i att engagera medborgarna och motstånd till att få sina områden utpekade också framhävs. En brist på allmänhetens medvetenhet om kulturmiljöfrågor ses som ett grundläggande problem, vilket understryker behovet av bättre information och kommunikation från kommunens sida. Det finns också en oro för att medborgarnas perspektiv inte tas tillräckligt på allvar eller är svåra att integrera i det faktiska arbetet, vilket kan begränsa deras inverkan på slutresultatet.

6.3 Skillnader och likheter mellan större och mindre kommuner

Studien visar att det finns vissa skillnader i föreställningar och attityder kring medborgardeltagande kopplat till utformningen av kulturmiljöprogram mellan större och mindre kommuner. Respondenterna från mindre kommuner visar en större osäkerhet kring frågor om medborgardeltagande vilket tar sig uttryck i att fler har angett svar som vet ej, inte till min vetskap eller neutral på frågor om medborgardeltagande. Respondenter från de mindre kommunerna uppvisar även en lägre kännedom om medborgardeltagande generellt samt en lägre svarsfrekvens på de frivilliga fritextfrågorna. Detta kan eventuellt bero på att respondenterna från de större kommunerna hade en större spridning av yrken där fler uppgav yrken som troligtvis arbetar mer aktivt med medborgardeltagande än just bebyggelseantikvarier eller arkeologer. Det var även fler respondenter från de större kommunerna som arbetade inom offentlig sektor vilket kan ha en påverkan på kännedom om medborgardeltagandeprocesser då privata företag troligtvis inte arbetar lika frekvent med sådana frågor.

Av resultaten framgår även att fler respondenter från de större kommunerna svarar nekande än de från mindre kommuner. Respondenterna från de större kommunerna uttrycker även kritik i högre grad mot det medborgardeltagande som förekommer idag samt de metoder som används idag. Det kan tyda på en större förståelse och insyn i frågor som rör medborgardeltagande, eventuellt på grund av spridningen i yrken eller att fler var anställda inom offentlig sektor.

Det är även intressant att respondenterna från de större kommunerna visar på en större variation av steg där medborgardeltagande inkorporeras idag trots att fler svarar att det inte förekommit, att det inte finns riktlinjer kring det samt att det inte diskuterats under framtagandet. Det kan bero på att fler respondenter anger yrken där medborgardeltagande eventuellt förekommer i andra processer och baserar sina svar på dessa processer snarare än framtagandet av kulturmiljöprogrammet. Något som exemplifieras genom att den respondent som angett flest svar för hur medborgardeltagandet ser ut idag tidigare i enkäten angett att den endast var involverad i ett steg i kulturmiljöprogrammet.

Viktigt att poängtera är också att svaren från de respondenter som arbetar som konsulter på uppdrag av kommuner kan färgas av erfarenheter från både större och mindre kommuner. Detta kan haft en vilseledande påverkan främst på enkätresultaten då det ej går att säkerställa att de erfarenheter som åsyftades i svaren var kopplade till de utvalda kulturmiljöprogrammen. Två av fyra intervjurespondenter arbetade som konsulter för de utvalda kommunerna och talade även om generella erfarenheter av att arbeta som bebyggelseantikvarie på konsultuppdrag. Dessa svar inkluderades inte i någon jämförelse av större och mindre kommuner utan betraktades mer som allmänna iakttagelser.

6.4 Avslutande diskussion och slutsatser

Trots att kommunala kulturmiljöprogram har förekommit sedan 1970-talet visar resultaten att det saknas aktuella riktlinjer och ramar för hur dessa program ska utformas vilket leder till en avsevärd variation i arbetsmetoder mellan olika kommuner och aktörer. Eftersom framtagandeprocessen varierar är det svårt att kartlägga eller fastställa hur den generellt ser ut idag. Detta medför utmaningar för såväl yrkesverksamma som för denna studie att inringa var eller hur medborgardeltagande kan inkorporeras i framtagandeprocessen. Det är tydligt att en fastställd programprocess från Boverket eller distinkta riktlinjer från Riksantikvarieämbetet kan förbättra förutsättningarna för att uppnå ett mer enhetligt och legitimt arbetssätt för kommunerna. Ett enhetligt arbetssätt och en fastställd framtagandeprocess möjliggör även för medborgardeltagande att anpassligt inkorporeras i arbetet med kulturmiljöprogram vilket skulle öka programmets legitimitet som planeringsunderlag.

Denna studie, visar likt Weijmers (2019) att det nationella delaktighetsmålet för kulturmiljön ofta förblir mer av ett normativt ideal än en ny etablerad praxis inom kulturmiljöplaneringen. Medborgardeltagandet som förekommer idag skulle enligt Arnstein klassas som *symboliskt deltagande* där deltagandet kommer in för sent i processen vilket påverkar medborgarnas möjlighet att påverka resultatet. Många yrkesverksamma uttrycker osäkerhet kring medborgardeltagandets genomförande och menar att det är kommunens ansvar att i ett tidigt skede involvera medborgarna då utrymmet eller pengarna inte finns inom ramen för kulturmiljöprogrammet. Den efterfrågade typen av medborgardeltagande skulle troligtvis identifieras som *konsultation* enligt Arnstein, men i ett mycket tidigare skede än vad som förekommer idag vilket förhoppningsvis påverkar hur stort inflytande deltagandet får. Det är även viktigt att kommuner informerar medborgarna om kulturmiljöarbetet i kommunen samt kommunicerar syftet med detta för att möjliggöra en dialog. Inkluderande planering ställer höga krav på metoder (Lanemo & Olsson, 2015), för att säkerställa att den data som samlas in från medborgardeltagande tas tillvara krävs tydliga riktlinjer och ett engagemang från både kommuner och medborgare från processens början.

Respondenterna från de mindre kommunerna uppvisar en större osäkerhet kring medborgardeltagande, vilket kan bero på en högre andel anställda inom privat sektor och en

mindre spridning av yrkesroller. Större kommuner framstår ha en mer formaliserad och varierad strategi för medborgardeltagande, vilket kan bidra till en högre grad av kritik och förslag på förbättringar. Något som delvis kan bero på de yrken respondenterna innehar eller att större kommuner, genom större resurstillgång och bredare expertis, kan vara bättre rustade att hantera medborgardeltagande på ett effektivt sätt. Trots behovet av enhetliga riktlinjer bör dessa även vara tillräckligt flexibla för att anpassas till kommunernas förhållanden och resurser, då mindre kommuner kan ha andra utmaningar än större kommuner och vice versa.

För att förbättra enhetligheten och legitimiteten av kommunala kulturmiljöprogram bör:

- Tydliga riktlinjer och ramar utvecklas från myndigheter för att minska variationen i arbetssätt och framtagandeprocess.
- Kommunerna bör informera och engagera medborgarna mer om kulturmiljöarbetet för att kunna öppna upp för medborgardialoger.
- Medborgarna bör involveras i ett tidigt skede samt att kommunerna måste kunna säkerställa att deras åsikter beaktas i arbetet.

Detta kan leda till att kommunerna får en förbättrad möjlighet att öka både kvaliteten och den lokala förankringen av kulturmiljöprogrammen, vilket i sin tur kan leda till ett mer fördelaktigt bevarande av kulturhistoriska värden på kommunal nivå samt ett ökat engagemang hos medborgare.

Resultaten i denna studie baseras endast på kulturmiljöprogram som titulerats just som kulturmiljöprogram, trots att det finns många program som inte tituleras som det. Avsikten med detta var att just belysa kulturmiljöprogram som begrepp men även det faktum att det finns en stor variation i hur dessa dokument benämns. Som studien fastställer varierar framtagandeprocess och arbetssätt, men något som också försvårar eventuella undersökningar av programmen samt enhetligheten av dem är just de olika benämningarna som finns för kommunomfattande kulturmiljöunderlag som motsvarar kulturmiljöprogram. Eventuellt hade denna studies resultat fått ett annat utfall om andra kommunomfattande kulturmiljöunderlag som inte benämns som kulturmiljöprogram inkluderats i urvalet. Studien har inte heller riktats in på kulturmiljöprogram som aktivt arbetat med medborgardeltagande, i syfte att få en mer allsidig bild av kulturmiljöprogram generellt. Det hade dock varit väldigt intressant att undersöka kulturmiljöprogram med ett uttalat fokus på just medborgardeltagande för att närmare studera dess metoder, tillvägagångssätt och resultat samt yrkesverksammars erfarenheter av detta.

Vidare hade det även varit intressant att undersöka myndigheternas syn på kulturmiljöprogram och medborgardeltagande samt hur framtagandeprocessen ser ut, genom intervjuer med ansvariga från Boverket och Riksantikvarieämbetet. Det hade också varit berikande att undersöka allmänhetens åsikter kring medborgardeltagande och

kulturmiljöprogram för en bättre helhetsbild av frågan.

7. Sammanfattning

Kulturmiljöprogram har förekommit som ett inslag i den kommunala kulturmiljöplanering i Sverige sedan slutet av 1970-talet. Programmen syftar till att fungera som verktyg för att underlätta hanteringen av kulturvården i plan- och bygglovsprocesser, öka medvetenheten om lokala kulturmiljöer samt stärka en lokalt förankrad kulturell identitet. På senare tid har större fokus riktats mot ökad delaktighet och medborgardialog inom kulturmiljövården och samhällsplaneringen. Ett tidigare uttalat kommunikativt syfte att presentera och förmedla kunskap till en mer eller mindre passiv allmänhet har ifrågasatts, och vikten av att bjuda in allmänheten i processen har blivit mer påtalad för att uppnå en bättre förankrad kulturmiljöplanering. Denna uppsats undersöker medborgardeltagande i utformningen av kommunala kulturmiljöprogram med fokus på framtagandeprocessen, föreställningar kring medborgardeltagande samt skillnader i dessa frågor mellan större och mindre kommuner. Studien undersöker kulturmiljöprogram samt framtagandet av dessa från sex kommuner, tre större och tre mindre. Den empiriska datan i studien baseras på enkät-, intervju- och dokumentstudier. Enkät- och intervjupersonerna rekryterades baserat på de personer som presenterats som projektgruppsdeltagare eller författare i de undersökta kulturmiljöprogrammen. Enkäten gick ut till tjänstepersoner i både större och mindre kommuner för att få en bred förståelse för hur kulturmiljöprogram tas fram, hur medborgardeltagande praktiseras samt inställningen till detta. Intervjuer genomfördes för att få djupare insikter om erfarenheter och tankar kring medborgardeltagandets roll i framtagandeprocessen.

Resultaten visar att det finns en betydande variation i hur framtagandeprocessen ser ut i olika kommuner samt när medborgardeltagande integreras i arbetet med kulturmiljöprogrammen. Detta beror troligtvis på en avsaknad av ramar och riktlinjer kring hur kulturmiljöprogrammen ska tas fram från berörda myndigheter. Yrkesverksamma uttrycker en osäkerhet kring medborgardeltagandets genomförande och menar att det är kommunens ansvar att i ett tidigt skede involvera medborgarna då utrymmet eller pengarna inte finns inom ramen för kulturmiljöprogrammet. Dessutom upplever tjänstepersoner att medborgarna ofta har bristande kunskap om vad ett kulturmiljöprogram är och hur de kan bidra, vilket gör dialogerna mindre effektiva. Studien visar även på skillnader kring hur medborgardeltagande och kulturmiljöprogram hanteras i större och mindre kommuner där respondenterna från de mindre kommunerna uppvisar en större osäkerhet kring medborgardeltagande, medan större respondenterna från större kommuner framstår mer initierade.

Studien indikerar att medborgardeltagande har potential att berika kulturmiljöprogram genom att tillföra lokal kunskap och öka programmets legitimitet. För att detta ska kunna uppnås krävs strukturerade metoder för framtagandet och tydliga riktlinjer för att säkerställa att medborgarnas bidrag verkligen integreras i slutprodukterna.

För att förbättra enhetligheten och legitimiteten av kommunala kulturmiljöprogram föreslås följande åtgärder:

- Boverket och Riksantikvarieämbetet bör utforma tydliga riktlinjer och ramar utvecklas för att minska variationen i arbetssätt och framtagandeprocess.
- Kommunerna bör informera och engagera medborgarna mer om kulturmiljöarbetet för att kunna öppna upp för medborgardialoger.
- Medborgarna bör involveras i ett tidigt skede samt att kommunerna måste kunna säkerställa att deras åsikter beaktas i arbetet.

Medborgardeltagande i kulturmiljöprogram är ett komplext men eftersträvansvärt inslag för att bidra till en inkluderande och hållbar kulturmiljöplanering. Genom att förbättra strukturerna och öka medvetenheten bland både tjänstepersoner och medborgare kan kulturmiljöprogrammen bli mer legitima och effektiva verktyg för att värna om kulturhistoriskt värde på kommunal nivå.

Referenslista

Tryckta källor och litteratur

- Alzén, A. (2006). Demokrati och kultur-varv. *Demokratiskt kulturarv? : nationella institutioner, universella värden, lokala praktiker*. (S. 139-163).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 85(1), 24–34. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Backlund, A-C. (1998). *Kommunala kulturmiljöprogramms betydelse för bevarande av kulturvärden*. Riksantikvarieämbetet.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1291197/FULLTEXT01.pdf>
- Berglund, K. (2022). Värna kulturarvet i planeringen [Elektronisk resurs]. *Bebyggelsehistorisk tidskrift*. (82, 115-124).
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1721571/FULLTEXT01.pdf>
- Boverket. (2022). *God bebyggd miljö - fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet* (2022:13).
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/god-bebyggd-miljo---for-djupad-utvardering-av-miljokvalitetsmalet.pdf>
- Brunnström, H. (2012). *Kommunala strategier för kulturhistoriskt intressanta miljöer*. [Kandidatuppsats, Göteborgs universitet]. Gothenburg University Publications Electronic Archive. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/29252>
- Bryman, A. (2016). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber
- Castell, P (2013). Stegen och trappan – olika syn på deltagande. I Stenberg, J. (Red.), *Framtiden är redan här: hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling* (s. 36-41). Chalmers tekniska högskola.
https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/191023/local_191023.pdf
- Forsberg, G. (red.) (2019). *Samhällsplaneringens teori och praktik*. (Första upplagan). Liber.
- Huvila, I. (2014). Kulturarv, deltagande och kulturarvsprofessionalism - från en facklig hegemoni till stridiga teorier och praktik. I Steel, T. (Red.), *Muuttuva kulttuuriperintö = Det föränderliga kulturarvet* (s. 334-351). Ethnos.

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21–46. <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1080/14719037.2018.1438499>

Lanemo, E. & Olsson, K. (2015). Kunskap och underlag i planeringen: Exemplet kulturmiljö. *Plan*. 2015 (4).
https://www.planering.org/plan-blog/2015/9/14/kunskap-och-underlag-i-planeringen-exemplet-kulturmilj?fbclid=IwAR3--411HkXAGnzd1kVETjossVpphPZCvWnVSqaTtfh6T34tUHeC_KAo518

Nilsson, E. (2005). *Kommunala kulturmiljöprogram : strategiska planeringsunderlag för landskapsanalys, kulturhistorisk värdering och utveckling av kulturmiljöer*. [Masteruppsats, Linköpings universitet]. Linköpings universitets elektroniska arkiv.
<https://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A20010&dswid=-5205>

Olsson, K & Berglund, E. (2013). *Medborgare, kulturmiljö och planering: Ett kvantitativt angreppssätt på medborgardeltagande*. Riksantikvarieämbetet.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1234828/FULLTEXT01.pdf>

Patel, R. & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. (Femte upplagan). Studentlitteratur.
Riksantikvarieämbetet (1984). *Att upprätta program för kulturminnesvård: vägledning för upprättande av regionala kulturminnesvårdsprogram*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlag..

Riksantikvarieämbetet. (2017). *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden*.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1234904/FULLTEXT01.pdf>

Riksantikvarieämbetet. (2020-a). *Kulturhistoriska värden i plan och byggprocesser - Redovisning av regeringsuppdrag om hur kulturhistoriska värden integreras och tas tillvara*.
<https://raa.diva-portal.org/smash/get/diva2:1430320/FULLTEXT01.pdf>

Riksantikvarieämbetet. (2020-b). *Strategisk plan för Riksantikvarieämbetet 2021-2024*.
<https://www.raa.se/app/uploads/2021/02/Strategisk-plan-2021-2024-1.1.pdf>

Riksantikvarieämbetet. (2005). *Kulturmiljöprogram: En indikator för miljömålsuppföljning*.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1298615/FULLTEXT01.pdf>

Stenseke, M. (2009). Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden. *Land Use Policy*, 26(2), 214-223.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837708000355>

SKR - Sveriges kommuner och regioner. (2023). *Delaktighetstrappan : Och liknande modeller*.

<https://skr.se/download/18.3a0a1c2218723106f7691f6/1680012199306/Delaktighetstrappan.pdf>

Swensen, G., Jerpåsen, B. G., Sæter, O. & Tveit, M. S. (2012). Alternative perspectives? The implementation of public participation in local heritage planning. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 66(4), 213-226.

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00291951.2012.707988>

Weijmer, M. (2019). *I sökandet efter delaktighet. Praktik, aktörer och kulturmiljöarbete*. (Gothenburg Studies in Conservation, 44) [Doktorsavhandling, Göteborgs universitet]. Gothenburg University Publications Electronic Archive.

<https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/58316>

Elektroniska källor

Boverket. (u.å-a). *Kulturmiljöunderlag - vad är det*. Hämtad 2024-03-25 från

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-h-praktik/underlag-kulturvarden/kulturmiljounderlag---vad-ar-det/>

Boverket. (u.å-b) *Varför satsa på utökad medborgardialog*. Hämtad 2024-04-16 från

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/utokad/>

Boverket. (u.å-c). *Kommunala kulturmiljöprogram*. Hämtad 2023-04-28 från

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-h-praktik/underlag-kulturvarden/kommunala-kulturmiljoprogram/>

Boverket. (u.å-d). *Program till detaljplan*. Hämtad 2024-04-28 från

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/program-till-detaljplan/>

Regeringen. (u.å). *Mål för kultur*. Hämtad 2024-03-17 från

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kultur/mal-for-kultur/>

SKR - Sveriges kommuner och regioner. (u.å) *Kommungruppsindelning*.

<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

Kulturmiljöprogram

Ahnlund, B., Clarke, M. & Lennartsson, B-M. (2020). *Kulturmiljöprogram för Halmstads stad*. Kulturmiljö Halland.

Andersson, M. & Bergstén, E. (2019). *Haninges karaktärsmiljöer : Rekommendationer vid hantering av kommunes byggda miljöer*. Haninge kommun.

<https://www.haninge.se/contentassets/44e92cc3b6374ed186a0e26c7b1c1509/haninges-karaktarsmiljoer.pdf>

Connelid, P. & Ahnlund, B. (2014). *Kulturmiljöprogram för Halmstads kommun*. Kulturmiljö Halland.

Mårud, T., Vinberg, A., Forsgren, A., Eriksson, N. & Schultz, L. (2017). *Haninge – kulturhistorisk översikt*. Haninge kommun.

<https://www.haninge.se/contentassets/44e92cc3b6374ed186a0e26c7b1c1509/kulturhistorisk-oversikt-190701-tillganglig.pdf>

Haninge kommun. (2019). *Kulturmiljöprogram 2020-2030*.

<https://www.haninge.se/contentassets/44e92cc3b6374ed186a0e26c7b1c1509/styrdokument-antagandeverision-slutjusterad-uppdaterat-artal20191202-tillganglig.pdf>

Haninge kommun. (2018). *Kulturmiljövård i Haninge kommun*.

<https://www.haninge.se/contentassets/44e92cc3b6374ed186a0e26c7b1c1509/kulturmiljovard-i-haninge-kommun-sep-2018-utan-program.pdf>

Hylte kommun. (2019). *Kulturmiljöprogram för Hylte kommun*.

<https://www.hylte.se/download/18.43964ac818841f18ea8d611/1686232278428/Kulturmilj%C3%B6program%20Hylte%20kommun.pdf>

Kulturmiljöwebben för Sätters kommun. (u.å). *Om kulturmiljöprogrammet*. Hämtad 2024-05-02 från

<https://storymaps.arcgis.com/collections/6c376363cc9649fd931ef5cf3892abfb?item=1>

Värmlands museum. (2021). *Kulturmiljöprogram : Degerfors kommun*.

<https://www.degerfors.se/download/18.722268611892b47592caba/1693908122775/Kulturmilj%C3%B6program%20Degerfors%20antaget.pdf>

Östersunds kommun. (u.å). *Kulturmiljöprogrammet*. Hämtad 2024-05-02 från <https://www.ostersund.se/bygga-bo-klimat-och-miljo/oversiktsplaner-och-detaljplaner/kulturmiljoprogrammet.html>

Lagar, propositioner och konventioner

Europeiska landskapskonventionen. SÖ 2011:5.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2011/05/so-20115/>

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/

Prop. 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö*.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/02/prop.-201718110>

Figurförteckning

Figur 1: Arnsteins delaktighetsstege, egen illustration bearbetad från Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 85(1), 24–34.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Figur 2: SKR:s delaktighetstrappa, egen illustration bearbetad från SKR - Sveriges kommuner och regioner. (2023). *Delaktighetstrappan : Och liknande modeller*.
<https://skr.se/download/18.3a0a1c2218723106f7691f6/1680012199306/Delaktighetstrappan.pdf>

Figur 3: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Har den kommunen där kulturmiljöprogrammet tagits fram..” för samtliga respondenter.

Figur 4: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Har du tidigare, innan din nuvarande tjänst, arbetat med kulturmiljöfrågor?” för samtliga respondenter.

Figur 5: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Hur bekant är du med medborgardeltagande samt de regler och lagar som behandlar detta?” för samtliga respondenter.

Figur 6: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Vad är din yrkestitel?” för samtliga respondenter.

Figur 7: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Vad är din yrkestitel?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 8: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Är du anställd inom..” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 9: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Anser du att det finns statligt sammanställda riktlinjer/vägledningar om framtagande av kulturmiljöprogram som är lätta att tillgå?” för samtliga respondenter.

Figur 10: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Har ni använt er av några riktlinjer eller någon vägledning för hur framtagandet av kulturmiljöprogram ska genomföras?” för samtliga respondenter.

Figur 11: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Har medborgardeltagande eller liknande begrepp diskuterats någon gång under framtagandet av det kommunala kulturmiljöprogrammet?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 12: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Finns det några riktlinjer kring medborgardeltagande inom din organisation/arbetsplats som används vid framtagandet av kulturmiljöprogram?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 13: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Var i framtagandeprocessen av kulturmiljöprogrammet kommer medborgardeltagande in idag?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 14: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?” från respondenter för större respektive mindre kommuner.

Figur 15: Tabeller som redogör fritext svar från alternativet “Annat.” på frågan “Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 16: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Hur effektiva anser du att de nuvarande metoderna för medborgardeltagande är?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 17: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Om data har samlats in från medborgardeltagande - hur aktivt har denna använts i framtagandeprocessen?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 18: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan “Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 19: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan “Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 20: Diagram som visar sammanställd data för frågan “När tycker du att medborgardeltagande bör komma in under framtagandeprocessen?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 21: Diagram som visar sammanställd data för frågan “Anser du att dessa metoder bör ändras?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 22: Tabeller som redovisar svaren för följdfrågorna “Varför bör dessa metoder förbättras?” och “Hur kan dessa metoder förbättras?” för respondenter från större kommuner.

Figur 23: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan “Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Figur 24: Tabeller som redovisar fritext svar för frågan “Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?” för respondenter från större respektive mindre kommuner.

Bilagor

Bilaga 1 (missivbrev):

Ämnesrad: Studie om kommunala kulturmiljöprogram

Hej,

Mitt namn är Wilma Sandelius och jag studerar till Bebyggelseantikvarie på institutionen för kulturvård vid Göteborgs universitet. Jag håller på med min kandidatuppsats som ämnar undersöka medborgardeltagande vid framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram. Jag mailar dig eftersom du har varit delaktig i framtagandet av X kommuns kulturmiljöprogram.

Uppsatsen är tänkt att utreda nuvarande riktlinjer och förutsättningar för medborgardeltagande i framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram och undersöka om/hur olika aktörer och organisationer arbetar med detta.

Jag har tagit fram en enkät som en del av studien som jag hoppas att du skulle kunna ta dig tid att svara på. Enkäten är anonym och tar ca 10-15 minuter att genomföra.

Jag skulle vara väldigt tacksam om du vill vara en del av mitt arbete!

Enkäten finner du genom länken [HÄR](#)

Du får väldigt gärna även vidarebefordra detta mail om du har någon kollega som också arbetat med framtagandet X kulturmiljöprogram.

Tack på förhand!

Vänliga hälsningar

/Wilma Sandelius

Bebyggelseantikvariestudent

Göteborgs universitet

Bilaga 2 (enkät):

De gulmarkerade frågorna anger de frågor som endast visades som följdfrågor. Den första är en följdfråga för svaralternativ "Ja" på frågan "Finns det några riktlinjer kring medborgardeltagande inom din organisation/arbetsplats som används vid framtagandet av kulturmiljöprogram?" och de två andra är följdfrågor för svaralternativet "Ja, jag anser att metoderna bör förbättras" på frågan "Anser du att dessa metoder bör ändras?"



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Kulturmiljöprogram & medborgardeltagande



Hej!

Denna enkät är en del av min pågående kandidatuppsats som undersöker medborgardeltagande vid framtagandet av kommunala kulturmiljöprogram. Jag är intresserad av att se om eller hur kommuner arbetar med detta. Därför vänder jag mig till olika personer/aktörer som arbetat med framtagandet av ett kommunalt kulturmiljöprogram.

Enkäten är anonym och tar ca 10-15 minuter att genomföra.

Jag skulle vara väldigt tacksam om du vill ta dig tiden att bidra till min studie!

Tack på förhand

/Wilma Sandelius

Bebyggelseantikvariestudent

Göteborgs universitet

* Obligatoriskt

Är du anställd inom.. *

Offentlig sektor

Privat sektor

Vad är din yrkestitel? *

- Planarkitekt
- Plan- eller bygglovshandläggare
- Bebyggelse/byggnadsantikvarie
- Kulturgeograf
- Samhällsplanerare
- Kultur-, miljö- eller hållbarhetsstrateg
- Kommunpolitiker
- Forskare/akademiker
- Projektledare
- Landskapsarkitekt
- Kulturmiljöhandläggare
- Miljö- och samhällsplanerare
- Jurist
- Arkeolog
- Annat

Hur länge har du haft denna tjänst? *

- Mindre än 1 år
- 1-3 år
- 3-5 år
- 5-10 år
- 10+ år

Har du tidigare, innan din nuvarande tjänst, arbetat med kulturmiljöfrågor? *

- Ja
- Nej
- Detta är min första tjänst efter utbildning

Hur involverad har du varit i framtagandet av det kommunala kulturmiljöprogrammet? *

- Jag har varit aktivt delaktig i samtliga moment av arbetet
- Jag har varit aktivt delaktig i majoriteten av arbetets moment
- Jag har varit aktivt delaktig i flera moment av arbetet
- Jag har varit delaktig i några få moment av arbetet
- Jag har endast varit delaktig i ett visst moment (exempelvis politiskt beslut)
- Jag har inte varit aktivt delaktig i framtagandet

Har den kommunen där kulturmiljöprogrammet tagits fram.. *

- mindre än 50 000 invånare
- mer än 50 000 invånare

Har ni använt er av några riktlinjer eller någon vägledning för hur framtagandet av kulturmiljöprogrammet ska genomföras? *

- Ja, vi har egna framtagna riktlinjer och/eller vägledning inom vår organisation/arbetsplats
- Ja, vi har använt oss av riktlinjer och/eller vägledning från Länsstyrelsen
- Ja, vi har använt oss av riktlinjer och/eller vägledning från Riksantikvarieämbetet eller Boverket
- Ja, det konsultföretag vi använt har egna riktlinjer och/eller vägledning som vi använt oss av
- Nej, vi har inte använt oss av riktlinjer eller vägledning utan utgått från andra/tidigare kulturmiljöprogram
- Nej, vi har inte använt oss av riktlinjer eller vägledning då det inte funnits något att tillgå
- Annat

Anser du att det finns statligt sammanställda riktlinjer/vägledningar om framtagande av kulturmiljöprogram som är lätta att tillgå? *

- Ja
- Nej
- Vet ej

Hur bekant är du med medborgardeltagande samt de regler och lagar som behandlar detta? *

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Inte alls

Mycket insatt

Har medborgardialog eller liknande begrepp diskuterats någon gång under framtagandet av det kommunala kulturmiljöprogrammet? *

- Ja
- Nej
- Inte till min vetskap

Finns det några riktlinjer kring medborgardeltagande inom din organisation/arbetsplats som används vid framtagandet av kulturmiljöprogram? *

- Ja
- Nej
- Inte till min vetskap

Hur aktivt används dessa riktlinjer?

- Mycket aktivt
- Ganska aktivt
- Varken eller
- Inte så aktivt
- Inte alls

Hur viktigt anser du att medborgardeltagande är i den kommunala planeringsprocessen? *

- Mycket viktigt
- Ganska viktigt
- Neutral
- Inte så viktigt
- Inte alls viktigt

Vilka metoder används för att uppmuntra medborgardeltagande i din nuvarande roll?

Vilka utmaningar eller hinder har uppstått vid försök att involvera medborgare?

Var i framtagandeprocessen av kulturmiljöprogrammet kommer medborgardeltagande in idag? (Välj en eller flera) *

- Innan arbetet inleds som insamling för underlag till programarbetet
- Under urvalsprocessen och värdering av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse/miljöer
- Under historieskrivningen och karaktäriseringen
- Under samråd av framtaget programförslag
- Under eventuell revidering av programförslag
- Det förekommer inte
- Jag vet inte vart eller om det förekommer
- Annat

När tycker du att medborgardeltagande bör komma in under framtagandeprocessen? (Välj en eller flera) *

- Innan arbetet inleds som insamling för underlag till programarbetet
- Under urvalsprocessen och värdering av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse/miljöer
- Under historieskrivningen och karaktäriseringen
- Under samråd av framtaget programförslag
- Under eventuell revidering
- Jag ser inte medborgardeltagande som nödvändigt
- Annat

Vad anser du att ett utökat medborgardeltagande i framtagandet av kulturmiljöprogram skulle kunna tillföra? *

Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag? (Välj en eller flera) *

- Medborgarna informeras om att ett kulturmiljöprogram ska tas fram och hur detta ska gå till/har gått till
- Medborgarna får ta ställning till ett antal färdigställda alternativ kring framtagandet av kulturmiljöprogrammet
- Medborgare eller grupper/organisationer bjuds in eller söks upp för att delge synpunkter kring hur kulturmiljöprogrammet borde se ut
- Medborgare eller grupper/organisationer bjuds in eller söks upp för att komma med förslag till lösningar under kulturmiljöprogrammets framtagandeprocess
- Medborgare eller grupper/organisationer bjuds in eller söks upp för att involveras i hela framtagandeprocessen där medborgarna tillsammans med förtroendevalda, tjänstepersoner och andra aktörer medskapar, beslutar och tar ansvar för genomförandet av kulturmiljöprogrammet
- Jag vet inte hur medborgardeltagandet ser ut idag
- Annat

Hur effektiva anser du att de nuvarande metoderna för medborgardeltagande är? *

- Mycket effektiva
- Ganska effektiva
- Neutral
- Inte så effektiva
- Inte alls effektiva

Anser du att dessa metoder bör ändras? *

- Ja, jag anser att metoderna bör förbättras
- Nja, jag vet inte om metoderna bör ändras
- Nej, jag anser det inte som nödvändigt att ändra metoderna

Varför bör dessa metoder förbättras?

Hur kan dessa metoder förbättras?

Om data har samlats in från medborgardeltagande - hur aktivt har denna använts i framtagandeprocessen? *

- Mycket aktivt
- Ganska aktivt
- Varken eller
- Inte så aktivt
- Inte alls
- Ingen data har samlats in från medborgardeltagande

Har du några övriga synpunkter eller åsikter som rör framtagandet av kulturmiljöprogram eller medborgardeltagande?

Det här innehållet har inte skapats och stöds inte av Microsoft. Data du skickar kommer att skickas till formulärets ägare.

 Microsoft Forms

Bilaga 3 (intervjuguide):

Intervjuguide

Allmänt

- Vad är din nuvarande position samt arbetsansvar inom framtagandet av kulturmiljöprogrammet?
- Hur länge har du arbetat inom detta yrkesområde?
- Har du tidigare, innan din nuvarande tjänst, arbetat med kulturmiljöfrågor?

Kulturmiljöprogram

- Har du varit med och tagit fram något kulturmiljöprogram innan detta?
- Har ni använt er av några riktlinjer eller någon vägledning för hur framtagandet av kulturmiljöprogrammet ska genomföras?
- Har ni någon egen mall eller specifikt arbets sätt för hur ni tar fram kulturmiljöprogram?
- Till vilken målgrupp vänder sig kulturmiljöprogrammet?
- I vilka sammanhang används kulturmiljöprogrammet i kommunen?
- Hur såg processen ut när kulturmiljöprogrammet togs fram i kommunen?

Medborgardeltagande

- Är medborgardeltagande något som diskuterats eller övervägts när processen av att ta fram ett kulturmiljöprogram påbörjades?
- Finns det några riktlinjer kring medborgardeltagande inom din organisation/arbetsplats? Exempelvis delaktighetstrappan eller liknande
- Används dessa vid framtagandet av kulturmiljöprogram?
- Var i framtagandeprocessen kommer medborgardeltagande in idag?
- Hur ser det medborgardeltagande ut som förekommer idag?
- Förekom något samråd av kulturmiljöprogrammet? I sådana fall, hur gick samrådsprocessen till?
- Hur effektiva anser du att de nuvarande metoderna för medborgardeltagande är?
- Vad tror du att ett utökat medborgardeltagande kan tillföra i framtagandet av ett kulturmiljöprogram?
- Tror du att nya kulturmiljöer hade kunnat tillkomma vid utökat medborgardeltagande?
- Användes nya förslag och synpunkter från någon deltagandeprocess till det färdiga programmet?
- Utvärderar ni medborgardeltagande och hur gör ni det?
- Vilken typ av hinder det finns för att genomföra utökat medborgardeltagande?
- Hur kan arbetet med medborgardeltagande förbättras?

Finns det någonting du känner att vi missat att ta upp i intervjun?