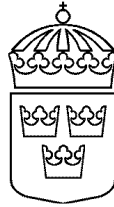


Förslag till riksdagen

2002/03:RR11

Riksdagens revisorers förslag angående arkeologi på uppdrag



2002/03
RR11

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat uppdragsarkeologi – arkeologiska utredningar och undersökningar som exploatörer ska bekosta vid markexploatering. Granskningen har omfattat organisationen och konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi, och då särskilt länsstyrelsernas val av undersökare, samt Riksantikvarieämbetets verksamhet – både som myndighetsutövare och som utförare av uppdragsarkeologiska undersökningar. Även arkeologisk forskning och användningen av resultaten från undersökningarna har berörts i rapporten.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten 2002/03:3 *Arkeologi på uppdrag*. Rapporten finns som *bilaga 1* till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. Sammanlagt 32 remissinstanser har yttrat sig. En sammanfattning av yttrandena finns som *bilaga 2*.

1.1 Uppdragsarkeologi

Fasta fornlämningar är skyddade enligt kulturminneslagen (1988:950). Länsstyrelserna ger tillstånd till ingrepp i fornlämning för markexploatering om samhällsintresset för ingreppet väger tyngre än intresset av att bevara fornlämningen. Länsstyrelserna kan då ställa som villkor att fornlämningen undersöks och dokumenteras på exploatörens bekostnad. Resultaten från undersökningarna förväntas bidra till ny kunskap.

När en arkeologisk undersökning väl har genomförts och fornlämningen har tagits bort är ingreppet oåterkalleligt. Arkeologer får inget nytt tillfälle att undersöka fornlämningen – åtminstone inte i dess rätta miljö och aldrig i dess helhet. Valda delar av fornlämningen lever kvar i form av tillvaratagna fynd och arkeologisk dokumentation.

Organisationen för uppdragsarkeologi omfattar i huvudsak tre parter – länsstyrelserna, exploatörerna och de arkeologiska undersökarna. Länsstyrelserna ska utarbeta kravspecifikation, utse undersökare samt svara för uppföljning och tillsyn. Det arkeologiska arbetet ska genomföras med god vetenskaplig kvalitet till en kostnad som inte är högre än motiverat. Av kulturmin-

neslagen framgår att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) inte ska tillämpas då undersökare väljs.

Riksantikvarieämbetet styr uppdragsarkeologin genom föreskrifter. Myndigheten utformar normer för verksamheten genom allmänna råd och rekommendationer. Riksantikvarieämbetet svarar även för uppföljning och central tillsyn (överinseende) vad gäller tillämpningen av kulturminneslagen och föreskrifterna. Myndigheten har rätt att överklaga länsstyrelsebeslut. Vid sidan av dessa myndighetsuppgifter bedriver Riksantikvarieämbetet landets största arkeologiska uppdragsverksamhet.

1.2 Revisorernas utgångspunkter och förslag

I granskningen har revisorerna utgått från kulturminneslagens bestämmelser om att fasta fornlämningar i möjligaste mån ska skyddas. När tillstånd till ingrepp i fornlämningar ändå ges ska arkeologiska undersökningar genomföras på ett sådant sätt att de ger ny kunskap om historiska förhållanden. Kunskapen ska komma till användning i forskning och utbildning och även på andra sätt förmedlas till allmänheten. Arkeologiska undersökningar ska genomföras till så låga kostnader som möjligt. Eftersom en arkeologisk undersökning inte kan göras om efter det att fornlämningen har förstörts är det viktigt att forskare, undersökare och exploatörer och även en intresserad allmänhet får insyn i hur beslut om arkeologiska undersökningar fattas och i det arkeologiska arbetet som sådant.

I rapporten har revisorerna lämnat fem förslag. Tillsammans syftar förslagen till att värna fornlämnings skydd, stärka statens roll som beställare av arkeologiska undersökningar, säkerställa kvaliteten i det arkeologiska arbetet, öka användningen av de arkeologiska resultaten, förbättra insynen, skapa förutsättningar för bättre konkurrens och kostnadskontroll samt tydliggöra Riksantikvarieämbetets myndighetsuppgifter.

1.3 Aviserad översyn

Kulturdepartementet har vid flera tillfällen sedan år 2000 framfört till riksdagen att det inom departementet pågår en översyn av formerna för den uppdragsarkeologiska verksamheten. I budgetpropositionen för 2003 beskriver regeringen vilka frågor som omfattas av Kulturdepartementets översyn. Regeringen nämner bl.a. tillämpningen av kulturminneslagen, Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas uppgifter samt uppföljningen av den uppdragsarkeologiska verksamheten. Översynen omfattar även konkurrenssituationen och variationerna i uppdragsvolym. I propositionen hänvisar regeringen till Riksdagens revisorers granskning av uppdragsarkeologi.

Regeringen hade ännu i mars 2003 inte presenterat några resultat av översynen. Någon offentlig utredning hade heller inte tillsatts.

1.4 Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstansernas allmänna synpunkter på rapporten är bl.a. följande:

Statskontoret anser det viktigt att det skapas förutsättningar för bättreushållning med offentliga medel inom uppdragsarkeologin.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att revisorerna har gjort en värdefull genomgång av tillämpningen av kulturminneslagen, forskrifterna och effekterna av det upphandlingsliknande förfarandet. Länsstyrelsen konstaterar att de uppdragsarkeologiska frågorna har hanterats med ambivalens inom departement och myndigheter. Trots flera utredningar i ämnet fungerar inte systemet tillfredsställande.

Länsstyrelsen i Uppsala län menar att revisorerna har uppmärksammat viktiga problem inom uppdragsarkeologin, vilka kräver en lösning. Länsstyrelsen föreslår att revisorernas granskning breddas och fördjupas. Frågorna bör behandlas av den sedan länge aviserade departementsutredningen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län delar i stort revisorernas uppfattning om tillståndet för uppdragsarkeologin och finner kritiken mot länsstyrelsernas handläggning befogad. Höga kostnader för arkeologi och uteblivna eller banala resultat leder till att förtroendet för verksamheten minskar.

Umeå universitet menar att den uppdragsarkeologiska organisationen inte fungerar bra. Förändringar och nya rutiner har inte fungerat som det var tänkt. Slutresultaten motsvarar i många fall inte vad som förespeglats i undersökarnas vetenskapliga program.

Enligt *Banverkets* uppfattning har formerna och villkoren för upphandling och genomförande av uppdragsarkeologi under lång tid väckt förundran och irritation.

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) bekräftar att revisorerna redovisar en verklighetsbakgrund som i allt väsentligt är korrekt. Den rådande situationen är grundligt och neutralt redovisad. Om revisorernas förslag genomförs skapas en ny och radikalt annorlunda uppdragsarkeologisk struktur, som SAU ser fram emot med glädje.

DIK-förbundet anser att revisorerna har pekat på många brister inom uppdragsarkeologin och att förslagen i många avseenden är bra, men inte tillräckliga. Enligt förbundet är det angeläget att regeringen tar ett samlat grepp om uppdragsarkeologin och lägger fast förutsättningarna för verksamheten. Samtliga aktörers roller och ansvar måste klargöras.

Riksantikvarieämbetet anser att revisorerna i flera avseenden har uppmärksammat viktiga problem i den uppdragsarkeologiska verksamheten, men att kritiken avser förhållanden och brister som Riksantikvarieämbetet i många fall redan har kommit till rätta med eller för närvarande avhjälpes.

Länsstyrelsen i Södermanlands län kritiserar revisorerna för en obalanserad beskrivning av olika aktörers intressen inom uppdragsarkeologin. En större kunskap om arkeologi skulle gett en mer nyanserad framställning. Nu präglas rapporten av en ekonomisk framtoning.

2.1 Riksantikvarieämbetets uppgifter

Rapporten

Revisorerna framhåller i rapporten att det finns en intressekonflikt i Riksantikvarieämbetets uppgifter. Myndigheten ska bevaka kulturminneslagens krav på skydd av fornlämningar och samtidigt ansvara för en uppdragsverksamhet som är beroende av att ingrepp i fornlämningar medges. Samtidigt som myndigheten ska hävda sig i konkurrensen om de arkeologiska uppdragen ska man också hantera uppgifterna att ange konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi. Revisorerna ifrågasatte även lämpligheten av en ordning där Riksantikvarieämbetet överklagar länsstyrelsebeslut som kan röra den egna uppdragsverksamheten. Då Riksantikvarieämbetet förordar sin egen arkeologiska verksamhet framför en konkurrent, vilket har varit aktuellt, kan myndighetens trovärdighet påverkas.

Revisorerna föreslog att Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet skiljs från Riksantikvarieämbetet.

Remissinstanserna

Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget. Remissinstanserna framför flera förslag på en framtida associationsform för Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet (UV): statligt bolag, stiftelse knuten till universiteten, verksamhet knuten till Statens historiska museum alternativt ett nytt arkeologiskt museum.

Konkurrensverket föreslår att statsmakterna utarbetar en plan för vilken roll staten ska ha som undersökare inom uppdragsarkeologin. Verket ställer frågan om det är samhällsekonomiskt optimalt att staten ska vara den största aktören och därtill gå med underskott.

Statskontoret menar att en bolagisering av uppdragsverksamheten är möjlig. *Västergötlands museum* anser att UV bör knytas till Statens historiska museum. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör utredas om UV ska bli ett statligt bolag eller knytas till Statens historiska museum. Enligt *DIK-förbundet* bör UV kvarstå under statligt huvudmannaskap, kanske ett Statens arkeologiska museum.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *Föreningen Sveriges länsantikvarier* föreslår att UV:s fem regionkontor blir självständiga enheter så att förutsättningarna för konkurrens ökar. *Professor Kristian Kristansen* framhåller att Sverige är ledande internationellt på grund av UV:s storlek och förordar att regionkontoren hålls samman, t.ex. i en stiftelse med universiteten som huvudman.

Riksantikvarieämbetet instämmer i slutsatsen att myndighetens dubbla roller kan leda till otydlighet, men menar att ett avskiljande av UV kan få konsekvenser för bl.a. metodutveckling, förebildlighet och rapportering. Riksan-

tikvarieämbetet framhåller att formerna för UV:s verksamhet bör utredas skyndsamt.

Det finns också olika uppfattningar om det utvecklingsarbete som UV bedrivit. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser det viktigt att det utvecklingsarbete som UV bedrivit fortsätter i någon form, även om UV skiljs från Riksantikvarieämbetet. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att Riksantikvarieämbetet även i fortsättningen ska ha ett samlat ansvar för metodutveckling inom uppdragsarkeologin. Enligt *DIK-förbundet* finns det inget som hindrar att UV framöver har kvar sitt uppdrag att vara en förebild.

Västergötlands museum framhåller dock att UV:s spetskompetens är en målsättning snarare än ett faktum. *Jönköpings läns museum* och *Societas Archaeologica Upsaliensis* hävdar att kopplingen mellan ämbetsverk och uppdragsverksamhet har hämmat arkeologins utveckling. *Arkeologikonsult AB* menar att UV:s verksamhet de senaste åren präglats av en akademisering, men att metodutvecklingen trots detta har kommit på undantag.

Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning ska Riksantikvarieämbetets arbete genomsyras av hänsyn till kulturarvet. Skyddet av fasta fornlämningar ska så långt möjligt upprätthållas. Den arkeologiska uppdragsverksamheten (UV) bör därför skiljas från Riksantikvarieämbetet. En sådan åtskillnad överensstämmer med riksdagens beslut om förvaltningspolitikens inriktning. Med en tydlig åtskillnad mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet ökar trovärdigheten i Riksantikvarieämbetets agerande vad gäller normgivning, uppföljning och tillsyn.

Remissinstanserna har framfört flera alternativ för UV:s framtida associationsform. Förslag har även framförts om att UV:s nuvarande regionala enheter bör bli fristående från varandra. Enligt revisorernas uppfattning är det en uppgift för regeringen att närmare utreda i vilken form UV:s verksamhet ska bedrivas.

Avdelningen för arkeologiska undersökningar har sett som sin uppgift att vara en förebild och stå för vetenskaplig och teknisk utveckling. Remissinstanserna har olika syn på huruvida UV har fullgjort denna uppgift. Det finns även olika syn på om det är Riksantikvarieämbetet eller den arkeologiska uppdragsverksamheten som framöver ska svara för utveckling och normering. Revisorerna menar att regeringen ska utreda vilka uppgifter den arkeologiska uppdragsverksamheten ska ha och vilka uppgifter som ska åvila Riksantikvarieämbetet. Att UV har haft en normerande roll vad gäller prisättning och färdigställande av rapporter har enligt revisorernas mening inte givit några tillfredsställande resultat. Revisorerna ifrågasätter om staten bör ålägga en undersökare att svara för vetenskaplig och teknisk utveckling. I andra sammanhang anses konkurrens kunna bidra till utveckling, nytänkande och effektivisering.

- ♦ Revisorerne föreslår att regeringen utreder de närmare förutsättningarna för att skilja den arkeologiska uppdragsverksamheten från Riksantikvarieämbetet.

2.2 Staten som beställare av arkeologi

Rapporten

Länsstyrelserna ska bevaka statens och exploatörernas intressen av att uppdragsarkeologiska undersökningar håller vetenskapligt god kvalitet och genomförs till kostnader som inte är högre än motiverat. Statsmakterna har uttalat att länsstyrelserna inte får överlåta till undersökarna att bestämma ambitionsnivån för de arkeologiska undersökningarna. Länsstyrelserna ska även tillse att undersökningarna genomförs enligt vad som angivits i besluten och att resultaten dokumenteras, redovisas och görs tillgängliga.

Länsstyrelserna tillämpar föreskrivna regler på olika sätt. De har olika ambitioner att begränsa undersökningarnas omfattning och därmed även kostnaderna. Kravspecifikationer upprättas inte alltid. Det förekommer också att de är oprecisa. Även undersökarnas planer håller varierande kvalitet. Många undersökare anser att de har den bästa kunskapen för att göra vetenskapliga prioriteringar och kostnadsuppskattningar. Länsstyrelsernas uppföljning och tillsyn över det arkeologiska arbetet motsvarar sällan statsmakternas krav. Undersökningarnas resultat utvärderas sällan.

Arkeologiska undersökningar ska leda till ny kunskap, som ska komma medborgarna till del. Resultaten ska komma till användning i forskningen. Statsmakterna har framfört önskemål om att universitet och högskolor aktivt ska medverka i uppdragsarkeologin. Riksdagen har betonat att forskningen måste få ett sådant inflytande över uppdragsarkeologin att det främjar utbildningen vid universitet och högskolor och långsiktig kunskapsupbyggnad. Universitetsforskarnas aktiva medverkan har dock i huvudsak varit avgränsad till representation i styr- eller referensgrupper till stora arkeologiska projekt. Att en aktiv medverkan inte har kommit till stånd förklaras enligt revisorerne av att universitet och högskolor inte finns med i organisationen för uppdragsarkeologi.

Drygt 3 000 arkeologiska undersökningar har ännu inte slutredovisats, trots att de i vissa fall genomfördes för flera decennier sedan. Detta har fått till följd att det är oklart vilken kunskap undersökningarna har bidragit med. Uteblivna eller försenade slutredovisningar av det slag som har förekommit under lång tid inom uppdragsarkeologin skulle knappast godtas inom andra verksamheter som utförs på uppdrag. Att ett sådant förfarande har varit möjligt förklaras enligt revisorerne av att det bland dem som ingår i den uppdragsarkeologiska organisationen inte finns någon aktiv mottagare av de arkeologiska resultaten.

Revisorerne föreslog att stora eller viktiga uppdragsarkeologiska undersökningar leds av universitet och högskolor.

Remissinstanserna

Många remissinstanser anser det angeläget att forskningen knyts närmare uppdragsarkeologin. Länsstyrelserna behöver ett vetenskapligt stöd i sitt arbete.

Angaria AB anser det självklart att infoga pågående forskning i uppdragsarkeologin, särskilt när länsstyrelserna formulerar kravspecifikationen. Universitet och högskolor bör i högre grad aktivt bidra med vetenskaplig kompetens och beredas möjlighet att delta i processen på ett tidigt stadium.

Västerbottens museum, Bohusläns museum, Västergötlands museum, Jönköpings läns museum, Föreningen Sveriges länsantikvarier och *DIK-förbundet* är positiva till att forskare från universiteten ska fungera som stöd åt länsstyrelserna. *Jönköpings läns museum* och *DIK-förbundet* jämför förslaget med det nedlagda projektet med forskningskoordinatorer. Även *Länsstyrelserna i Uppsala resp. Gotlands län* och *Föreningen Sveriges länsantikvarie* förordar en utveckling av Riksantikvarieämbetets tidigare projekt *Uppdragsarkeologi och forskning*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län uppger att man redan använder vetenskapliga rådgivare, diskussions- och samarbetspartner som stöd i arbetet med arkeologiska uppdrag. En sådan samverkan skulle enligt länsstyrelsen kunna utvecklas.

Enligt *Statens historiska museer* bör universitet och högskolor delta i uppdragsarkeologin genom representation i olika styr- eller referensgrupper, som stöd för länsstyrelsens beslut om kravspecifikation eller i samband med utvärderingar av undersökningsplaner och rapporter.

Umeå universitet instämmer i revisorernas analys. Universitetet tror att permanenta tjänster, liknande forskningskoordinatorerna i projektet *Uppdragsarkeologi och forskning*, vore det bästa för uppdragsarkeologin. Förslaget förutsätter att medel skjuts till, då det inte finns någon koppling mellan universitetens samverkansuppdrag och ett deltagande i uppdragsarkeologin.

Mithögskolan anser att förslaget är bra, men att det kräver att de arkeologiska institutionerna prioriterar samverkansuppdraget.

Societas Archaeologica Upsaliensis tillstyrker förslaget, men påtalar att det inte är möjligt att ålägga en universitetsanställd forskare att inom sin tjänst utföra sådana uppdrag, inte ens om man ger universitetet lönekomensation.

Uppsala universitet tillstyrker förslaget, men anser att det bör kompletteras och utredas närmare. Enligt universitetet ska forskare delta i upphandlingsprocessen och i arkeologiska fältprojekt från det de påbörjas. Forskare från andra länder bör ges möjlighet att medverka på samma villkor. Universiteten bör bestämma vilka forskare som ska utses som vetenskapliga ledare. Ledare ska utses till alla exploateringsgrävningar och ersättning ska utgå. Medel till verksamheten bör omfördelas från Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna till universiteten.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är positiv till grundtanken i förslaget men menar att relationen mellan parterna i den ”nya” organisationen för uppdragsarkeologi måste klargöras genom fortsatt utredningsarbete. Till exempel bör frågor om ansvar, huvudmannaskap, kostnader och resurser

klargöras. Även *Arkeologikonsult AB* tillstyrker i princip förslaget, men menar att det innehåller ekonomiska och organisatoriska oklarheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till förslaget, men menar att frågan om kostnaderna för universitetens medverkan ska rymmas inom ramen för universitetens ordinarie verksamhet eller belasta exploitörerna bör utredas närmare. Även *DIK-förbundet* anser att finansieringsfrågan bör klargöras.

Vägverket begär en ordentlig genomlysning av förslaget, t.ex. vilka konsekvenser det får för exploitören i form av tid och kostnader.

Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att tydligare kravspecifikationer, tillsyn och utvärdering kräver mer resurser till länsstyrelserna och en strategi för hur personalens vetenskapliga kompetens kan upprätthållas.

Riksantikvarieämbetet menar att förhållandet mellan uppdragsarkeologin och forskningen är en nyckelfråga i verksamheten. Riksantikvarieämbetet delar revisorernas uppfattning att uppdragsarkeologin bör knytas närmare forskningen, men anser att man inte kan göra en åtskillnad mellan universiteten och undersökarna i vetenskapligt hänseende. Metodisk och vetenskaplig kompetens för genomförande av stora undersökningar finns i huvudsak hos undersökarna.

Svenska Arkeologiska Samfundet och *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det i praktiken är undersökarna som kan ses som mottagare av resultaten, men att det är ett problem att resultaten inte når ut till forskarna tillräckligt snabbt.

Länsstyrelsen i Skåne län avstyrker förslaget och anser att det är de uppdragsarkeologiska undersökarna som genom egen forskning ska producera ny kunskap. Universitetens forskare är i huvudsak lärare med begränsad tid till egen forskning. Länsstyrelsen förordar att tillfälliga referensgrupper även fortsättningsvis ska tillsättas.

Revisorerna

Staten är en svag beställare av arkeologi. De arkeologiska undersökarna har ett övertag i förhållande till länsstyrelserna när det gäller att bestämma undersökningarnas omfattning och vetenskapliga ambitionsnivå. Statsmakterna har dock uttalat att länsstyrelserna inte får överlåta sådana avgöranden till undersökarna. Därför måste länsstyrelserna skärpa sina krav och utvärdera resultaten av de arkeologiska undersökningarna till nytta för framtida beslut om arkeologi.

Enligt revisorernas mening måste länsstyrelserna ges förutsättningar för att vid utformning av kravspecifikationer beakta kunskapsbehovet, bl.a. genom att tillvarata resultat från tidigare undersökningar och ta hänsyn till aktuell och relevant forskning. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att det behövs en strategi för hur personalens vetenskapliga kompetens kan upprätthållas. Enligt revisorernas uppfattning är det varken rimligt eller effektivt att länsstyrelsernas handläggare i kulturmiljöfrågor ska upprätthålla sådan vetenskaplig kompetens i arkeologiska frågor att de t.ex. ska ha kunskap om forskningsläget och väga regionala kunskapsbehov mot nationella.

Revisorerna anser att det är en uppgift för universitet och högskolor att tillsammans med länsstyrelserna utforma riktlinjerna för stora eller viktiga arkeologiska undersökningar. Forskare kan därmed fungera som rådgivare och stöd för länsstyrelserna vid utformningen av kravspecifikationer och inför utvärderingen av undersökningsplaner och rapporter. Flera remissinstanser har uppfattat revisorernas förslag som att universitetsforskare själva skulle delta i de arkeologiska undersökarnas arbete. Revisorerna menar att utsedda forskare, tillsammans med länsstyrelserna, bör ta kommandot över beställningen av arkeologiska undersökningar ur ett vetenskapligt perspektiv. Det arkeologiska fältarbetet och rapporteringen ska som hittills handhas av valda undersökare.

Med revisorernas förslag stärks statens roll som beställare av arkeologi. Särskilt utsedda forskare får möjlighet att påverka undersökningarnas omfattning och inriktning. Undersökarnas planer prövas och ifrågasätts av fler intressenter och från skilda utgångspunkter. Insynen i beslutsprocessen skulle förbättras. Forskarna och de arkeologiska institutionerna får information om planerade undersökningar på ett tidigt stadium och möjligheter att direkt använda undersökningsresultat i utbildning och forskning. Därmed knyts uppdragsarkeologins resultat närmare forskningen, vilket överensstämmer med statsmakternas intentioner. Med aktiva mottagare av uppdragsarkeologiska resultat skulle kraven på att rapporterna färdigställs skärpas.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till att länsstyrelserna ges vetenskapligt stöd i sitt arbete. Flera av instanserna jämför revisorernas förslag med det projekt med forskningskoordinatorer som Riksantikvarieämbetet drev under några år. Revisorerna utgår från att de erfarenheter som projektet gav tas till vara.

Många remissinstanser anser det angeläget att forskningen knyts närmare uppdragsarkeologin. Flera instanser påtalar dock att de uppdragsarkeologiska undersökarna själva forskar och att de därmed kan ses som mottagare av resultaten. När arkeologer verksamma i en uppdragsarkeologisk organisation även forskar är det enligt revisorernas uppfattning viktigt att hålla isär roller och finansiering. Den undersökningsrapport som blir resultatet av länsstyrelsens beslut ska finansieras av exploatören och expedieras inom avtalad tid. Intäkter från uppdragsarkeologiska tjänster bör inte användas för att subventionera annan verksamhet, t.ex. forskning eller förmedling, hos undersökaren.

Revisorerna framförde i rapporten att universitet och högskolor bör bistå med vetenskaplig kompetens inom ramen för sitt samverkansuppdrag. Umeå universitet menar att uppgiften kräver att medel skjuts till. Societas Archaeologica Upsaliensis menar att det inte går att ålägga en universitetsanställd att inom sin tjänst utföra sådana uppdrag – inte ens om universitetet får ekonomisk kompensation för uppgiften. Enligt revisorernas mening behöver det därför klargöras hur uppgiften passar in i samverkansuppdraget.

Flera remissinstanser har berört frågan om länsstyrelsernas resursbrist. Revisorerna har inte granskat hur länsstyrelserna använder sina resurser. Detta är i första hand en fråga för länsstyrelserna själva. Uppdragsarkeologiska ärenden ska vägas mot andra kulturmiljöfrågor. Kulturmiljöfrågor ska vägas mot annan verksamhet som länsstyrelsen har ansvar för. Eftersom uppdrags-

arkeologiska ärenden kommer slumpmässigt, både geografiskt och över tid, finns det ingenting som hindrar att regeringen vid behov förstärker länsstyrelsernas resurser.

- ◆ Revisorerna föreslår att regeringen tillsätter en oberoende utredning för att utforma en beställarorganisation för uppdragsarkeologi där forskare från universitet och högskola regelmässigt ingår.

2.3 Konkurrens och insyn

Rapporten

Konkurrensen inom uppdragsarkeologin är begränsad. De ambitioner som regeringen uttryckt om konkurrens har varit motsägelsefulla – något som också avspeglas i Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd. Revisorerna framhöll att föreskrifterna medger en generös tolkning av vilka skäl länsstyrelserna kan åberopa för att frångå reglerna om urvalsförfarande inför val av undersökare.

Användningen av urvalsförfaranden har minskat och har varit begränsad till ett fåtal länsstyrelser. Samarbete eller en på förhand given fördelning av uppdrag mellan undersökare föredras ofta framför konkurrens. Undersökare väljs oftast utifrån tidigare kontakter och erfarenheter. Privata undersökare möts med skepsis och har svårt att få uppdrag. Länsstyrelserna har därmed inte heller beaktat sina uppgifter enligt konkurrensförordningen: att verka för en effektiv konkurrens i länet och beakta konkurrensaspekten i sitt arbete.

Insynen i hur beslut om arkeologi fattas är begränsad. Alternativa förslag till genomförande presenteras sällan. Länsstyrelsernas beslutsunderlag är ibland otydliga eller saknas helt. Valet av undersökare motiveras inte alltid i besluten. De grunder på vilka undersökare väljs blir då oklara.

Riksdagens beslut att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling (LOU) kan bygga på en felaktig tolkning av rättsläget och förefaller strida mot EG-rättsliga principer. Revisorerna förslog att beslutet omprövas.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser är positiva till förslaget att ompröva beslutet att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling (LOU).

Nämnden för offentlig upphandling anser att länsstyrelsernas beslut om tilldelning av kontrakt (uppdrag) avseende arkeologiska utredningar och undersökningar *inte* omfattas av undantaget för tjänster som har samband med utövande av offentlig makt enligt artiklarna 45 och 55 i EG-fördraget. Tilldelningen av kontrakt omfattas därmed av EG:s direktiv 92/50/EEG om upphandling av tjänster. Enligt nämnden bör EG-fördragets uttryck ”utövande av offentlig makt” tolkas mer restriktivt än begreppet myndighetsutövning i svensk rätt. Den arkeologiska undersökarens verksamhet är inte förenad med utövande av offentlig makt i den mening uttrycket har i EG-

fördraget. Den undersökare länsstyrelsen förordar enligt kulturminneslagen har inte några särskilda befogenheter utöver vad en undersökare skulle ha som engagerats genom ett privaträttsligt avtal.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till en omprövning och anser att det mot bakgrund av EG-domstolens uttalanden är tveksamt om länsstyrelsernas beslut är av sådan art att Sverige har möjlighet att åberopa artikel 66 för att inte behöva tillämpa direktiv 92/50/EEG på upphandling av arkeologiska tjänster. Direktivet tycks ta sikte på situationer där upphandlande enhet (länsstyrelsen) själv sluter kontrakt (med undersökaren). Så är inte fallet inom uppdragsarkeologin. Länsstyrelsen menar att det, oavsett EG-direktivets tillämplighet, inte finns några hinder att ändå tillämpa LOU. Enligt länsstyrelsen är det framför allt i de medelstora och mindre undersökningarna som bättre samstämmighet mellan ambitionsnivå och kostnader kan uppnås.

Konkurrensverket anser att det inte är särskilt meningsfullt att skapa konkurrens om det inte finns ändamålsenliga regler för att vårda konkurrensen. Verket framhåller att nuvarande regler inte garanterar en rättssäker behandling av undersökarna. Anbudsgivare som förfördelas vid en upphandling har inga möjligheter att få rättelse. Berörda myndigheter kan sätta konkurrensen ur spel utan att riskera någon påföljd.

Banverket och *Vägverket* tillstyrker förslaget. *Vägverket* menar att det är viktigt att kostnader för arkeologi, liksom andra kostnader i samband med vägbyggen, reduceras utan att kvaliteten äventyras. *Banverket* menar att revisorernas samtliga förslag kommer att bidra till effektivitet i upphandlingen och kvalitet i genomförandet.

Några av de remissinstanser som tillstyrker förslaget anser att det bör kompletteras. *Statskontoret*, *Konkurrensverket* och *DIK-förbundet* anser att förslaget bör kompletteras med en bestämmelse om att LOU ska tillämpas vid köp av arkeologiska tjänster mellan myndigheter inom samma rättssubjekt.

De remissinstanser som avstyrker förslaget hänvisar bl.a. till att det inte är önskvärt med konkurrens eller en anpassning till LOU, att samarbete är bättre än konkurrens, att upphandling är resurskrävande och att det blir dyrare för exploitören.

Riksanantikvarieämbetet avstyrker förslaget och menar att bristen på konkurrens inte är ett stort problem. Konkurrens kan riskera slå ut de regionala museernas uppdragsarkeologiska verksamhet. En tillämpning av LOU medför sannolikt höjda administrativa kostnader.

Länsstyrelsen i Skåne län avstyrker förslaget och befarar, liksom *Riksanantikvarieämbetet*, att en tillämpning av LOU medför onödig tidsutdräkt för exploitörerna, där stora ekonomiska värden kan stå på spel.

Jönköpings läns museum avstyrker förslaget, men menar att en positiv effekt av LOU skulle vara att länsstyrelsen inte längre kan besluta om en lägre kostnad för det arkeologiska arbetet än vad museet angivit i undersökningsplanen.

Revisorerna

Nuvarande regler, och det sätt på vilket reglerna tolkats, har lett till att endast ett fåtal stora arkeologiska undersökningar utsatts för konkurrens och därmed en öppen prövning vad gäller kostnader, vetenskaplig inriktning och ambitionsnivå. Små och medelstora undersökningar har inte utsatts för någon prövning, trots att förutsättningarna för konkurrens borde ha varit bättre. Länsstyrelsernas varierande handläggningsrutiner och ambitioner att hålla nere kostnaderna för arkeologi har enligt revisorernas uppfattning varit otillfredsställande. Ingen vet om kostnaderna för arkeologi är rimliga.

Remissyttrandena, särskilt yttrandena från Nämnden för offentlig upphandling och Länsstyrelsen i Stockholms län, styrker revisorernas uppfattning att beslutet att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling (LOU) bör omprövas.

Revisorerna menar att det finns flera skäl som talar för att LOU ska gälla. Lagen syftar bl.a. till att skapa öppenhet kring beslutsprocesser. En likvärdig och rättssäker behandling av anbudsgivare ska säkerställas och de konkurrensmöjligheter som finns utnyttjas. Med ett upphandlingsförfarande kommer alternativa förslag till genomförande att läggas fram. Tydliga kravspecifikationer innebär att undersökarnas möjligheter att bestämma ambitionsnivån i olika projekt minskar. En tydligare avvägning mellan kostnader och vetenskaplig nytta kan åstadkommas. Valet av undersökare måste motiveras på ett mera utförligt sätt än vad som hittills varit fallet och anbudsgivare som förfördelas kan få rättelse. Aktuella upphandlingar måste offentliggöras på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet. Ett upphandlingsförfarande enligt LOU ökar möjligheterna till insyn i arkeologiska beslutsprocesser.

Riksantikvarieämbetet befarar att upphandling enligt LOU leder till att exploateringarna försenas och blir dyrare. Både Banverket och Vägverket förordar däremot upphandling. De menar att kostnaderna kan reduceras, utan att kvaliteten äventyras.

Enligt revisorernas uppfattning måste upphandlingen av arkeologiska undersökningar kunna planeras så att de inte försenar exploateringen. Stora väg- eller byggprojekt planeras vanligen under flera år. Det måste finnas utrymme för att under några veckor upphandla tjänster som rör ingrepp i kulturarvet. Som framgått har varken Vägverket eller Banverket framfört några invändningar mot förslaget. Om revisorernas förslag om att låta exploatörerna ansvara för upphandlingen genomförs, får exploatörerna incitament att upphandla arkeologi i ett tidigt skede av planeringen (avsnitt 2.4).

- ◆ Revisorerna föreslår att regeringen omprövar beslutet att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling. Regeringen bör klargöra vilka moment i den uppdragsarkeologiska processen som är myndighetsutövning respektive utövande av offentlig makt.
- ◆ Revisorerna föreslår att regeringen utreder förutsättningarna för att lagen om offentlig upphandling tillämpas vid köp av arkeologiska tjänster mellan myndigheter inom samma rättssubjekt.

2.4 Kostnader för uppdragsarkeologi

Rapporten

Ingrepp i fornlämningar innebär kostnader på både kort och lång sikt – kostnader som i huvudsak finansieras med skattemedel. De samlade kostnaderna för uppdragsarkeologi är okända. De kostnader som Riksantikvarieämbetet redovisar avser endast sådana som debiteras exploatörerna enligt länsstyrelsernas beslut. Även dessa uppgifter är dock osäkra. Kostnadsangivelserna i besluten har inte alltid varit fullständiga. Exploatörer och undersökare kan även ha tecknat avtal om kostnader utöver vad länsstyrelsen beslutat. De faktiska kostnaderna följs sällan upp. Museernas kostnader för framtida vård och förvaring av tillvaratagna fynd beaktas sannolikt inte inför beslut om arkeologi.

Den bristande kostnadskontrollen i organisationen för uppdragsarkeologi förklaras enligt revisorernas mening av att ”någon annan betalar”. Länsstyrelserna har inga tydliga incitament att begränsa undersökningarnas omfattning eftersom de själva inte bär kostnaderna. Exploatörerna har i praktiken små möjligheter att påverka valet av undersökare eller kostnaderna för undersökarens tjänster.

Gränsen för exploatörernas kostnadsansvar är oskarp och tenderar att utvidgas. Det är oklart vem som bevakar att kostnadsansvaret inte överskrids. När en exploatör finansierar den handläggande länsstyrelsens myndighetsutövning, vilket har förekommit, kan länsstyrelsens oberoende ifrågasättas.

Revisorerna föreslog att exploatörerna ges ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar.

Remissinstanserna

Vissa remissinstanser är positiva till förslaget. *Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Banverket, Vägverket, Konkurrensverket, Arkeologikonsult AB, Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU), DIK-förbundet* och *professor Kristian Kristiansen* tillstyrker förslaget att ge exploatörerna ansvaret för upphandling.

Vägverket framhåller att verket har en väl utvecklad upphandlingsverksamhet. Länsstyrelserna saknar resurser och har även begränsad erfarenhet av upphandling.

SAU anser att exploatörernas roll behöver stärkas och legitimeras.

Arkeologikonsult AB menar att exploatörer, i samråd med länsstyrelsens expertkompetens, kan genomföra upphandling utifrån kravspecifikationen.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att exploatörerna måste ges skyldighet att tillämpa LOU, så att inte undersökare tillhörande samma rättssubjekt gynnas.

DIK-förbundet anser förslaget rimligt, om länsstyrelserna får ett avgörande inflytande och vetorätt samt tillräckliga resurser för uppgiften. I vilken utsträckning små exploatörer kan och vill sköta upphandlingen och om förslaget leder till kostnadsbesparingar bör bli föremål för analys.

Professor Kristiansen uppger att exploatörerna upphandlar arkeologi i flera stora länder. Förslaget kräver dock att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna stärks för att säkerställa kvalitet och kompetens i förhållande till pris.

Många remissinstanser avstyrker förslaget. *Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs, Gotlands och Skåne län* samt *Föreningen Sveriges länsantikvarier* menar att upphandling av arkeologiska tjänster är en del av länsstyrelsernas myndighetsutövning, som inte kan överlåtas åt exploatörerna. *Föreningen Sveriges länsantikvarier* föredrar att exploatör och länsstyrelse samarbetar kring upphandlingen.

Statens historiska museer avstyrker förslaget och menar att förslaget innebär en belastning och ökade kostnader för i första hand små och medelstora arbetsföretag.

Riksantikvarieämbetet, Jönköpings läns museum och Västerbottens museum avstyrker förslaget och befarar att priskonkurrens prioriteras och att kvaliteten blir lägre. Enligt *Riksantikvarieämbetet* skulle förslaget kräva att exploatörerna även får ta ansvar för fördyringar av ett uppdrag utöver beslutade kostnader – något som staten i dag ansvarar för.

Uppsala universitet och *Mitthögskolan* avstyrker förslaget, men framför samtidigt konstruktiva idéer. *Uppsala universitet* menar att exploatörer sannolikt väljer det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Det finns därmed risk för att vetenskapliga och allmänhistoriska intressen inte beaktas tillräckligt. Om förslaget genomförs får universiteten en viktig uppgift, samtidigt som de auktoriserade undersökarna måste ha hög kompetens. *Mitthögskolan* hävdar att upphandling bör ske i samråd mellan exploatören, den vetenskapliga ledaren och länsstyrelsen. Den vetenskapliga ledaren måste vara delaktig i urvalsprocessen om resultaten ska kunna användas i forskningen.

Några remissinstanser kommenterar exploatörernas kostnadsansvar. *Malmö Kulturmiljö* anser inte att exploatörerna ska få ansvar för upphandling, men menar att kostnaderna kan göras tydligare för exploatören och att det bör klargöras vilka kostnader som faktiskt ska åvila denne.

Mitthögskolan ser det som ett problem att exploatörer inte kan debiteras för undersökningar som ligger utanför den exploaterade ytan, även om det finns starka vetenskapliga motiv för att utvidga undersökningsområdet.

Vägverket menar att verket inte bör belastas kostnader för utgrävningar som görs utanför exploateringsområdet och inte heller för det vetenskapliga arbetet att lägga in en ny pusselbit i det stora historiska pusslet. Vägverket anser det heller inte vara exploatörens ansvar att stå för de regionala museernas kunskapsupbyggnad.

Revisorerna

Uppdragsarkeologi finansieras i huvudsak med skattemedel. Förutom undersökningsverksamheten hänförs sig kostnaderna till framtida vård och förvaring av fynd samt dokumentation. Det effektivaste sättet att begränsa kostnaderna är att så långt möjligt undvika ingrepp i fornlämningar. Enligt revisorernas mening är det därför angeläget att organisationen för uppdragsarkeo-

logi utformas så att exploatörerna får incitament att undvika fornlämningar och i övrigt minska skadorna på kulturmiljön. Revisorerna framförde i rapporten att ett sådant incitament är att ge exploatörerna ansvaret för upphandling av arkeologiska tjänster. Tidiga kontakter mellan arkeologer och exploatörer kan leda till att exploatörerna omprövar sina planer. Flera undersökare säljer tjänster som just syftar till att undvika ingrepp i fornlämning; tjänster som fler exploatörer skulle kunna nyttja.

Revisorerna anser att exploatörerna måste få ett ökat inflytande över de kostnader de debiteras. Med ett ansvar för upphandlingen av arkeologi blir exploatörerna bättre informerade om vad olika undersökningar kostar. De kan utnyttja sina erfarenheter av upphandling för att sänka kostnaderna. Länsstyrelserna avlastas uppgiften och kan frigöra resurser för att t.ex. förstärka sin tillsyn.

Förslaget att ge exploatörerna ansvaret för upphandling av arkeologi har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Ett argument som framförts mot förslaget är att valet av undersökare är myndighetsutövning och därför inte kan överlåtas på exploatören. Revisorerna ifrågasätter denna tolkning (jfr avsnitt 2.3). Exploatörer och undersökare är redan i dag kontraktsslutande parter, som i privaträttsliga avtal ingår affärsöverenskommelser utanför länsstyrelsens kontroll.

En farhåga som uttryckts av remissinstanserna är att möjligheterna att sänka kostnaderna kommer att tillmätas alltför stor vikt på bekostnad av vetenskaplig kvalitet. Revisorerna menar dock att länsstyrelserna får bättre förutsättningar att fungera som beställare om de avlastas uppgiften att samtidigt ansvara för upphandlingen av arkeologitjänster. Förutsättningarna förbättras ytterligare med revisorernas förslag att ge länsstyrelserna vetenskapligt stöd från universiteten (avsnitt 2.2). I kravspecifikationer ställs krav som tillgodoser statens intressen av vetenskaplig kvalitet och nytta. Exploatörerna kan därtill åläggas att välja auktoriserade arkeologer enligt revisorernas förslag (avsnitt 2.5).

Endast offentliga exploatörer kan åläggas att upphandla arkeologi enligt LOU. Revisorerna utgår ifrån att även privata exploatörer agerar affärsmässigt och tillfrågar flera undersökare. Att upphandla arkeologi utifrån en av länsstyrelsen fastställd kravspecifikation är enligt revisorernas mening inte svårare än att upphandla andra entreprenader. Inget hindrar att exploatörer tar råd av länsstyrelsen i valet av undersökare.

- ♦ Revisorerna förslår att regeringen tillsätter en oberoende utredning för att utreda förutsättningar för att ge exploatörerna ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar.

Exploatörernas kostnadsansvar utvidgades 1997 till att omfatta även fyndhantering och konservering av fornfynd. Regeringen meddelade i propositionen om Uppdragsarkeologi m.m. (prop. 1996/97:99) att Riksantikvarieämbetet skulle ges i uppdrag att noga följa kostnadsutvecklingen. Riksantikvarieämbetet hade dock ännu i mars 2003 inte fått något sådant uppdrag.

De kostnader som debiteras exploatörerna är tvingande och kan liknas vid offentligrättsliga avgifter. Kostnadsansvaret bygger dock på praxis och grän-

serna tänjs. Det som i dag betraktas som frivilliga åtaganden från vissa exploatörer kan komma att utvecklas till ny praxis och ett obligatorium för alla. Det är också oklart vem som har till uppgift att bevaka att exploatörernas kostnadsansvar inte överskrids. Enligt revisorernas uppfattning behövs ett klargörande av vad exploatörernas kostnadsansvar ska omfatta.

- ◆ Revisorerna föreslår att regeringen utreder hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats och hur exploatörernas utvidgade kostnadsansvar har utfallit.
- ◆ Revisorerna föreslår att regeringen preciserar vad exploatörernas kostnadsansvar ska omfatta och vilka ambitionsnivåer vad gäller t.ex. publicering och vetenskapliga analyser som faller inom ramen för exploatörernas kostnadsansvar.

2.5 Kompetenskrav och auktorisation

Rapporten

Statsmakterna har förutsatt att de som utför arkeologiska undersökningar är väl kvalificerade för sin uppgift. Undersökare i privat regi ska kunna utses för uppdrag lika väl som de i offentlig regi. Riksantikvarieämbetet har i föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer närmare angivit vilka krav länsstyrelserna bör ställa på de undersökande organisationernas kompetens och på de enskilda arkeologernas utbildning och tjänstgöring.

Vikten av regional kompetens och behovet av regional kunskapsuppbyggnad är argument som många länsstyrelser använder för att motivera sitt val av i länet verksamma undersökare. Argument om regional kompetens används också för att stänga ute nya undersökare. En undersökare verksam i ett län anses i många fall inte ha kompetens att utföra undersökningar i ett grannlän. Främst drabbar detta undersökare i privat regi. Deras möjligheter att få uppdrag avgörs av länsstyrelsernas inställning till att pröva nya alternativ.

Kravet på regional kompetens för att komma i fråga för arkeologiska uppdrag i ett län strider mot det sätt på vilket arkeologisk verksamhet faktiskt bedrivs. Arkeologerna samlar i regel erfarenheter från olika undersökare, olika delar av landet samt även från utlandet.

Revisorerna föreslog att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att auktorisera arkeologer.

Remissinstanserna

Riksantikvarieämbetet och *Statens historiska museer* är avvisande till förslaget. *Riksantikvarieämbetet* förordar nuvarande ordning, där länsstyrelserna i varje enskilt ärende bedömer en undersökares lämplighet. *Statens historiska museer* menar att ett auktorisationssystem skulle innebära ökade kostnader

och administration. Länsstyrelserna har ändå det avgörande inflytandet över hur och av vem en undersökning ska genomföras.

Länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands och Skåne län samt Jönköpings läns museum och Wallin kulturlandskap och arkeologi avstyrker förslaget men har synpunkter på auktorisation om förslaget skulle genomföras.

Flera remissinstanser förordar att frågan blir föremål för utredning. *Arkeologikonsult AB* påtalar att frågan om auktorisation är komplicerad och förordar att den utreds utifrån ett europeiskt perspektiv. Om europeiska auktorisationsmyndigheter ställer olika krav kan detta komma att hämma den fria rörligheten inom EU. Även *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser det viktigt att utreda om ett nationellt auktorisationsförfarande strider mot EU-regler.

Vem ska auktoriseras och på vilka meriter?

Många remissinstanser har synpunkter på vem som ska auktoriseras och på vilka meriter en auktorisation ska utfärdas. *Mitthögskolan* förordar att certifikat utfärdas till arkeologer med kompetens och erfarenhet av att leda och genomföra arkeologiska uppdrag. Även *Angaria AB* förordar auktorisation av undersökningsledare. *DIK-förbundet* anser att branschen bör diskutera vilka meriter som ska ligga till grund för en auktorisation och vilka arkeologer som ska auktoriseras – alla arkeologer, arkeologer inom uppdragsarkeologin eller endast undersökningsledare.

Umeå universitet menar att ett auktorisationsförfarande förutsätter att det finns detaljerade kriterier och konsensus i arkeologsamhället för hur auktorisationen ska organiseras och följas upp. En bred arkeologisk kompetens bör vara utslagsgivande för auktorisation. Regional kompetens ska tas till vara, men måste balanseras mot behovet av ett övergripande nationellt och kanske även internationellt vetenskapligt perspektiv på förhistorien.

Societas Archaeologica Upsaliensis anser att auktorisation på sikt bör kopplas till en universitetsutbildning – exempelvis en magisterexamen – förenad med praktik- eller AT-tjänst på auktoriserat grävföretag, föremålsvårdande museum, förmedlande museum och länsstyrelse. Auktorisationen bör ses som en fråga om både utbildnings- och företagskvalitet.

Länsstyrelserna i Gotlands och Skåne län, Västergötlands museum, Bohusläns museum, Jönköpings läns museum förordar att undersökande organisationer auktoriseras framför enskilda personer. *Bohusläns museum* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* bedömer att det utöver enskilda arkeologers skicklighet krävs att de undersökande organisationerna har kompetens att organisatoriskt och administrativt hantera undersökningar.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att Riksantikvarieämbetet kan få i uppdrag att auktorisera arkeologiföretag. De institutionsanknutna undersökarna ska själva fastställa krav för deltagande i undersökningarna.

En remissinstans påtalar också att en auktorisation inte är statisk. *Svenska Arkeologiska Samfundet* menar att en utfärdad auktorisation kan behöva omprövas allt eftersom arkeologin utvecklas vetenskapligt, tekniskt och applikationsmässigt.

Vem ska utfärda auktorisationen?

Flera remissinstanser framför synpunkter på vem eller vilka som ska utfärda en auktorisation. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Umeå universitet*, *Mitthögskolan* och *Wallin kulturlandskap och arkeologi* ifrågasätter om Riksantikvarieämbetet har kompetens och förtroende för att utfärda auktorisation. *Wallin* framhåller som argument att Riksantikvarieämbetet har en skeptisk inställning till privata undersökare.

Föreningen Sveriges länsantikvarier anser att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna gemensamt bör stå för ett auktorisationsförfarande.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förordar en framtida branschorganisation för en sådan auktorisationsuppgift. *Mitthögskolan* förordar att en certifieringsgrupp utses med representanter från universitet och högskolor, Riksantikvarieämbetet, läns museer och privata företag. Även *Angaria AB* menar att auktorisationen bör utfärdas av företrädare för samtliga aktörer.

Revisorerna

Det måste ställas höga krav på dem som ges förtroendet att dokumentera och tolka ett historiskt arv. Enligt nuvarande regler ska länsstyrelserna inför arkeologiska uppdrag pröva den undersökande organisationens kompetens med hjälp av Riksantikvarieämbetets riktlinjer. Länsstyrelsernas synsätt och rutiner för handläggning av arkeologiärenden varierar. Revisorerna har gjort flera iakttagelser som indikerar att även prövningen av undersökarnas och de deltagande arkeologernas kompetens varierar. I granskningen har framkommit att undersökare utses slentrianmässigt och att valet av undersökare inte alltid motiveras. Undersökare som har ansetts vara kompetenta och lämpliga av några länsstyrelser har av andra bedömts vara olämpliga. Kraven på s.k. regional kompetens tycks ofta överskugga andra meriter. Revisorerna menar att regional kompetens är ett trubbigt och alltför snävt kompetenskrav för att antingen välja eller diskvalificera arkeologer och undersökare för uppdrag. Det finns därför skäl att klargöra vilka krav som bör ställas på arkeologer och på de undersökande organisationerna.

Remissinstanserna har framfört många synpunkter och idéer med anledning av revisorernas förslag att auktorisera arkeologer. Diskussionen rör vilka arkeologer som ska auktoriseras och om det är enskilda personer, undersökande organisationer eller endast privata arkeologiföretag som ska auktoriseras. Det handlar också om vilka krav som ska ställas samt vem eller vilka som är bäst lämpade att utfärda auktorisationen. Riksantikvarieämbetets kompetens och lämplighet för uppgiften ifrågasätts. Ett branschgemensamt organ för auktorisation förordas i några fall. Ett par instanser har pekat på svårigheter med nationell auktorisation och föreslår att frågan utreds utifrån ett europeiskt perspektiv.

Enligt revisorernas mening behöver frågan om auktorisation därför utredas närmare. Frågor som bör klargöras är bl.a. vem som ska auktoriseras, vilka krav på utbildning, erfarenhet och lämplighet som eftersträvas, sammansätt-

ning på och befogenheter för det organ som utfärdar auktorisationen samt hur ett auktorisationsförfarande ska finansieras.

- ♦ Revisorererna föreslår att regeringen utreder frågan om auktorisation av arkeologer.

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Riksantikvarieämbetets uppgifter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om Riksantikvarieämbetets uppgifter.

Staten som beställare av arkeologi

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om staten som beställare av arkeologi.

Konkurrens och insyn

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om konkurrens och insyn.

Kostnader för uppdragsarkeologi

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.4 om kostnader för uppdragsarkeologi.

Kompetenskrav och auktorisation

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.5 om kompetenskrav och auktorisation.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Conny Öhman (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Annika Gustafsson (föredragande).

Stockholm den 27 mars 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Annika Gustafsson



Rapport 2002/03:3

Arkeologi på uppdrag

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat uppdragsarkeologi – arkeologiska utredningar och undersökningar som exploatörer ska bekosta vid markexploatering. Rapporten är ett delprojekt i en större granskning benämnd *Myndigheter på marknaden* (förstudie 2001/02:9).

Granskningen omfattar organisationen för uppdragsarkeologi, konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi och länsstyrelsernas val av undersökare samt Riksantikvarieämbetets verksamhet – både som myndighetsutövare och som dominerande undersökare. Forskning och användningen av resultaten berörs i rapporten, men har inte granskats närmare. Revisorerna har tidigare behandlat uppdragsarkeologi vid ett informationsbesök vid Riksantikvarieämbetet (informationsrapport 1999/2000:3).

Underlag till granskningen har hämtats in genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har gjorts med företrädare för bl.a. Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, statliga exploatörer, universitet, arkeologiska undersökare, Kulturdepartementet, Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling. Riksantikvarieämbetets statistik, uppföljningsrapporter och myndighetsinterna dokument har varit viktiga underlag. En enkät till länsstyrelserna våren 2002 och de beslut som länsstyrelserna fattat under perioden 2000–2001 om arkeologiska undersökningar med en kostnad överstigande 30 prisbasbelopp har också använts som underlag i granskningen.

Granskningen har beretts inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår Anders G Högmark, ordf. (m), Anita Jönsson, v. ordf. (s), Kenneth Lantz (kd), Conny Öhman (s), Ingvar Eriksson (m), Ann-Kristine Johansson (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Annika Gustafsson haft ansvaret för granskningen. Även revisionsdirektör Roger Berggren, utredningschef Karin Brunsson och kanslichef Åke Dahlberg har deltagit i granskningen.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 14 november 2002. Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstaganden kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Sammanfattning

Fasta fornlämningar är skyddade enligt kulturminneslagen (1988:950). Länsstyrelserna kan ge tillstånd till ingrepp i fornlämning för markexploatering om samhällsintresset för ingreppet väger tyngre än intresset av att bevara fornlämningen. Villkor som länsstyrelserna då kan ställa är att fornlämningen undersöks och dokumenteras på exploatörens bekostnad. För det arkeologiska arbetet utser länsstyrelserna undersökare. Länsstyrelserna har ansvar för att de arkeologiska tjänsterna genomförs med god vetenskaplig kvalitet till en kostnad som inte är högre än motiverat.

Den beslutsprocess som föregår ett tillstånd om ingrepp och de arkeologiska utredningar och undersökningar som genomförs med anledning av markexploatering benämns uppdragsarkeologi. Organisationen för uppdragsarkeologi omfattar i huvudsak tre parter – länsstyrelsen, exploatören och undersökaren.

Riksantikvarieämbetets uppgifter

Riksantikvarieämbetet styr uppdragsarkeologin genom föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer. Myndigheten svarar även för uppföljning och central tillsyn vad gäller tillämpningen av kulturminneslagen och föreskrifterna. Riksantikvarieämbetet kan överklaga beslut fattade av länsstyrelserna i uppdragsarkeologiska ärenden. Vid sidan av dessa myndighetsuppgifter ansvarar Riksantikvarieämbetet för landets största arkeologiska uppdragsverksamhet.

Riksantikvarieämbetet dominerar

Totalt finns minst 36 organisationer i landet som bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet. Det möjliga geografiska verksamhetsområdet begränsas för de flesta undersökare av deras juridiska form eller huvudmannaskap. Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) och undersökare i enskild eller privat regi är fria att ta uppdrag i hela landet.

Riksantikvarieämbetet-UV dominerar uppdragsarkeologin vad gäller både omsättning och geografiskt verksamhetsområde. Avdelningen har sett som sin uppgift att vara en förebild och en ledande aktör inom arkeologi i flera avseenden. Verksamheten har breddats till att avse olika slags utredningar och försäljning av dataprogram. Därutöver bedriver avdelningen forskning och tjänsteexport. Avdelningen, som utgör en egen resultatenhet inom Riksantikvarieämbetet, har under flera år haft ett ackumulerat underskott i verksamheten. För att åstadkomma ekonomisk balans har avdelningen som mål att gå med överskott de närmaste åren och att vinna fler anbud i konkurrens.

Riksantikvarieämbetet ska bevaka kulturminneslagens krav på skydd och bevarande av fornlämningar och samtidigt ansvara för en arkeologisk uppdragsverksamhet som är beroende av att ingrepp i fornlämningar medges. Därutöver ska Riksantikvarieämbetet hantera uppgifterna att i föreskrifter ange konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi och samtidigt bedriva en uppdragsverksamhet som ska hävda sig i konkurrensen.

Lämpligheten av en ordning där Riksantikvarieämbetet överklagar länsstyrelsebeslut som kan röra den egna uppdragsverksamheten kan ifrågasättas. Då Riksantikvarieämbetet förordar sin egen verksamhet framför en konkurrents, vilket har varit aktuellt, kan Riksantikvarieämbetets trovärdighet påverkas.

Revisorerna föreslår

- att Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet skiljs från Riksantikvarieämbetet.

Konkurrens och insyn

Genom ett riksdagsbeslut 1997 är uppdragsarkeologi undantagen från lagen om offentlig upphandling. Länsstyrelsernas beslut om arkeologi inför markexploatering har betraktats som myndighetsutövning. Statsmakterna har dock ansett att det finns fördelar med konkurrens i uppdragsarkeologin och att ett anbudsliknande förfarande i vissa fall ska tillämpas.

I föreskrifter har Riksantikvarieämbetet närmare angivit hur länsstyrelserna ska gå till väga inför val av undersökare. Stora arkeologiska uppdrag (över 1 137 000 kronor) ska föregås av ett urvalsförfarande, om det inte finns särskilda skäl för direktval av undersökare. Mellanstora uppdrag (379 000–1 137 000 kronor) ska föregås av ett urvalsförfarande om exploatören kräver det. Gränsen för när ett anbuds- eller urvalsförfarande ska tillämpas är satt på en sådan nivå att få undersökare utöver Riksantikvarieämbetets egen arkeologiska verksamhet kan konkurrera om uppdragen.

Få uppdrag har utsatts för konkurrens

Konkurrensen inom uppdragsarkeologi har varit begränsad. Utvecklingen 1999–2001 visar också att andelen stora arkeologiska uppdrag som utsatts för konkurrens har minskat från 32 % till 12 %. Mellanstora undersökningar har knappast utsatts för någon konkurrens alls. Användningen av urvalsförfaranden har vidare varit begränsad till ett fåtal länsstyrelser. Föreskrifterna medger en generös tolkning av vilka särskilda skäl som länsstyrelserna kan åberopa för att frångå reglerna om urvalsförfarande. Vissa länsstyrelser motiverar inte sina beslut vad gäller val av undersökare. De grunder på vilka undersökare väljs blir då oklara.

De allra flesta beslut i uppdragsarkeologiska ärenden fattas genom att länsstyrelserna genom direktval utser en undersökare. Valet görs huvudsakligen

med utgångspunkt från tidigare kontakter och erfarenheter. Ofta väljs en undersökare som sedan tidigare bedriver arkeologisk verksamhet i länet.

Länsstyrelserna tycks föredra olika typer av samarbeten eller en på förhand given fördelning av uppdrag mellan olika undersökare framför konkurrens. Även när länsstyrelser har använt sig av ett urvalsförfarande har det förekommit att undersökare har lämnat gemensamma anbud. Riksantikvarieämbetet-UV samarbetar allt oftare med andra undersökare. Vissa länsstyrelser betraktar undersökarnas samarbeten som kartellbildning.

Länsgränserna är styrande för valet av undersökare

Regeringen har uttalat att undersökare i privat regi ska kunna utses för uppdrag lika väl som undersökare i offentlig regi. Privata undersökare har dock anlitats i begränsad utsträckning, och deras marknadsandel förefaller minska.

Det finns en skepsis mot privata undersökare. Den kommer till uttryck bl.a. i länsstyrelsernas sätt att bemöta privata undersökares intresse av att komma i fråga för uppdrag. Många länsstyrelser argumenterar för att det behövs regional kompetens hos dem som ska utföra en arkeologisk undersökning. Därför väljer de undersökare som redan är verksamma i respektive län. Nya undersökare stängs ute. En undersökare verksam i ett län anses i många fall inte ha kompetens att utföra undersökningar i ett grannlän.

Kravet på regional kompetens för att komma i fråga för uppdrag i ett län strider dock mot det sätt på vilket arkeologisk verksamhet bedrivs i praktiken. Arkeologerna är en rörlig yrkeskår som samlar erfarenheter från olika arbetsgivare och olika platser i landet, men även från utlandet.

Insynen är begränsad

En arkeologisk undersökning kan inte göras om efter det att fornlämningen har förstörts. Det går heller inte i efterhand att kontrollera hur undersökningen genomfördes.

Insynen i den arkeologiska beslutsprocessen begränsas av att länsstyrelsernas underlag i form av kravspecifikationer och undersökningsplaner är otydliga eller saknas helt. Undersökarna har därmed ett övertag i förhållande till länsstyrelserna vad gäller att bestämma den arkeologiska undersökningens omfattning och kostnader. Ett sådant förfarande går tvärtemot statsmakternas krav på att inte överlåta ett sådant avgörande åt undersökarna. Det förekommer också att undersökningsplaner beläggs med sekretess.

Möjligheterna till insyn i det arkeologiska arbetet begränsas av att länsstyrelsernas uppföljning och tillsyn – tvärtemot statsmakternas intentioner – är lågt prioriterade uppgifter.

Revisorerna föreslår

- att beslutet om att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling omprövas
- att Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att auktorisera arkeologer.

Ingrepp i fornlämningar innebär kostnader på både kort och lång sikt – kostnader som i huvudsak finansieras med skattemedel. De samlade kostnaderna för uppdragsarkeologi är okända. Mycket tyder på att museernas kostnader för framtida vård och förvaring av omhändertagna fynd inte beaktas inför beslut om arkeologisk undersökning.

Exploatörerna ska betala

De kostnader för uppdragsarkeologi som redovisas avser endast de kostnader som debiteras exploatörerna. Riksantikvarieämbetets uppgifter är dock osäkra. Länsstyrelsernas beslut är ofullständiga och de faktiska kostnaderna följs inte upp.

Den bristande kostnadskontrollen förklaras av organisationen för uppdragsarkeologi och av synsättet att ”någon annan” betalar. Exploatörerna brukar benämnas uppdragsgivare, men har i praktiken små möjligheter att påverka valet av undersökare eller kostnaderna för undersökarens tjänster. Eftersom länsstyrelserna inte bär kostnaderna har de inga tydliga incitament att begränsa undersökningarnas omfattning. Ett anbudsförfarande innebär endast ökad administration för länsstyrelserna, som inte får ta del av de kostnadsminskningar en upphandling kan ge. Det finns dock exempel på att kostnaderna för arkeologi har kunnat begränsas när anbudsförfarande har använts eller när exploatören tagit kontroll över det arkeologiska projektet med hjälp av konsult.

Exploatörernas ansvar utvidgas

Gränsen för exploatörernas kostnadsansvar är oskarp och tenderar att utvidgas. Exploatörer har åtagit sig att finansiera informations- och förmedlingsverksamhet med anledning av arkeologiska undersökningar. Det har även förekommit att en exploatör finansierar den handläggande länsstyrelsens myndighetsutövning. Det är oklart vem som bevakar att exploatörernas kostnadsansvar inte överskrids.

Revisorerna föreslår

- att exploatörer ges ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar.

De arkeologiska resultaten

Statsmakterna har uttalat att resultaten från de uppdragsarkeologiska undersökningarna ska bidra till ökad kunskap om historiska förhållanden. Resultaten ska komma till användning i forskning och utbildning. De ska även komma allmänheten till del.

Av granskningen framgår att drygt 3 000 arkeologiska undersökningar ännu inte har slutredovisats, trots att de i vissa fall genomfördes för flera decennier sedan. Exploatörerna har som regel betalat för rapporteringen i förskott. Riksantikvarieämbetet-UV har som enda undersökare fått använda särskilda anslagsmedel för att åtgärda eftersläpningarna i den egna rapporteringen.

Avsaknaden av slutredovisningar har fått till följd att det är oklart vilken kunskap undersökningarna har bidragit med. Den har även fått konsekvenser för de arkeologiska fyndens tillgänglighet och vård. En förklaring till att ett sådant förfarande har varit möjligt är att det bland dem som ingår i den uppdragsarkeologiska organisationen inte finns någon aktiv mottagare av de arkeologiska resultaten. Huvudmottagarna av rapporterna, universitet och högskolor, ingår inte i organisationen.

Riksantikvarieämbetet har påtalat att uppdragsarkeologiska resultat är dåligt utnyttjade inom grundforskningen. För ett bättre nyttjande av resultaten har statsmakterna pekat på vikten av en aktiv medverkan från universitets- och forskningsorganisationer. Dessa organisationer har dock i huvudsak medverkat i styr- och referensgrupper till stora arkeologiska undersökningar.

Revisorerna föreslår

- att stora eller viktiga uppdragsarkeologiska undersökningar leds av universitet eller högskolor.

1 Marken är full av fornlämningar

För medborgarnas räkning ska staten se till att fasta fornlämningar i första hand skyddas och bevaras. Ett bevarande är dock inte alltid samhällsekonomiskt försvarbart. Staten har också ett intresse av att t.ex. infrastrukturen förbättras, att bostäder byggs och att kunskapen om vår historia ökar. Därför tillåter staten att ingrepp i fornlämningar görs. Ett ingrepp är oåterkalleligt.

Då mark ska exploateras och fornlämningar kommer till skada eller måste tas bort ska exploatören bekosta de arkeologiska undersökningar eller andra åtgärder som staten beslutar om. Resultaten från dessa undersökningar ska komma medborgarna till del. De arkeologiska fynd som tas om hand ska förvaras och vårdas – en kostnad som staten och museerna får bära för all framtid.

1.1 Fasta fornlämningar ska skyddas

En *fast fornlämning* är en varaktigt övergiven lämning efter människors verksamhet under forna tider. Till fasta fornlämningar räknas sådant som t.ex. gravar och begravningsplatser, resta stenar och ristningar, samlingsplatser, bostäder och arbetsplatser, färdvägar och skeppsvrak. Hur gammal en lämning måste vara för att betraktas som fornlämning framgår inte av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Riksantikvarieämbetet har heller inte kunnat ge ett entydigt svar på detta.

Fornfynd är föremål som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har ett samband med denna. Även fynd som påträffas under andra omständigheter och antas vara minst 100 år gamla räknas som fornfynd. Till sådana fynd räknas t.ex. skeppsvrak.

Fasta fornlämningar, liksom markområdet runt en fornlämning, ska i första hand bevaras. De är därför skyddade enligt kulturminneslagen (KML). Fornfynd som påträffas i eller vid en fornlämning är statens egendom. Om fornfynd påträffas under andra omständigheter tillfaller fyndet upphittaren. Upphittaren är dock skyldig att erbjuda staten att få lösa in föremålet mot betalning om det t.ex. innehåller guld, silver, koppar eller därmed legerade metaller om fornfyndet består av flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans.

Även om många fornlämningar är kända för de kulturmiljövårdande myndigheterna finns det ännu okända lämningar. Kulturminneslagens skydd omfattar även de okända.

Fornminnesregistret är ett nationellt register med uppgifter om fornlämningar och andra kulturhistoriska lämningar. Registret består av två delar – ekonomiska kartor med varje känd fornlämning markerad och texter som beskriver fornlämningen. Registret innehåller information om närmare en miljon fasta fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, vilka finns registrerade på ca 400 000 platser i landet. Utvecklingsarbete pågår vid Riksantikvarieämbetet för att göra registrets information tillgänglig digitalt.

Källa: Riksantikvarieämbetets webbplats 2002-03-05

1.2 Ingrepp i fornlämning kräver tillstånd

Det är förbjudet att utan tillstånd från länsstyrelsen på något sätt förändra, ta bort, skada eller täcka över en fornlämning.¹ Tillstånd till ingrepp i fast fornlämning kan ges av två skäl – markexploatering eller forskning. Riksantikvarieämbetet menar att krav på t.ex. samhällsnytta, vetenskaplighet och dokumentation gäller arkeologiska undersökningar oavsett syfte. Skälen för ett ingrepp ska väga tyngre än intresset för ett bevarande.

Tillstånd vid markexploatering

Vid markexploatering ska fornlämningar i möjligaste mån undvikas; detta för att lagens krav på bevarande ska tillgodoses. Länsstyrelsen ska bara ge tillstånd till ingrepp om samhällsintresset för exploateringen väger tyngre än fornlämningens betydelse och vikten av att den skyddas. Av kulturminneslagen framgår också att fornlämningar som inte kan bevaras ska undersökas och dokumenteras på exploatörens bekostnad. För det arkeologiska arbetet ska länsstyrelsen utse undersökare för exploatörens räkning.² Den beslutsprocess och det arkeologiska arbete som utförs med anledning av en markexploatering brukar benämnas exploateringsarkeologi eller uppdragsarkeologi.

Riksantikvarieämbetet uppskattar att mellan 100 och 150 fornlämningar tagits bort varje år sedan 1996 på grund av markexploatering. Ett undantag var år 1999, då antalet var knappt 40.

Arkeologi

Enligt *Nationalencyklopedin* betyder arkeologi vetenskapen om den del av kulturhistorien som föregår den skrifthistoriska tiden. Det är en vetenskap som med stöd av materiella lämningar studerar äldre tiders mänskliga kultur, särskilt studier av kulturer utan bevarade skriftliga vittnesbörd. En annan betydelse är utgrävning, arkeologiskt fältarbete eller studier av sakmaterial från grävningar.

Enligt *universitet och högskolor* grundar sig ämnet arkeologi på studier av historiskt material. Man studerar den historiska människans levnadsförhållanden och samhällsbildningar, relationen till den naturliga miljön och kontakten med andra samhällen. Detta innebär att långtidsförändringar analyseras. Analyserna har betydelse även för bedömningen av många nutidsproblem.

Tillstånd i forskningssyfte

Tillstånd till arkeologiska undersökningar för forskning ges med stöd av 2 kap. 8 § kulturminneslagen. Här framgår att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna får undersöka en fast fornlämning eller undersöka en plats där fornfynd påträffats.³

¹ 2 kap. 6 § KML.

² I 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen finns bestämmelser om vad som krävs för att få tillstånd att göra ingrepp i fast fornlämning i samband med markexploatering.

³ Detta får göras utan hinder av 2 kap. 6 § KML.

Forskningsprojektet ska bekosta undersökningen. Den kan finansieras t.ex. med egna forskningsmedel, medel från fonder, stiftelser eller företagssponsring. Till skillnad från uppdragsgrävningar görs forskningsgrävningar i regel utan tidspress och på en väl avgränsad yta. Objekten väljs utifrån vetenskapliga frågeställningar, dvs. på andra grunder än de objekt som blir föremål för utgrävning vid markexploatering.

Forskningsgrävningarna kan även ha andra syften än enbart forskning. Länsstyrelsen i Gotlands län ger tillstånd till forskningsgrävningar som också ska bidra till att öka bygdens attraktionskraft som turistmål. Forskningsgrävningar kombineras med barnarkeologi, vilket innebär att barn får delta i en arkeologisk utgrävning.⁴ Andra syften är att utveckla metoder för att förmedla arkeologisk kunskap till allmänheten och att fungera som utbildningsresurs för högsolor och skolor.⁵ Under sakkunnig ledning genomförs amateurrkurser i arkeologi.⁶

Sedan 1996 har länsstyrelserna gett tillstånd till i genomsnitt 85 forskningsgrävningar varje år. År 2001 gavs 104 sådana tillstånd.

1.3 Ingreppen är oåterkalleliga

När en arkeologisk undersökning väl har genomförts och fornlämningen tagits bort är ingreppet oåterkalleligt. Arkeologer får aldrig något nytt tillfälle att undersöka fornlämningen – åtminstone inte i dess rätta miljö och aldrig i dess helhet. Endast valda delar av fornlämningen lever kvar i form av tillvaratagna fynd och arkeologisk dokumentation.

Ingreppen är också geografiskt slumpmässiga såtillvida att arkeologiska undersökningar främst görs på de platser i landet där en markexploatering blir aktuell. Som en naturlig följd av detta görs därför ingrepp i fornlämningar oftast i expansiva regioner eller regioner där det investeras i infrastruktur.

Det finns en uppfattning om att ingreppen i våra fornlämningar beror på vad exploitören är beredd att betala för att få tillgång till marken. I sitt arkeologiska forskningsprogram uttrycker sig Regionmuseet i Skåne på följande sätt:

Den nuvarande praxisen i tillämpningen av Kulturminneslagen är förenklat och krasst att fornlämningar har en prislapp. Om någon vill ta bort eller bygga på en fornlämning så ges det så gott som undantagslöst tillstånd till detta, om sökanden är villig att ta en undersökningskostnad eller de andra villkor som anges i länsstyrelsens beslut.

En avgörande faktor till varför det tas bort så många fornlämningar är den många gånger dåliga planeringen hos kommuner, Vägverk, Banverk och andra företag. De rådfrågar oftast inte regionala kulturmiljöinstanser förrän i ett sent skede...⁷

⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län dnr 220-3554-01.

⁵ Länsstyrelsen i Gotlands län dnr 220-3077-01.

⁶ Riksantikvarieämbetet, Nyhetsmagasinet Tidevarv nr 4 2002, s. 9–11.

⁷ Arkeologiskt forskningsprogram 1999–2003, Regionmuseet i Skåne, rapport 1999:30.

1.4 En beslutsprocess i tre steg

Den som avser att exploatera ett markområde – för att bygga bostäder eller annan större anläggning, anlägga en väg, järnväg, flygplats eller liknande – är skyldig att ta reda på om en fast fornlämning kommer att beröras av arbetet. Exploatören ska därför samråda med länsstyrelsen.

Tillstånd till ingrepp i fast fornlämning föregås av en beslutsprocess som i regel omfattar tre steg – särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning.⁸ Sedan 1996 har länsstyrelserna årligen fattat mellan 1 500 och 2 000 beslut i uppdragsarkeologiska ärenden.⁹ År 2001 har kostnaderna för de arkeologiska tjänsterna beräknats uppgå till nära 330 miljoner kronor.

Särskild utredning

Innan en länsstyrelse kan ta ställning till om man ska tillåta ingrepp i en fast fornlämning behöver man i regel förbättra sitt underlag för beslut. I samband med exploateringar som rör ett större markområde kan en *särskild utredning* behöva göras för att få reda på om någon fast fornlämning kommer att beröras. Utredningen omfattar i praktiken arkiv- och fältstudier och ibland även begränsade provgrävningar, som dock inte fysiskt berör en känd fornlämning. Resultatet redovisas i en rapport.

Arkeologisk förundersökning

Även när en fornlämning är känd inom exploateringsområdet, antingen sedan tidigare eller genom en särskild utredning, kan länsstyrelsen inför sitt beslut behöva förbättra kunskapen om fornlämningens storlek och karaktär. Länsstyrelsen kan också behöva underlag för att bättre kunna avgöra hur omfattande utgrävningen ska bli. Länsstyrelsen kan då besluta om en *arkeologisk förundersökning*. Förundersökningen kan omfatta grävningar i schakt som innebär ett direkt ingrepp i fornlämningen. Arbetet och resultatet dokumenteras i en rapport.

Resultatet från en särskild utredning eller en förundersökning kan leda till att exploatören omlokaliserar det planerade projektet så att det inte alls eller bara i begränsad omfattning berör fornlämningar. Riksantikvarieämbetet framhåller att det är angeläget att beslut om särskild utredning fattas i ett tidigt skede av exploatörens planering, när det fortfarande finns möjlighet att lokalisera projektet på ett sådant sätt att det inte berör fornlämningen.¹⁰ En förundersökning kan i vissa fall vara den enda nödvändiga undersökningen, men är annars första ledet i en mer omfattande undersökning eller utgrävning, om länsstyrelsen bedömer att en fornlämning kan förstöras.

⁸ 2 kap. 11–13 §§ KML.

⁹ Med uppdragsarkeologiska ärenden avses beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning enligt kulturminneslagen.

¹⁰ Underrättelser från RAÄ 1999:1, Beslut om ingrepp m.m. i fornlämning och fornlämningsområde.

Trots att en särskild utredning och en arkeologisk förundersökning har genomförts kvarstår en osäkerhet om vilka lämningar som ligger dolda under mark.¹¹

Särskild undersökning

Om länsstyrelsen efter sin prövning beslutar att lämna tillstånd för ingrepp i fornlämningen kan man ställa krav på *särskild undersökning*. En särskild undersökning, även kallad slutundersökning, innebär vanligtvis en arkeologisk utgrävning – fornlämningen tas bort. Undersökningen innefattar också efterföljande bearbetning av observationer och framtaget material samt en skriftlig rapport. Syftet är att information om fornlämningen ska dokumenteras för eftervärlden och att fornfynd ska tas till vara. Länsstyrelsen kan också ställa krav på att effekten av ingreppet på annat sätt begränsas. Förutom att ange de åtgärder som ställs som villkor för tillståndet ska länsstyrelsen i beslutet även ange de kostnader som åtgärderna beräknas medföra för exploatören.

Länsstyrelsen väljer undersökare och svarar för tillsyn

Länsstyrelsen ska i sitt beslut om särskild utredning, förundersökning respektive särskild undersökning ange vem som ska utföra det arkeologiska arbetet. Vid sitt val av undersökare ska länsstyrelsen beakta att undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling ska inte tillämpas. Detta tillägg i kulturminneslagen 2 kap. 11 och 13 §§ infördes den 1 juli 1997.¹² När det rör sig om stora undersökningar ska länsstyrelserna dock tillämpa ett anbudsläkande förfarande. (Se kapitel 3.)

Länsstyrelsen svarar även för att en undersökning genomförs enligt vad som angivits i beslutet och för att uppställda kvalitetskrav upprätthålls. En annan uppgift är att se till att resultatet av undersökningen dokumenteras, redovisas och görs tillgängligt.¹³ Detta anses vara en förutsättning för att kunskaper och erfarenheter kan tillvaratas och användas i forskningen och det kulturmiljövårdande arbetet.¹⁴

Ej tillståndspliktiga arkeologiska förstudier och utredningar

En arkeologisk utredning behöver inte föregås av ett beslut av länsstyrelsen. Det står var och en fritt att utreda om fornlämningar berörs av en exploatering, bara kulturminneslagens bestämmelser i övrigt beaktas. Länsstyrelsen i

¹¹ Prop. 1996/97:99 s. 14.

¹² Prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

¹³ KRFS 1998:1.

¹⁴ Prop. 1996/97:99 s. 11-12.

Kronobergs län uppger att man uppmuntrar exploatörerna att upphandla den arkeologiska utredningen på egen hand.¹⁵

Om utredningsresultatet ska kunna ligga till grund för en kommande prövning enligt kulturminneslagen fordras dock att det uppfyller länsstyrelsens krav och att det i övrigt kan godkännas från kvalitetssynpunkt. Om det skulle visa sig att ytterligare fornlämningar påträffas vid exploateringen, t.ex. beroende på en bristfälligt gjord utredning, kan staten bli betalningsansvarig för de arkeologiska tjänsterna.¹⁶

I samhällsplaneringen förekommer olika typer av utredningar eller förstudier som kan vara framtagna på frivillig väg eller som ett led i miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken (1998:808). En miljökonsekvensbeskrivning kan innehålla beskrivningar av de direkta eller indirekta effekter som en planerad exploatering kan ha på landskap och kulturmiljö. Flera av de organisationer som genomför arkeologiska undersökningar tar på uppdrag fram kulturhistoriskt underlag för samhällsplanering – underlag som kan bidra till att ingrepp i fornlämningar undviks.

1.5 Många är inblandade i uppdragsarkeologin

Uppdragsarkeologi brukar beskrivas som ett system med i huvudsak tre parter – de kulturmiljövårdande myndigheterna, undersökarna samt exploatörerna. Andra organisationer med ansvar eller uppgifter som rör kulturmiljövård eller arkeologi är högskolorna och de regionala museerna.

Exploatören står för kostnaderna, men har begränsade möjligheter att påverka länsstyrelsens val av undersökare och kostnaderna för undersökarens tjänster. Trots det brukar exploatörerna av alla inblandade parter benämnas som uppdragsgivaren. Det förklaras av att det är exploatören som ytterst avgör om en arkeologisk undersökning ska genomföras utifrån de villkor länsstyrelsen ställt.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Med kulturmiljö menas den miljö som har formats av människor genom tiderna, t.ex. boplatser, boendemiljöer, kommunikationsleder och jord- och skogsbruk. Kulturarvet utgörs av de traditioner och värden som förs över från tidigare generationer. Enligt sin instruktion (1997:1171) ska Riksantikvarieämbetet värna om kulturvärden och verka för att hänsyn tas till kulturarvet.

Riksantikvarieämbetet har flera myndighetsuppgifter med anknytning till uppdragsarkeologi. En uppgift är att föra och utveckla de centrala arkeologiska registren såsom fornminnesregistret och det antikvarisk-topografiska arkivet.

¹⁵ Länsstyrelsen i Kronobergs län, promemoria 2000-03-31.

¹⁶ 2 kap. 14 § KML.

Antikvarisk-topografiska arkivet (ATA) är centralt arkiv för Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museum och Kungliga myntkabinettet. Här finns handlingar sedan 1666. En av de viktigaste serierna i ämbetsarkivet, den s.k. topografiska serien, består av handlingar ordnade efter landskap och stad eller socken. De innehåller uppgifter om fornlämningar och arkeologiska fynd m.m. Vid sidan av de topografiska serierna finns stora ritnings- och fotografisamlingar – planer och uppmätningar från arkeologiska inventeringar och utgrävningar, bilder över kulturmiljöer och fasta fornlämningar.

Källa: Riksantikvarieämbetets webbplats 2002-03-05

En annan myndighetsuppgift är att besluta om verkställighetsföreskrifter vad gäller förfarandet vid ingrepp i fast fornlämning.¹⁷ Myndigheten ger också ut allmänna råd och rekommendationer som rör uppdragsarkeologi. Den centrala tillsynen¹⁸ (överinseende) av kulturminneslagens tillämpning bl.a. när det gäller fornlämningar är en annan av Riksantikvarieämbetets uppgifter.

Med ca 16 miljoner kronor årligen stöder Riksantikvarieämbetet forsknings- och utvecklingsarbete inom kulturområdet, däribland projekt som rör kulturhistorisk kunskap och uppdragsarkeologi.¹⁹ Myndigheten driver själv vissa utvecklingsprojekt som rör uppdragsarkeologi.

Vid sidan av dessa myndighetsuppgifter ska Riksantikvarieämbetet enligt instruktionen utföra arkeologiska undersökningar. Myndighetens arkeologiska uppdragsverksamhet är den mest omfattande i landet och har bedrivits sedan 1959. Verksamheten utförs av avdelningen för arkeologiska undersökningar, vanligen kallad UV (uppdragsverksamheten). Av regleringsbrevet till Riksantikvarieämbetet för år 2002 framgår att verksamheten ska utgöra ett separat verksamhets- och resultatområde som i sin helhet ska finansieras med avgiftsintäkter och andra externa intäkter.

Riksantikvarieämbetet ska också svara för antikvarisk konservering – en tjänst som utförs på uppdrag och finansieras med avgiftsintäkter. Antikvarisk konservering utförs av antikvarisk-tekniska avdelningen, som har en blandfinansiering.

Riksantikvarieämbetet har rätt att överklaga beslut fattade av domstol eller annan myndighet enligt kulturminneslagen.²⁰ Rätten till överprövning omfattar även de beslut om uppdragsarkeologiska ärenden som länsstyrelserna fattat. Riksantikvarieämbetet kan därmed överklaga beslut som rör eller får konsekvenser för myndighetens egen uppdragsverksamhet, något man också gjort.

¹⁷ Förfarandet vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Verkställighetsföreskrifter av Riksantikvarieämbetet KRFS 1998:1.

¹⁸ Tillsynsutredningen har i betänkandet SOU 2002:14 kap. 6 konstaterat att begreppet ”tillsyn” används på olika sätt i såväl författningstexter som myndighetsinterna dokument. Riksantikvarieämbetet har genom sitt ”överinseende” en tillsyn över en annan myndighets tillsyn – nämligen länsstyrelsens. Utredningen betraktar detta som en nivåskiktad tillsyn eller en systemtillsyn.

¹⁹ Anslag 28:37 Forskning och utvecklingsinsatser inom kulturområdet, anslagspost 4.

²⁰ 1 kap. 2 § KML.

Länsstyrelserna och de regionala museerna – länsmuseerna eller motsvarande museer – bildar tillsammans kulturmiljösektorns regionala organisation. Länsstyrelserna fattar beslut i löpande förvaltningsärenden, t.ex. beslut om ingrepp i fast fornlämning. Inför beslut som är av större vikt ska länsstyrelserna samråda med Riksantikvarieämbetet.²¹ Enligt kulturminneslagen ska länsstyrelserna ha tillsyn över kulturminnesvården i respektive län. Vid tillsynen ska de samverka med kulturminnesvårdande organ i länet och särskilt det regionala museet.²²

Länsstyrelserna har också till uppgift att främja det egna länets utveckling och ska samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Utöver uppgifter inom kulturmiljövården har länsstyrelserna uppgifter som gäller bl.a. samhällsplanering och boende, kommunikationer, regional näringspolitik, naturvård och miljöskydd.²³ Skyddet av fornlämningar, liksom skyddet av natur och miljö, ska således vägas mot samhälleliga och enskilda intressen av att utveckla länet vad gäller infrastruktur, bostadsbyggande, företagande och sysselsättning.

Länsstyrelserna ska även verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig sektor i sina respektive län. De ska även verka för att konkurrensaspekten beaktas i länsstyrelsernas eget arbete.²⁴

Regionala museer

Det regionala kulturmiljöarbetet bygger i flertalet län på en samverkan mellan ett statsbidragsberättigat museum och länsstyrelsen. De regionala museerna är självständiga juridiska personer, vanligen stiftelser. Ofta är landstinget tillsammans med en kommun och en hembygds- eller fornminnesförening stiftare. Västerbottens museum drivs som ett aktiebolag.

Museerna är berättigade till statsbidrag för kulturmiljöarbetet om de också får bidrag från landstinget eller någon annan huvudman.²⁵ Statsbidraget ska stödja museerna i deras uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskap om bl.a. regionens kulturarv. Riksdagen har för budgetåret 2002 beslutat om bidrag till regionala museer på drygt 137 miljoner kronor.²⁶ Den övervägande delen av stödet fördelas av Statens kulturråd efter samråd med Riksantikvarieämbetet. Stöd till regionala och lokala museer i försökslänen Kalmar, Gotland och Skåne fördelas av Riksantikvarieämbetet.²⁷ Staten kan ställa villkor för stödet. Sådana villkor kan vara att museet ska bidra med kunskap till länsstyrelsen, utföra besiktningar eller vara remissinstans.²⁸

²¹ 1 § förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

²² 2 § förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

²³ Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion.

²⁴ Konkurrensförordning (1993:173)

²⁵ Förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

²⁶ Prop. 2001/02:1, utg.omr. 17, bet. 2001/02:KrU1, rskr. 2001/02:72.

²⁷ Förordning (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet.

²⁸ Se t.ex. RAÄ, dnr 344-2691-1999, Överenskommelse om ansvarsområden för de skånska museernas kulturmiljöarbete.

De flesta regionala museer bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet. I ett ärende där en fornlämning berörs kan museet således ha medverkat dels som kunskapspartner och remissinstans, dels som undersökande organisation.

Exploatörerna

Exploatörer kan vara kommuner, statliga myndigheter, privata företag, privatpersoner eller ideella föreningar, t.ex. golfklubbar. Markexploateringen kan alltså styras av ett samhällsintresse, ett affärsintresse eller av ett rent privat intresse. Projektet kan finansieras med offentliga eller privata medel.

Exploatörernas primära intresse är att få tillgång till marken. För detta måste de vara beredda att betala för de arkeologiska utredningar och undersökningar som länsstyrelsen har beslutat ska genomföras. Kravet på arkeologiska undersökningar kan uppfattas som ett moment som fördyrar och förse-
nar exploateringen.

Riksantikvarieämbetet har inte kunnat ta fram aktuella uppgifter om hur de totala arkeologikostnaderna fördelas på olika kategorier av exploatörer. Av ett utkast till en intern promemoria från år 2000 går att utläsa att staten, genom främst Vägverket och Banverket, är den största exploatören. De statliga exploatörerna stod för mellan 70 och 80 % av de totala arkeologikostnaderna åren 1996–1998, medan kommunerna stod för ca 10 % av kostnaderna.²⁹ Huvuddelen av uppdragsarkeologin bekostas därmed med skattemedel.

Undersökarna

Riksantikvarieämbetet, 22 regionala museer och ett tiotal kommunala museer bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet. Därutöver finns det ett fåtal undersökare i privat regi som åtar sig liknande uppdrag. Även universitet och högskolor kan anlitas för eller delta i uppdragsarkeologiska undersökningar.

På grundval av länsstyrelsens beslut ingår exploatören och den arkeologiska undersökaren ett avtal som reglerar bl.a. arvode för uppdraget, betalningsrutiner, tidsplan, ansvar och skadeståndsskyldighet. Om en tvist skulle uppstå mellan exploatör och undersökare – t.ex. om exploatören inte betalar för utfört arkeologiskt arbete – är det undersökaren som får driva en eventuell rättslig process. Undersökaren kan bli skadeståndsskyldig gentemot exploatören om uppdraget exempelvis inte utförs inom avtalad tid.

Undersökarna ska svara för undersökningsplanering, fältarbete, analys och rapportering samt registrering och konservering av fynd. De utför det arkeologiska arbetet för exploatörernas räkning, men har även ansvar i förhållande till de kulturmiljövårdande myndigheterna. Undersökarna ska svara för att arbetet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt och håller vetenskapligt god kvalitet.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att de arkeologer som deltar i en arkeologisk undersökning har minst 60 poäng i ämnet arkeologi samt har

²⁹ Riksantikvarieämbetet, Kapacitetsförsörjning och konkurrensförutsättningar i uppdragsarkeologin, utkast till PM 2000-09-15.

genomfört godkänd praktiktjänstgöring om minst tre månaders fältarbete under sakkunnig ledning. Arkeologer i arbetsledande ställning rekommenderas därutöver ha mångårig erfarenhet av arkeologiska undersökningar samt dokumenterad vetenskaplig kompetens, gärna i form av en högre akademisk examen eller aktiva forskarstudier.³⁰

Universitet och högskolor

Grundläggande arkeologiutbildning bedrivs vid tio universitet och högskolor i landet, varav sju utfärdar både kandidat- och magisterexamen. Det finns tre huvudinriktningar inom arkeologin – arkeologi, medeltidsarkeologi och laborativ arkeologi. Arkeologisk forskning bedrivs vid universiteten i Uppsala, Göteborg, Stockholm, Umeå, Lund och Karlstad samt vid Högskolan på Gotland, Högskolan i Kalmar, Mithögskolan och Södertörns högskola.

Sedan den 1 januari 1997 ingår det i högskolans lagstadgade³¹ uppdrag att samverka med det omgivande samhället och att informera om sin verksamhet.³² Ett mål för högskolorna är att integrera denna samverkan i utbildning och forskning, men också att aktivt använda och dra nytta av erfarenheter i det omgivande samhället.³³ Högskoleverket har i en rapport från 2001 konstaterat att samverkansuppdraget förändrar högskolans uppdrag i dess helhet. Förändringen handlar inte om en särskild (tredje) uppgift, utan om förändrade krav på forskningen och utbildningen.³⁴

Examinerade arkeologer

En kandidatexamen i arkeologi omfattar 120 poäng och ska innehålla minst 60 poäng arkeologi. En magisterexamen i arkeologi omfattar 160 poäng, varav minst 80 poäng arkeologi. Under läsåret 2000/01 avlade 40 personer kandidatexamen och 70 magisterexamen med arkeologi som huvudämne. Under vårterminen 2001 disputerade 15 personer.

Källa: Högskoleverket

1.6 Arkeologerna är en rörlig yrkeskår

Arkeologiska undersökningar är till stor del ett säsongsbetonat arbete. Själva fältarbetet är knutet till månaderna april–oktober/november.

En stab av fast anställd personal kompletteras vid behov med tillfälligt anställda, dock inte enbart under fältsäsongen. Vid Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) har antalet tillsvidareanställda minskat. I december 1997 hade avdelningen 176 tillsvidareanställda jämfört med 138 i december 2001. Den tillfälligt anställda personalen utgör

³⁰ Underrättelser från RAÄ 1998:1.

³¹ Högskolelag (1992:1434).

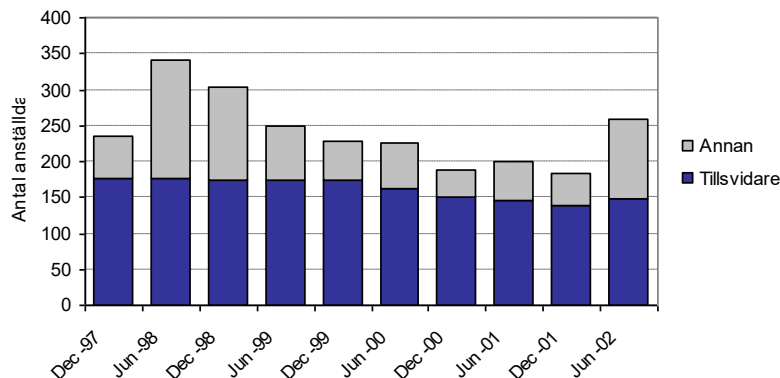
³² Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100.

³³ Statsliggaren för år 2002. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m. s. 75.

³⁴ Högskoleverket 2001:24 R. Utvecklingen av högskolans samverkansuppdrag.

mellan 20 och 50 % av hela personalstyrkan beroende på säsong och kon-
junkturläge.³⁵

**Antal anställda vid Riksantikvarieämbetet-UV med tillsvidareanställ-
ning resp. annan typ av anställning den 31/12 resp. 30/6 1997–2002.**



Källa: Riksantikvarieämbetet

Arbetslösheten bland yrkesverksamma arkeologer är hög, särskilt under vinterhalvåret. Svenska museimannaförbundet, den underavdelning inom DIK-förbundet som organiserar arkeologer, uppvisar på årsbasis en arbetslöshet bland sina medlemmar på 15 till 20 %. I mars 2002 var arbetslösheten 15,1 %.³⁶ Förbundet menar att man som nytexaminerad arkeolog måste vara beredd att flytta, ta vikariat och projektanställningar eller periodvis vara arbetslös.

Osäkra anställningsvillkor gäller dock inte enbart nytexaminerade arkeologer. Även arkeologer med arbetslivserfarenhet får tillfälliga anställningar hos olika undersökare.

1.7 Sammanfattande iakttagelser

Ett ingrepp i en fornlämning är oåterkalleligt. En arkeologisk undersökning kan inte göras om. Det går heller inte att i efterhand kontrollera hur undersökningen genomfördes.

Tillstånd till ingrepp i fasta fornlämningar ges inte bara för markexploatering, utan även för forskning. I båda fallen ska samhällsintresset väga tyngre än intresset av att bevara fornlämningen. Exploatörerna får dock normalt tillstånd till ingrepp för planerade markexploateringar, om

³⁵ Riksantikvarieämbetet (UV) använder olika anställningsformer såsom viss säsong resp. visst arbete/projekt (5 § 1 LAS), vikariat (5 § 2 LAS), tillfällig arbetsbelastning (5 § 3 LAS) och överenskommen visstidsanställning (5 a § LAS).

³⁶ DIK står för dokumentation, information och kultur. Inom förbundet totalt är den genomsnittliga arbetslösheten bland medlemmarna ca 4 %.

de är beredda att stå för de kostnader för arkeologiska undersökningar som länsstyrelserna anser nödvändiga.

Avsteg från kulturminneslagens intentioner att skydda fasta fornlämningar innebär kostnader på både kort och lång sikt. En fornlämning som inte kan bevaras ska undersökas och dokumenteras på exploatörens bekostnad. Fornfynd som tas om hand ska för all framtid vårdas och lagras vid museerna. Huvuddelen av de sammanlagda kostnaderna för uppdragsarkeologi betalas med skattemedel.

Länsstyrelserna beslutar om ramarna för de avtal som exploatörerna och undersökarna ska ingå. Exploatörerna har begränsade möjligheter att påverka länsstyrelsernas val av undersökare och kostnaderna för undersökarnas tjänster.

Riksantikvarieämbetet ska värna om kulturvärden och verka för att hänsyn tas till kulturarvet. Samtidigt ska Riksantikvarieämbetet bedriva arkeologisk uppdragsverksamhet som är beroende av att ingrepp i fornlämningar medges.

Länsstyrelserna och de regionala museerna ska samverka. De ska även ha affärsliknande relationer i uppdragsarkeologiska ärenden. I ett ärende där en fornlämning berörs kan länsstyrelsen medverka både som remissinstans och som undersökande organisation.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att de arkeologer som deltar i en uppdragsarkeologisk undersökning har minst 60 poäng i ämnet arkeologi och godkänd praktiktjänstgöring. Samtidigt har amatörarkeologer fått delta i arkeologiska undersökningar som utförts med tillstånd för forskning.

Markeexploateringar kan innebära att fornlämningar kommer till skada eller helt förstörs. Samtidigt bidrar de arkeologiska utredningar och förundersökningar som föregår ett tillstånd om ingrepp i fornlämning till att öka kännedomen om fornlämningars förekomst och utbredning. De arkeologiska undersökningar som fullföljs förväntas bidra till att öka kunskapen om vår historia.³⁷ Regeringen har betonat att resultaten ska komma till användning i vetenskaplig forskning och utveckling.³⁸

2.1 Universiteten som mottagare och medverkande

Riksantikvarieämbetet menar att den uppdragsarkeologiska verksamheten under lång tid har burit spår av synsättet att objektivt samla in fakta om och dokumentera fornlämningen. Ända fram till 1990-talets första hälft sägs detta synsätt ha dominerat. Numera ställs högre krav på att resultaten ska tolkas. Den rådande uppfattningen bland de kulturmiljövårdande myndigheterna är att uppdragsarkeologi ska ses som ett led i en framtätyftande forskningsprocess.

Regeringens och riksdagens uttalanden

Av de uttalanden regeringen gjort vad gäller uppdragsarkeologi och forskning framgår att universitets- och forskningsorganisationen dels aktivt ska medverka i planeringen, dels vara mottagare av resultaten. I propositionen Uppdragsarkeologi m.m. säger regeringen att en arkeologisk undersökning syftar till att säkra arkeologiska data och fynd på ett sådant sätt att fornlämningens vetenskapliga innehåll blir *tillgängligt* för forskare och allmänhet.³⁹ Även i propositionen Utbildning och forskning – Kvalitet och konkurrenskraft understryker regeringen vikten av att arkeologiska uppdragsundersökningar görs på ett sådant sätt att de kan *utnyttjas* av olika forskningsinriktningar inom arkeologi och närliggande discipliner. I propositionen betonas också forskningens *aktiva medverkan* och vikten av en tydlig fördelning av roller och ansvar mellan forskningen och andra aktörer. Regeringen skriver bl.a.:

De omfattande uppdragsundersökningarna ... innebär en utomordentlig potential för forskningen – även i ett internationellt perspektiv – och utgör samtidigt en vetenskaplig och organisatorisk utmaning. För att de rätt skall kunna utnyttjas måste undersökningarna göras till delar i en framtätyftande forskningsprocess. Det är viktigt att vetenskapliga frågeställningar finns med redan i ett tidigt planeringsskede. Detta kan bara ske genom aktiv medverkan från universitets- och forskningsorganisationen. – – – En utvecklad och tydlig fördelning av roller och ansvar mellan de medverkande är en viktig förutsättning för att verksamheten skall kunna drivas effektivt och målinrik-

³⁷ Prop. 1993/94:177 s. 146–147.

³⁸ Prop. 1996/97:99 s. 11.

³⁹ Prop. 1996/97:99 s. 24 (Vår kursivering).

tat och ge en god behållning. Det innebär att inte bara riksantikvarieämbetet, läns museerna m.fl. inom den kulturmiljövårdande sektorn utan även universitets- och forskningsorganisationen har ett ansvar för att ta till vara de möjligheter som uppdragsarkeologin erbjuder. – – – Inte minst är det viktigt att den forskning, som utförs utifrån uppdragsarkeologin kan ges en bra och till sina uppgifter väl anpassad organisation, t.ex. med tanke på universitetens utbildningsmöjligheter och den inriktning på långsiktig kunskapsupbyggnad om landets historia som också är en av kulturmiljövårdens främsta uppgifter. Det bör ankomma på de ansvariga myndigheterna att ta de initiativ som kan krävas i detta sammanhang ... för att långsiktigt åstadkomma en god interaktion mellan den arkeologiska uppdragsverksamheten och forskningen.⁴⁰

Kulturutskottet instämde i regeringens resonemang och pekade på att universiteten och forskningsrådet (HSFR) måste samverka med Riksantikvarieämbetet och den kulturmiljövårdande organisationen om uppdragsundersökningarna ska ge full vetenskaplig utdelning. Vidare menade utskottet att universitetsforskningen och den rådsstödda forskningen bör ges ett sådant inflytande över verksamheten att den främjar utbildningen och den långsiktiga kunskapsupbyggnaden.⁴¹

Samspelet mellan forskningen och uppdragsarkeologin

Det finns en skiljelinje mellan den arkeologiska grundforskningen vid universiteten och uppdragsarkeologin. Uppdragsarkeologin måste utgå från den fornlämning som för tillfället ska undersökas och den forskning som är aktuell och relevant i sammanhanget. Forskare kan fritt välja vetenskapliga problem och arkeologiskt material.

Forskare har möjlighet att välja bland material som tagits fram inom uppdragsarkeologi eller vid särskilda forskningsgrävningar. Resultat och tillvaratagna fynd från en uppdragsarkeologisk undersökning kan därmed eventuellt komma till användning. Precis som inom andra forskningsområden finns det vetenskapliga "trender" inom den arkeologiska forskningen. Det innebär att forskarnas intresse för en viss typ av arkeologiskt material inte behöver överensstämma med det som för tillfället grävs ut inom uppdragsarkeologi. Materialet kan dock komma att användas vid en betydligt senare tidpunkt.

Riksantikvarieämbetet framhåller att riksdagens och regeringens krav på att utvinna ny kunskap förutsätter ett vetenskapligt arbetssätt inom uppdragsarkeologi där målet är att tolka det arkeologiska materialet. Utan tolkning anses materialet inte vara användbart för grundforskningen. Enligt flera bedömare sätter de ekonomiska villkoren ramar för vilken vetenskaplig rapportering som är möjlig.

Samtidigt finns det tecken på att forskning eller forskningsnära verksamhet bedrivs inom de uppdragsarkeologiska organisationerna. I en promemoria från länsstyrelsen i Uppsala län år 1997 uttrycks följande önskemål avseende vetenskapligt samarbete:

⁴⁰ Prop. 1993/94:177 s. 146–147 (Vår kursivering).

⁴¹ Bet. 1993/94:UbU12 s. 45, rskr. 1993/94:399.

Länsstyrelsen ser gärna att ett vetenskapligt samarbete med någon universitetsinstitution kommer till stånd och att undersökningen integreras i något pågående forskningsprojekt inom eller utom den egna organisationen.⁴²

Flera undersökare har forskarutbildade arkeologer anställda och det har blivit vanligare att stora arkeologiska undersökningar avrapporteras i ambitiöst utformade publikationer. Riksantikvarieämbetet menar att de arkeologiska rapporterna ska betraktas som forskningsredovisningar.⁴³

Universitetsforskarnas aktiva medverkan i uppdragsarkeologiska undersökningar förefaller i huvudsak vara avgränsad till representation i olika styr- eller referensgrupper. När den undersökande organisationen eller länsstyrelsen knyter till sig referensgrupper är målet oftast kvalitetskontroll. Referensgruppen finns vanligtvis med från projektets start. De ur vetenskaplig synpunkt mest intressanta undersökningarna beror inte alltid på projektets storlek, men det tycks framför allt vara till de stora arkeologiska projekten referensgrupper knyts.

Riksantikvarieämbetet rapporterade 1998 till regeringen att samspelet mellan uppdragsarkeologi och akademisk arkeologi vid universitet och högskolor hittills hade varit mycket dålig. Myndigheten talade i termer av "misshushållning av de uppdragsarkeologiska resultaten". Endast en mycket liten del av den akademiska forskningen var baserad på uppdragsarkeologins resultat eller utnyttjade dess källmaterial.⁴⁴ Slutsatsen baserades på en uppföljning gjord av Riksantikvarieämbetet 1995 om hur det uppdragsarkeologiska resultatet användes inom forskningen. Myndigheten hade bl.a. gjort en genomgång av samtliga avhandlingar i arkeologi och medeltidsarkeologi 1964–1993. Genomgången visade att endast ca 18 % av avhandlingarna till väsentlig del var grundade på uppdragsarkeologiska resultat.⁴⁵

En länsstyrelse åskådliggör bristen på samspel på följande sätt:

Tolkade resultat från undersökningarna måste ut tydligare och snabbare så att de kan återverka på fortsatt forskning även genom andra än undersökarna själva. Under de senaste decennierna har t.ex. omfattande undersökningar gjorts av boplatsområden, som kompletterar de stora gravfältundersökningarna tidigare. Detta ger oss speciella möjligheter sett i ett europeiskt perspektiv att få en helhetsbild av samhället. Varför är det så få forskare som utnyttjar den möjligheten? Universitetsforskare arbetar ofta med gravar och andra monument.⁴⁶

Särskilda utvecklingsprojekt vid Riksantikvarieämbetet

Mot bakgrund av det dåliga nyttjandet av uppdragsarkeologiskt material, och mot bakgrund av vad regeringen uttalade om bättre samverkansformer i den s.k. forskningspropositionen, drev Riksantikvarieämbetet under perioden

⁴² Länsstyrelsen i Uppsala län, PM, dnr 220-7589-96.

⁴³ Riksantikvarieämbetet, rapport 2001:3, s. 8.

⁴⁴ Riksantikvarieämbetet, Slutrapport till regeringens uppdrag nr. 12 i regleringsbrevet för budgetåret 1998, dnr 124-832-1998.

⁴⁵ Riksantikvarieämbetet (1995), Svensk uppdragsarkeologi Del A Program för uppföljning och Del B Översikt och diskussion.

⁴⁶ Riksdagens revisorers enkät till länsstyrelserna.

1995–2000 projektet *Uppdragsarkeologi och forskning*. Projektet har huvudsakligen gått ut på att fem s.k. forskningskoordinatorer har varit anställda vid universiteten i Umeå, Uppsala, Stockholm, Göteborg och Lund. Koordinatorernas uppgift har varit att utgöra ett regionalt vetenskapligt stöd för länsstyrelser och undersökare. Bland annat skulle koordinatorena stödja länsstyrelserna i samband med utformande av regionala forskningsplaner, kravspecifikationer och bedömningen av undersökningsplaner. De skulle även verka för att uppdragsarkeologiskt material kom till användning inom forskningen och skapa en dialog mellan grundforskning och sektorsforskning.⁴⁷

Vid vissa universitet har man försökt integrera praktisk fältarkeologi och utbildningen i arkeologi genom att förlägga seminariegrävningar i anslutning till uppdragsarkeologiska projekt. Forskningskoordinatorerna har även medverkat till att universiteten aktivt har deltagit vid utformningen av forskningsprogram knutna till aktuella, större exploateringar.

Riksantikvarieämbetet har låtit två externa bedömare utvärdera delar av ovan nämnda projekt.⁴⁸ En samlad utvärderingsrapport för projektet ska enligt uppgift redovisas av Riksantikvarieämbetet under år 2002. Av ett utkast till redovisning av projektets samlade resultat framgår att inriktningen och utfallet varierat mellan regionerna, men att Riksantikvarieämbetet bedömer att resultaten över lag har varit goda vad gäller t.ex. ökad samverkan mellan uppdragsarkeologin och universiteten, ökad vetenskaplig kvalitet, bättre kunskapsutbyte och bättre nyttjande av befintligt källmaterial i forskningen och i utbildningen.⁴⁹ Projektet har dock inte fått någon fortsättning på grund av att man inte kunnat hitta någon finansiering.

Riksantikvarieämbetet har efter 1995 inte gjort någon ny uppföljning av hur resultaten nyttjas inom forskningen. Myndighetens uppfattning är ändå att det läggs fram fler avhandlingar än tidigare som till stora delar baseras på arkeologiska uppdragsundersökningar. Merparten av dessa läggs fram av doktorander som också har en anställning inom kulturmiljövården, bl.a. vid Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet.

Krav på forskningsprogram

Det råder en relativt samstämmig uppfattning om att kraven på vetenskapliga frågeställningar i den tidiga planeringen av en uppdragsarkeologisk undersökning har ökat. Länsstyrelserna ska enligt föreskrifterna till kulturminneslagen bl.a. ställa krav på att undersökarna har den kunskap om det arkeologiska forskningsläget inom sakområdet och det geografiska området som undersökningen kräver.⁵⁰ Riksantikvarieämbetet framhåller i sina allmänna råd till föreskrifterna att undersökaren bör ha ett forskningsprogram som

⁴⁷ Riksantikvarieämbetets webbplats 2001-11-26

⁴⁸ Stiftelsen för naturforskning och kulturminnesforskning (NIKA-NIKU) 2000: Evaluering av uppdragsarkeologi og forskningskoordinatorer 2000.

Dr Sally Foster, Senior Inspector of Ancient Monuments, Historic Scotland: External evaluation of Riksantikvarieämbetet contract archaeology projects.

⁴⁹ Riksantikvarieämbetet, dnr 353-1389-1999, Projekt "Uppdragsarkeologi och forskning" (1995/96) 1999–2000, delrapport.

⁵⁰ KRFS 1998:01.

undersökningarnas inriktning bör relateras till. Bör har dock kommit att tolkas som ska. Trots att det inte finns några uttryckliga krav på forskningsprogram i föreskrifterna har Riksantikvarieämbetet i ett överklagande av ett länsstyrelsebeslut till länsrätten framhållit att en undersöknings vetenskapliga inriktning med tydlig koppling till ett forskningsprogram ska tillmätas stor betydelse.⁵¹

Intervjuade undersökare uppger också att de uppfattar önskemålen om ett forskningsprogram som ett krav, t.ex. för att kunna komma i fråga för uppdrag. En av de större undersökarna, Malmö Kulturmiljö, skriver bl.a. följande i sitt vetenskapliga program⁵²:

Uppmaningarna från RAÄ till de uppdragsarkeologiskt baserade institutionerna att upprätta vetenskapliga program (eller forskningsprogram) bör ses mot bakgrund av främst två faktorer:

- 1) statens krav på ett ökat vetenskapligt utbyte av uppdragsarkeologin, med andra ord att uppdragsarkeologin ska vara problemorienterad, och
- 2) att arkeologiska undersökningar kom att bli föremål för anbudsförfarande.

Regionmuseet i Skåne skriver i sitt arkeologiska forskningsprogram⁵³:

Det kan konstateras att RAÄ flera gånger de senaste två åren uppmanat och krävt att de undersökande institutionerna ska ha framåtsyftande forskningsprogram, som successivt uppdateras. Detta kan förhoppningsvis fungera som en vitamininjektion för den arkeologiska uppdragsverksamheten i landet och leda till en mer målinriktad kunskapsupbyggnad i ämnet.

Programmets syften, och även deras målgrupper, är i praktiken flera. Förutom att klargöra den vetenskapliga basen för verksamheten kan forskningsprogrammen även ha ett allmänt informativt syfte. Det senare kan liknas vid marknadsföring.

Riksantikvarieämbetet-UV låter de fem regionala enheterna utarbeta vetenskapliga program för sina respektive geografiska verksamhetsområden. För exempelvis UV Syd sägs det vetenskapliga programmet vara ett policydokument som anger en vetenskaplig inriktning för enheten och dess arkeologiska verksamhet i Sydsverige under en treårsperiod. Ett annat syfte är att programmet ska vara en vetenskaplig "positionsmarkering" gentemot länsstyrelser, universitet och museer och tjäna som underlag för dialog med dessa. Programmet är också en beskrivning av enhetens arkeologiska kompetens inom dess geografiska verksamhetsområde.⁵⁴

Uppfattningarna går isär om hur användbara geografiskt knutna forskningsprogram i praktiken är då uppdragsarkeologi är slumpmässig till sin karaktär – både geografiskt och över tid. I samband med stora uppdragsarkeologiska undersökningar kan länsstyrelsen även komma att begära att ett projektspecifikt vetenskapligt program utarbetas.

⁵¹ Riksantikvarieämbetet, dnr 321-2965-2001, Länsrätten i Stockholms län, dom i mål nr 17869-01.

⁵² Vetenskapligt program för Malmö Kulturmiljö, 2001, s. 21.

⁵³ Arkeologiskt forskningsprogram 1999–2003, Regionmuseet i Skåne, Rapport 1999:30.

⁵⁴ Vetenskapligt program för UV Syd 1999–2002, Rapport UV Syd 1999:35.

Riksantikvarieämbetet bedriver forskning

Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) har formulerat en verksamhetsidé. Enligt denna ska avdelningen ha spetskompetens och verka för vetenskaplig utveckling.⁵⁵ Avdelningen söker därför tillstånd för egna forskningsundersökningar i Sverige och deltar även i forskningsgrävningar där en universitetsinstitution har fått tillståndet. De vetenskapliga programmen utgör underlag då avdelningen söker medel från olika fonder.

Sedan 1996 har Riksantikvarieämbetet-UV arbetat med 25 forskningsprojekt. Våren 2002 var 17 av dem pågående. Under perioden 2000–2001 inbringade dessa projekt drygt 0,5 miljoner kronor i intäkter. Avdelningen bedriver även internationell verksamhet. Personal från avdelningen deltar i forskningsgrävningar i andra länder.

2.2 Rapporterna och fynden

En arkeologisk undersökning anses inte vara slutförd förrän en undersökningsrapport är skriven, fynden är registrerade, konserverade och färdiga för magasinering eller utställning.⁵⁶

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att fynden fördelas på museer. Denna fördelning kan göras först när en rapport föreligger. Förseningar i rapporteringen får således konsekvenser för fyndhanteringen och därmed även för forskares och museers möjligheter att få tillgång till fynden och dokumentationen från en undersökning.

Den arkeologiska rapporten och dess mottagare

En arkeologisk rapport ska innehålla en redovisning och tolkning av de iakttagelser och fynd som gjorts vid en arkeologisk utredning, förundersökning eller särskild undersökning. Den undersökare som utfört uppdraget ska svara för att rapporten sammanställs.

Mottagarna av en rapport kan vara exploatörer, kommuner, länsstyrelser, Riksantikvarieämbetet, museer och högskolor samt hembygdsföreningar och allmänheten. Utrednings- respektive förundersökningsrapporter riktar sig i första hand till länsstyrelser och exploatörer och är avsedda som underlag för planering och beslut. Rapporter från särskilda undersökningar ska främst bidra till ny kunskap inom arkeologi och kulturhistoria. De riktar sig därför huvudsakligen till forskare och intresserade medborgare.⁵⁷

⁵⁵ Verksamhetsplan 2002 för Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar, UV.

⁵⁶ Prop. 1996/97:99 s. 24.

⁵⁷ Riksantikvarieämbetet, Underrättelser 1998:1.

Med undersökarens undersökningsplan som underlag avgör länsstyrelsen hur en undersökning ska rapporteras. Vissa större undersökningar eller undersökningar med stor vetenskaplig potential kan bli föremål för fördjupade bearbetningar och analyser. Vid Riksantikvarieämbetet-UV omfattar rapporteringen från en slutundersökning numera två moment, där det första är en dokumentation av fältarbetsfasen. Denna rapport innehåller mycket fakta och ges i regel även ut i digital form via nätet. Det andra momentet är den vetenskapliga rapporteringen, där valda delar av gjorda iakttagelser och fynd analyseras närmare och sätts in i ett vetenskapligt sammanhang.⁵⁸

Stor vikt kan läggas vid den grafiska utformningen av den vetenskapliga rapporten. Vissa rapporter ges ut som inbundna böcker med färgtryck. En stor undersökning kan innebära att böcker ges ut i flera band. De arkeologiska undersökningarna i samband med Öresundsförbindelsens tillkomst kommer att resultera i sammanlagt 30 inbundna böcker, vilka exploitörerna Svedab AB och Vägverket bekostar. Den vetenskapliga rapporteringen från de arkeologiska undersökningarna inför Väst kustbanans utbyggnad (Helsingborg–Kävlinge) kommer att omfatta sammanlagt 11 band.⁵⁹ I detta fall är det Banverket som bekostar rapporteringen.

All skriftlig dokumentation från en arkeologisk undersökning – rapporter, ritningar, fotografier etc. – ska arkiveras. Riksantikvarieämbetet ska bl.a. ha två arkivvärldiga exemplar av alla rapporter. Dokumentationen registreras i det antikvarisk-topografiska arkivet (ATA) vid Riksantikvarieämbetet. (Se avsnitt 1.5)

En liten del av alla fornfynd tas om hand

Flera undersökare menar att bara en bråkdel av det som grävs ut kan tas om hand och analyseras. Vid varje undersökning görs därmed ett urval – både vad gäller det som ska analyseras närmare och vilka fynd som ska sparas. Precis som i andra verksamheter finns därmed möjligheten att olika undersökare kan göra olika avvägningar och komma fram till olika slutsatser. Vilka fynd som sparas och vad som bedöms intressant att analysera närmare beror på vilka frågeställningar och förkunskaper den ansvarige arkeologen har, men också på vilka interna regler organisationen har för arbetet. Över tid förändras även förutsättningarna för vilka analyser som är möjliga att göra. Teknisk och vetenskaplig utveckling kan innebära att analyser som inte är möjliga att genomföra i dag kan bli möjliga i framtiden.

Fördelningen av fornfynd

Riksantikvarieämbetet ansvarar för fyndfördelningen och får överlåta statens rätt till fornfynd till något museum som kan åta sig att vårda det på ett tillfredsställande sätt framöver.⁶⁰ Fornfynden ska tillsammans med rapporten

⁵⁸ Se t.ex. Riksantikvarieämbetets verksamhetsplan för år 2001.

⁵⁹ Populärvetenskapliga trycksaker publiceras därutöver.

⁶⁰ 2 kap. 17 § KML.

lämnas till det museum som Riksantikvarieämbetet anvisar. Varje enskilt museum för egna föremålskataloger, vilka kan se olika ut sinsemellan. Det finns inget centralt fyndregister.

Riksantikvarieämbetet remitterar i regel ärenden om fyndfördelning till Statens historiska museer. Enligt uppgift från Statens historiska museer begär man i ett fåtal fall att fynden ska tillföras den egna myndigheten. Detta kan gälla när fynd från en viss fornlämning sedan tidigare finns hos Statens historiska museer eller när myndigheten bedömer att fynden är av nationellt intresse och därför bör förbli i statlig ägo. Även material från en utgrävning som inget annat museum har anmält intresse för att ta emot tillförs Statens historiska museer. Uppskattningsvis förs ca 70 % av fynden till regionala museer på museernas begäran.⁶¹

Mängden arkeologiska fynd är okänd

Det finns inga uppgifter om hur många arkeologiska fynd som tas om hand varje år. Det saknas även uppgifter om mängden fynd som sammanlagt finns utställda eller lagrade i magasin vid landets museer. Bara vid Statens historiska museum finns närmare 20,5 miljoner enskilda föremål⁶² lagrade, fördelade på drygt 33 700 inventarienummer.⁶³ Statens historiska museer uppskattar att endast en liten del av allt nyupptecknat material kommer till användning i utställningssammanhang.

Av budgetpropositionen för 2003 framgår att Statens historiska museer har ackumulerade eftersläpningar när det gäller bl.a. konservering och dokumentation av arkeologiska föremål samt handläggning av fyndfördelningsärenden. Regeringen förslår att anslaget till Statens historiska museer höjs med 900 000 kronor fr.o.m. 2003 för att ge myndigheten möjlighet att komma till rätta med situationen.⁶⁴

Som tidigare har framgått görs en gallring av arkeologiskt material av ansvarig arkeolog redan vid undersökningstillfället. Senare kan också en gallring göras av ansvarigt museum. Både Statens historiska museer och Riksantikvarieämbetet menar dock att det är svårare att få en gallring till stånd när fynden väl är registrerade och omhändertagna. Varken Statens kulturråd eller Statens historiska museer känner till om museerna har genomfört några medvetna gallringar av arkeologiskt material. Inom Statens historiska museer

⁶¹ Prop. 1996/97:99 s. 15.

⁶² I regel talar man om fynd, föremål och prover. Ett fynd är det som ansvarig fältarkeolog i en utgrävningssituation beslutat ta om hand och dokumentera i den fyndlista som biläggs den arkeologiska rapporten. Arkeologiska föremål inkluderas i begreppet fynd, men även t.ex. benmaterial och byggnadsrester (lerklining, tegel m.m.). Det förekommer också olika typer av prover på t.ex. jord, trä eller kol. Måttenheter skiljer sig åt beroende på led i fyndhanteringskedjan. Vid en utgrävning talar man om olika fyndkategorier såsom keramik, ben, enskilda föremål av t.ex. sten och metall osv. I andra sammanhang, t.ex. i museernas magasin, kan det ibland vara befogat att tala om antalet fyndbackar. För vissa ändamål är en indelning efter material befogat – t.ex. kilo/ton ben, backar järn eller lerklining.

⁶³ Statens kulturråd 2002, dnr S 231/02-511.

⁶⁴ Prop. 2002/03:1, volym 9, s. 27.

pågår dock för närvarande ett arbete med att se över möjligheterna att gallra ur samlingarna.

Av kulturutskottets betänkande om kulturmiljövård⁶⁵ framgår att både Museiutredningen⁶⁶ och Kulturutredningen⁶⁷ var positiva till att museerna gallrar genom att avyttra föremål som finns i många exemplar.

2.3 Försenade rapporter

Ett stort antal arkeologiska undersökningar har ännu inte redovisats i en rapport, trots att de genomfördes för flera decennier sedan. I många fall har exploatören betalat för en rapportering som aldrig kommit till stånd. Riksantikvarieämbetet uppskattar att antalet icke avslutade ärenden sammantaget uppgår till drygt 3 000.⁶⁸ Eftersläpningar i rapporteringen finns enligt Riksantikvarieämbetet hos flera arkeologiska undersökare: museer, universitet och Riksantikvarieämbetets egen undersökningsverksamhet.

Eftersläpningar i Riksantikvarieämbetets rapportering

Problemen med eftersläpningar i rapporteringen vid Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) tilltog under 1980-talet. En förklaring till problemet är att nya undersökningar och fältarbeten har prioriterats på bekostnad av slutrapporteringen av äldre sådana. Förfaringssättet sägs framför allt ha blivit aktuellt då uppdragsvolymen ökat i förhållande till tidigare år. En annan förklaring är att Riksantikvarieämbetet har fått ersättning av exploatören innan undersökningen i sin helhet varit avslutad. De medel som har reserverats för rapportarbetet har inte varit tillräckliga. Samtidigt har inflationen bidragit till att värdet på de reserverade medlen har minskat.⁶⁹

Till skillnad från vad som gällt för andra undersökare med försenade rapporter har Riksantikvarieämbetet fått använda särskilda anslagsmedel för att åtgärda eftersläpningarna. I regleringsbrevet för budgetåren 1993/94–2000 gav regeringen Riksantikvarieämbetet tillstånd att använda högst 1 miljon kronor årligen av anslaget Bidrag till kulturmiljövård för att färdigställa rapporter från arkeologiska undersökningar utförda av myndigheten.⁷⁰ Enligt uppgift från Riksantikvarieämbetet har myndigheten beslutat att färdigställandet av rapporter avseende undersökningar genomförda före 1982 ska vara den centrala myndighetens ansvar. De särskilda medel som tilldelats Riksan-

⁶⁵ Bet. 2001/02:KrU19.

⁶⁶ SOU 1994:51, Minne och bildning.

⁶⁷ SOU 1995:84, Kulturpolitikens inriktning.

⁶⁸ Därutöver finns ca 1 000 orapporterade undersökningar som inte har karaktären av uppdragsundersökningar. I vissa fall rör det sig om undersökningar som genomfördes för mycket länge sedan.

⁶⁹ Se t.ex. Riksantikvarieämbetet dnr 124-832-1998, Åtgärder för att balansera underskottet för avdelningen för arkeologiska undersökningar. Slutrapport till regeringens uppdrag nr 12 i regleringsbrevet för budgetåret 1998.

⁷⁰ Riksantikvarieämbetet, Bidrag till kulturmiljövård 1999 s. 12 resp. 2000, bilaga 1. Under år 1999 använde Riksantikvarieämbetet 979 000 kronor och år 2000 998 000 kronor för ändamålet.

tikvarieämbetet har använts för att anställa personal vid myndigheten centralt för att färdigställa rapporter från undersökningarna.⁷¹ Parallellt med det arbete som genomförts centralt vid Riksantikvarieämbetet har UV arbetat med att avrapportera undersökningar utförda 1982 och senare. Rapporterna har utformats på ett enklare sätt jämfört med vad som normalt är brukligt.

Våren 2002 uppskattar Riksantikvarieämbetet att det fortfarande finns drygt 600 orapporterade undersökningar gjorda av myndigheten som härrör från 1950-talet fram till 1982.⁷² Därutöver finns vid UV sammanlagt 164 undersökningar genomförda mellan 1990 och 1999 och som ännu inte rapporterats slutgiltigt.⁷³ Fakturerade men inte förbrukade medel för arkeologiska uppdrag inklusive rapportering uppgick till drygt 52 miljoner kronor den 31 december 2001.

Konsekvenserna av försenade rapporter

De stora förseningarna i rapporteringen under flera decennier har inte bara begränsat tillgängligheten till fynden, utan har sannolikt även lett till att kunskap som skulle ha utvunnits genom dessa undersökningar inte har kunnat ligga till grund för senare undersökningar. Risken finns också att fynden inte vårdats och förvarats på bästa sätt. Riksantikvarieämbetet befarar att en hel del fynd har kommit bort eller förstörts under årens lopp.

I avvaktan på att en arkeologisk rapport färdigställs förvaras de arkeologiska fynden hos den undersökande organisationen, som behöver ha tillgång till fynden för att kunna skriva sin rapport. I vissa fall förvaras de hos Statens historiska museum. Fynden är under denna period i praktiken inte kända och därmed mindre tillgängliga för t.ex. utställning.

Fynd från oavslutade undersökningar vid Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet (UV) finns tillfälligt lagrade i magasin vid Riksantikvarieämbetet och vid Statens historiska museer.⁷⁴ Enligt uppgifter från Riksantikvarieämbetet finns det sannolikt ytterligare fynd vid regionala museer och universitet och högskolor som ännu inte har fördelats till något museum för att rapport saknas.

Riksantikvarieämbetet har utarbetat ett förslag till en nationell plan för hur äldre undersökningar ska rapporteras och hur denna rapportering ska finansieras.⁷⁵ Förslaget ska under hösten 2002 diskuteras med länsstyrelserna.

⁷¹ Riksantikvarieämbetet dnr 124-832-1998.

⁷² Ungefär hälften av dessa oavslutade undersökningar uppges härröra från undersökningar på Gotland under 1970- och 1980-talen. Dessa undersökningar var inte alltid orsakade av exploatering, utan bedrevs som sysselsättningsprojekt med delvis okvalificerad arbetskraft och med begränsade medel för rapportering.

⁷³ Uppgifterna för UV avser juni 2002.

⁷⁴ Rent fysiskt finns fynden i magasin i Tumba, Visby och Lund.

⁷⁵ Riksantikvarieämbetet 2002-10-15, Förslag till en nationell plan för rapportering av äldre arkeologiska undersökningar.

De flesta inblandade parter är ense om att kraven på att en rapport ska vara färdig vid en bestämd tidpunkt har skärpts de senaste åren. Förseningar sägs sällan förekomma vad gäller de nyare undersökningarna.

Enligt föreskrifterna till kulturminneslagen ska länsstyrelsens beslut, om det behövs, innehålla uppgift om när och till vem rapporter ska lämnas.⁷⁶ Det finns därmed fortfarande inget uttryckligt krav på att länsstyrelsen i beslutet ska ange när en rapport ska lämnas. Det är heller inte alla länsstyrelsebeslut som innehåller ett sådant slutdatum. I vart femte beslut om undersökningar med en kostnad över 1,1 miljon kronor åren 2000–2001 saknas en angivelse om när en undersökningsrapport ska vara klar.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

De ingrepp i fornlämningar som görs vid markexploatering är geografiskt slumpmässiga. Därmed blir även den kunskap som utvinns genom uppdragsarkeologiska undersökningar betingad av slumpmässighet. Synen på hur man utför en arkeologisk undersökning på bästa sätt förändras med tiden. Med nya forskningsrön, nya metoder och ny teknik kan kunskap komma att utvinnas i framtiden som inte är möjlig att få i dag.

Det finns ingen aktiv mottagare av resultaten från en uppdragsarkeologisk undersökning. Universitets- och forskningsorganisationer har visat ett svalt intresse för resultaten. De söker egna tillstånd för ingrepp i fornlämning utifrån bestämda vetenskapliga frågeställningar.

Universitets- och forskningsorganisationen har i begränsad omfattning medverkat i uppdragsarkeologi. Forskning och forskningsnära verksamhet bedrivs dock även inom de undersökande organisationerna. Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) medverkar i många stora arkeologiska undersökningar som föregår en markexploatering. Avdelningen söker också tillstånd för ytterligare ingrepp i fornlämningar i forskningssyfte.

Riksantikvarieämbetet ställer krav på att uppdragsarkeologiska undersökare ska utarbeta egna forskningsprogram. Programmen tas fram utifrån ett lokalt eller regionalt perspektiv. En överblick över kunskapsläget i landet saknas.

Några tusen arkeologiska ärenden är fortfarande inte avslutade. Det förklaras av att resultaten av undersökningar genomförda sedan flera decennier tillbaka inte är slutligt rapporterade. Detta har fått konsekvenser för fyndens vård och tillgänglighet, men även för kunskapsläget. Fortfarande saknas uttryckliga krav på att länsstyrelserna i besluten ska ange när en undersökningsrapport ska föreligga.

Riksantikvarieämbetet har som enda undersökare fått betalt för sin arkeologiska rapportering två gånger. Regeringen har under flera år beviljat särskilda medel till Riksantikvarieämbetet för att rapporter från äldre undersök-

⁷⁶ KRFS 1998:1 13 §.

ningar ska färdigställas. Fortfarande återstår drygt 750 undersökningar – från 1950-talet fram till 1999 – att rapportera från Riksantikvarieämbetet.

Undersökare som utses att genomföra arkeologiska undersökningar har tolkningsföreträde. Andra intressenter har begränsad insyn i undersökningen och begränsad tillgång till materialet innan de arkeologiska rapporterna är klara.

Endast en liten del av de fynd som tas om hand visas för allmänheten. Mängden arkeologiska fynd som finns magasinerade eller utställda vid landets museer är okänd. Det finns inget centralt fyndregister. Likartade fynd, ibland i stora mängder, kan därmed finnas vid olika museer. Gallringsprinciperna för omhändertagna fynd är oklara.

Konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi regleras i kulturminneslagen och i Riksantikvarieämbetets föreskrifter till lagen. Lagen om offentlig upphandling gäller inte då länsstyrelsen väljer undersökare. Länsstyrelserna ska dock använda ett anbudslignande förfarande under vissa förutsättningar.

3.1 Konkurrens och offentlig upphandling

Konkurrens är ett medel för att stimulera till teknisk och ekonomisk förnyelse, mångfald och en effektivare användning av samhällets resurser. För att främja konkurrens och i möjligaste mån motverka konkurrensbegränsningar finns bl.a. konkurrenslagen (1993:20) och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

I likhet med EG-rätten innehåller konkurrenslagen två generella förbud – ett om konkurrensbegränsande samarbete och ett om missbruk av dominerande ställning. Konkurrensbegränsande överenskommelser kan innebära att leverantörer av varor eller tjänster samarbetar om priser och delar upp marknader mellan sig. Även gemensamma anbud, s.k. anbudskarteller, räknas hit.

Medlemmar i den europeiska unionen ska följa vissa grundläggande gemenskapsrättsliga principer vid all offentlig upphandling. Principerna är ickediskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Grundprincipen i lagen om offentlig upphandling (LOU) är att upphandlingen ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt.

Enligt rekommendationer från Nämnden för offentlig upphandling får direktupphandling användas endast om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Två prisbasbelopp (75 800 kronor) anses vara ett lämpligt belopp för enstaka intellektuella konsulttjänster.⁷⁷

3.2 Önskemål om konkurrens i uppdragsarkeologi

I betänkandet *Arkeologi och exploatering* (SOU 1992:137) lämnade HUR-utredningen⁷⁸ ett förslag om att införa konkurrens i den arkeologiska uppdragsverksamheten genom ett system med anbudsupphandling. Utredningens förslag lämnades ett år innan lagen om offentlig upphandling trädde i kraft.⁷⁹ Vid remissbehandlingen fick utredningens förslag kritik av organisationerna inom kulturmiljövården. Uppfattningen var att ett system med konkurrens skulle förstöra samarbetet och informationsutbytet mellan Riksantikvarieäm-

⁷⁷ Med intellektuella tjänster menar NOU kvalificerade konsultarbeten som utförs av särskilt sakkunniga konsulter. Exempel på sådana tjänster kan vara konstruktions-, arkitekt-, data-, organisations-, utbildnings- eller forsknings- och utvecklingstjänster. Enligt lag (2002:594) ska den upphandlande enheten vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling.

⁷⁸ HUR var en förkortning för uppdraget att utreda huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet m.m.

⁷⁹ Lagen om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 1994.

betets undersökningsverksamhet, länsstyrelserna och museerna. Arkeologiska undersökningar utförda av privata aktörer uppfattades som ett hot mot undersökningarnas kvalitet, samtidigt som ett system med upphandling ansågs strida mot bevarandefilosofin i kulturminneslagen.

I budgetpropositionen för 1994 föreslog regeringen att anbud och upphandling skulle införas i uppdragsarkeologi. Syftet var att ge länsstyrelserna möjlighet att välja mellan olika undersökningsalternativ vilket i sin tur skulle bidra till att skapa undersökningar av god kvalitet till rimlig kostnad. Regeringens förslag fick inte majoritet i riksdagen. Kulturutskottet ansåg att det fanns starka skäl för remissinstansernas kritik.⁸⁰

3.3 Anbudsliknande förfarande

Våren 1995 framförde Riksantikvarieämbetet önskemål om att regeringen skulle pröva behovet av att reglera de kommersiella villkoren för uppdragsarkeologi och förhållandet mellan kulturminneslagen (KML) och lagen om offentlig upphandling (LOU).⁸¹ Riksantikvarieämbetet skrev bl.a.:

Det är enligt RAÄ:s bedömning emellertid klarlagt att länsstyrelserna inte skall tillämpa LOU inför utpekande av undersökande institution ... De åtgärder länsstyrelsen då vidtar är ett led i dess myndighetsutövning, något som stöds av såväl uttalanden i budgetpropositionen 1994 som av Regeringsrättens dom 1993-03-03 i mål 3521-1992. — — — Bakom diskussionen om anbud och upphandling finns således frågan om det skall vara möjligt för privata konsultföretag att arbeta inom uppdragsarkeologin eller inte. Idag finns det privata företaget Arkeologikonsult AB verksamt inom den mellansvenska regionen. Företaget svarar nu för den näst RAÄ:s egen uppdragsverksamhet (UV) största undersökningsvolymen. Regler för hur länsstyrelserna ska agera i förhållande till företaget saknas.

Lagen om offentlig upphandling gäller inte uppdragsarkeologi

I den departementspromemoria om uppdragsarkeologi som följde av Riksantikvarieämbetets önskemål utreddes förutsättningarna för att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling.⁸²

Regeringen framförde i den därpå följande propositionen att övervägande skäl talar för att länsstyrelsens beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ska betraktas som myndighetsutövning. Regeringen menade vidare att eftersom lagen om offentlig upphandling inte torde tillämpas då det är fråga om myndighetsutövning, är länsstyrelserna inte skyldiga att begära in anbud innan de beslutar om vem som ska utföra arkeologiskt uppdrag.⁸³ Som stöd för att myndighetsutövning inte omfattas av lagen åberopar regeringen Romfördraget, som gör undantag

⁸⁰ prop. 1993/94:100 bil. 12, bet. 1993/94:KrU25, rskr. 1993/94:195.

⁸¹ Riksantikvarieämbetet, dnr 103-2430-1995.

⁸² Ds 1996:48 Uppdragsarkeologi.

⁸³ Prop. 1996/97:99.

för verksamhet som hos medlemsstaten är förenad med utövandet av offentlig makt, dvs. myndighetsutövning.⁸⁴

De domstolar som har prövat frågan om lagen om offentlig upphandling ska tillämpas inför val av undersökare har gjort olika bedömningar. I departementspromemorian redovisar Kulturdepartementet domar i några länsrätter.⁸⁵ Avgörandena har inte prövats av högre instans.⁸⁶

När det däremot gäller momsskyldighet har Regeringsrätten i en dom anfört att Riksantikvarieämbetets tillhandahållande av en undersökning i sig inte torde utgöra myndighetsutövning, men att den kan anses utgöra ett led i den myndighetsutövning som innefattas i länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen.⁸⁷

Sedan den 1 juli 1997 framgår av kulturminneslagen att lagen om offentlig upphandling inte ska tillämpas då länsstyrelsen väljer utförare av arkeologiska utredningar eller undersökningar.⁸⁸ Lagrådet förordade denna uttryckliga reglering i kulturminneslagen, men menade samtidigt att frågan i sista hand kan komma att bli föremål för prövning av EG-domstolen.⁸⁹

Även om lagen om offentlig upphandling inte ska gälla har statsmakterna uttalat att ett anbudsliknande förfarande i vissa fall ska tillämpas inför länsstyrelsens val av utförare. En konkurrenssituation anses kunna stimulera utvecklingen av undersökningsmetoder och ge incitament för att effektivisera utförandet. Ett upphandlingsförfarande kan bidra till att öka mångfalden i den arkeologiska verksamheten. Det har framhållits att en enskild organisation lika väl som en offentlig kan utses att utföra arkeologiska undersökningar. Samtidigt skriver regeringen:

En utveckling måste undvikas som medför att privata intressenter får utföra de mer omfattande undersökningarna medan de mindre utförs av övriga institutioner. Det är av betydelse att t.ex. länmuseer och vissa kommunala museer bibehåller sin kompetens på det arkeologiska området. Detta kan vara svårt om museet inte kan förutse omfattningen av kommande uppdrag eller om det bara får utföra vissa slags undersökningar.

Riksdagen instämde i detta resonemang.⁹⁰

Urvalsförfarande under vissa förutsättningar

Efter bemyndigande från regeringen beslutade Riksantikvarieämbetet den 2 april 1998 om *verkställighetsföreskrifter* till 2 kap. 10–13 §§ kulturminneslagen (KRFS 1998:1).⁹¹ I föreskrifterna anges vilka krav som ska ställas på

⁸⁴ artikel 66 och 55 (dess lydelse före Maastricht), se Ds 1996:48 Uppdragsarkeologi, prop. 1996/97:99.

⁸⁵ Ds 1996:48, s. 28–31.

⁸⁶ Prop. 1996/97:99, s. 10.

⁸⁷ Regeringsrättens dom 1993-03-03 i mål nr 3521-1992 (RÅ 1993 ref 38).

⁸⁸ 2 kap. 11 och 13 §§ KML, prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

⁸⁹ Lagrådets yttrande över Ds. 1996:48 finns i prop. 1996/97:99 bilaga 8.

⁹⁰ Prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

⁹¹ Verkställighetsföreskrifterna utfärdades med stöd av 10 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

undersökarna, hur länsstyrelserna ska gå till väga inför valet av undersökare och under vilka förutsättningar länsstyrelserna ska tillämpa ett urvalsförfarande.

I anslutning till verkställighetsföreskrifterna gav Riksantikvarieämbetet ut *allmänna råd*⁹² samt två skrifter med *rekommendationer*⁹³. Trots att det endast är verkställighetsföreskrifterna som är juridiskt bindande skriver Riksantikvarieämbetet i sina rekommendationer (1998:1 s. 27):

Det är angeläget att undersökaren är väl förtrogen med gällande lagstiftning på kulturmiljöområdet, innefattande bl.a. föreskrifter, Allmänna råd och rekommendationer ...

Förfarandet vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Verkställighetsföreskrifter av Riksantikvarieämbetet. KRFS 1998:1

9 § Direktval

Länsstyrelsen skall erbjuda den, som mot bakgrund av 4 och 5 §§ bedöms kunna genomföra undersökningen så att kravspecifikationen och företagarens intressen bäst tillgodoses, att lämna förslag till undersökningsplan och att göra undersökningen.

10 § Urvalsförfarande

Om det inte finns särskilda skäl för direktval och om det finns flera undersökare som kan antas vara lämpade att göra undersökningen, skall länsstyrelsen i stället för direktval använda ett urvalsförfarande när

- kostnaden kan antas komma att överstiga 30 basbelopp eller
- kostnaden kan antas komma att understiga 30 men överstiga 10 basbelopp och företagaren begär det.

Länsstyrelserna ska använda sig av ett urvalsförfarande vid alla större undersökningar, om inte särskilda skäl för direktval föreligger och om det finns flera undersökare som kan antas vara lämpade att göra undersökningen. Det som avgör när ett urvalsförfarande ska tillämpas är undersökningens förväntade kostnad. När kostnaden antas överstiga 30 prisbasbelopp (idag motsvarande 1 137 000 kronor) ska länsstyrelsen använda ett urvalsförfarande. Om kostnaden för en undersökning beräknas uppgå till mellan 10 och 30 prisbasbelopp (379 000–1 137 000 kronor) ska länsstyrelsen tillämpa ett urvalsförfarande om exploatören begär det. Riksantikvarieämbetet har bedömt att det är i de värdemässigt största uppdragen som möjligheterna till kostnads- och kvalitetsvinster är störst.

⁹² Allmänna råd från RAÄ 1998:1. Uppdragsarkeologi. Allmänna råd till verkställighetsföreskrifter angående förfarande vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KRFS 1998:1).

⁹³ Underrättelser från RAÄ 1999:1. Beslut om ingrepp m.m. i fornlämning och fornlämningsområde. Rekommendationer för tillämpning av bestämmelser i 2 kap. 10–14 §§ KML.

Underrättelser från RAÄ 1998:1. Uppdragsarkeologi. Rekommendationer vid upprättande av undersökningsplaner, utarbetande av rapporter, uppföljning, bedömning av lämplighet och kompetens samt konservering.

Riksantikvarieämbetets föreskrifter och råd är knapphändiga när det gäller hur länsstyrelserna ska gå till väga vid urvalsförfarande. Det enda konkreta råd Riksantikvarieämbetet ger i detta avseende är att ”sedvanlig teknik för upphandling bör vara vägledande”.

Konkurrensmyndigheternas tolkning

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har framfört uppfattningen att uppdragsarkeologiska undersökningar bör omfattas av lagen om offentlig upphandling. I sitt yttrande över departementspromemorian om uppdragsarkeologi⁹⁴ anförde Nämnden för offentlig upphandling att länsstyrelsens beslut om undersökare inte är myndighetsutövning så länge länsstyrelsen inte har befogenhet att ålägga någon arkeologisk undersökare att utföra ett visst arbete. Kvaliteten i de arkeologiska utredningarna och undersökningarna kan enligt nämnden säkerställas genom att länsstyrelsen i ett förfrågningsunderlag i en offentlig upphandling anger de krav som ska ställas på utförarna. Eftersom exploitören i normalfallet ska bära kostnaderna för utredningen respektive undersökningen ansåg nämnden att det är lämpligt att upphandling görs.⁹⁵

I ett annat yttrande har nämnden påtalat att det inte finns några undantagsregler från lagen om offentlig upphandling vad gäller ingrepp i kyrkliga kulturminnen, vilka också regleras av kulturminneslagen.⁹⁶

I ett yttrande till länsrätten år 2000 meddelar Nämnden för offentlig upphandling att nämnden även är tveksam till om det är riktigt att jämställa länsstyrelsens beslut med utövande av offentlig makt.⁹⁷ Här citerar nämnden ett uttalande av EG-domstolen:

Av fast praxis framgår nämligen att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller andra omständigheter i sin interna rättsordning för att rättfärdiga att den åsidosätter skyldigheter och frister som föreskrivs i ett direktiv.⁹⁸

Konkurrensverket framförde i yttrandet över departementspromemorian om uppdragsarkeologi att regeringen inte klarlagt att länsstyrelsens val av utförare ska betraktas som myndighetsutövning. Att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling lämnar enligt Konkurrensverket utrymme för godtyckligt val av utförare. Verket pekar på risken att anbudsgivare utses på andra grunder än givna kompetens- och kvalitetskrav.

Även exploitörer har förespråkat att länsstyrelserna ska upphandla arkeologiska tjänster i konkurrens. I remissyttranden över departementspromemo-

⁹⁴ Ds 1996:48.

⁹⁵ NOU, dnr 174/96-22.

⁹⁶ NOU, dnr 2000/0003. Ingrepp i kyrkliga kulturminnen regleras i 4 kap. 3 § KML.

⁹⁷ NOU, dnr 2000/0003.

⁹⁸ EG-domstolens uttalande i målet C-323/96, EG-kommissionen mot Belgien, punkt 42. (Se bl.a. dom den 12/2 1998 i mål C-144/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1998, s. I-163, punkt 8).

3.4 Tjänster som ska upphandlas

Förstudier och frivilliga utredningar, kulturhistoriskt underlag för miljökonsekvensbeskrivningar, förmedlingstjänster och andra typer av uppdrag som inte kräver beslut av någon länsstyrelse enligt 2 kap. 11–13 §§ kulturminneslagen ska upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling om beställaren är en offentlig myndighet. Enligt flera undersökare tillämpas lagen om offentlig upphandling emellertid sällan.

Ett exempel gäller förundersökningarna inför Norrortsleden i Stockholms län. Där har Vägverket Region Stockholm anlitat Stockholms länsmuseum för att genomföra en informationssatsning.¹⁰⁰ Uppdraget, värt 170 000 kronor, tilldelades museet utan anbudsupphandling, trots att det fanns ytterligare tre undersökare som våren 2002 genomförde förundersökningar i samband med projektet – Riksantikvarieämbetet-UV samt två privata undersökare. Enligt uppgifter till revisorerna hade samtliga dessa varit intresserade av att få informationsuppdraget.

Avtal om informationssatsningen har upprättats mellan Vägverket och Stockholms länsmuseum. På en informationsbroschyr avseende arkeologiprojektet står dock Riksantikvarieämbetet-UV tillsammans med Vägverket och länsmuseum som avsändare.¹⁰¹

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksdagens beslut att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling kan bygga på en felaktig tolkning av rättsläget och synes strida mot EG-rättsliga principer.

Regeringens ambitioner är motsägelsefulla när det gäller konkurrens om arkeologiska uppdrag. Regeringen eftersträvar ökad mångfald i den arkeologiska verksamheten och menar att konkurrens kan verka stimulerande för utveckling och effektivitet. Samtidigt menar regeringen att museernas arkeologiska verksamhet ska värnas och privata undersökares verksamhet begränsas.

Riksantikvarieämbetet har bemyndigats att utforma konkurrensvillkoren för en verksamhet där myndigheten själv är den dominerande undersökaren. De föreskrifter och allmänna råd som Riksantikvarieämbetet utfärdat är knapphändiga när det gäller hur länsstyrelserna ska gå till väga när de väljer undersökare genom ett urvalsförfarande.

Tjänster utförda av arkeologiska undersökare som inte avser arkeologiska utredningar, förundersökningar eller särskilda undersökningar enligt länssty-

⁹⁹ Prop. 1996/97:99, bilaga 3.

Vägverket Region Stockholm föreslog rutiner för upphandling av arkeologiska undersökningar för länsstyrelsen i Stockholms län redan hösten 1994, dnr SA80B 94:6205.

¹⁰⁰ Vägverket Region Stockholm, dnr PP20A 2002:667.

¹⁰¹ Arkeologi längs Norrortsleden 2002.

relsens beslut ska upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling. Lagen tillämpas emellertid sällan.

2002/03:RR11
Bilaga 1

4 Ny kunskap till rimlig kostnad

De fornlämningar som inte kan bevaras ska undersökas och dokumenteras i syfte att öka kunskapen om vår historia. Det leder till kostnader – kostnader för att undersöka och dokumentera fornlämningen, analysera och publicera resultaten och för att i all framtid vårda och lagra de fornfynd som tas om hand. Om ett ingrepp i en fornlämning kan undvikas vid exploatering tillmötesgås intentionerna i kulturminneslagen, samtidigt som kostnaderna för arkeologi och framtida bevarande begränsas.

De samlade kostnaderna för uppdragsarkeologi, inkluderat vård och förvaring av tillvarataget material, är okända. Diskussioner om kostnader för uppdragsarkeologi gäller främst exploitörens kostnadsansvar.

I regeringens proposition Uppdragsarkeologi m.m. sägs att det ur samhällsekonomisk synvinkel är av intresse att kostnaden för undersökningarna inte är högre än vad som är motiverat. Regeringen betonar att länsstyrelserna ska beakta kostnadsaspekten när det gäller undersökningens omfattning och ambitionsnivå, men även när den arkeologiska undersökaren ska utses. Det ska dock inte ske på bekostnad av det grundläggande kravet på kvalitet.¹⁰² Av kulturminneslagen framgår att länsstyrelserna i sina beslut ska beakta att utredningen respektive undersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.¹⁰³

Riksantikvarieämbetet saknar uppgifter om vilken hänsyn länsstyrelserna tar till kostnader för framtida vård och förvaring av fynd då de fattar beslut om en arkeologisk undersökning.

4.1 Exploatörerna betalar

Exploatörernas skyldighet att bekosta arkeologiska undersökningar framgick redan av 1942 års fornminneslag (1942:350). Lydelsen i 9 § var:

Erfordras med anledning av allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör fast fornlämning, att särskild undersökning av fornlämningen företas eller särskild åtgärd vidtages för att bevara den, skall kostnaden därför åvila företaget, såvitt det icke på grund av särskilda förhållanden finnes obilligt.

Vad detta kostnadsansvar i praktiken har innefattat för arbetsmoment har sedan 1940-talet byggt på en praxis utvecklad av Riksantikvarieämbetet. Under årens lopp har synen på vad kostnadsansvaret ska innefatta kommit att utvidgas.

Reglerat kostnadsansvar

Med vissa undantag står exploatörerna numera för samtliga kostnader som är förenade med en arkeologisk utredning, förundersökning eller särskild

¹⁰² Prop. 1996/97:99 s. 20.

¹⁰³ 2 kap. 11 och 13 §§ KML.

undersökning.¹⁰⁴ Att exploatörerna även ska betala för en arkeologisk utredning har motiverats med att de tjänar på att tidigt i sin planering ta hänsyn till tidigare okända fornlämningar.¹⁰⁵ Exploatörerna får då tillfälle att pröva möjligheterna att omlokalisera sina projekt.

Kostnadsansvaret omfattar undersökning och dokumentation och sedan den 1 juli 1997 även kostnader för fyndhantering och konservering av fornfynd.¹⁰⁶ Skälet till det utvidgade kostnadsansvaret var att ökade arkeologiska undersökningsvolymerna medförde ökade insatser för fyndhantering och konservering. Museernas resurser ansågs inte räcka till för dessa uppgifter. Det museum som tilldelas fynden ska dock bära kostnader för framtida förvaring och vård. Den länsstyrelse som beslutar i ett ärende ska bära kostnader för handläggning, uppföljning och tillsyn av det arkeologiska projektet.

Då exploatörernas kostnadsansvar utvidgades 1997 bedömde Riksantikvarieämbetet att kostnaderna för arkeologi skulle öka med mellan 3 och 7 %. Kostnadsökningen bedömdes dock på sikt kunna minska genom rationaliseringar i verksamheten. I propositionen framförde regeringen att Riksantikvarieämbetet skulle ges i uppdrag att noga följa kostnadsutvecklingen.¹⁰⁷ Hösten 2002 hade Riksantikvarieämbetet ännu inte fått något sådant uppdrag.

Stora variationer i kostnader för arkeologi

Hur stora de arkeologiska kostnaderna blir beror bl.a. på projektets storlek, fornlämningsförekomsten i området, lämningarnas vetenskapliga värde och om fynden är i behov av konservering. Kostnader som undersökaren debiterar exploatören avser t.ex. löner, resor och traktamenten, tekniska analyser, konservering, rapportering och tryck av rapporter samt övrig administration kring det arkeologiska projektet. I kostnadsansvaret ingår också att bekosta maskinell och annan teknisk utrustning, grävmaskintjänster, men även övriga etableringskostnader såsom bodar, vatten, toaletter, elektricitet, stängsel, säkerhetscontainrar och lagerutrymmen.

Ett syfte med den arkeologiska beslutsprocessen i tre steg är att länsstyrelserna successivt ska få ökad kunskap om fornlämningen. Kostnadsuppskattningar för den dyraste delen, själva utgrävningen med efterföljande analyser och dokumentation, kan dock presenteras för exploatören efter genomförd förundersökning och först då förslag om undersökningsplan för särskild undersökning tagits fram. Arkeologiska utredningar har utgjort 8 %, förundersökningar 20 % och särskilda undersökningar 72 % av de totala kostnader som debiterats exploatörerna under perioden 1996–2001.

Kostnader för arkeologiska undersökningar ska rymmas inom exploatörens projektbudget. Enligt uppgifter från statliga exploatörer uppgår kostnaderna för arkeologi vanligen till någon eller några procent av den totala projekt-

¹⁰⁴ 2 kap. 11 och 13 §§ KML.

¹⁰⁵ SOU 1992:137 s. 68.

¹⁰⁶ Prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

¹⁰⁷ Prop. 1996/97:99 s. 24.

budgeten. I vissa infrastrukturprojekt kan dock arkeologikostnaderna utgöra en mycket större andel än så. Som exempel uppger Banverket att kostnaderna för arkeologi i samband med Västkustbanan uppgick till ca 7 % av projektets samlade kostnader. Vägverket uppger att arkeologikostnaderna i Mälardalen varierar från någon procent upp till 20–25 % av den totala projektbudgeten.

En exploatör kan befrias från kostnader i vissa fall.¹⁰⁸ En icke offentlig exploatör har också möjlighet att få statsbidrag för vissa arkeologiska undersökningar, exempelvis vid bostadsbyggande.¹⁰⁹

4.2 Exploatörernas frivilliga ekonomiska åtaganden

I praktiken har exploatörernas kostnadsansvar kommit att utvidgats ytterligare, även om det sägs vara på frivillig basis.

Informationssatsningar

Undersökare och statliga exploatörer uppger att de vid sidan om de uppdragsarkeologiska avtalen ibland tecknar avtal om ytterligare åtaganden. En sådan överenskommelse kan innebära att exploatören tar på sig kostnader för publika arrangemang, informationsmaterial eller populärvetenskapliga trycksaker. Som exempel uppger Vägverket att information till berörda intressenter, markägare, närboende och allmänhet är bra när det gäller alla vägprojekt och kanske särskilt de med en rik förekomst av fornlämningar. Informationen kan skapa goodwill för Vägverket och underlätta ett genomförande av vägprojektet.¹¹⁰

I en ny rapport menar dock Riksantikvarieämbetet att populärförmedling av resultaten till allmänheten kan ses som lika naturlig som registrering av data eller vetenskaplig rapportering. Riksantikvarieämbetet skriver:

En del av resurserna för avrapportering från särskilda undersökningar skall avsättas för någon form av populär förmedling till en vidare allmänhet.¹¹¹

Ekonomiskt stöd till länsstyrelsens handläggning

Det har även framkommit att exploatören bekostar administrativa resurser vid den handläggande länsstyrelsen.

Omläggningen av väg E 4 mellan Uppsala och Mehedeby i Uppsala län kommer att medföra arkeologiska slutundersökningar till en beräknad kostnad av 165 miljoner kronor. Länsstyrelsen i Uppsala län begärde därför att Vägverket skulle bekosta den projektledning som skulle komma att krävas

¹⁰⁸ 2 kap. 14–15 §§ KML. Exploatören befrias från kostnader då exempelvis en fornlämning påträffas som inte förut var känd eller om kostnaderna väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angivit i beslutet om tillstånd.

¹⁰⁹ Förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård.

¹¹⁰ Vägverket Region Stockholm, dnr PP 20 2002:1356.

¹¹¹ Riksantikvarieämbetet, Rapport 2001:3, Projekt Uppdragsarkeologi, Rapport om rapporter, s. 11.

vid länsstyrelsen. Man ansåg sig inte ha de resurser som krävdes för att planera, styra och utöva tillsyn över undersökningarna.¹¹² Vägverket tillmötesgick länsstyrelsens begäran och beslutade att bistå med ett belopp på ca 600 000 kronor per år, dock högst 2 miljoner kronor totalt. Motiven för beslutet var behovet av ekonomisk styrning av det arkeologiska projektet och det gemensamma intresset av undersökningarnas vetenskapliga kvalitet.¹¹³ Vägverket har även uppgett att det behövs kompetens hos såväl verket som länsstyrelsen för att samspelet mellan parterna – inklusive de arkeologiska undersökarna – ska fungera utan störningar, tidsfördröjning eller fördröjning.¹¹⁴ Riksantikvarieämbetet har inte invänt mot att exploatören bekostar länsstyrelsens myndighetsutövning.

För medlen från Vägverket har länsstyrelsen i Uppsala län för år 2002 på deltid anställt en antikvarie från Riksantikvarieämbetet.¹¹⁵ Förfarandet innebär att tjänstemannen som anställd vid Riksantikvarieämbetet förutsätts granska länsstyrelsens och därmed även sin egen handläggning. Som anställd vid länsstyrelsen ska tjänstemannen styra och ha direkt tillsyn över tre arkeologiska undersökare, varav en är Riksantikvarieämbetet-UV.

4.3 Kostnader för arkeologiska undersökningar

Riksantikvarieämbetet registrerar uppgifter från samtliga beslut som länsstyrelserna fattar i exploateringsarkeologiska ärenden i det s.k. beslutsregistret.¹¹⁶ Registret förs frivilligt av Riksantikvarieämbetet och är den enda källan till statistik över kostnader för arkeologiska utredningar och undersökningar.¹¹⁷ Det finns flera indikationer på att kostnadsuppgifterna i registret inte är tillförlitliga.

Enligt registrerade uppgifter fattade länsstyrelserna beslut om uppdragsarkeologi för 329 miljoner kronor år 2001. Drygt 70 % av summan utgjordes av särskilda undersökningar. Att kostnaderna varierar beror i hög grad på att investeringar i infrastrukturen och övrigt byggande varierar.

Kostnader för arkeologiska utredningar, förundersökningar och särskilda undersökningar enligt länsstyrelsernas beslut 1996–2001, miljoner kronor

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Särskild utredning	13,5	13,6	15,5	12,8	21,4	29,3
Förundersökning	48,1	40,9	27,6	21,2	45,8	68,4
Särskild undersökning	156,3	94,0	200,6	76,5	102,9	231,0
Totalt	218,0	148,6	243,6	110,5	170,0	328,7

Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

¹¹² Skrivelse från Länsstyrelsen i Uppsala län till Vägverket Region Mälardalen 2000-06-09, dnr 220-5467-00.

¹¹³ Vägverket Region Mälardalen, 2000-09-14, dnr VMN BY20 2000:2186.

¹¹⁴ Vägverket Region Mälardalen, 2002-03-18, dnr VMN BY20 2000:2186.

¹¹⁵ Länsstyrelsen i Uppsala län, 2002-02-18, dnr 229-2025-02.

¹¹⁶ En kopia av länsstyrelsens beslut om utredning, förundersökning och särskild undersökning sänds till Riksantikvarieämbetet enligt 3 § förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

¹¹⁷ Registret utgör ett internt stöd för Riksantikvarieämbetet i arbetet med uppföljning och tillsyn av länsstyrelsernas beslut enligt kulturminneslagen.

De uppgifter som Riksantikvarieämbetet tagit fram ur beslutsregistret för Riksdagens revisorers granskning överensstämmer dock inte med de uppgifter som Riksantikvarieämbetet redovisade till regeringen i mars 2001.¹¹⁸ För åren 1998 och 1999 redovisades till regeringen betydligt högre kostnader än vad som redovisats till Riksdagens revisorer. För år 1998 är skillnaden 86 miljoner kronor och för år 1999 är skillnaden 32 miljoner kronor.¹¹⁹

4.4 Bestämning av ambitionsnivå och kostnader

Regeringen har uttalat att länsstyrelsen inte får överlåta till de undersökande organisationerna att bestämma undersökningens omfattning och ambitionsnivå.¹²⁰ Som underlag för beslut om särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning ska länsstyrelsen därför upprätta en kravspecifikation utifrån vilken undersökaren ska utforma en undersökningsplan.¹²¹ Inför varje steg i den arkeologiska processen ska därmed en särskild prövning göras.

I propositionen om uppdragsarkeologi menar regeringen att ju större eller mer komplexa fornlämningsområden som berörs av en undersökning, desto fler möjligheter finns att välja inriktning på undersökningen. Bestämningen av en rimlig ambitionsnivå blir därmed också mer komplicerad. När det däremot handlar om små eller enklare fornlämningar sägs uppgiften vara förhållandevis okomplicerad och skulle utföras på ungefär samma sätt av alla undersökare.¹²²

Kravspecifikationer och undersökningsplaner

I *kravspecifikationen* ska länsstyrelsen ange förutsättningarna och villkoren för en planerad utredning eller undersökning. Kravspecifikationen kan därmed liknas vid ett anbuds- eller förfrågningsunderlag till undersökaren. Endast sådana villkor och kriterier som redovisats i kravspecifikationen ska inverka på valet av undersökare.¹²³

En *undersökningsplan* ska därefter inhämtas från den eller de undersökare som länsstyrelsen anser vara lämpliga för uppdraget. Planen ska innehålla uppgifter om vad hela undersökningen beräknas kosta, men också vilket system för kvalitetskontroll som undersökaren har. Undersökningsplanen kan därmed liknas vid en offert eller ett anbud. I Riksantikvarieämbetets allmänna råd och rekommendationer framhålls att den vetenskapliga inriktningen alltid bör anges i en undersökningsplan. Även t.ex. metodval, tid- och

¹¹⁸ Uppdragsarkeologin. Redovisning av uppdrag 4 i 2000 års regleringsbrev.

¹¹⁹ Riksantikvarieämbetet menar att en felregistrering av kostnader för en omfattande undersökning under 1998 kan förklara en del av skillnaderna. En annan förklaring är att registret överfördes till ett nytt system inför årsskiftet 1999/2000, vilket sägs ha påverkat registrerade uppgifter för beslut avseende åren före 2000. Uttaget av statistik ur registret som levererades till regeringen gjordes dock under 2001. Uppgifterna som revisorerna fått för år 2000 resp. 2001 uppges vara tillförlitliga.

¹²⁰ Prop. 1996/97:99 s. 21.

¹²¹ KRFS 1998:1 6–7 §§.

¹²² Prop. 1996/97:99 s. 14.

¹²³ Riksantikvarieämbetets allmänna råd till KRFS 1998:1.

personalplanering och en specificerad kostnadsberäkning bör redovisas. Riksantikvarieämbetet rekommenderar följande:

Undersökningens kostnader bör redovisas som en logisk konsekvens av det antikvariska syftet, den vetenskapliga inriktningen, den valda ambitionsnivån, de gjorda prioriteringarna m.m. på ett sådant sätt att det är möjligt för länsstyrelsen att bilda sig en uppfattning om kostnadernas rimlighet i förhållande till de uppställda målen.¹²⁴

4.5 Prövningen i praktiken

I en uppföljningsrapport från 2001 påtalar Riksantikvarieämbetet brister i länsstyrelsernas sätt att ange kraven för en utredning eller undersökning. Även kvaliteten på de undersökningsplaner som undersökare upprättar kritiserar. Riksantikvarieämbetet konstaterar att alla undersökare numera upprättar undersökningsplaner, men att inte alla länsstyrelser upprättar kravspecifikationer.¹²⁵

Brister i länsstyrelsernas kravställan

Kravspecifikationer och undersökningsplaner håller enligt Riksantikvarieämbetet mycket varierande kvalitet. De länsstyrelser som upprättar enkla och kortfattade kravspecifikationer menar att de undersökare som länsstyrelsen väljer för uppdrag regelmässigt lämnar information som behövs i sina undersökningsplaner. Om länsstyrelsen behöver kompletteringar kan dessa begäras in efter hand. Det förekommer också att kraven framförs muntligt till undersökaren.

Länsstyrelsen i Hallands län uppger att man inte upprättar kravspecifikationer över huvud taget.¹²⁶ Länsstyrelsen i Kronobergs län har i sin verksamhetsplan för år 2001 uttryckligen angivit att avsteg kommer att göras från föreskrifterna. Bland annat kommer länsstyrelsen inte att utforma några utförliga kravspecifikationer inför utredningar och undersökningar. Länsstyrelsen i Gävleborgs län hävdar att man upprättar kravspecifikationer. En undersökare i privat regi som begärt att få ta del av dessa dokument, har inte fått sina önskemål tillgodosedda.

Resultat från den enkät som revisorerna ställt till länsstyrelserna tyder på att länsstyrelserna i liten omfattning söker stöd från någon utomstående organisation då en kravspecifikation ska upprättas. Externa råd inhämtas främst från Riksantikvarieämbetet, någon annan länsstyrelse eller någon forskare vid universitetet. Mindre vanligt är att länsstyrelsen vänder sig till läns museet eller någon av undersökarna. Tre länsstyrelser har inte vänt sig till någon extern diskussionspartner alls sedan år 2000.

¹²⁴ Underrättelser från RAÄ 1998:1, s. 13.

¹²⁵ Redovisning till regeringen den 1 mars 2001 enligt uppdrag i 2000 års regleringsbrev.

¹²⁶ Riksdagens revisorers enkät till samtliga länsstyrelser, våren 2002.

I länsstyrelsernas beslut under perioden 2000–2001 om undersökningar som beräknas kosta mer än 1,1 miljoner kronor (30 prisbasbelopp) finns direkta hänvisningar till kravspecifikationen i mindre än vart tredje fall.

Undersökarna avgör ambitionsnivå och kostnader

Enligt flera bedömare har kraven på att undersökare ska utarbeta en undersökningsplan inför varje undersökning lett till ökad tydlighet i den arkeologiska processen. Kraven sägs ha inneburit en skärpning bl.a. när det gäller att beskriva den vetenskapliga inriktningen och att ange kostnaderna. Mycket tyder dock på att undersökarna har ett övertag i förhållande till länsstyrelserna när det gäller att sätta ambitionsnivån för en undersökning. Undersökare anser i allmänhet att de har den bästa kunskapen för att göra vetenskapliga prioriteringar och kostnadsuppskattningar. Länsstyrelserna uppfattas ha för lite resurser och ibland även bristande eller föråldrad vetenskaplig kompetens för uppgiften.

I en uppföljningsrapport från 2001 konstaterar Riksantikvarieämbetet att kvaliteten på undersökningsplanerna varierar. Vissa undersökare har hög kvalitet på sina undersökningsplaner, både när det gäller vetenskapliga motiveringar och redovisning av kostnader. Andra undersökare anger endast en kostnadsuppgift utan att ange undersökningens omfattning eller vetenskapliga inriktning. Riksantikvarieämbetet riktar i rapporten kritik mot både länsstyrelser och undersökare:

Att man från länsstyrelsens sida anser sig känna till en undersökares kompetens är inte tillräckligt skäl för att godta en undermålig undersökningsplan. Utan en fullgod undersökningsplan kan inte länsstyrelsen utvärdera kvaliteten på resultaten av en arkeologisk undersökning i förhållande till kostnaden för genomförandet. Det är anmärkningsvärt, att det fortfarande i åtskilliga undersökningsplaner saknas en särredovisning av kostnaderna för hantering och konservering av fynd. Inte ens UV anger dessa kostnader. Det är tydligt, att de ibland ingår i posten ”externa analyser”, men det framgår inte hur stor del som är konserveringskostnader eller vilka andra ”analyser” som döljer sig bakom denna post.¹²⁷

Länsstyrelsernas ambitioner att begränsa undersökningen

Ett anbudsförfarande kan innebära att en länsstyrelse får alternativa undersökningsplaner som kan jämföras till innehåll och kostnader. Då länsstyrelsen väljer undersökare genom direktval, vilket sker i de allra flesta fall, har man inget alternativ att jämföra med utan måste bedöma om det förslag som presenteras är rimligt.

Av revisorernas enkät framgår att länsstyrelserna har olika ambitioner vad gäller att begränsa undersökningens omfattning i förhållande till den undersökningsplan en direktvald undersökare presenterar. Vissa länsstyrelser

¹²⁷ Redovisning till regeringen den 1 mars 2001 enligt uppdrag i 2000 års regleringsbrev.

försöker sällan eller aldrig begränsa undersökningens omfattning vad gäller ambitionsnivå och kostnader. Andra länsstyrelser försöker begränsa antingen de kostnadsmässigt stora eller de små undersökningarna. Det finns också de länsstyrelser som har en ambition att begränsa alla undersökningar.

Sammantaget innebär detta att vissa länsstyrelser i hög grad överlåter åt undersökarna att avgöra undersökningarnas omfattning och inriktning och därmed även kostnaderna.

4.6 Beräkning och redovisning av kostnader

I beslut om tillstånd att rubba eller ta bort en fast fornlämning ska länsstyrelserna enligt kulturminneslagen ange kostnaden för de arkeologiska åtgärderna så långt det är möjligt.¹²⁸ Länsstyrelserna har dock inte någon skyldighet att i ett beslut om särskild utredning eller förundersökning uttryckligen ange kostnaden för det arkeologiska arbetet.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar dock att länsstyrelserna i beslut om särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning ska ange kostnaden och vem som ska bära den. Kostnaden bör anges som en högsta beräknad kostnad.¹²⁹ Exploatören ska inte svara för kostnader som väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angivit i beslutet.¹³⁰ I de allmänna råden till föreskrifterna förtydligar Riksantikvarieämbetet att exploatören heller inte ska betala för mer än den tid som verkligen gått åt för undersökningen inklusive rapporteringen.¹³¹

Ofullständiga kostnadsangivelser i länsstyrelsernas beslut

Kostnadsangivelsen för de arkeologiska tjänsterna kan vara mer eller mindre väl specificerade i länsstyrelsernas beslut. Det framgår efter den granskning som gjorts av beslut om arkeologiska undersökningar som har beräknats kosta mer än 1,1 miljoner kronor åren 2000–2001. I vissa fall anges en högsta kostnad, i andra fall ett exakt belopp. Kostnader för etablering på undersökningsplatsen eller kostnader för grävmaskinsarbete kan tillkomma, utan att en förväntad summa för detta anges i beslutet. Det är mycket ovanligt att de beräkningar som har legat till grund för besluten inkluderas i själva beslutsdokumentet. I vissa fall hänvisar länsstyrelsen till kostnadsberäkningar i bilagor eller till den undersökningsplan som undersökaren har upprättat.

Nedanstående två exempel visar på hur länsstyrelsernas formuleringar kan variera.

Kostnaderna ... har ... beräknats till 1 895 219 kronor ... I kostnaderna ingår förarbete, arbetstid i fält, manusarbete, renritning, fyndhantering, rapport-

¹²⁸ 2 kap. 13 § KML.

¹²⁹ Riksantikvarieämbetet. Underrättelser från RAÄ 1999:1, s. 24–25.

¹³⁰ Enligt Riksantikvarieämbetets rekommendationer (Underrättelser från RAÄ 1999:1) som baseras på regeringens uttalanden (prop. 1987/88:104 s. 81) torde denna gräns få anses nådd när överskridandet uppgår till bortåt 15 %.

¹³¹ Riksantikvarieämbetet. Allmänna råd till KRFS 1998:1.

framställning, analyser, konservering av eventuella föremål, resor, traktement, inmätning med totalstation, redskapsbod, grävmaskin och dumper.¹³²

Kostnaderna för förundersökningen åvilar Vägverket ... De har ... beräknats till 2 148 000 kronor.¹³³

I det andra exemplet finns ingen bilaga med kostnadsberäkningar fogad till beslutet.

Riksantikvarieämbetet accepterar att vissa kostnadsposter inte uttryckligen anges i beslutet, bara det tydligt framgår att det är ett arbetsmoment som exploatören och undersökaren ska teckna avtal om. Att vissa kostnader inte är uttryckligen angivna i beslutet betyder också att de heller inte registreras i Riksantikvarieämbetets beslutsregister.

Exploatörerna får ibland även acceptera att kostnader debiteras dem på löpande räkning. Riksantikvarieämbetet uppger att det under det senaste året blivit vanligare att länsstyrelserna anger undersökningskostnaden enligt en timtaxa och på löpande räkning. Inför en avstämning av beslutsregistret för år 2001 efterfrågade Riksantikvarieämbetet fullständiga kostnadsuppgifter i beslut fattade av 15 av de 21 länsstyrelserna. Som exempel hade länsstyrelsen i Skåne län redovisat närmare 100 beslut där totalkostnaden inte framgick. Länsstyrelsen i Östergötlands län hade redovisat drygt 60 sådana beslut.

4.7 Länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelsernas ansvar upphör inte i och med att beslut om undersökning har fattats. Under en pågående undersökning ska länsstyrelserna enligt föreskrifterna *fortlöpande tillse* att undersökningen genomförs enligt undersökarens system för kvalitetskontroll, eller länsstyrelsens beslut.¹³⁴ Det framgår dock varken av föreskrifterna eller de allmänna råden till föreskrifterna vilket ansvar länsstyrelserna har när det gäller att löpande följa kostnaderna. När rapporten från undersökningen har lämnats till länsstyrelsen ska undersökningen *utvärderas* vad gäller genomförande, utfall och redovisning. Då ska värdet av undersökningen även relateras till kostnaderna.¹³⁵

Riksantikvarieämbetet framhåller att länsstyrelserna genom sin tillsyn bl.a. ska garantera en hög vetenskaplig ambitionsnivå och kostnadseffektivitet. Samtidigt understryker Riksantikvarieämbetet att insatserna kan anpassas efter undersökningens omfattning och komplexitet. Stora och kostnadsintensiva undersökningar bör ägnas mer ingående och kontinuerliga uppföljningsinsatser än mindre och okomplicerade sådana. I det senare fallet kan det vara tillräckligt med att länsstyrelsen tar del av protokollen från undersökarens egna uppföljningar. Riksantikvarieämbetet menar att gränserna för urvalsförfarande – 10 respektive 30 prisbasbelopp – kan vara vägledande för länssty-

¹³² Länsstyrelsen i Östergötlands län, dnr 220-12601-00.

¹³³ Länsstyrelsen i Örebro län, dnr 220-01414-2000.

¹³⁴ KRFS 1998:1, 15 §.

¹³⁵ KRFS 1998:1, 18 §.

relsen när man avgör ambitionsnivån i uppföljningen.¹³⁶ Utvärderingar av resultat från utredningar och förundersökningar kan göras på ett enklare sätt än utvärderingar av en slutundersökning.¹³⁷

Svårigheter att utföra föreskriven tillsyn

Regeringen efterlyste i propositionen om uppdragsarkeologi tydliga regler för länsstyrelsernas tillsyn över och uppföljning av uppdragsverksamheten.¹³⁸ I budgetpropositionen för år 2000 skriver regeringen att det nu finns tydligare regler och riktlinjer på det uppdragsarkeologiska området genom Riksantikvarieämbetets verkställighetsföreskrifter och allmänna råd. Flera länsstyrelser uppger ha kommit långt i arbetet med att förbättra uppföljningen av verksamheten.¹³⁹

Länsstyrelsernas svar på revisorernas enkät samt Riksantikvarieämbetets uppföljningar av länsstyrelsernas tillämpning av föreskrifterna¹⁴⁰ ger dock sammantaget en bild av att tillsyn och utvärdering är lågt prioriterat och utförs med olika ambitionsnivå i länen.

Endast två av länsstyrelserna – Västernorrland och Värmland – anser att de har goda möjligheter att utföra den tillsyn som Riksantikvarieämbetet föreskriver eller rekommenderar, åtminstone med den exploateringsgrad som råder för tillfället. Övriga länsstyrelser anser inte att de kan motsvara kraven och hänvisar till brist på resurser för uppgiften. Länsstyrelsen i Uppsala län har t.ex. uttryckligen angivit i sin verksamhetsplan för år 2002 att tillsynsverksamheten på kulturmiljöområdet, däribland uppdragsarkeologin, ges en lägre prioritet till följd av resursbrist. Undantaget är det omfattande arkeologiska projektet inför utbyggnaden av väg E 4 Uppsala–Mehedeby. Som tidigare har framgått får länsstyrelsen i detta fall ekonomiskt stöd från exploatören för bl.a. denna uppgift.

En av länsstyrelserna besvarar revisorernas fråga om möjligheten att utföra föreskriven tillsyn på följande sätt:

Driver ni med oss? Vi är chanslösa. Med nuvarande resurser kan uppföljning/tillsyn skötas enbart på några stora projekt, för övrigt inte alls.

Tillsyn under undersökningens genomförande

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att länsstyrelserna ska göra en löpande uppföljning under fältarbets- och rapportskrivningsfasen.¹⁴¹ Resultat från revisorernas enkät visar att undersökarna oftast får något besök av länsstyrelsen då den arkeologiska undersökningen genomförs i fält. Vissa länsstyrelser uppger dock att fältbesök endast görs vid större undersökningar.

¹³⁶ Riksantikvarieämbetet, Underrättelser från RAÄ 1998:1.

¹³⁷ Riksantikvarieämbetet, Allmänna råd till KRFS 1998:1.

¹³⁸ Prop. 1996/97:99 s. 22, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

¹³⁹ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 17, s. 109–110.

¹⁴⁰ Riksantikvarieämbetet, Uppdragsarkeologi, Redovisning av uppdrag nr. 4 i 2000 års regleringsbrev.

¹⁴¹ Underrättelser från RAÄ 1998:1, s. 14.

Andra länsstyrelser uppger att de gör regelbundna fältbesök eller har kontinuerlig kontakt med undersökaren i denna fas av undersökningen.

Enligt föreskrifterna ska länsstyrelserna vid sin tillsyn bl.a. förlita sig till undersökarnas egna system för kvalitetskontroll. Alla undersökare har dock inget sådant system. Riksantikvarieämbetet har i en uppföljning av 70 undersökningar från år 2000 funnit att ett system för kvalitetskontroll redovisades i endast drygt hälften av undersökningsplanerna. Det var främst de stora undersökarna samt ett privat företag som konsekvent tillämpade ett system för kvalitetskontroll. Flera läns museer och kommunala museer saknade sådant system.

När det gäller att följa undersökarens arbete med att skriva rapporten framgår också stora skillnader mellan länsstyrelserna. Flera länsstyrelser följer inte arbetet alls, andra kanske någon gång tar del av ett utkast innan den slutliga rapporten levereras. Samtidigt finns det länsstyrelser som under rapporteringsfasen har uppföljningsmöten med undersökaren eller får ta del av och lämnar synpunkter på utkast till rapport.

Även Riksantikvarieämbetets uppföljningar visar att länsstyrelserna inte utför kontroll och uppföljning av undersökningarna på det sätt som föreskrifterna och de allmänna råden ger uttryck för. Tillsynen är enligt Riksantikvarieämbetet ”en svag länk i systemet”. Undantaget är dock vissa mer omfattande undersökningar, vilka sträcker sig över flera år, där länsstyrelserna tillsammans med undersökare har utvecklat kontroll- och uppföljningssystem.¹⁴²

Utvärdering av det sammanvägda resultatet

Länsstyrelserna ska utvärdera den arkeologiska undersökningen då rapporten är klar.¹⁴³ Utvärderingen bör omfatta en granskning av att kostnaderna inte blivit högre än vad som är motiverat i förhållande till undersökningsresultat och vad som angivits i länsstyrelsens beslut. Utvärderingen ska även relateras till andra undersökningar i länet, till de långsiktiga kunskapsmålen och till forskningen.¹⁴⁴

Det samlade intrycket från intervjuer, Riksantikvarieämbetets uppföljningar och resultat från revisorernas enkät är att länsstyrelserna inte utvärderar undersökningarna på det sätt som föreskrivs och i övrigt rekommenderas. Följande är några exempel på länsstyrelsernas svar när de ombads beskriva sina insatser när det gäller utvärdering av det sammanvägda resultatet:¹⁴⁵

- Sker ej på grund av resursbrist.
- Mer av konstaterande, diskuteras sällan eller aldrig.
- Görs endast efter större undersökningar.

¹⁴² Riksantikvarieämbetet, Uppdragsarkeologi, Redovisning av uppdrag nr. 4 i 2000 års regleringsbrev.

¹⁴³ KRFS 1998:1, 18 §.

¹⁴⁴ Riksantikvarieämbetet, Allmänna råd till KRFS 1998:1, 18 §.

¹⁴⁵ Länsstyrelsernas svar på revisorernas enkät.

- Har påbörjats genom upprättande av en rapportbas.
- Görs, men återkopplingen till grävande institution är bristfällig.
- Genomfört ett tvådagarsseminarium för att diskutera resultaten.
- Länsstyrelsen har ingen systematisk metod att utvärdera en undersöknings sammanvägda resultat. Vi försöker emellertid se vilka resultat i en undersökning som kan utgöra stöd vid framtida liknande arbeten.

Riksantikvarieämbetet menar att om det sker någon tillsyn utöver fältbesök handlar den nästan uteslutande om en kostnadsuppföljning. Endast i undantagsfall utvärderas resultaten i förhållande till de vetenskapliga målen.

När revisorerna i enkäten bad länsstyrelserna beskriva hur de arbetade med tillsyn och utvärdering nämner ingen av länsstyrelserna uttryckligen att de gör en kostnadsuppföljning. Riksantikvarieämbetet gör inte heller någon uppföljning av hur de faktiska kostnaderna utfaller i förhållande till beräknade och beslutade belopp, för t.ex. registrering i myndighetens beslutsregister.

4.8 Exploatörernas kontroll

Exploatörerna saknar som regel kompetens inom arkeologi och har därför begränsade möjligheter att ifrågasätta undersökningarnas vetenskapliga ambitionsnivå. Till följd av detta kan exploatörerna även ha svårt att avgöra om de kostnader de debiteras är rimliga. Vissa uttalanden tyder på att exploatörerna också har dåliga kunskaper om reglerna för anbudsförfarande och däribland sin rätt att kräva anbudsförfarande vid mellanstora arkeologiska undersökningar (10–30 prisbasbelopp).

Det normala förfarandet vid fakturering har sedan länge varit att undersökarna fakturerar exploatörerna i förskott, dvs. innan hela uppdraget är slutfört. Riksantikvarieämbetet-UV uppger att de flesta stora uppdragsgivare i dag föredrar eller kräver att bli fakturerade efter faktiskt utfört arbete.¹⁴⁶

Anlitande av konsulter med arkeologisk kompetens

Vid en markexploatering som kräver omfattande arkeologiska undersökningar kan kostnaderna för arkeologi komma att handla om åtskilliga miljoner kronor. De statliga exploatörerna Vägverket och Banverket har för egen räkning börjat anlita konsulter, eller beställarstöd, med arkeologisk kompetens i samband med stora arkeologiska projekt. Syftet är att öka de egna styr- och kontrollmöjligheterna över det arkeologiska projektet och att säkerställa samspelet mellan beställaren och övriga parter i det arkeologiska projektet.

Banverket var först med att anlita beställarstöd. Det gällde anläggandet av Väst kustbanan 1998. Med beställarstödet hjälp kunde verket bevaka att man endast betalade undersökaren Riksantikvarieämbetet-UV för det de var ålagda att betala enligt länsstyrelsens beslut. Kontrollen utfördes genom att

¹⁴⁶ Riksantikvarieämbetet dnr 124-00368-2001, Budgetunderlag för år 2002.

bl.a. begära in och granska fakturaunderlag. Banverket har bedömt att man sammantaget tjänade in kostnaderna för beställarstödet genom minskade kostnader för arkeologi.

Ett aktuellt projekt är arkeologiska undersökningar inför E 4:ans nya sträckning i Uppsala län. Vägverket Region Mälardalen har i detta projekt anlitat en arkeologisk konsult som rådgivare. Konsulten bistår Vägverket i diskussioner med länsstyrelsen vad gäller t.ex. undersökningsplaner och kostnader. Konsulten ska se till att samspelet mellan de parter som är inblandade i projektet – Vägverket, länsstyrelsen och undersökarna – fungerar. Att följa det arkeologiska projektet och att göra kostnadsuppföljningar är andra av konsultens uppgifter.

Samverkansprojekt Vägverket–Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet och Vägverket har träffat en överenskommelse om samverkan.¹⁴⁷ Ett konkret samarbetsprojekt gäller uppdragsarkeologi. En angelägen samverkansuppgift sägs vara att utveckla beställarorganisationen så att länsstyrelserna ska fungera som exploatörens ombud och att något särskilt beställarstöd därmed inte ska behöva anlitas från Vägverkets sida. En annan samverkansuppgift är att skapa klarare konkurrensvillkor inom uppdragsarkeologin. Med detta menas att länsstyrelserna ska tillämpa ett urvals-förfarande då detta föreskrivs.¹⁴⁸

Projektets inriktning tyder på att Vägverket anser att länsstyrelserna inte tar tillräcklig hänsyn till verkets önskemål om att hålla nere kostnaderna för arkeologi.

4.9 Sammanfattande iakttagelser

De samlade kostnaderna för uppdragsarkeologi, inkluderat vård och förvaring av tillvaratagna arkeologiska fynd, är okända. Uppmärksamhet ägnas främst de kostnader som debiteras exploatörerna. Det är oklart vilken hänsyn länsstyrelserna tar till kostnader för framtida vård och förvaring när de beslutar om en arkeologisk undersökning.

Det finns inga krav på att länsstyrelserna i beslutet om särskild utredning eller arkeologisk förundersökning ska ange beräknade kostnader för de arkeologiska tjänsterna. En effekt av detta är att exploatörer debiteras på löpande räkning.

Kostnadsangivelserna i länsstyrelsernas beslut om stora undersökningar (över 30 prisbasbelopp) är inte alltid fullständiga. Vissa kostnadsposter kan saknas. I sådana fall blir det en fråga för undersökare och exploatör att sluta avtal om.

Det är oklart vilken överensstämmelse som finns mellan länsstyrelsernas beslut om beräknade kostnader för de arkeologiska undersökningarna och de kostnader som exploatörerna slutgiltigt debiteras. Riksantikvarieämbetet har

¹⁴⁷ Vägverket dnr. SA80 A 98:4056 VV, Riksantikvarieämbetet dnr 500-01662-1998

¹⁴⁸ Riksantikvarieämbetet dnr 332-1160-2002

inte gjort någon uppföljning av hur de faktiska kostnaderna utfaller. Riksantikvarieämbetet godtar att vissa kostnadsposter inte redovisas i länsstyrelsernas beslut.

Uppgifterna i Riksantikvarieämbetets beslutsregister över kostnader för uppdragsarkeologi ger inte ett tillförlitligt underlag för kostnadsjämförelser. Riksantikvarieämbetet har redovisat högre kostnader för uppdragsarkeologi till regeringen än till Riksdagens revisorer för åren 1998 och 1999. Skillnaden uppgår till sammanlagt 118 miljoner kronor för perioden.

Avsaknad av eller oprecisa kravspecifikationer från länsstyrelserna, liksom ofullständiga undersökningsplaner från undersökarna, ger länsstyrelserna ett dåligt beslutsunderlag. Undersökarna har ett övertag i förhållande till länsstyrelserna vad gäller att bestämma undersökningens omfattning och inriktning. Därmed har undersökarna även ett övertag i bedömningen av kostnaderna.

Exploatörerna har små möjligheter att kontrollera om kostnadsansvaret utvidgas eller vad de debiteras för. Riksantikvarieämbetet har inte invänt mot att Vägverket bekostar länsstyrelsens myndighetsutövning i samband med arkeologiska undersökningar i Uppsala län. Exploatörerna har anlitat egna konsulter med arkeologisk kompetens endast vid ett fåtal stora arkeologiska projekt.

De flesta länsstyrelser har svårt att utföra en tillsyn över den arkeologiska verksamheten som motsvarar de krav som Riksantikvarieämbetet ställer. Länsstyrelserna hänvisar till resursbrist. Riksantikvarieämbetet uppmanar länsstyrelserna att förlita sig till undersökarnas egna uppföljningar av mindre arkeologiska uppdrag.

Utan kulturminneslagens skydd av fasta fornlämningar – och de avsteg som görs från skyddet då ingrepp tillåts – skulle den uppdragsarkeologiska verksamheten inte behövas. Verksamheten kan inte få en större omfattning än vad länsstyrelserna beslutar med stöd av lagen.

Redovisningen i det följande avser arkeologiska tjänster vid markexploatering som kräver länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen, dvs. särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning.¹⁴⁹

5.1 Uppdragens antal och storlek

Efterfrågan på arkeologiska tjänster varierar mellan åren beroende på vilka markexploateringar som planeras. Årligen fattar länsstyrelserna mellan 1 500 och 2 000 beslut i uppdragsarkeologiska ärenden. De flesta beslut avser uppdrag som understiger en kostnad av ett prisbasbelopp. Under perioden 1996–2001 har nästan 80 % av alla uppdrag varit av denna storlek.

Fördelning av antalet beslut om arkeologiska uppdrag i olika kostnadsintervall, procent

Kostnadsintervall	1996	1997	1998	1999	2000	2001
< 1 prisbasbelopp	79	82	77	78	78	78
1–2	8	6	7	8	8	7
2–5	5	5	7	7	8	8
5–10	3	3	3	3	3	3
10–30	3	2	3	2	2	3
>30	2	2	2	2	1	2
Samtliga beslut, procent	100	100	100	100	100	100
Samtliga beslut, antal	1 475	1 517	1 536	1 131	2 049	2 110

Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

Prisbasbeloppet var för år 1996 36 200 kronor och för år 2001 36 900 kronor. Gällande prisbasbelopp för år 2002 är 37 900 kronor.

Omkring 2 % av besluten har avsett undersökningar över 30 prisbasbelopp. Det är uppdrag där undersökare enligt föreskrifterna ska utses genom ett urvalsförfarande. Ytterligare mellan 2 och 3 % av besluten har gällt undersökningar i kostnadsintervallet 10–30 prisbasbelopp, dvs. uppdrag som ska upphandlas om exploatören begär det. Sammantaget har omkring 5 % av besluten avsett uppdrag med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp. Dessa beslut har dock motsvarat mellan 75 och 85 % av det totala uppdragsvärdet.

¹⁴⁹ 2 kap. 11–13 §§ KML.

Fördelning av det sammanlagda värdet på beslut om arkeologiska uppdrag i olika kostnadsintervall, procent

Kostnadsintervall	1996	1997	1998	1999	2000	2001
< 1 prisbasbelopp	3	4	2	4	4	3
1–5	7	9	8	13	16	8
5–10	4	7	5	8	8	5
10–30	11	14	11	12	17	10
>30	75	66	74	63	55	74
Samtliga beslut, procent	100	100	100	100	100	100
Samtliga beslut, värde i miljoner kronor	218	149	244	110	170	329

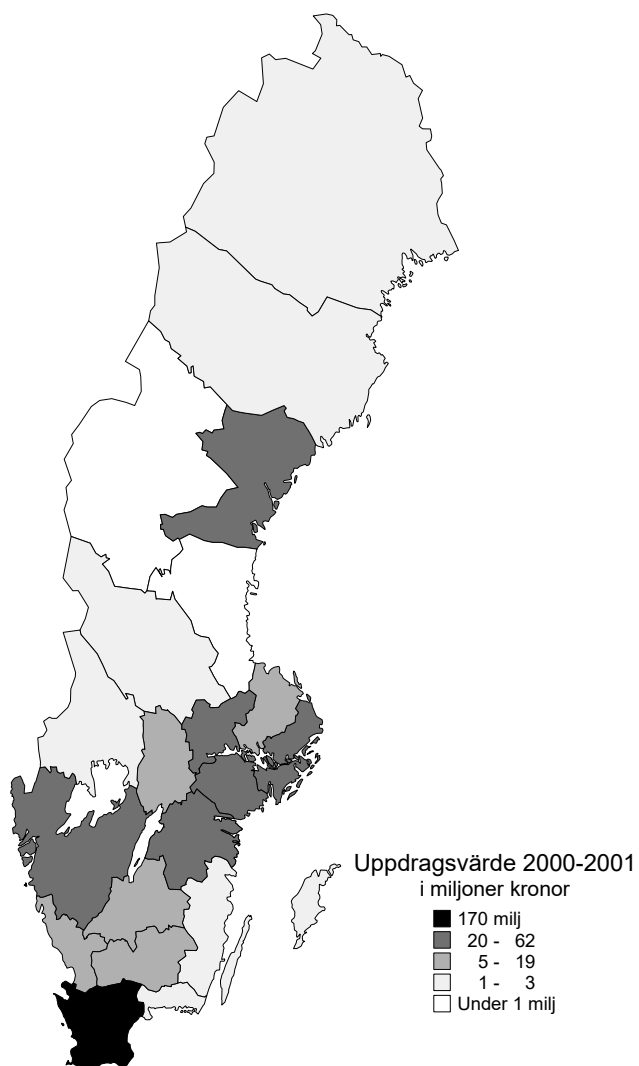
Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

De riktigt stora undersökningarna – överstigande 100 prisbasbelopp – har varit mellan 5 och 15 stycken årligen. Totalt har de svarat för mellan 40 och 60 % av det totala uppdragsvärdet.

5.2 Uppdragens geografiska fördelning

Efterfrågan på arkeologiska tjänster varierar även geografiskt. Av kartan på nästa sida framgår de arkeologiska uppdragens värde i kronor och per län för perioden 2000–2001. Med uppdragsvärde avses de beräknade kostnader för arkeologiska utredningar och undersökningar som framgår av länsstyrelsernas beslut. Det sammanlagda uppdragsvärdet för de två åren uppskattas till 500 miljoner kronor. Skåne län stod för en tredjedel av värdet, ca 170 miljoner kronor.

Sett över en längre period, åren 1996–2001, har Skåne, Västra Götalands, Östergötlands och Stockholms län haft de största arkeologiska uppdragsvolymerna. Skåne län har under sexårsperioden svarat för ca 40 % av det totala uppdragsvärdet i landet. Den arkeologiska uppdragsverksamheten har haft minst omfattning i Jämtlands, Blekinge och Norrbottens län.



Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

Riksdagens beslutade satsningar på infrastrukturen under perioden 2002–2015 beräknas kosta sammanlagt 12 miljarder kronor under perioden 2002–2004 och 364 miljarder kronor perioden 2004–2015.¹⁵⁰ Närmare 150 miljarder av dessa ska investeras i järnvägar och nationella vägar. Investeringarna kommer att medföra ökad efterfrågan på arkeologiska tjänster, vilket även kommer att få följder för vissa länsstyrelsernas arbetsbörda och samhällets kostnader för hantering och förvaring av fynd. Riksantikvarieämbetet ser redan år 2002 att efterfrågan på arkeologitjänster ökar, och myndigheten befarar att det framöver kommer att bli brist på kompetenta fältarkeologer. Länsstyrelserna har hittills inte anlitat utländska undersökare.

5.3 De arkeologiska undersökarna

Enligt Riksantikvarieämbetets uppgifter finns det 36 undersökande organisationer som angivits som uppdragstagare i länsstyrelsernas beslut för 2001. Utöver Riksantikvarieämbetets egen uppdragsverksamhet (UV) finns det 22 läns museer, 10 kommunala museer och 3 undersökare i enskild, eller privat, regi. Undersökare i enskild regi kan vara aktiebolag, enskild firma eller stiftelse. Försättningsvis benämns de i denna rapport som enskilda eller privata undersökare, oavsett juridisk form. Riksantikvarieämbetet har inte med säkerhet kunnat ange vilka undersökare som finns och i vilka län de fått uppdrag.

Länsstyrelserna har i enkätsvar till revisorerna angett vilka undersökare som anlitats för arkeologiska uppdrag i länet sedan år 2000 fram till i mitten av april 2002. Enligt länsstyrelsernas uppgifter har sex privata undersökare anlitats för uppdrag under perioden, vilket är fler än vad Riksantikvarieämbetet har registrerat. Därutöver uppger fyra länsstyrelser att de anlitat universitet eller högskolor för arkeologiska uppdrag.¹⁵¹

5.4 Undersökarnas marknadsandelar

Det sammanlagda uppdragsvärdet och värdet fördelat på olika undersökare, eller grupper av undersökare, kan sägas beskriva marknadens totala omsättning och undersökarnas marknadsandelar. Uppgifterna i tabellen nedan bygger på uppgifter ur Riksantikvarieämbetets beslutsregister. Som tidigare framgått är dessa uppgifter inte helt tillförlitliga.

De enskilt största undersökarna är Riksantikvarieämbetet-UV och Malmö Kulturmiljö. Den senare är en till övervägande del uppdragsfinansierad avdelning under Malmö stads kulturförvaltning.

¹⁵⁰ Prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

¹⁵¹ Dessa är länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings och Skåne län. Det är oklart för vilka uppgifter de har anlitats. Länsstyrelsen i Skåne län anger t.ex. att Lunds universitet anlitats för forskning.

Uppdragsvärde enligt länsstyrelsernas beslut 1996–2001 fördelat på undersökare, procent

2002/03:RR11
Bilaga 1

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996– 2001
Riksantikvarieämbetet-UV	41	67	44	39	46	41	45
Länsmuseer	10	23	27	15	30	28	23
Kommunala museer/förvalt.	41	10	29	40	20	29	29
därav Malmö Kulturmiljö	39	7	27	31	17	28	26
Enskilda undersökare	8	0	1	6	4	1	3
Summa, procent	100	100	100	100	100	100	100
Totalt uppdragsvärde, miljoner kronor	218	149	244	110	170	329	1 219

Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

Sett som ett genomsnitt över perioden 1996–2001 har Riksantikvarieämbetet-UV en marknadsandel på 45 %, medan marknadsandelen för länsmuseerna är 23 %. Enligt samma beräkningssätt har Malmö Kulturmiljö en marknadsandel på 26 % och övriga kommunala museer 3 %. Undersökare i privat regi har en marknadsandel på 3 %. Sedan 1999 tycks marknadsandelen för de privata undersökarna ha minskat.

Riksantikvarieämbetet menar att uppdragsvärdet för undersökare med en liten verksamhet kan vara underskattat. På samma sätt kan uppdragsvärdet vara överskattat för undersökare med en stor verksamhet, t.ex. Riksantikvarieämbetet-UV. Det förklaras enligt Riksantikvarieämbetet av att undersökare allt oftare samarbetar i de arkeologiska projekten. Länsstyrelserna anger i beslutet vanligen den huvudansvarige undersökaren som uppdragstagare.

Riksantikvarieämbetet-UV dominerar uppdragsarkeologin

Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) är landets största undersökare, både vad gäller omsättning och geografiskt verksamhetsområde. (Se kartan i avsnitt 6.1.) De tre senaste åren (1999–2001) har UV haft en omsättning på mellan 108 och 115 miljoner kronor årligen. Mellan 80 och 85 % av intäkterna kommer från uppdragsarkeologi – utredningar, förundersökningar och särskilda undersökningar enligt länsstyrelsernas beslut.

Enligt regleringsbrevet för år 2002 ska den arkeologiska uppdragsverksamheten vid Riksantikvarieämbetet vara en förebild i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Utifrån regeringens övergripande mål för verksamheten har avdelningen formulerat en verksamhetsidé där avdelningen tar på sig rollen att vara ledande i flera avseenden – vad gäller kompetens, yrkesutbildning av arkeologer samt vetenskaplig och teknisk utveckling.¹⁵²

Riksantikvarieämbetet-UV marknadsför sig som ”ett kulturhistoriskt serviceföretag i bred bemärkelse”.¹⁵³ Avdelningens verksamhet har utvidgats

¹⁵² Riksantikvarieämbetet. Verksamhetsplan 2002 för avdelningen för arkeologiska undersökningar, 2002-02-02, s. 1.

¹⁵³ Annons i tidskriften Nordisk infrastruktur.

mot att även omfatta olika typer av kulturhistoriska utredningar som underlag för fysisk planering.¹⁵⁴ Därutöver har avdelningen utvecklat ett arkeologiskt informationssystem för undersökningar i fält (Intrasis). Från och med 2002 säljer Riksantikvarieämbetet systemet – licenser, utbildning, installation och stöd – till kunder i Sverige, men även utomlands.¹⁵⁵

Verksamheten vid Riksantikvarieämbetet-UV är dimensionerad för att inriktas på stora och komplexa arkeologiska projekt. Av verksamhetsplanen framgår att avdelningen ska ”ha kapacitet och kompetens att klara stora infrastruktursatsningar och nya typer av exploateringsföretag”.¹⁵⁶ Riksantikvarieämbetet-UV:s dominans är också störst när det gäller de stora uppdragen. Sett som ett genomsnitt över perioden 1996–2001 har UV tilldelats omkring 60 % av alla uppdrag med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp och 13 % av uppdragen under 10 prisbasbelopp.¹⁵⁷ Därmed är UV:s verksamhet främst inriktad på de arkeologiska uppdrag som ska vara utsatta för konkurrens enligt föreskrifterna. Det är samtidigt de uppdrag som varierar mest beroende på konjunktursvängningar och försenade eller uteblivna investeringar i infrastrukturen.

5.5 Undersökarnas olika förutsättningar

I ett yttrande till Konkurrensrådet¹⁵⁸ menar Riksantikvarieämbetet att konkurrens på lika villkor inte råder inom uppdragsarkeologi. Riksantikvarieämbetet menar att det heller inte varit lagstiftarens avsikt.¹⁵⁹ Undersökarnas förutsättningar skiljer sig åt vad gäller finansiering och ekonomiskt risktagande, momsregler och möjligt geografiskt verksamhetsområde.

Möjligt geografiskt verksamhetsområde

Det står Riksantikvarieämbetet-UV fritt att ta uppdrag i hela landet om avdelningen så önskar. Samma möjligheter gäller undersökare i privat regi.

Riksantikvarieämbetet-UV har en regional organisation med uppdragskontor på fem platser i landet. Enheterna är placerade i Lund (UV Syd), Kungälv (UV Väst), Linköping (UV Öst), Örebro (UV Bergslagen) och Stockholm (UV Mitt). Därutöver har man ett geoarkeologiskt laboratorium (UV GAL) i Uppsala och huvudkontor i Stockholm. De fem regionala uppdragskontoren har delat upp landet mellan sig. UV Mitt, som är den nordligaste enheten, täcker det största geografiska området. Enheten åtar sig arkeologiska projekt i Stockholms län, Södermanlands län, Upplands län och länen i Norrland. Fördelen med en regional organisation, som Riksantikvarieämbetet-UV beskriver den, är att kompetensen är lokalt förankrad samtidigt som

¹⁵⁴ Riksantikvarieämbetets webbplats 2002-03-05.

¹⁵⁵ Riksantikvarieämbetets webbplats 2002-01-31 samt Föreslagna avgifter 2002, dnr 122-3192-2001.

¹⁵⁶ Riksantikvarieämbetet. Verksamhetsplan 2002 för avdelningen för arkeologiska undersökningar, 2002-02-02, s. 1.

¹⁵⁷ Bearbetade uppgifter ur Riksantikvarieämbetets beslutsregister.

¹⁵⁸ Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (N 1997:08).

¹⁵⁹ Riksantikvarieämbetet 2001-12-21, dnr 301-3631-2001.

organisationen kan dra nytta av att vara rikstäckande. Ekonomiska och personella resurser kan omfördelas mellan enheterna.

Regeringen har inte avgränsat det geografiska verksamhetsområdet för Riksantikvarieämbetet-UV. Avdelningen ser därmed inga hinder för att verka internationellt. Den internationella verksamheten omfattar arkeologiska uppdrag, biståndsverksamhet samt teknik- och metodutveckling. Avdelningen har metodologiskt och vetenskapligt utbyte med t.ex. Norge, Holland, Italien och Grekland. Personal från UV har deltagit i forskningsgrävningar eller andra arkeologiska projekt i Ungern, Zimbabwe och Tanzania. Vissa projekt är finansierade av Sida.

Länsmuseer och kommunala museer har inte samma frihet att ha en geografisk spridning på sin verksamhet. Av stiftelseurkunden för exempelvis Kalmar läns museum framgår att stiftelsen ska bedriva kulturminnesvård, museal verksamhet och annan därmed förenlig kulturell verksamhet inom Kalmar län. Stiftelseurkunden för Jönköpings läns museum säger däremot att stiftelsen ska bedriva likalydande verksamhet *huvudsakligen i Jönköpings län*. Västerbottens museum, vilket är ett aktiebolag, uppger att de kan åta sig uppdrag utanför Västerbottens län.

Kommunallagen (1991:900) styr den kommunala verksamheten vad gäller geografiskt område. Om en kommun säljer varor eller tjänster utanför den egna kommunen strider ett sådant beteende i normalfallet mot kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip. En kommun får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åt medlemmar i kommunen.¹⁶⁰ Enligt Konkurrensrådet krävs en s.k. kompetensutvidgande lag¹⁶¹ för att lokaliseringsprincipen ska upphävas. Av lagen ska det då framgå att en kommunal aktör kan sälja en vara eller tjänst utanför kommungränsen.¹⁶² Malmö Kulturmiljö, som är en kommunal förvaltning, utför arkeologiska uppdrag inte bara i Malmö stad, utan även i angränsande kommuner.

Finansiering och ekonomiskt risktagande

Allmänt sett sägs en undersökningsverksamhet i offentlig regi vara mer finansiellt uthållig än en i privat regi.¹⁶³ Medan ett privat företag får satsa eget eller lånat kapital i verksamheten, garanteras offentliga undersökare normalt av skattemedel.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att undersökare ska ha stabila ekonomiska förhållanden för att kunna komma i fråga för uppdrag.¹⁶⁴ Hur detta förhållande bedöms av länsstyrelserna är oklart. Riksantikvarieämbetet har inte följt upp frågan. Företaget Arkeologikonsult AB menar att felaktiga rykten om att företaget gått i konkurs inneburit att det varit svårt för företaget

¹⁶⁰ 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

¹⁶¹ Ett exempel är ellagen (1997:857) där kommunala elbolag får sälja el till kunder i andra kommuner.

¹⁶² SOU 2000:117 Konkurrens på lika villkor, s. 109–111.

¹⁶³ Se t.ex. *Staten som kommersiell aktör*, Statskontoret 2000:16.

¹⁶⁴ Riksantikvarieämbetet, Underrättelser 1998:1 s. 28.

att få uppdrag. Riksantikvarieämbetet-UV, som under de senaste åren inte uppfyllt kraven på ekonomisk stabilitet, har inte upplevt att förhållandet inneburit problem att komma i fråga för uppdrag.

Vid ingången av år 1998 hade Riksantikvarieämbetet-UV ett ackumulerat underskott på drygt 23 miljoner kronor. Trots vissa förbättringar av det ekonomiska resultatet uppvisade verksamheten fortfarande ett ackumulerat underskott på nära 10 miljoner kronor i slutet av år 2001. Avdelningens ekonomiska problem har uppmärksammats av regeringen, som begärt att Riksantikvarieämbetet ska redovisa hur underskottet ska balanseras.

Verksamhetsutfall och ackumulerat resultat för Riksantikvarieämbetet-UV 1996–2001, tusen kronor

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Verksamhetsutfall (årsresultat)	-1 166	-22 273	23 377	-14 607	-838	5 783
Ackumulerat resultat	-3 000	-23 227	-1 294	-14 658	-15 497	-9 714

Källa: Riksantikvarieämbetets årsredovisningar för 1997–2001 samt regleringsbrev för 1998–2002

I augusti 1998 uppgav Riksantikvarieämbetet att det ekonomiska underskottet skulle avvecklas inom fem år, dvs. senast 2003.¹⁶⁵ Det nu gällande målet är att UV ska ha en ekonomi i balans under 2005. Detta ska åstadkommas genom att verksamheten årligen ska generera ett överskott om minst 2 miljoner kronor och att antalet förlorade anbud relativt sett ska minskas fram till år 2004.¹⁶⁶

Trots ett dåligt ekonomiskt resultat har UV inga likviditetsproblem eftersom avdelningen i regel fakturerar uppdragsgivaren i förskott. Medlen finns på Riksantikvarieämbetets räntekonto vid Riksgäldskontoret och är avsedda för att i första hand användas för att färdigställa rapporter från undersökningarna.

Riksantikvarieämbetet-UV har efter påtryckningar från exploatörerna bytt faktureringsrutiner så att de uppdragsgivare som så önskar ska faktureras för faktiskt arbetad tid. En konsekvens av detta är, enligt Riksantikvarieämbetets uppfattning, att det framöver inte kommer att finnas likvida medel i tillräcklig omfattning för att täcka stora underskott. Därför har myndigheten begärt regeringens medgivande att söka nya former för att förvalta kapital som garanterar en värdesäkring.¹⁶⁷ Redan i dag har dock Riksantikvarieämbetet möjlighet att enligt kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) balansera ett överskott i ny räkning.

I budgetunderlaget för år 2002 framför Riksantikvarieämbetet önskemål om att det skapas ett särskilt finansieringssystem för UV:s arkeologiska

¹⁶⁵ Riksantikvarieämbetet dnr 124-832-1998. Åtgärder för att balansera underskottet för avdelningen för arkeologiska undersökningar.

¹⁶⁶ Riksantikvarieämbetet, verksamhetsplan för avdelningen för arkeologiska undersökningar 2002.

¹⁶⁷ Riksantikvarieämbetet dnr 124-1998-2000, Budgetunderlag för år 2001.

Möjligheter till finansiering med anslag

Då en organisation finansierar delar av verksamheten med anslag eller bidrag finns det, åtminstone teoretiskt sett, en möjlighet att den anslags- eller bidragsfinansierade verksamheten subventionerar uppdragsverksamheten om verksamheterna ur ekonomiskt hänseende inte är tydligt åtskilda.¹⁶⁹

Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar utgör en egen resultatenhets inom myndigheten. Sedan slutet av 1980-talet har avdelningen finansierat verksamheten i dess helhet med externa intäkter, dvs. med intäkter från exploatörer och andra uppdragsgivare. Som tidigare nämnts (avsnitt 2.3) har Riksantikvarieämbetet fått särskilt stöd för att komma till rätta med eftersläpningar i rapporteringen av arkeologiska uppdrag utförda av UV.

Riksantikvarieämbetet-UV pekar på att många av konkurrenterna, såsom läns museer och kommunala museer, inte har en ekonomisk åtskillnad mellan sin arkeologiska uppdragsverksamhet och sin övriga verksamhet.

Olika momsregler för undersökarna

Riksskatteverket har i en skrivelse¹⁷⁰ med hänvisning till en dom i Regeringsrätten¹⁷¹ ansett att arkeologiska undersökningar som utförs av Riksantikvarieämbetet efter beslut av länsstyrelse ingår som ett led i myndighetsutövning. Det innebär att Riksantikvarieämbetet inte ska lägga på moms på sina uppdragsarkeologiska tjänster.¹⁷² Även undersökare i kommunal regi, t.ex. Malmö Kulturmiljö, är momsbefriade. Läns museer och privata undersökare ska dock lägga på 25 % moms på motsvarande tjänster.

Om den som betalar för undersökarens tjänst inte har möjlighet att göra avdrag för momsen blir den en extra kostnad när tjänsten köps från ett länsmuseum eller ett privat företag.

5.6 Taxor och prissättning

Det råder enighet om att Riksantikvarieämbetet-UV är den prisledande undersökaren. Övriga undersökare uppges ha anpassat sig till UV:s taxa, men ligger strax under. En länsstyrelse uppger i revisorernas enkät att priserna har stigit sedan det anbudslänkande förfarandet infördes:

¹⁶⁸ Riksantikvarieämbetet dnr 124-00368-2001, Budgetunderlag för år 2002.

¹⁶⁹ Statskontoret 2000:16 *Staten som kommersiell aktör* och Konkurrensverket 2000 *Konkurrensen i Sverige under 90-talet*.

¹⁷⁰ Riksskatteverkets skrivelse 1999-06-30, dnr 6432-99/100.

¹⁷¹ Regeringsrättens dom 1993-03-03 i mål nr 3521-1992 (RÅ 1993 ref 38).

¹⁷² Av 4 kap. mervärdesskattelagen (1994:200) framgår att en verksamhet som myndigheter bedriver som ett led i myndighetsutövning inte anses vara yrkesmässig i lagens mening. Den som utför verksamheten är då inte skyldig att lägga på utgående moms när varan eller tjänsten säljs.

...länsmuseerna började göra medvetna jämförelser med RAÄ-UV:s taxa och fann att det fanns ganska goda justeringsmarginaler uppåt, med bibehållen positiv prisbild jämfört med UV. Tidigare hade länsmuseerna arbetat utifrån självkostnadspris med ett relativt blygsamt administrativt påslag. UV låg redan med höga administrativa kostnader pga. företagets organisationssätt.

Riksantikvarieämbetets uppfattning är dock att länsmuseerna och vissa kommunala museer tidigare subventionerat uppdragsverksamheten, dvs. inte tagit hänsyn till samtliga indirekta kostnader.¹⁷³

I sina rekommendationer uttrycker Riksantikvarieämbetet att länsstyrelserna bör förvissa sig om att undersökaren har en tydlig och konsekvent taxerättning.¹⁷⁴ En av de länsstyrelser som svarat på revisorernas enkät uppger att länsstyrelsen haft problem med att få uppgift om vad undersökarnas taxa per timma omfattar, i synnerhet vad gäller Riksantikvarieämbetet-UV:s taxa. Trots flera påstötningar menar länsstyrelsen att man inte har fått en sådan efterfrågad redovisning:

För att länsstyrelsen ska kunna göra en fullgod prövning av kostnaden är det viktigt att veta vad taxan per timma innehåller och vad som är skäligt att debitera utöver denna.

Riksantikvarieämbetets avgifter

Riksantikvarieämbetet avgör vilka avgifter avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV) ska ta ut för sina tjänster, dock efter samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV). Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Eftersom avdelningen bedriver tjänsteexport ska även reglerna i tjänsteexportförordningen (1992:192) följas. Av förordningens 5 § framgår bl.a. att tjänsteexport ska bedrivas med krav på lönsamhet.

Enligt Riksantikvarieämbetets avgiftspolicy¹⁷⁵ ska avgiften sättas så att intäkterna täcker både de direkta och indirekta kostnaderna på tre års sikt. De avgifter UV tar ut ska därmed täcka kostnader för löner, lokaler, utbildning och övrig intern tid, avdelningsadministration m.m. Därutöver ska UV:s avgift täcka vissa myndighetsgemensamma kostnader såsom central personal- och ekonomiadministration, ledningsfunktion, IT-funktion m.m. De myndighetsgemensamma kostnaderna uppgick till 7,3 miljoner kronor år 2001 och till 8,2 miljoner kronor för år 2002 – en intern avgift som UV betalar till den centrala myndigheten.

Trots att den centrala myndigheten och UV tycks vara överens om fördelningsprincipen för de myndighetsgemensamma kostnaderna, hävdar UV att man får betala för mer än vad man faktiskt utnyttjar av centrala resurser.

¹⁷³ Riksantikvarieämbetet 2000. Återrapportering enligt 1999 års regleringsbrev. Redovisades till regeringen den 1 mars 2000.

¹⁷⁴ Riksantikvarieämbetet, Underrättelser från RAÄ 1998:1.

¹⁷⁵ Riksantikvarieämbetet, Avgiftspolicy, 2001-03-27.

Riksantikvarieämbetet-UV tillämpar olika taxor beroende på personalkategori och typ av tjänst.¹⁷⁶ Exempelvis är timtaxan för amanuenser lägre än för arkeologer – 480 kronor jämfört med 590 kronor. Timtaxan för analys- och laboratorietjänster är högre än för övriga tjänster – 625 kronor.

Efter samråd med Ekonomistyrningsverket har Riksantikvarieämbetet-UV fr.o.m. 2002 infört en särskild taxa som tillämpas vid forsknings- och förmedlingsuppdrag.¹⁷⁷ Riksantikvarieämbetet har framfört att ordinarie taxa kan vara ett direkt hinder för UV att få delta i sådana projekt. I forskningsprojekt i samarbete med universiteten är kostnaderna för en arkeolog från UV med ordinarie taxa ungefär dubbelt så hög som för en universitetsbaserad arkeolog. Detta, menar Riksantikvarieämbetet, ger en sned och svårförklarad kostnadsbild vid gemensamma projektansökningar. I samarbetsprojekt med museer och andra institutioner inom kulturmiljövården för förmedling kan UV:s ordinarie taxa heller inte tillämpas. Argumentet är att medlen inom sektorn är begränsade.

Forsknings- och förmedlingsuppdragen sägs vara viktiga för UV:s metod- och kompetensutveckling. De anses också vara en del av UV:s marknadsföring/PR. Därutöver hävdas att externt finansierade samarbetsprojekt kring forskning och förmedling är en förutsättning för att UV ska kunna leva upp till högt ställda mål vad gäller vetenskaplig kvalitet och förmedling av resultat till allmänheten. Av Riksantikvarieämbetets förslag framgår att forsknings- och förmedlingstaxan ska användas restriktivt.

Då en arkeolog från Riksantikvarieämbetet-UV arbetar i ett forsknings- eller förmedlingsprojekt tar avdelningen ut en taxa om 340 kronor per timme, dvs. 42 % lägre än den ordinarie taxan. Forsknings- och förmedlingstaxan innehåller inga pålägg för lokaler och myndighets- eller avdelningsgemensamma kostnader. Ekonomistyrningsverket har pekat på vikten av att en rättvisande del av gemensamma kostnader även ingår i forsknings- och förmedlingstaxan, eftersom det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning.¹⁷⁸ Riksantikvarieämbetet har inte beaktat Ekonomistyrningsverkets synpunkter.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Det finns minst 36 organisationer i landet som bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet. Det möjliga geografiska verksamhetsområdet begränsas dock för de flesta genom deras juridiska form eller huvudmannaskap. Riksantikvarieämbetet-UV och privata undersökare är fria att verka i hela landet.

Endast omkring 2 % av länsstyrelsernas beslut har avsett uppdrag som ska vara föremål för konkurrens genom ett anbudsförfarande. Det har gällt där

¹⁷⁶ Riksantikvarieämbetet dnr 122-3192-2001, Föreslagna avgifter 2002.

¹⁷⁷ Ekonomistyrningsverket dnr 74-1024/2001, Samråd avseende avgifter vid Riksantikvarieämbetet.

¹⁷⁸ ESV dnr 74-1024/2001.

Riksantikvarieämbetet-UV har fördelar på grund av sin storlek och sitt geografiska verksamhetsområde. Få undersökare kan konkurrera med Riksantikvarieämbetet när det gäller uppdrag med ett värde över 30 prisbasbelopp.

Antalet privata undersökare har ökat sedan riksdagen beslutade att införa ett anbudsförfarande i den uppdragsarkeologiska verksamheten. Samtidigt tycks deras marknadsandel inom uppdragsarkeologi ha minskat sedan 1999.

Med stöd av formuleringar i regleringsbrevet tar Riksantikvarieämbetet-UV på sig uppgiften att vara ledande inom arkeologi i flera avseenden. Avdelningen har sett som sin uppgift att stå för spetskompetens samt branschens vetenskapliga och tekniska utveckling.

Riksantikvarieämbetet-UV är prisledande inom uppdragsarkeologi. Avdelningens deltagande i forsknings- och förmedlingsprojekt subventioneras av intäkter från uppdragsarkeologiska undersökningar. Då andra undersökare anpassar sig till Riksantikvarieämbetet-UV:s taxor, samtidigt som konkurrensen är begränsad, kan det medföra att kostnaderna för uppdragsarkeologi blir högre än motiverat.

Länsstyrelserna har genom sitt val av undersökare ett ansvar för att arkeologiska undersökningar genomförs med ”god vetenskaplig kvalitet ... till en kostnad som inte är högre än motiverat”.¹⁷⁹ Vid större undersökningar ska länsstyrelserna inbjuda flera undersökare att lämna förslag till undersökningsplan.

Såväl Riksantikvarieämbetet som flertalet länsstyrelser hävdar att det finns för få undersökande organisationer för att man ska kunna tala om en marknad där en konkurrenssituation ska kunna uppstå. Av redovisningen i det följande framgår dock att både länsstyrelser och undersökare genom sitt agerande bidrar till att begränsa konkurrensen.

6.1 Undersökare som anlitats för uppdrag

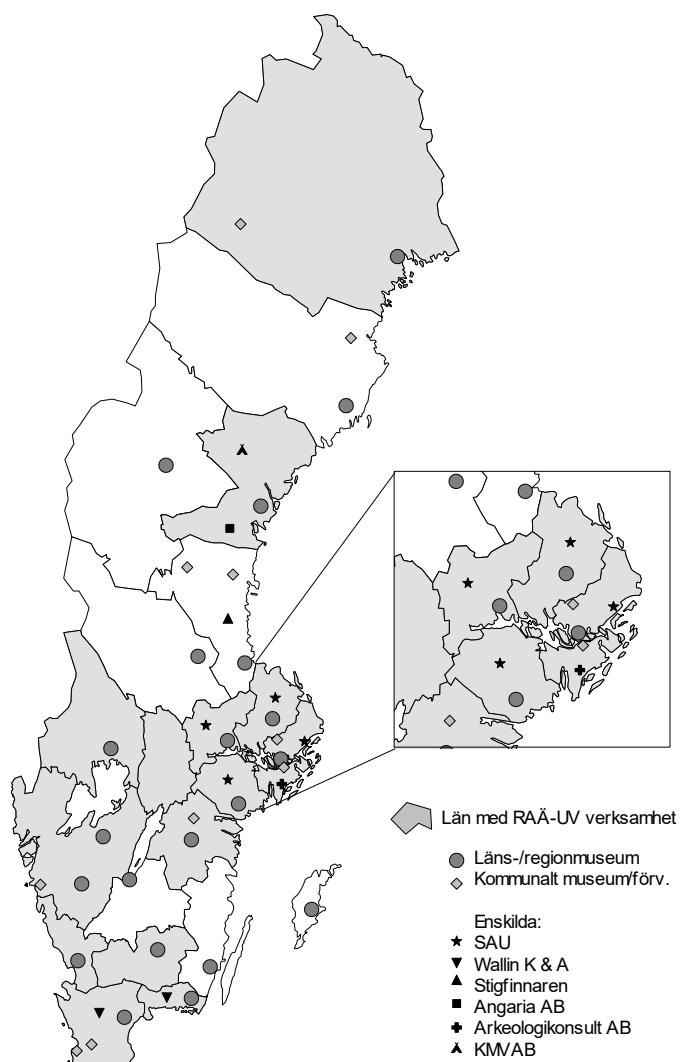
Kartan på nästa sida visar vilka undersökare de olika länsstyrelserna har anlitat för uppdrag i respektive län sedan år 2000 fram t.o.m. mitten av april 2002. Redovisningen bygger på länsstyrelsernas egna uppgifter till revisorer-na. Att länsstyrelsen anlitat undersökaren vid något tillfälle under perioden för ett mindre eller större uppdrag är tillräckligt för att undersökaren ska vara markerad på kartan. Hur dominerande undersökaren är i länet går alltså inte att utläsa, utom i de fall där en viss undersökare är ensam uppdragstagare. Universitet och högskolor som några länsstyrelser har anlitat för uppdrag finns inte markerade.

Riksantikvarieämbetet-UV har sedan år 2000 tilldelats uppdrag i 14 av de 21 länen. I Örebro län är UV den enda undersökare som fått uppdrag. I 5 län – Jönköpings¹⁸⁰, Kalmar, Gotlands, Dalarnas och Jämtlands län – har endast länsmuseet tilldelats uppdrag. Privata undersökare har under samma period anlitats för uppdrag i åtta län. Fyra av de sex privata undersökarna har fått uppdrag i endast ett län, oftast i det län där företaget har sitt säte.¹⁸¹

¹⁷⁹ 2 kap. 11 och 13 §§ KML.

¹⁸⁰ Länsstyrelsen i Jönköpings län har för en förundersökning som sträckte sig över länsgränsen till Kalmar län även anlitat länsmuseet i Kalmar. Länsmuseet i Jönköping utsågs dock som ansvarig för uppdraget.

¹⁸¹ Förkortningarna SAU och KMV AB står för Societas Archaeologica Upsaliensis och Kulturmiljövårdarna i Härnösand AB.



Källa: Riksdagens revisorers enkät till länsstyrelserna, april 2002

6.2 Urvalsförfarandets omfattning

Som tidigare beskrivits ska länsstyrelserna enligt verkställighetsföreskrifterna använda ett urvals- eller anbudsförfarande när kostnaden för en undersökning kan antas komma att överstiga 30 prisbasbelopp eller – om exploitören begär det – när kostnaden kan antas komma att understiga 30 men överstiga 10 prisbasbelopp. Undantag från denna regel får göras om

särskilda skäl föreligger eller då det inte finns flera undersökare som kan antas vara lämpade att genomföra undersökningen.

Länsstyrelserna har tillämpat urvalsförfaranden i begränsad omfattning. Under perioden 1999–2001 har länsstyrelserna sammantaget beslutat om 201 uppdrag där kostnaden överstiger 10 prisbasbelopp. Endast 17 av dessa beslut har föregåtts av ett urval.

Antal arkeologiska uppdrag med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp där undersökare utsetts genom direktval respektive urvalsförfarande, 1996–2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1999–2001
> 30 prisbasbelopp	25	23	36	19	20	40	79
Direktval	25	23	34	13	17	35	65
Urval	0	0	2	6	3	5	14
10–30 prisbasbelopp	43	35	41	21	48	53	122
Direktval	43	35	41	20	48	51	119
Urval	0	0	0	1	0	2	3

Källa: Riksantikvarieämbetet, beslutsregistret

Vad gäller de stora undersökningarna – med en kostnad överstigande 30 prisbasbelopp – har 14 av totalt 79 undersökningar varit föremål för ett urvalsförfarande. Sedan 1999 har andelen undersökningar som utsatts för konkurrens minskat. År 2001 användes ett urvalsförfarande i 12 % av fallen mot 32 % år 1999. Undersökningar i kostnadsintervallet 10–30 prisbasbelopp har i princip inte utsatts för någon konkurrens alls.

Under perioden 2000–2001 har 12 länsstyrelser haft minst en undersökning där kostnaden har överstigit 30 prisbasbelopp. Det är dock endast 5 länsstyrelser som tillämpat ett urvalsförfarande vid åtminstone någon av dessa undersökningar. Totalt 18 länsstyrelser har haft åtminstone en undersökning i intervallet 10–30 prisbasbelopp. Här är det bara en – länsstyrelsen i Stockholms län – som vänt sig till flera undersökare för att ta in anbud.

Uppgifterna från Riksantikvarieämbetets beslutsregister överensstämmer inte med de uppgifter som länsstyrelserna lämnat till revisorerna i enkäten. När det gäller de mellanstora undersökningarna (10–30 prisbasbelopp) har tre länsstyrelser uppgett att man tillämpat ett urvalsförfarande under perioden 2000–2001. Enligt länsstyrelsernas uppgifter har exploatörerna inte uttryckligen krävt ett anbudsförfarande i större utsträckning än så.

Riksantikvarieämbetet uppger att antalet undersökare är litet och att det traditionellt finns geografiskt avgränsade arbetsområden kopplade till vissa undersökare. Exploatörerna har heller inte varit intresserade av ett urvalsförfarande på grund av tidspress. Endast Riksantikvarieämbetets egen uppdragsverksamhet och ett fåtal museer har resurser att klara stora krävande undersökningar. Privata undersökare saknar ofta kompetens och resurser för annat än mindre uppdrag. Den minskade uppdragsvolymen under senare år har också minskat möjligheterna för privata undersökare att utvidga sin verksamhet och därmed kunna konkurrera med större och mer etablerade under-

sökare.¹⁸² Det finns alltså enligt Riksantikvarieämbetet flera förklaringar till att anbudsförfaranden används i begränsad omfattning.

Samtidigt skriver Riksantikvarieämbetet i de allmänna råden till verkställighetsföreskrifterna att länsstyrelserna bör se till att "en utveckling undviks som medför att privata intressenter får utföra de mer omfattande undersökningarna medan de mindre utförs av övriga institutioner". Här gör Riksantikvarieämbetet en direkt referens till den formulering som användes i regeringens proposition.

Det finns även länsstyrelser som inte tillämpar anbudsförfaranden med hänvisning till resursbrist. Länsstyrelsen i Kronobergs län anger i sin verksamhetsplan för 2001 att man prioriterar snabb handläggning framför kvalitet och konkurrens. Länsstyrelsen redovisar att man inte följer riksdagens beslut och Riksantikvarieämbetets föreskrifter.

6.3 Undersökningar med kostnader över 30 prisbasbelopp

Revisorerna har granskat samtliga beslut som länsstyrelserna fattat under perioden 2000–2001 där undersökningskostnaden beräknades uppgå till minst 30 prisbasbelopp. Totalt är det 59 beslut fördelade på 12 länsstyrelser. Besluten avser vanligtvis en särskild undersökning (slutundersökning).

Sammanlagt avser besluten beräknade kostnader på drygt 334 miljoner kronor. Länsstyrelsen i Skåne län svarar för flest beslut med ett sammanlagt värde om drygt 140 miljoner kronor.

Beslut fattade av länsstyrelserna under perioden 2000–2001 där undersökningskostnaden beräknades överstiga 30 prisbasbelopp (bbp). Antal beslut totalt och genom urval samt beräknad kostnad i miljoner kronor.

Län	Antal beslut >30 bbp	Antal urval	Total kostnad (mkr)	Andel av total kostnad (%)
Skåne	21	0	140,4	42
Stockholm	8	5	15,7	5
Västra Götaland	7	0	30,2	9
Östergötland	7	0	45,0	13
Södermanland	3	2	34,5	10
Västernorrland	3	1	36,4	11
Halland	2	0	4,6	1
Kronoberg	2	0	3,8	1
Västmanland	2	1	11,4	3
Örebro	2	0	6,8	2
Jönköping	1	1	2,6	1
Uppsala	1	0	2,7	1
TOTALT	59	10	334,2	100

Källa: Länsstyrelsernas beslut

¹⁸² Riksantikvarieämbetet 2000. Återrapportering enligt 1999 års regleringsbrev.

Endast 10 av 59 beslut har föregåtts av ett urvalsförfarande. Dessa 10 beslut är fördelade på 5 länsstyrelser. Länsstyrelsen i Stockholms län använde ett urvalsförfarande i 5 av 8 fall. Inte inför något av de 21 besluten i Skåne län använde länsstyrelsen sig av ett urvalsförfarande. Sammantaget inkom fler än ett anbud inför 8 av de 10 beslut där ett urvalsförfarande tillämpades.

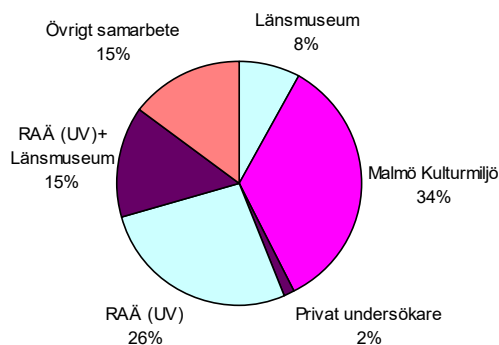
Det kostnadsmässigt största beslutet under perioden gällde en slutundersökning inför byggandet av Citytunneln genom Malmö. Enligt beslutet beräknades kostnaderna för arkeologi uppgå till knappt 56 miljoner kronor. Beslutet innebar direktval av den kommunala undersökaren Malmö Kulturmiljö.¹⁸³ Det kostnadsmässigt näst största beslutet gällde en slutundersökning inför Botniabanan i Västernorrlands län och var på 29,4 miljoner kronor. Beslutet innebar direktval av Riksantikvarieämbetet-UV, men med krav på att UV skulle samverka med andra undersökare i regionen.¹⁸⁴

Av diagrammen på nästa sida framgår att Riksantikvarieämbetet-UV tillsammans med Malmö Kulturmiljö och länsmuseumerna dominerar vad gäller de stora arkeologiska uppdragen. Det enda privata företag som har fått egna uppdrag är Arkeologikonsult AB. I samtliga (tre) fall var det Länsstyrelsen i Stockholms län som tilldelade företaget uppdragen. I två av de tre fallen handlade det om direktval av företaget.

Endast i ett fall under perioden 2000–2001 har därmed en privat undersökare vunnit ett uppdrag i konkurrens. Detta beslut kom att överklagas av Riksantikvarieämbetet.¹⁸⁵ Rättsfallet redovisas närmare i avsnitt 7.1.

Anlitade undersökare för arkeologiska undersökningar med en kostnad överstigande 30 prisbasbelopp, 2000–2001

Undersökarens andel av det totala uppdragsvärdet

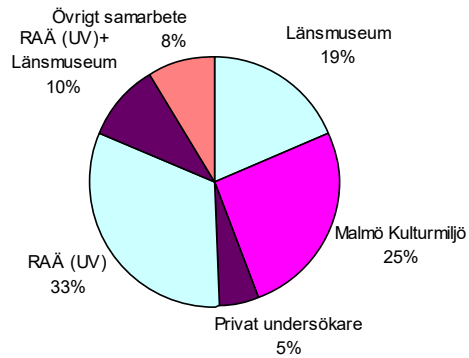


¹⁸³ Länsstyrelsen i Skåne län, dnr 431-6753-01

¹⁸⁴ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, dnr 220-1883-01

¹⁸⁵ Länsrätten i Stockholms län 2002, mål nr 17869-01.

Undersökarens andel av det totala antalet beslut



Källa: Länsstyrelsernas beslut

6.4 Motiv för direktval då urval borde ha tillämpats

Som ovan har nämnts får länsstyrelserna, trots att undersökningskostnaden beräknas överstiga 30 prisbasbelopp, tillämpa direktval. I sådana fall krävs dock att det finns särskilda skäl för detta och att det inte finns andra kvalificerade undersökare att tillgå.

Riksantikvarieämbetet ger i sina allmänna råd till föreskrifterna exempel på sådana särskilda skäl som kan motivera direktval. Det kan handla om att den tids- och resursåtgång som ett urvalsförfarande innebär bedöms bli alltför omfattande i förhållande till förväntade effektivitetsvinster. Vidare menar Riksantikvarieämbetet att länsstyrelserna bör pröva om ett direktvalsförfarande kan vara befogat om exploatören åberopar synnerlig brådska. Ett vetenskapligt betingat skäl som Riksantikvarieämbetet lyfter fram är att samordning av flera led av en undersökningsprocess kan tala för att en och samma undersökare utför samtliga led. Detta bör då beaktas av länsstyrelsen redan under arbetet med särskild utredning eller förundersökning.

Länsstyrelserna har tillämpat direktval i stället för urval inför 49 av 59 beslut om undersökningar med kostnader överstigande 30 basbelopp. Motiv för direktvalet saknas helt i 45 % av besluten. I de beslut där motiv redovisas är följande några exempel:

- Exploatören åberopar brådska
- Den institution som genomfört utredning eller förundersökning väljs med hänvisning till vetenskaplig samordning av undersökningsprocessens olika moment.
- Upphandlingen är tidskrävande, vilket bedöms få avsevärda ekonomiska konsekvenser för exploatören.
- Länsstyrelsen har inte resurser att hantera ett tidskrävande upphandlingsförfarande.
- Exploatören har inte begärt att uppdraget ska upphandlas.

De återopade motiven överensstämmer inte alltid med föreskrifterna och de allmänna råden; något som Riksantikvarieämbetet också har konstaterat i sina uppföljningar. Riksantikvarieämbetet menar att länsstyrelserna alltför ofta slentrianmässigt har motiverat direktvalet med att undersökaren besitter hög vetenskaplig kompetens. Ett annat sådant motiv är att länsstyrelserna anför kontinuitetsskäl.

Det förekommer också att länsstyrelsen valt att använda ett direktvalsförfarande, men i kravspecifikationen ställt krav på att olika undersökare ska samarbeta. Ett sådant tillvägagångssätt har stöd i Riksantikvarieämbetets allmänna råd till föreskrifterna.¹⁸⁶

Ett tillvägagångssätt som har tillämpats i Uppsala län har inneburit att länsstyrelsen direkt tillfrågat några undersökare med ”erforderlig erfarenhet, kompetens och lämplighet” om möjligheten att genomföra geografiskt skilda delar av en undersökning. Dessa har sedan inkommit med undersökningsplaner och kostnadsuppgifter, och länsstyrelsen har fördelat uppdragen enligt dessa ”anbud”.

6.5 Motiv för valet av undersökare

Av föreskrifterna till kulturminneslagen framgår att skälen till valet av undersökare *skall* anges.¹⁸⁷ I de allmänna råden uttrycker Riksantikvarieämbetet dock att motiveringen kan vara mycket kortfattad vid direktval eller om det vid urval endast har lämnats ett anbud.

Statsmakterna har ansett att länsstyrelsernas beslut vad gäller val av undersökare ska betraktas som myndighetsutövning. Trots detta saknas motiv för valet av undersökare i 17 av de 59 beslut (29 %) som under perioden 2000–2001 översteg 30 prisbasbelopp. I de fall motiv angavs var dessa ofta allmänt hållna. Det handlade t.ex. om att undersökaren ansågs ha kunskap om trakten, att det fanns ett behov av att upprätthålla en regional undersökares kompetens, att undersökaren hade en unik kompetens eller bedömdes ha samarbetsförmåga.

I några fall sammanfaller motivet för direktval med motivet för valet av undersökare. Det gäller exempelvis då länsstyrelserna hänvisar till att det endast finns en kompetent undersökare. I flera beslut av Länsstyrelsen i Skåne län saknas motiv för att inte ha tillämpat urval och motiv för valet av undersökare. Då motiv har angivits återkommer ofta exakt samma formuleringar.

Av länsstyrelsernas beslut framgår inte om man närmare har analyserat tillgången på undersökare som skulle ha kunnat utföra undersökningen. Länsstyrelsen i Örebro län har dock inför ett beslut år 2000 letat efter undersökare i angränsande regioner som skulle kunna anlitas.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Allmänna råd till KRFS 1998:1, 4 §.

¹⁸⁷ KRFS 1998:1, 13 §.

¹⁸⁸ Länsstyrelsen i Örebro län, dnr 220-03621-2000. Promemoria bifogad beslutet.

6.6 Kompetenskrav

Innan länsstyrelsen fattar beslut om en arkeologisk utredning eller undersökning ska länsstyrelsen förvissa sig om att den som ska utföra den arkeologiska tjänsten har tillräcklig kunskap för uppgiften.¹⁸⁹

Enligt Riksantikvarieämbetets föreskrifter ska undersökaren ha tillgång till kompetens vad gäller fornlämningens art och betydelse samt undersökningens storlek och inriktning. Undersökaren ska även ha tillgång till kompetens vad gäller det arkeologiska forskningsläget, det geografiska området, aktuella undersökningsmetoder och -tekniker, omhändertagande och konservering av fornfynd samt dokumentation, kunskaps- och erfarenhetsåterföring.¹⁹⁰ Av de allmänna råden till föreskrifterna framgår att länsstyrelsen kan kräva att undersökaren styrker sin lämplighet och kompetens. Om undersökaren begår fel i yrkesutövningen ska detta kunna leda till att undersökaren under en provotid inte anförts mer omfattande eller komplicerade uppdrag.¹⁹¹

Regional kompetens värderas högt

Länsstyrelserna lägger stor vikt vid den kompetens som avser det geografiska området. Man talar om en lokal eller regional kompetens och behovet av regional kunskapsuppbyggnad. Resultaten från en arkeologisk undersökning betraktas som en del i regionens kulturhistoriska kunskapsuppbyggnad. Därför anses de undersökare som har erfarenhet från arkeologisk verksamhet i länet vara mest lämpade att utföra undersökningen.

Riksantikvarieämbetet har också angivit att de läns museer som har en väl fungerande undersökningsverksamhet bör ges uppdrag i sådan omfattning och av sådan art att de kan upprätthålla och utveckla sin kompetens.¹⁹² En undersökare som saknar erfarenhet av undersökningar i länet eller är okänd för länsstyrelsen bör, enligt Riksantikvarieämbetets uppfattning, inte ges några större uppdrag innan undersökaren vunnit länsstyrelsens förtroende.¹⁹³ Samtidigt menar Riksantikvarieämbetet att andra kompetenta undersökare inte ska uteslutas från uppdrag, utan att länsstyrelserna bör sträva efter att stimulera mångfalden i den arkeologiska uppdragsverksamheten.¹⁹⁴

Svårt för nya undersökare att få uppdrag

Flera undersökare menar att gränserna till vissa län är mer eller mindre stängda för nya undersökare – nya i den bemärkelsen att de inte tidigare tilldelats uppdrag i länet. Både privata undersökare och Riksantikvarieämbetet-UV uppger att de haft svårigheter att få uppdrag i andra län än där de redan är etablerade. Riksantikvarieämbetet-UV – som har en regional organi-

¹⁸⁹ 7 § förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

¹⁹⁰ KRFS 1998:1 4–5 §§.

¹⁹¹ Allmänna råd till KRFS 1998:1, 5 §.

¹⁹² Allmänna råd till KRFS 1998:1, 5 §.

¹⁹³ RAÄ Underrättelser 1998:1.

¹⁹⁴ Riksantikvarieämbetet, Allmänna råd till KRFS 1998:1

sation – menar att den regionala närvaron är en strategiskt viktig konkurrensfaktor.¹⁹⁵ Det som är avgörande för nya undersökares möjligheter att få uppdrag är länsstyrelsernas inställning till nya alternativ.

Två privata undersökare har uppgett för revisorerna att de skriftligen eller på annat sätt erbjudit sina tjänster till samtliga länsstyrelser sedan år 2000. Endast drygt hälften av länsstyrelserna uppger i revisorernas enkät att de under samma period blivit kontaktade av en eller flera undersökare som velat komma i fråga för uppdrag i länet, men som sedan inte anlitas.

De argument som länsstyrelserna anfört i revisorernas enkät för att inte ha anlitat de intresserade undersökarna är att de inte är lämpliga, inte har tillräcklig kompetens eller saknar erfarenhet från länet. Andra argument är att länsstyrelsen endast haft små uppdrag att fördela, dvs. de har inte varit skyldiga att tillämpa urval och därmed bjuda in nya undersökare.

Argument som intresserade privata undersökare har mött från länsstyrelsernas sida är att undersökaren är för liten eller är oprövad i länet. Andra argument har varit att länsstyrelserna betonar vikten av kontinuitet i den arkeologiska processen.

6.7 Konkurrens, samarbete eller marknadsuppdelning

Nästan samtliga länsstyrelser anser att Riksantikvarieämbetets föreskrifter angående förfarandet vid val av undersökare lämnar visst, eller t.o.m. stort, utrymme för anpassning till förhållandena i länet.¹⁹⁶

Undersökare talar om olika regionala kulturer – länsstyrelser som arbetar för konkurrens, samarbete eller marknadsuppdelning. Regeringen har också konstaterat att i de fall flera undersökare bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet i ett län har vanligtvis en uppdelning av uppdragen gjorts mellan undersökarna. Uppdragen fördelas utifrån kriterier som undersökningens storlek, art och lokalisering samt undersökarnas kompetens och resurser.¹⁹⁷

En länsstyrelse har möjlighet att dela in stora undersökningsområden i mindre delområden och erbjuda undersökare att inkomma med anbud på delarna.¹⁹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län har använt sig av denna teknik. Även andra länsstyrelser har delat in stora undersökningsområden i mindre delar. I stället för att inbjuda undersökare att konkurrera om delarna har länsstyrelsen uppmanat till samarbete eller på förhand fördelat uppdragen mellan tillfrågade undersökare. Det senare förfaringssättet har lett till att länsstyrelsen inte fått några alternativa förslag att jämföra.

¹⁹⁵ Verksamhetsplan 2001 för Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar

¹⁹⁶ Länsstyrelsernas svar på revisorernas enkät.

¹⁹⁷ Prop. 1996/97:99, s. 13.

¹⁹⁸ Riksantikvarieämbetets allmänna råd till KRFS 1998:1, 6 §.

Det förekommer samarbete mellan undersökare som antingen beror på att länsstyrelsen uppmuntrar till det eller att undersökarna själva väljer att samarbeta.

Ett vanligt förfarande är att en stor undersökare, som Riksantikvarieämbetet-UV, utses till huvudman eller projektledare och anlitar mindre undersökare som underkonsulter. Riksantikvarieämbetet-UV uppger att det har blivit vanligare att man samarbetar med andra i de arkeologiska projekten. Avdelningen sluter även ramavtal om samarbete med andra undersökare.¹⁹⁹ En förklaring till detta är att de flesta undersökare inte har någon överkapacitet. När flera stora uppdrag kommer samtidigt kan det bli nödvändigt att samarbeta för att kunna genomföra projekten.

Ett annat skäl till samarbete som Riksantikvarieämbetet-UV uppger är att undersökarna har olika inriktning på sin verksamhet. Riksantikvarieämbetet-UV har specialkunskap för att styra stora projekt, museerna ansvarar för förmedling, andra undersökare har nära koppling till universiteten etc. För att tillgodose de många målgrupperna för en arkeologisk undersökning kan samarbete därför krävas, menar Riksantikvarieämbetet-UV.

Samtidigt menar vissa länsstyrelser att konkurrensen sätts ur spel genom att undersökarna samarbetar om ett gemensamt anbud. Undersökarnas samarbete liknas vid kartellbildning.²⁰⁰ Ett exempel på detta är följande:
... det är svårt att få en balans mellan konkurrens och kartellbildning. Vissa undersökningar lämpar sig bättre för konkurrens och det är de mellanstora undersökningarna på mellan 10 och 30 basbelopp, där aktörerna kan spela på lika villkor. När det gäller de riktigt stora undersökningarna finns det egentligen bara en tänkbar undersökare och det är UV. Det blir fel när UV i upphandlingsskedet söker samverkan med andra undersökare och bildar kartell.

Lokala monopol i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne län uppger att man har flera kompetenta undersökare i länet att välja bland. Trots detta har länsstyrelsen inte vid något tillfälle sedan 1996 tillämpat ett anbudsförfarande.²⁰¹ Det gäller även de omfattande och kostnadskrävande arkeologiska undersökningarna inför Väst kustbanan, Öresundsbron och Citytunneln. Malmö Kulturmiljö har tilldelats 15 av totalt 21 uppdrag i länet med en kostnad överstigande 30 prisbasbelopp under perioden 2000–2001. Värdet av dessa undersökningar har motsvarat drygt en tredjedel av det totala uppdragsvärdet för stora undersökningar i hela landet.

Förklaringen till att länsstyrelsen inte tillämpar anbudsförfarande är att det i Skåne finns en geografisk marknadsuppdelning mellan de i länet verkssamma undersökarna. Länsstyrelsen i Skåne uppger att de geografiska ansvarsområdena gäller uppdrag som understiger 10 prisbasbelopp. Gransk-

¹⁹⁹ Se t.ex. Riksantikvarieämbetet dnr 421-2332-1999.

²⁰⁰ Riksdagens revisorers enkät till länsstyrelserna.

²⁰¹ Innan konkurrensregleringen infördes i kulturminneslagen (den 1 juli 1997) hade länsstyrelsen möjlighet att tillämpa lagen om offentlig upphandling.

ningen av länsstyrelsens beslut under 2000–2001 visar att ansvarsområdena i praktiken även omfattar de större undersökningarna.

Länsstyrelsen baserar den geografiska uppdelningen av den arkeologiska marknaden på en överenskommelse mellan Riksantikvarieämbetet och museerna i länet. Överenskommelsen gäller ansvarsfördelningen mellan länets museer vad gäller det kulturmiljöarbete som ska utföras med hjälp av statsbidrag.²⁰²

Fyra av de fem museerna i länet bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet. Länsstyrelsen fördelar arkeologiska uppdrag till museerna inom deras respektive geografiska ansvarsområden. Den geografiska uppdelningen av regionen hindrar undersökare från att utvidga sitt verksamhetsområde och från att konkurrera om uppdrag i Skåne län. Att söka samarbete kan vara en lösning för undersökare som vill bibehålla sin marknadsandel.

6.8 Effekter av konkurrens

Sedan föreskrifterna om förfarandet inför länsstyrelsernas val av undersökare trädde i kraft har ett urvalsförfarande tillämpats i begränsad omfattning. Det är därmed svårt att avgöra vilka effekter konkurrensen skulle ha haft för kostnader, kvalitet och insyn i det arkeologiska arbetet.

Konkurrensens kostnadspressande effekt

I den uppföljningsrapport som Riksantikvarieämbetet utarbetat på regeringens uppdrag konstateras att konkurrensutsättningen inom uppdragsarkeologin inte fått de effekter på kostnader och kvalitet som lagstiftaren avsåg. Det förklaras av att urvalsförfarande har tillämpats endast i begränsad utsträckning.²⁰³

Länsstyrelsen i Stockholms län – den länsstyrelse som i störst utsträckning tillämpat ett urvalsförfarande då detta föreskrivs – menar dock att konkurrensutsättningen har påverkat kostnaderna. Länsstyrelsen menar att urvalsförfarandet har haft en prispressande effekt. Samtidigt menar man att förfarandet tar resurser i anspråk från såväl länsstyrelsen som de undersökare som ska utarbeta anbud.

Möjligheten att ta del av länsstyrelsens beslutsunderlag

En annan effekt av konkurrensutsättningen som länsstyrelsen i Stockholms län noterat är att undersökarna visar stort intresse för varandras anbud. De

²⁰² Riksantikvarieämbetet dnr 344-2691-1999. Överenskommelsen gäller fr.o.m. den 1 juli 1998 t.o.m. den 31 december 2002. Utifrån överenskommelsen tecknar Riksantikvarieämbetet sedan årliga avtal med respektive museum för specifika insatser under året. Riksantikvarieämbetet dnr 344-1475-2001, 1107/2001-732, 344-1478-2001, 344-1477-2001, 344-1474-2001. En uppgift som åvilar nära samtliga museer är att vara kunskapspartner, att utföra besiktningar och att vara remissinstans i ärenden till länsstyrelsen. Bidrag till regionala museer lämnas enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

²⁰³ Riksantikvarieämbetet 2000. Återrapportering enligt 1999 års regleringsbrev. Redovisades till regeringen den 1 mars 2000.

vill jämföra sig med varandra vad gäller t.ex. metoder och kostnader. Länsstyrelsen ser inga hinder att på begäran lämna ut undersökarnas undersökningsplaner när upphandlingen är avslutad.

I Västernorrlands län har länsstyrelsen agerat annorlunda. En person har hos länsstyrelsen begärt att få ut undersökningsplaner för arkeologiska för- och slutundersökningar inför byggandet av Botniabanan.²⁰⁴ Undersökningsplanerna har utarbetats av Riksantikvarieämbetet-UV, som också tilldelats uppdraget i samarbete med andra undersökare i länet. Länsstyrelsen har med hänvisning till 6 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) belagt viss information i handlingarna med sekretess efter önskemål från Riksantikvarieämbetet-UV.²⁰⁵ Alla kostnadsuppgifter i undersökningsplanerna, utom undersökningarnas totala kostnad, är maskerade. Därutöver har länsstyrelsen maskerat vissa uppgifter om undersökningens genomförande – t.ex. planerad undersökningsyta, tidsplan, metodval, provtagning och analyser.

Länsstyrelsens beslut om sekretessbeläggning överklagades till Kammarrätten i Sundsvall. Kammarrätten avslog överklagandet i en dom i slutet av juni månad 2002 och hänvisade till 6 kap. 1 § sekretesslagen.²⁰⁶ Ärendet är överklagat till Regeringsrätten.²⁰⁷ Regeringsrätten hade i oktober 2002 inte fattat beslut om huruvida ärendet ska tas upp till prövning eller ej.

6.9 Sammanfattande iakttagelser

Länsstyrelserna har använt urvalsförfaranden i begränsad omfattning sedan Riksantikvarieämbetet utfärdade sina föreskrifter om förfarandet inför val av undersökare. Andelen stora undersökningar (över 30 prisbasbelopp) som har utsatts för konkurrens har minskat från 32 till 12 % under perioden 1999–2001. Mellanstora undersökningar (10–30 prisbasbelopp) har knappast utsatts för någon konkurrens alls.

Regeringen har efterfrågat tydliga regler för hur länsstyrelserna ska gå till väga inför beslut om vem som ska genomföra en arkeologisk undersökning. Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd är dock oprecisa och medger en generös tolkning av vilka särskilda skäl som kan åberopas för direktval i stället för ett urvalsförfarande. Exploatörer och undersökare möter också olika handlägningsrutiner och principer beroende på vilken länsstyrelse som behandlar ett ärende om tillstånd för markingrepp.

Enligt konkurrensförordningen ska länsstyrelserna verka för effektiv konkurrens i länen och även verka för att konkurrensaspekten beaktas i länsstyrelsernas eget arbete. Länsstyrelserna har dock knappast beaktat dessa uppgifter när det gäller uppdragsarkeologi.

Länsstyrelserna saknar ekonomiska incitament att använda ett anbudsförfarande. En upphandling innebär ökad administration och därmed ökade kost-

²⁰⁴ Länsstyrelsen i Västernorrlands län dnr 422-3358-2000 samt dnr 423-1944-2001.

²⁰⁵ Länsstyrelsen i Västernorrlands län dnr 09-10997-01. Enligt 6 kap. 1 § första stycket gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse blir gynnad på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs.

²⁰⁶ Kammarrätten i Sundsvall, dom i mål 143-2002.

²⁰⁷ Regeringsrätten, mål 4733-2002.

nader för länsstyrelserna. Länsstyrelserna får aldrig del av den kostnadsminskning för arkeologi som en upphandling skulle kunna medföra.

Länsstyrelsernas fördelning av arkeologiska uppdrag är i huvudsak traditionell och förutbestämd. I närmare 30 % av länen har en enda undersökare – oftast ett länsmuseum – sedan år 2000 haft monopol på arkeologiska uppdrag i länet. I Skåne län verkar flera undersökare, men här tillämpar länsstyrelsen i stället en marknadsuppdelning – olika undersökare har monopol inom avgränsade geografiska områden.

Statsmakterna och Riksantikvarieämbetet har betraktat länsstyrelsens val av undersökare som myndighetsutövning. Vissa länsstyrelser motiverar dock inte sina beslut vad gäller valet av undersökare. Inte heller motiveras besluten i de fall man frångår föreskrivna regler om anbudsförfarande. Detta strider mot förvaltningslagen.

Sverige har genom Riksantikvarieämbetet exporterat arkeologiska tjänster. Däremot har Sverige inte anlitat utländska undersökare. En undersökare verksam i ett län anses i många fall inte ha kompetens att utföra undersökningar i ett grannlän. Samtidigt är arkeologerna en rörlig yrkeskår, som samlar erfarenheter från olika arbetsgivare och olika delar av landet samt även från utlandet.

I stället för att låta undersökare konkurrera om uppdragen uppmuntrar vissa länsstyrelser till samarbete. Undersökare samverkar också på eget initiativ.

Riksantikvarieämbetet-UV är momsbefriat med hänvisning till att den uppdragsarkeologiska verksamheten anses vara ett led i myndighetsutövning. Samtidigt marknadsför sig avdelningen som ett ”serviceföretag” och åberopar sekretesslagen för skyddande av affärsverksamhet.

Intressekonflikter och sammanblandning av roller kan uppstå då en myndighet samtidigt ska hantera myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet.

Riksantikvarieämbetet ska hantera uppgifterna att bevaka kulturminneslagens krav på skydd och bevarande av fasta fornlämningar och samtidigt ansvara för en verksamhet som bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet med full kostnadstäckning. Uppdragsverksamheten är beroende av att ingrepp i fornlämningar medges.

Riksantikvarieämbetet ska också hantera uppgifterna att i föreskrifter ange konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi och samtidigt bedriva en arkeologisk uppdragsverksamhet som ska hävda sig i konkurrensen.

7.1 Styrning och tillsyn av egen verksamhet

Riksantikvarieämbetet styr den uppdragsarkeologiska verksamheten genom verkställighetsföreskrifter²⁰⁸ samt påverkar verksamheten i övrigt genom allmänna råd och rekommendationer. I detta arbete är den egna arkeologiska uppdragsverksamheten normgivande.

Riksantikvarieämbetet svarar för central tillsyn (överinseende) över den uppdragsarkeologiska verksamheten. Ansvaret för uppföljning av verksamheten inklusive tillsyn över länsstyrelsernas tillämpning av föreskrifterna vilar på kulturmiljöavdelningen. Riksantikvarieämbetet har rätt att överklaga beslut fattade av länsstyrelse eller domstol enligt kulturminneslagen.²⁰⁹

Uppföljning och kontroll

I samband med att regeringen 1997 föreslog nya regler för uppdragsarkeologi uttalades att en utvidgad kontroll över och uppföljning av den arkeologiska uppdragsverksamheten skulle komma att krävas. Kravet på ökad kontroll av kvalitet och kostnader i uppdragsarkeologin skulle gälla både länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet.²¹⁰

Riksantikvarieämbetets kulturmiljöavdelning uppger att uppgifter med anknytning till uppdragsarkeologi har varit prioriterade inom avdelningen sedan 1997. Resurserna för uppgifterna har dock minskat de senaste åren. Avdelningen avsätter år 2002 ungefär två årsarbetskrafter för arbetsuppgifter med anknytning till uppdragsarkeologi. Därav avser hälften uppföljning, utvärdering och överklaganden.

Kulturmiljöavdelningen granskar beslut som länsstyrelserna har fattat enligt 2 kap. kulturminneslagen. Avdelningen menar att man inte har resurser att granska samtliga beslut. De beslut som avser stora arkeologiska undersökningar (över 30 prisbasbelopp) granskas mera noggrant än övriga. Som

²⁰⁸ Verkställighetsföreskrifter (KRFS 1998:1) till 2 kap. 10–13 §§ KML.

²⁰⁹ 1 kap. 2 § KML.

²¹⁰ Prop. 1996/97:99 s. 22.

tidigare har framgått har Riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag gjort uppföljningar av länsstyrelsernas tillämpning av föreskrifterna. I rapporterna har Riksantikvarieämbetet konstaterat att föreskrifterna tillämpas på olika sätt, att anbudsförfaranden används i begränsad omfattning och att länsstyrelsernas tillsyn har brister. Iakttagelserna har inte föranlett Riksantikvarieämbetet att ändra föreskrifterna eller de allmänna råden.

Överklaganden av länsstyrelsebeslut

Under perioden 1998–2001 har Riksantikvarieämbetet överklagat fem länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. kulturminneslagen. Två av besluten har rört ärenden om tillstånd till arkeologisk undersökning. Det senast aktuella av Riksantikvarieämbetets överklaganden rörde myndighetens egen arkeologiska uppdragsverksamhet.

Överklagandet, vilket avgjordes i en dom i Länsrätten i Stockholms län i mars 2002, avsåg ett beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län.²¹¹ Länsstyrelsens beslut föregicks av en upphandling i konkurrens där anbudsgivarna utgjordes av ett privat företag och Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) i samarbete med ett länsmuseum. Det privata företaget hade enligt länsstyrelsens bedömning det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och uppfyllde i övrigt länsstyrelsens uppställda krav.

Riksantikvarieämbetet menade att den undersökningsplan länsstyrelsen antagit hade fel inriktning, att undersökaren inte uppfyllde kraven för uppgiften och att det var oklart vilket företag som fått anbudet. Riksantikvarieämbetet förordade anbudet från Riksantikvarieämbetet-UV och läns museet bl.a. med hänvisning till att dessa undersökare hade den bästa undersökningsplanen. Länsrätten avlog emellertid Riksantikvarieämbetets överklagan med motiveringen att Riksantikvarieämbetet inte anfört något bärande skäl till att det privata företaget borde fränkännas uppdraget.

Interna riktlinjer för åtskillnad av verksamheter

Från den 1 januari 2002 har Riksantikvarieämbetet en ny arbetsordning och nya handlägningsföreskrifter. Förtydliganden har gjorts vad gäller hur myndigheten i sin myndighetsroll ska förhålla sig till uppdragsverksamheten. Då det gäller intern samverkan sägs att avdelningar och enheter ska samverka, men att myndighetens uppdragsverksamhet varken får gynnas eller missgynnas i förhållande till andra uppdragstagare. Det framhålls att avdelningen för arkeologiska undersökningar i sin uppdragsverksamhet inte får uppträda så att avdelningen kan uppfattas som företrädare för myndigheten Riksantikvarieämbetet. Av handlägningsföreskrifterna framgår att den jurist som biträtt vid ett ärende inom uppdragsverksamheten inte får biträda i ett förvaltningsärende som rör samma sak.

²¹¹ Länsrätten i Stockholms län 2002, mål nr 17869-01. Den arkeologiska förundersökningen avser ett moment av utbyggnaden av Norrortsleden.

Riksantikvarieämbetet framhåller att det numera råder ”vattentäta skott” mellan avdelningen för arkeologiska undersökningar och kulturmiljöavdelningen i myndighetsärenden, t.ex. i samband med överklaganden. De som samverkar med Riksantikvarieämbetet delar bedömningen att åtskillnaden mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet har blivit tydligare. Fortfarande kvarstår dock uppfattningen att den nuvarande organisationen innebär fördelar för Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet.

7.2 Diskussionen om att skilja UV från Riksantikvarieämbetet

Sedan 1990-talets början har det förts en diskussion om intressekonflikterna i Riksantikvarieämbetets uppgifter som rör uppdragsarkeologi. Diskussionen har också omfattat Riksantikvarieämbetet-UV:s konkurrensfördelar framför andra undersökare och avdelningens associationsform.

Diskussionen under 1990-talet

Offentliga utredningar har 1992 och 1995 lagt fram förslag om att skilja UV från Riksantikvarieämbetet. I betänkandet *Arkeologi och exploatering* (SOU 1992:137) föreslog HUR-utredningen att uppdragsverksamheten vid Riksantikvarieämbetet skulle bilda ett fristående helstatligt aktiebolag med uppgift att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet. I betänkandet *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) framförde kulturutredningen synpunkten att det principiellt är en fördel om Riksantikvarieämbetet som strategisk, kontrollerande, uppföljande och utvärderande instans inte bedriver egen arkeologisk uppdragsverksamhet.

I budgetpropositionen för 1994²¹² behandlade regeringen HUR-utredningens förslag, men bedömde att uppdragsverksamheten vid UV skulle vara kvar inom Riksantikvarieämbetet i avvaktan på Museiutredningens förslag²¹³ om Riksantikvarieämbetets framtida organisation. Museiutredningen berörde inte UV:s ställning. Regeringen lade inte heller i propositionen som följde av Kulturutredningens förslag fram något förslag om att skilja UV från Riksantikvarieämbetet, utan hänvisade till att en konsekvensbeskrivning av en sådan åtgärd inte hade genomförts. Sambanden mellan produktion, kompetens och metodutveckling talade mot en åtskillnad. Regeringen ville också avvakta erfarenheterna av Riksantikvarieämbetets nya organisation innan man var beredd att ta ställning. Den nya organisationen innebar att Statens historiska museum skildes från Riksantikvarieämbetet.

Riksdagen invände inte mot regeringens förslag. Kulturutskottet vill inte föregripa regeringens kommande överväganden i frågan.²¹⁴ I kulturutskottets betänkande över regeringens proposition Uppdragsarkeologi m.m. påminde dock utskottet om att UV:s verksamhet är helt avgiftsfinansierad och att den

²¹² Prop. 1993/94:100 bil. 12.

²¹³ SOU 1994:51.

²¹⁴ Prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129–132. Den 1 januari 1998 inrättades Statens historiska museer som en ny myndighet.

Riksantikvarieämbetet kan påverka konkurrensen

Statskontoret har bedömt att Riksantikvarieämbetet är en myndighet som kan påverka konkurrensen inom uppdragsarkeologi.²¹⁶ De skäl som anges är exempelvis att Riksantikvarieämbetet bedriver anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet inom samma myndighet, vilket kan skapa miss-tankar om korssubventionering. Att Riksantikvarieämbetet är central tillsynsmyndighet för kulturmiljövården kan få till följd att myndigheten åtnjuter extra stort förtroende – en ”offentlig goodwill” – hos länsstyrelserna vilket kan leda till att uppdragsverksamheten får fler uppdrag jämfört med undersökare som inte har denna fördel. Riksantikvarieämbetet-UV har en dominerande ställning på marknaden och har kunnat bygga upp sin verksamhet skyddad från konkurrens. Man har därmed ett försprång framför konkurrenterna.

Statskontoret menar också att avsaknaden av upphandling inom uppdragsarkeologin gör att beslut om vilka som ska göra en viss arkeologisk undersökning riskerar att baseras på lojalitet, personliga kontakter och gammal vana. Ett sådant beteende anses gynna de redan etablerade undersökarna. Enligt Statskontorets bedömning kan konkurrensen förbättras, utan att kulturmiljövården försämras, om den arkeologiska uppdragsverksamheten ekonomiskt och organisatoriskt skiljs från Riksantikvarieämbetet och organiseras i ett eget bolag.

Konkurrensverket har framfört liknande synpunkter. I ett yttrande över departementspromemorian Uppdragsarkeologi uppmanar verket regeringen att låta uppdragsverksamheten vid Riksantikvarieämbetet drivas i en särskild juridisk person, t.ex. i ett bolag.²¹⁷

Även vissa länsstyrelser och undersökare har ifrågasatt om Riksantikvarieämbetet ska bedriva arkeologisk verksamhet då myndigheten samtidigt granskar länsstyrelsernas beslut vad gäller val av undersökare. Om den arkeologiska uppdragsverksamheten skildes från Riksantikvarieämbetet skulle verkets roll bli tydligare och en bättre konkurrens uppstå.

Översyn av uppdragsarkeologin är aviserad

Riksantikvarieämbetet aviserade i sitt budgetunderlag för år 2001 att myndigheten skulle initiera en utredning som kritiskt skulle granska bl.a. de långsiktiga förutsättningarna för uppdragsarkeologin och de specifika villkor som gäller avdelningen för arkeologiska undersökningar.²¹⁸ Några resultat av detta arbete har ännu inte redovisats.

²¹⁵ Prop. 1996/97: 99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230.

²¹⁶ Statskontoret 2000:16, Staten som kommersiell aktör, del I s. 112–115.

²¹⁷ Konkurrensverket, dnr 790/96. Yttrande över Ds 1996:48.

²¹⁸ Riksantikvarieämbetet, dnr 124-1998-2000. Budgetunderlag för år 2001.

Som ett led i uppföljningen av riksdagens beslut genomförde kulturutskottet i arbetet med betänkandet om kulturmiljövård ett studiebesök vid Riksantikvarieämbetet år 2000. Utskottet inhämtade även information från Kulturdepartementet. Kulturdepartementet framförde att det inom departementet pågick en översyn av formerna för den arkeologiska undersökningsverksamheten. Utskottet välkomnade en sådan översyn och framförde i betänkandet att det även är av stor vikt att Riksantikvarieämbetets uppgifter som central förvaltningsmyndighet och som utförare av arkeologiska undersökningar blir noga genomlysta. Utskottet förutsatte att Kulturdepartementet i sitt utredningsarbete kommer att behandla dessa frågor och även går in på associationsformen för den arkeologiska uppdragsverksamheten.²¹⁹

I budgetpropositionen för 2001 meddelade regeringen återigen att en analys och översyn av formerna för den arkeologiska uppdragsverksamheten ska genomföras och att regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa frågor.²²⁰ I april 2002 meddelade kulturministern att en översyn pågår inom Regeringskansliet och att regeringen avser att återkomma med en redovisning i 2003 års budgetproposition.²²¹ Våren 2002 upprepade kulturutskottet att utskottet förutsätter att Regeringskansliets analys av uppdragsarkeologin även omfattar Riksantikvarieämbetet-UV:s ställning och verksamhet.²²²

I budgetpropositionen för 2003 tar regeringen upp vilka frågor som omfattas av Kulturdepartementets översyn av uppdragsarkeologi. Regeringen nämner här tillämpningen av kulturminneslagen, Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas uppgifter samt uppföljningen av den uppdragsarkeologiska verksamheten. Översynen omfattar även konkurrenssituationen och variationerna i uppdragsvolym. Huruvida associationsformen för Riksantikvarieämbetet-UV ska omfattas av översynen framgår inte. I budgetpropositionen hänvisar regeringen även till Riksdagens revisorers granskning av uppdragsarkeologi.²²³

7.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksantikvarieämbetets arkeologiska verksamhet är normgivande vid Riksantikvarieämbetets utformning av föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer. Därmed finns det risk för att andra arbetssätt och synsätt än dem Riksantikvarieämbetet-UV företräder beaktas i mindre utsträckning.

Riksantikvarieämbetet har i de uppföljningar man gjort på regeringens uppdrag bl.a. konstaterat att länsstyrelserna tillämpar föreskrifterna på olika sätt, att anbudsförfaranden används i begränsad omfattning och att tillsynen brister. Iakttagelserna har inte föranlett Riksantikvarieämbetet att ändra föreskrifterna eller de allmänna råden.

Regeringen har krävt utvidgad kontroll över och uppföljning av den arkeologiska verksamheten. Riksantikvarieämbetets resurser för uppgiften har

²¹⁹ Bet. 1999/2000:KrU13.

²²⁰ Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 17, s. 30.

²²¹ Svar på fråga 2001/02:1086.

²²² Bet. 2001/02:KrU19, rskr. 2001/02:264.

²²³ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 17, volym 9, s. 31.

dock minskat. Liksom länsstyrelserna har Riksantikvarieämbetet prioriterat kontroll av de beslut som rör stora arkeologiska projekt (över 30 prisbasbelopp).

Den konkurrens Riksantikvarieämbetet-UV möter finns främst i Stockholms län. För att komma till rätta med det balanserade underskottet är avdelningens mål att minska antalet förlorade anbud. Riksantikvarieämbetet har överklagat ett beslut av länsstyrelsen i Stockholms län och förordat sin egen verksamhet framför den undersökare som länsstyrelsen valt efter anbudsförfarande.

Det har under de senaste tio åren förts en diskussion om intressekonflikterna i Riksantikvarieämbetets uppgifter och framförts förslag om en annan associationsform för myndighetens arkeologiska uppdragsverksamhet.

Avdelningen för arkeologiska undersökningar vid Riksantikvarieämbetet är en resultatenhet inom myndigheten. Riksantikvarieämbetet har vidtagit ytterligare åtgärder för att tydliggöra skiljelinjen mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet i arkeologiska frågor. Myndigheten uppfattas ha blivit bättre på att hantera sina olika uppgifter. Det kvarstår dock principiella invändningar mot myndighetens organisation och misstankar om att myndigheten inte agerar opartiskt.

Revisorerna utgår i det följande från kulturminneslagens bestämmelser, som innebär att fasta fornlämningar i möjligaste mån ska skyddas. När tillstånd till ingrepp i fasta fornlämningar ändå ges ska arkeologiska undersökningar utföras på ett sådant sätt att de ger ny kunskap om historiska förhållanden. Kunskapen ska komma till användning i forskning och utbildning och även på andra sätt förmedlas till allmänheten. Statsmakterna har även framfört att arkeologiska undersökningar ska genomföras till så låga kostnader som möjligt.

En arkeologisk undersökning kan inte göras om efter det att fornlämningen har förstörts. Det går heller inte att i efterhand kontrollera hur undersökningen genomfördes. Enligt revisorernas mening är det därför viktigt att forskare, undersökare, exploatörer och en intresserad allmänhet får insyn i hur beslut om arkeologiska undersökningar fattas och i det arkeologiska arbetet.

8.1 Det saknas aktiva mottagare av resultaten

Revisorerna har funnit att flera tusen arkeologiska undersökningar ännu inte är slutligt rapporterade. Detta har fått till följd att det är oklart vilken kunskap undersökningarna har bidragit med. De arkeologiska fynden har heller inte varit tillgängliga för forskare eller museer. De kan ha förvarats på felaktigt sätt och därför förstörts. Fynd kan till och med ha kommit bort. Undersökarna saknar incitament att få de arkeologiska rapporterna klara då de ofta har fått betalt för rapportarbetet i förskott.

Uteblivna eller kraftigt försenade slutredovisningar av det slag som har förekommit under lång tid inom uppdragsarkeologin skulle knappast godtas inom andra verksamheter som utförs på uppdragsbasis. En förklaring till att ett sådant förfarande har varit möjligt är att det bland dem som ingår i den uppdragsarkeologiska organisationen inte finns någon aktiv mottagare av de arkeologiska resultaten.

Organisationen för uppdragsarkeologi omfattar länsstyrelserna, undersökarna och exploatörerna. Ingen av dessa organisationer kan enligt revisorernas mening betraktas som huvudmottagare av de arkeologiska undersökningsresultaten.

Länsstyrelsernas uppgifter gäller formerna för uppdragsarkeologi, snarare än de arkeologiska resultaten. Undersökningsresultat kan visserligen komma till användning vid kommande provningar om tillstånd, men länsstyrelserna varken bearbetar eller förmedlar resultaten vidare.

Undersökarna kan ha nytta av undersökningsresultaten i sitt fortsatta arbete – metodmässigt och i arbetet med vetenskapliga program och nya undersökningsplaner. Inte heller de har emellertid till uppgift att bearbeta resultaten vidare eller att förmedla dem vidare till andra. Läns museerna arbetar i detta avseende på andra villkor än andra undersökare. De har också till uppgift att förmedla kunskap om regionens historia och kan därför utnyttja arkeologiska resultat i sin visningsverksamhet. Det finns dock ingen garanti för att de undersökningar där museerna deltagit bidrar med det mest intressanta

materialet för utställningar. Det är heller inte självklart att de fynd som tillveratagits vid undersökningar i länet tillfaller respektive länsmuseum.

Exploaterarnas främsta intresse är att få snabb tillgång till marken för sin exploatering. Även om de benämns uppdragsgivare har exploaterarna knappast någon nytta av undersökningsresultaten i sin egen verksamhet. Däremot kan de medan en arkeologisk undersökning pågår få positiv uppmärksamhet kring sin exploatering genom att t.ex. bekosta visningar och informationsmaterial.

Huvudmottagarna av slutresultaten från arkeologiska undersökningar är i stället universitet och högskolor, som har som främsta uppgifter att bedriva forskning och utbildning. De har dock inte någon plats i organisationen för uppdragsarkeologi. Deras deltagande har i huvudsak varit begränsat till medverkan i styr- och referensgrupper för stora arkeologiska projekt.

Trots att syftet med alla arkeologiska undersökningar är att utvinna ny kunskap bedrivs forskningsarkeologi och uppdragsarkeologi som två skilda verksamheter. Riksantikvarieämbetet har påtalat att uppdragsarkeologiska resultat är dåligt utnyttjade inom grundforskningen. Statsmakterna har därefter framfört önskemål om aktiv medverkan och inflytande från universitet och högskolor i uppdragsarkeologin. Att sådan medverkan inte har kommit till stånd förklaras enligt revisorernas mening av att universitet och högskolor inte finns med i organisationen för uppdragsarkeologi.

Revisorernas förslag

- Revisorerna föreslår att stora eller viktiga uppdragsarkeologiska undersökningar leds av universitet och högskolor.

Revisorerna anser att det bör vara en uppgift för universitet och högskolor att inom ramen för sitt samverkansuppdrag fungera som vetenskapliga ledare för stora eller viktiga arkeologiska undersökningar. Det innebär att forskare kan fungera som rådgivare och stöd till länsstyrelserna vid utformningen av kravspecifikationer och inför utvärderingen av undersökningsplaner och rapporter. Länsstyrelserna bör åläggas att efter samråd med Riksantikvarieämbetet utse sådana vetenskapliga ledare. Det arkeologiska fältarbetet skulle däremot som hittills ledas av valda undersökare.

Med särskilt utsedda vetenskapliga ledare skulle forskare få möjlighet att påverka undersökningarnas omfattning och inriktning. De skulle få information om planerade undersökningar på ett tidigt stadium och möjlighet att direkt använda undersökningsresultat i utbildning och forskning. Därmed skulle uppdragsarkeologins resultat knytas närmare forskningen.

Med aktiva mottagare av uppdragsarkeologiska rapporter skulle kraven på att rapporterna färdigställs skärpas. Därmed skulle även fynden bli tillgängliga tidigare än vad som hittills varit fallet. Undersökarnas planer skulle prövas och ifrågasättas av fler intressenter och från skilda utgångspunkter. Insynen i beslutsprocessen skulle förbättras, och statens roll som beställare av arkeologiska undersökningar stärkas.

8.2 Begränsad konkurrens och begränsad insyn

Genom ett särskilt riksdagsbeslut 1997 har uppdragsarkeologi undantagits från lagen om offentlig upphandling. Riksantikvarieämbetet har därefter bemyndigats att utforma konkurrensvillkoren för den verksamhet där myndigheten själv har en dominerande ställning. Gränsen för när ett anbudsförfarande ska tillämpas är satt på en sådan nivå att få undersökare utöver Riksantikvarieämbetet kan konkurrera om uppdragen.

I sina uppföljningar av hur länsstyrelserna tillämpar föreskrifterna har Riksantikvarieämbetet konstaterat att föreskrifterna tillämpas på olika sätt och att anbudsförfaranden används i begränsad omfattning. Iakttagelserna har emellertid inte föranlett Riksantikvarieämbetet att ändra vare sig föreskrifter eller allmänna råd.

Andra tjänster med anknytning till uppdragsarkeologi, såsom arkeologiska förstudier och informationstjänster, omfattas av lagen om offentlig upphandling. Revisorerna har emellertid noterat att flertalet sådana tjänster inte upphandlas enligt lagen.

Möjligheterna till insyn är begränsade

Revisorerna har funnit att knappast någon utöver länsstyrelsen och berörd undersökare har insyn i hur beslut om arkeologiska utredningar och undersökningar fattas eller hur de genomförs. Allmänhetens kontakt med arkeologi inträffar som regel först när ingreppet är ett faktum och resultat från undersökningen på något sätt förmedlas. Intressebegränsningar som gäller ingreppet eller undersökningens genomförande redovisas sällan offentligt. Prövningen görs av länsstyrelsen, som förväntas väga samman skilda samhällsintressen. Motsättningar inom länsstyrelsen blir offentliga endast i den utsträckning någon tjänsteman fogar en avvikande mening till ett beslut.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska bevaka att kulturminneslagens bestämmelser följs. Ingen aktiv intresseorganisation företräder fornlämnarna. Riksantikvarieämbetet kan överklaga beslut av länsstyrelserna i uppdragsarkeologiska ärenden men kan även ha intresse av att ingrepp tillåts, eftersom myndighetens uppdragsverksamhet är beroende av intäkterna.

Beslutsunderlagen är ofullständiga eller hemliga och tillsynen är begränsad

Insynen i den arkeologiska beslutsprocessen begränsas när länsstyrelsernas underlag i form av kravspecifikationer och undersökningsplaner är otydliga eller saknas helt. Vissa länsstyrelser överlåter åt undersökarna att avgöra både ambitionsnivå och kostnader för arkeologiska projekt. Ett sådant förfarande går tvärtemot statsmakernas krav på att inte överlåta ett sådant avgörande åt undersökarna. Insynen i det arkeologiska arbetet begränsas också av att länsstyrelsernas uppföljning och tillsyn är lågt prioriterad. Även ett sådant förfarande strider mot statsmakernas intentioner.

Revisorernas granskning av beslut om stora arkeologiska undersökningar visar att vissa länsstyrelser inte motiverar valet av undersökare. De grunder på vilka undersökare väljs blir då oklara. Ett länsstyrelsebeslut som saknar motivering bidrar inte bara till begränsad insyn; det strider också mot förvaltningslagen. Riksantikvarieämbetet ställer lägre krav på länsstyrelsernas beslutsmotivering vid direktval av undersökare. Detta gör det enligt revisorernas mening särskilt svårt för konkurrenter och andra intresserade medborgare att utläsa hur länsstyrelserna resonerat när man valt undersökare.

Att information i upprättade undersökningsplaner beläggs med sekretess bidrar också till att insynen begränsas. Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar har i ett aktuellt fall begärt att den beslutande länsstyrelsen ska sekretessbelägga delar av avdelningens undersökningsplan med hänvisning till affärssekretess. Länsstyrelsen har tillmötesgått Riksantikvarieämbetets önskemål. Hemliga beslutsunderlag försvårar möjligheten för intresserade att kritiskt granska beslut som rör ingrepp i fornlämningar.

Alternativa förslag förekommer sällan

En begränsad andel av alla stora arkeologiska uppdrag har i praktiken utsatts för konkurrens. Utvecklingen åren 1999–2001 visar att andelen stora arkeologiska uppdrag (över 1 137 000 kronor) som utsatts för konkurrens totalt sett har minskat. Mellanstora undersökningar (379 000–1 137 000 kronor) har knappast utsatts för någon konkurrens alls. Ändå bör länsstyrelsernas möjligheter att välja bland flera undersökare vara särskilt goda när undersökningarna förväntas vara förhållandevis okomplicerade.

Användningen av urvalsförfarande har vidare varit begränsad till ett fåtal länsstyrelser. I Skåne län har ingen undersökning utsatts för konkurrens de senaste åren, trots att länet haft flera av landets mest kostnadskrävande arkeologiska undersökningar. En förklaring till den handläggningspraxis som har utvecklats är att Riksantikvarieämbetets föreskrifter med därtill hörande allmänna råd är oprecisa. De medger en generös tolkning av vilka särskilda skäl som länsstyrelserna kan åberopa för att frångå reglerna om urvalsförfarande. Länsstyrelserna har även åberopat direktval av undersökare med hänvisning till sin egen arbetsbörda.

Ytterligare ett argument som länsstyrelserna har framfört som motiv för att inte tillämpa urvalsförfarande har varit att exploatörerna har krävt snabb handläggning. Att investeringsprojekt som har planerats under lång tid måste genomföras med kort varsel visar enligt revisorernas mening att kulturmiljöfrågor aktualiseras i ett sent skede av den fysiska planeringen.

Merparten av alla beslut i uppdragsarkeologiska ärenden fattas därmed genom att länsstyrelserna, utan föregående anbudsupphandling, utser en undersökare för uppdraget. Länsstyrelserna väljer undersökare huvudsakligen med utgångspunkt i tidigare kontakter och erfarenheter. Ofta väljs en undersökare som sedan tidigare bedriver arkeologisk verksamhet i länet.

Länsstyrelserna tycks föredra olika typer av samarbete eller en på förhand given fördelning av uppdrag mellan olika undersökare framför konkurrens. Även när länsstyrelser har använt sig av urvalsförfarande har det förekommit

att undersökare har lämnat gemensamt anbud. Några alternativa förslag till genomförande har därmed inte framkommit. Vissa länsstyrelser liknar undersökarnas samarbeten vid kartellbildningar. Detta är en företeelse som statsmakterna i andra sammanhang försöker bekämpa.

Ett beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län visar att de konkurrerande undersökarna presenterat undersökningsplaner med olika inriktning och kostnader. Det visar enligt revisorernas mening att olika undersökare kan göra olika bedömningar av hur omfattande en undersökning bör vara och vilken inriktning den bör få. Anbudsförfaranden bidrar således till att olika uppfattningar blir tydligare och alternativ diskuteras.

Revisorernas förslag

- Revisorerna föreslår att beslutet om att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling omprövas.

Riksdagens beslut att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling kan bygga på en felaktig tolkning av rättsläget och förefaller strida mot EG-rättsliga principer.

Det finns flera skäl som talar för att lagen om offentlig upphandling ska gälla. Lagen syftar bl.a. till att skapa öppenhet kring beslutsprocesser. En likvärdig behandling av anbudsgivare ska säkerställas och de konkurrens-möjligheter som finns utnyttjas.

Med ett upphandlingsförfarande skulle alternativa förslag till genomförande läggas fram. Tydliga kravspecifikationer skulle innebära att undersökarnas möjligheter att bestämma ambitionsnivån i olika projekt minskade. Valet av undersökare skulle motiveras på ett mera utförligt sätt än vad som hittills har varit fallet. Ett upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling skulle öka möjligheterna till insyn i arkeologiska beslutsprocesser.

8.3 Kostnadskontrollen brister

Om ingrepp i fornlämning kan undvikas begränsas kostnaderna för arkeologiska utgrävningar samt kostnaderna för framtida vård och förvaring av omhändertagna fynd. Det är därför enligt revisorernas mening angeläget att organisationen för uppdragsarkeologi utformas så att exploitörerna får incitament att undvika ingrepp i fornlämningar och i övrigt minska skadorna på kulturmiljön.

De samlade kostnaderna för uppdragsarkeologi är okända och kostnadskontrollen i organisationen för uppdragsarkeologi brister. Mycket tyder enligt revisorernas bedömning på att museernas kostnader för framtida vård och förvaring av tillvaratagna fynd inte beaktas inför beslut om en arkeologisk undersökning. Det finns även en osäkerhet i Riksantikvarieämbetets uppgifter om vilka kostnader som debiteras exploitörerna. Detta förklaras i sin tur av ofullständiga kostnadsangivelser i länsstyrelsernas beslut samt bristande uppföljning av de faktiska kostnaderna.

Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar är som dominerande undersökare inom uppdragsarkeologi även prisledande. Avdelningen använder intäkter från uppdragsarkeologi för att subventionera sitt deltagande i forsknings- och förmedlingsprojekt. Den begränsade konkurrensen kan medföra att kostnaderna för arkeologi blir högre än motiverat.

Exploatörerna har små möjligheter att påverka

Den bristande kostnadskontrollen kan bland annat förklaras av organisationen för uppdragsarkeologi. Exploatörerna ska betala för de arkeologiska tjänsterna men har små möjligheter att påverka och kontrollera de kostnader som länsstyrelserna beslutar om. Det finns exempel på att kostnaderna för arkeologi har kunnat begränsas när exploatören tagit kontroll över det arkeologiska projektet med hjälp av konsult.

Eftersom länsstyrelserna inte bär kostnaderna har de heller inga tydliga incitament att begränsa undersökningarnas omfattning. Det kan förklara varför ett anbudsförfarande så sällan används. En upphandling innebär endast ökad administration för länsstyrelserna, som inte får del av de kostnadsminskningar en upphandling kan ge.

Exploatörernas kostnadsansvar utvidgas

Sedan 1940-talet har praxis inom uppdragsarkeologin varit att den som förorsakar skador på fornlämningarna också ska betala för de arkeologiska undersökningar som staten bedömer nödvändiga. Synsättet att "någon annan" betalar kan också bidra till den bristande kostnadskontrollen.

Med tiden har en allt större del av kostnaderna för arkeologi lagts över på exploatörerna. Gränsen för exploatörernas åtaganden är oskarp, och kostnadsansvaret tenderar att utvidgas ytterligare. Exploatörer har åtagit sig att finansiera informationsverksamhet, både i direkt anslutning till undersökningarna och vid regionala museer. De upphandlar också själva arkeologiska förstudier som inte kräver beslut av länsstyrelsen.

Revisorerna har uppmärksammat att Vägverket i samband med ett stort aktuellt vägprojekt bekostar den handläggande länsstyrelsens myndighetsutövning. Riksantikvarieämbetet har inte haft något att invända mot ett sådant förfarande, trots att åtagandet klart går utöver vad riksdagen har beslutat ska ingå i exploatörens kostnadsansvar. Länsstyrelsens oberoende i myndighetsutövningen kan ifrågasättas, då den part som söker tillstånd för ingrepp i fornlämning också finansierar myndighetsuppgifterna.

Det är oklart vem som bevakar att exploatörernas kostnadsansvar inte överskrids. Regeringen aviserade 1997 att Riksantikvarieämbetet skulle få i uppdrag att följa kostnadsutvecklingen, men något sådant uppdrag hade ännu i oktober 2002 inte lämnats. Riksantikvarieämbetet har inte heller tagit något eget initiativ i frågan.

- Revisorerna föreslår att exploatörer ges ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar.

Om exploatörerna upphandlar arkeologiska tjänster får de genom tidiga kontakter med arkeologer incitament att ompröva sina planer, vilket kan leda till att fler fornlämningar bevaras. Flera undersökare säljer tjänster som syftar till att bl.a. undvika ingrepp i fornlämning, tjänster som fler exploatörer skulle kunna nyttja. Genom ansvaret för upphandling blir exploatörerna också bättre informerade om vad olika undersökningar kostar. De kan utnyttja sin erfarenhet av upphandling för att sänka kostnaderna. Länsstyrelserna avlastas administrativa uppgifter och får möjligheter att förstärka sin tillsyn.

Revisorerna förutsätter att länsstyrelserna liksom tidigare beslutar om tillstånd för ingrepp och utformar kraven för de arkeologiska uppdragen. Vid stora eller viktiga uppdragsarkeologiska undersökningar får länsstyrelsen enligt revisorernas förslag stöd av vetenskapliga ledare vid utformning av kravspecifikationer.

8.4 Kraven på kompetens är höga

Statsmakterna har förutsatt att de som utför arkeologiska undersökningar är väl kvalificerade för sin uppgift. Revisorerna anser också att det bör ställas höga krav på dem som ges förtroendet att dokumentera och tolka ett historiskt arv.

Länsgränserna anses viktiga

Uppdragsarkeologin, liksom kulturmiljöarbetet, är knuten till länsorganisationen. Undersökarna utarbetar forskningsprogram med ett länsperspektiv, och resultaten från de arkeologiska undersökningarna förutsätts återverka på kunskapsuppbyggnaden i länen.

Vikten av regional kompetens och behovet av regional kunskapsuppbyggnad är argument som många länsstyrelser använder för att motivera sitt val av de i länet verksamma undersökarna, alternativt stänga ute nya undersökare. En undersökare verksam i ett län anses i många fall inte ha kompetens att utföra undersökningar i ett grannlän. Utländska undersökare har knappast anlitats.

Kravet på regional kompetens för att komma i fråga för arkeologiska uppdrag i ett län strider mot det sätt på vilket arkeologisk verksamhet faktiskt bedrivs. Arkeologerna är en rörlig yrkeskår som samlar erfarenheter från olika undersökare, olika delar av landet samt även från utlandet. Inför större eller komplicerade arkeologiska projekt knyter undersökare till sig den kompetens som krävs för uppgiften. Detta blir en konsekvens av att uppdragsarkeologin till sin karaktär är slumpmässig, såväl geografiskt som över tid. Vid Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar utgörs närmare hälften av personalen av tillfälligt anställda under vissa perioder.

Det finns skepsis mot undersökare i privat regi

Riksantikvarieämbetet och flertalet länsstyrelser har hävdad att det saknas tillräckligt med undersökare för att en konkurrenssituation ska uppstå. Revisorerne har funnit att det finns 36 organisationer, eller fler, som bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet i Sverige. Det möjliga geografiska verksamhetsområdet begränsas dock för de flesta undersökare av deras juridiska form eller huvudmannaskap. Riksantikvarieämbetet och privata undersökare är fria att ta uppdrag i hela landet. Privata undersökare anlitas dock i mycket begränsad utsträckning. Marknadsandelen för de privata företagen utgör högst några procent, och andelen förefaller ha minskat de senaste tre åren. Vissa privata undersökare känner sig motarbetade. Deras möjligheter att få uppdrag avgörs av länsstyrelsernas inställning till att pröva nya alternativ.

Både länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet ställer sig skeptiska till undersökare i privat regi. Denna syn kommer till uttryck i Riksantikvarieämbetets allmänna råd och rekommendationer och i länsstyrelsernas sätt att bemöta privata undersökares intresse av uppdrag i länet. Regeringen har uttryckt motsägelsefulla ambitioner när det gäller konkurrens inom uppdragsarkeologi. Å ena sidan ska undersökare i enskild regi likaväl som i offentlig regi kunna utses att utföra arkeologiska undersökningar. Ett anbudsförfarande ska bidra till ökad mångfald. Å andra sidan ska läns museernas arkeologiska verksamhet värnas och privata undersökares verksamhet begränsas.

Revisorernas förslag

- Revisorerne föreslår att Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att auktorisera arkeologer.

Som framgått ställs höga krav på dem som ska delta i arkeologiska undersökningar. Trots det har även amatörer uppmuntrats att delta i undersökningar med forskningssyfte. Vetenskapligt meriterade arkeologer har däremot inte kommit i fråga för uppdragsarkeologiska undersökningar.

Med auktorisation skulle de krav som ställs på undersökningsledare tydliggöras. Därmed skulle även prövningen av undersökares kompetens underlättas. Arkeologer skulle ges förutsättningar att arbeta på lika villkor.

Revisorerne föreslår att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att utfärda auktorisation för arkeologer. Auktorisation bör ges utifrån bestämda krav på utbildning, erfarenhet och lämplighet. Riksantikvarieämbetet bör även utöva tillsyn över arkeologkåren och ha rätt att vid behov aktualisera indragning av auktorisationen. De som önskar exploatera mark där fornlämningar kan komma att beröras bör ges skyldighet att upphandla arkeologiska tjänster från auktoriserade arkeologer.

8.5 Riksantikvarieämbetet dominerar

Med stöd av formuleringar i regleringsbrevet har Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar tagit på sig uppgiften att vara en förebild och ledande aktör inom arkeologi i flera avseenden. Avdelningen har sett som sin uppgift att stå för spetskompetens samt branschens vetenskapliga och tekniska utveckling. Det har inneburit att avdelningen har breddat sin verksamhet till att bl.a. avse olika slags utredningar och försäljning av dataprogram. Avdelningen bedriver även forskning och tjänsteexport.

Verksamheten är dimensionerad för de stora och komplexa arkeologiska projekten. Riksantikvarieämbetets marknadsandel är också störst för de stora uppdragen. Denna inriktning har inneburit att verksamheten är känslig för konjunktursvängningar och för uteblivna eller försenade investeringar i infrastrukturen. Under flera år har avdelningen haft ett ackumulerat underskott. Verksamheten beräknas inte vara i balans förrän under år 2005. För att åstadkomma ekonomisk balans har avdelningen satt som mål att vinna fler anbud i konkurrens och bedriva sin verksamhet med överskott de närmaste åren.

Den egna arkeologiska verksamheten är normgivande för Riksantikvarieämbetets utformning av föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer. Det finns därmed risk för att de arbetssätt och synsätt som avdelningen representerar tas som självklara och att Riksantikvarieämbetet blir mindre mottagligt för idéer från andra organisationer.

Riksantikvarieämbetet tillser sig självt

Riksantikvarieämbetet svarar för central tillsyn (överinseende) över den uppdragsarkeologiska verksamheten. Det innebär att Riksantikvarieämbetet ska utöva tillsyn över den egna arkeologiska verksamheten och dess förutsättningar. Den direkta tillsynen över undersökarna och undersökningarnas genomförande utförs av länsstyrelserna.

Enligt kulturminneslagens bestämmelser har Riksantikvarieämbetet rätt att överklaga beslut av länsstyrelserna. Lämpligheten av en ordning där Riksantikvarieämbetet överklagar länsstyrelsebeslut som kan röra den egna uppdragsverksamheten kan enligt revisorernas uppfattning ifrågasättas. Detta gäller oavsett vilka utgångspunkter myndigheten har för sitt överklagande. Då Riksantikvarieämbetet förordar sin egen verksamhet framför en konkurrents, vilket har varit aktuellt, kan Riksantikvarieämbetets trovärdighet påverkas.

Riksantikvarieämbetets möjligheter att förena arkeologisk uppdragsverksamhet med myndighetsuppgifter har sedan 1990-talets början ifrågasatts av bl.a. offentliga utredningar, Statskontoret och Konkurrensverket. Förslag har framförts om en annan associationsform för Riksantikvarieämbetet-UV. Även vissa länsstyrelser och uppdragsarkeologiska undersökare har ställt sig kritiska till ordningen. Frågan har också uppmärksamats av kulturutskottet åren 2000 och 2002.

Riksantikvarieämbetet har vidtagit vissa åtgärder för att tydliggöra skiljelinjen mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet i arkeologiska frågor. Myndigheten uppfattas ha blivit bättre på att hantera sina olika uppgifter. Det kvarstår dock principiella invändningar mot myndighetens organisation och misstankar om att myndigheten inte agerar opartiskt.

Regeringen har inte tagit några initiativ i frågan om associationsformen för Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar. Våren 2002 framförde kulturutskottet att regeringen borde behandla avdelningens ställning i den översyn av uppdragsarkeologi som aviserats.

Revisorernas förslag

- Revisorerna föreslår att Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet skiljs från Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet ska bevaka kulturminneslagens krav på skydd och bevarande av fornlämningar och samtidigt bedriva arkeologisk uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning. Trots att verksamheterna organisatoriskt är skilda åt har många ställt sig kritiska till förhållandet att myndigheten tillser sin egen verksamhet.

Med en tydlig åtskillnad mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet ökar trovärdigheten i Riksantikvarieämbetets agerande vad gäller normgivning, uppföljning och tillsyn. En sådan åtskillnad överensstämmer med riksdagens beslut om förvaltningspolitikens inriktning. Revisorerna föreslår därför att Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar skiljs från Riksantikvarieämbetet.

Ds 1996:48, *Uppdragsarkeologi*

Ekonomistyrningsverket, Samråd avseende avgifter vid Riksantikvarieämbetet, dnr 74-1024/2001

Fråga 2001/02:1086 om uppdragsarkeologi

Författningar

Avgiftsförordning (1992:191)

Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet

Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård

Förordning (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet

Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet

Förvaltningslag (1986:223)

Högskolelag (1992:1434)

Kommunallag (1991:900)

Konkurrensförordning (1993:173)

Konkurrenslag (1993:20)

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

Mervärdesskattelag (1994:200)

Miljöbalk (1998:808)

Tjänsteexportförordning (1992:192)

Sekretesslag (1980:100)

Högskoleverket (2001), *Utvecklingen av högskolans samverkansuppdrag*, 2001:24 R

Kammarrätten i Sundsvall, dom i mål nr 143-2002

Konkurrensverket (2002), *Vårda och skapa konkurrens*, 2002:2

Konkurrensverket (2000), *Konkurrensen i Sverige under 90-talet*

Konkurrensverket, yttrande över Ds 1996:48, dnr 790/96

Konkurrensrådet, dnr 7/01

Länsrätten i Stockholms län, dom i mål nr 17869-01

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen i Gotlands län, dnr 220-3554-01, dnr 220-3077-01

Länsstyrelsen i Kronobergs län, promemoria om den arkeologiska processens handläggningstider, 2000-03-31

Länsstyrelsen i Uppsala län, dnr 220-7589-96

Länsstyrelsen i Uppsala län, dnr 220-5467-00

Länsstyrelsen i Uppsala län, dnr 229-2025-02

Länsstyrelsen i Uppsala län, dnr 229-14228-01

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, dnr 422-3358-2000

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, dnr 423-1944-2001

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, dnr 09-10997-01

Revisorerna har tillställt samtliga länsstyrelser en enkät med frågor om uppdragsarkeologi. Revisorerna har även granskat 59 länsstyrelsebeslut för åren 2000–2001 om arkeologiska uppdrag med kostnader överstigande 30 prisbasbelopp. Enkätsvaren och en förteckning över länsstyrelsernas beslut (diarienummer) finns hos Riksdagens revisorer dnr 2001:166(4).

Malmö Kulturmiljö (2001), *Vetenskapligt program för Malmö Kulturmiljö*

Nämnden för offentlig upphandling (2001), *Kort om LOU och NOU*, Januari 2001

Nämnden för offentlig upphandling, Yttrande över Ds 1996:48, dnr 174/96-22

Nämnden för offentlig upphandling, Yttrande, dnr 45/95-22

Nämnden för offentlig upphandling, dnr 2000/0003

Regeringens propositioner

Prop. 1993/94:100, *Budgetpropositionen för 1993/94*

Prop. 1993/94:177, *Utbildning och forskning, Kvalitet och konkurrenskraft*

Prop. 1996/97:3, *Kulturpolitik*

Prop. 1996/97:99, *Uppdragsarkeologi*

Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*

Prop. 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001*

Prop. 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*

Prop. 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*

Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*

Regeringsrätten, dom i mål nr 3521-1992

Regeringsrätten, mål nr 4733-2002

Regionmuseet i Skåne (1999), *Arkeologiskt forskningsprogram 1999–2003*, Rapport 1999:30

Riksantikvarieämbetet

Allmänna råd till verkställighetsföreskrifter (KRFS 1998:1)

Arbetsordning och handläggningsföreskrifter, 2002-01-01

Avgiftspolicy, 2001-03-27

Avtal mellan RAÄ-UV och Länsmuseet Västernorrland, dnr 421-2332-1999

Beslutsregistret, länsstyrelsernas beslut om arkeologi enligt KML

Bidrag till kulturmiljövård 1999 resp. 2000

Budgetunderlag för åren 1998 och 2000–2002 (dnr 124-845-1997, 124-846-1999, 124-1998-2000, 124-00368-2001)

Föreslagna avgifter 2002, dnr 122-3192-2001

Färdigställande av arkeologiska rapporter, dnr 342-1215-2002

Kapacitetsförsörjning och konkurrensförutsättningar i uppdragsarkeologin, Utkast till promemoria 2000-09-15

Nyhetsmagasinet Tidevarv Nr. 4 2002

Projektet ”Samverkan kring uppdragsarkeologin i vägprojekt”, dnr 332-1160-2002

Projekt Uppdragsarkeologi och forskning 1999–2000, delrapport, dnr 353-1389-1999

Rapport om rapporter, Rapport 2001:3

Regleringsbrev för Riksantikvarieämbetet, åren 1998–2002

Svensk uppdragsarkeologi (1995), Del A: *Program för uppföljning* och Del B: *Översikt och diskussion*.

Underrättelser från RAÄ 1999:1, Beslut om ingrepp m.m. i fornlämning och fornlämningsområde

Underrättelser från RAÄ 1998:1, Uppdragsarkeologi, Rekommendationer vid upprättande av undersökningsplaner, utarbetande av rapporter, uppföljning, bedömning av lämplighet och kompetens samt konservering

Uppdragsarkeologi, Redovisning av uppdrag nr 4 i 2000 års regleringsbrev

Uppdragsarkeologi, Åtterrapporering enligt 1999 års regleringsbrev

Verksamhetsplan för avdelningen för arkeologiska undersökningar 2001 och 2002

Verksamhetsplan för Riksantikvarieämbetet åren 1998–2002

Verkställighetsföreskrifter av Riksantikvarieämbetet, KRFS 1998:1, Förfarandet vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ lagen (1998:950) om kulturminnen m.m.

Vetenskapligt program för UV-Syd 1999–2002, Rapport UV-Syd 1999:35

Villkoren för den arkeologiska uppdragsverksamheten, dnr 103-2430-1995

www.raa.se

Yttrande till Konkurrensrådet angående konkurrensförhållanden inom området arkeologitjänster, dnr 301-3631-2001

Åtterrapporering av Riksantikvarieämbetets samarbete med de sk. försökslänen Kalmar, Gotland och Skåne, dnr 108-600-2002

Årsredovisningar för åren 1996/97–2001

Åtgärder för att balansera underskottet för avdelningen för arkeologiska undersökningar, dnr 124-832-1998

Överenskommelse om ansvarsområden för de skånska museernas kulturmiljöarbete, dnr 344-2691-1999

Överenskommelse om samverkan mellan Vägverket och Riksantikvarieämbetet, dnr 500-01662-1998

Överklagande av länsstyrelsebeslut, dnr 321-2965-2001

Riksdagens revisorer (2000), *Länsstyrelsernas tillämpning av kulturminneslagens bestämmelser om uppdragsarkeologi och länsstyrelsernas beslut enligt kulturminneslagen*, Informationsrapport 1999/2000:3

Riksdagens revisorer (2001), *Myndigheter på marknaden*, Förstudie 2001/02:9

Riksskatteverket, skrivelse, dnr 6432-99/100

SOU 1992:137, *Arkeologi och exploatering*

SOU 1994:51, *Minne och bildning*

SOU 1995:84, *Kulturpolitikens inriktning*

SOU 2000:17, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*

SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*

Statens kulturråd (2002), *Redovisning av de centrala museernas återrappor- tering av åtgärder för samlingarnas långsiktiga bevarande*, dnr S 231/02-511

Statistiska centralbyrån, www.scb.se, Prisbasbelopp 1996–2002

Statskontoret (1998), *Bolagisering av uppdragsverksamheter*, dnr 364/97-5

Statskontoret (2000), *Staten som kommersiell aktör*, 2000:16

Statsliggaren för år 2002

Stiftelsen Jönköpings läns museum, Stiftelseurkund och stadgar

Stiftelsen Kalmar läns museum, Stiftelseurkund och stadgar

Utskottsbetänkanden

Kulturutskottets betänkande 1993/94:KrU25

Kulturutskottets betänkande 1996/97:KrU1

Kulturutskottets betänkande 1996/97:KrU12

Kulturutskottets betänkande 1997/98:KrU12

Kulturutskottets betänkande 1999/2000:KrU13

Kulturutskottets betänkande 2001/02:KrU1

Kulturutskottets betänkande 2001/02:KrU19

Trafikutskottets betänkande 2001/02:TU2

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU12

Vägverket, dnr SA80 A 98:4056

Vägverket Region Mälardalen, dnr SA80B 94:6205

Vägverket Region Mälardalen, dnr VMN BY20 2000:2186

Vägverket Region Stockholm, dnr PP20A 2002:667

Vägverket Region Stockholm, dnr PP 20 2002:1356

2002/03:RR11

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2002/03:3 Arkeologi på uppdrag

Remissinstanser

Följande instanser har yttrat sig över rapporten:

Statskontoret

Nämnden för offentlig upphandling

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Uppsala universitet

Umeå universitet

Mitthögskolan

Riksantikvarieämbetet

Statens historiska museer

Banverket

Vägverket

Konkurrensverket

Malmö Kulturmiljö

Angaria AB

Arkeologikonsult AB

Bohusläns museum

DIK-förbundet (Dokumentation, information och kultur)

Föreningen Sveriges länsantikvarier

Jönköpings läns museum

Professor Kristian Kristiansen vid Göteborgs universitet

Societas Archaeologica Upsaliensis

Svenska Arkeologiska Samfundet

Västerbottens museum

Västergötlands museum

Wallin kulturlandskap och arkeologi

Borlänge kommun har lämnat kommentarer om uppdragsarkeologin och bifogat utdrag ur kommunens kulturmiljöprogram.

Regeringskansliet, Svenska Kommunförbundet och Länsmuseet i Gävleborg har beretts tillfälle att yttra sig, men har avstått.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 2

Remissinstansernas allmänna synpunkter

Statskontoret anser det viktigt att det skapas förutsättningar för bättreushållning med offentliga medel inom uppdragsarkeologin.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att revisorerna gjort en värdefull genomgång av tillämpningen av kulturminneslagen, verkställighetsföreskrifterna och effekterna av det upphandlingsliknande förfarandet. Länsstyrelsen konstaterar att de uppdragsarkeologiska frågorna har hanterats med ambivalens inom departement, statliga verk och tillämpande myndigheter. Trots flera utredningar i ämnet fungerar inte systemet tillfredsställande.

Länsstyrelsen i Uppsala län menar att revisorerna har uppmärksammat viktiga problem inom uppdragsarkeologin, vilka kräver en lösning. Konsekvenserna av länsstyrelsernas resursbrist har dock inte behandlats på ett tillfredsställande sätt. Uppfattningen om de verkliga förhållandena blir därmed skev och slutsatserna oklara. Länsstyrelsen föreslår att revisorernas granskning breddas och fördjupas. Detta kan lämpligen göras av den sedan länge aviserade departementsutredningen.

Länsstyrelsen i Södermanlands län kritiserar revisorerna för att ge en obalanserad beskrivning av olika aktörers intressen i den uppdragsarkeologiska verksamheten. En större kunskap om arkeologi skulle ha gett en mer nyanserad framställning. Nu präglas rapporten av en ekonomisk framtöning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län delar i stort revisorernas uppfattning om tillståndet för svensk uppdragsarkeologi och finner revisorernas kritik mot länsstyrelsernas handläggning av arkeologiärenden befogad. Höga arkeologiska kostnader och uteblivna eller banala resultat leder till att förtroendet för den arkeologiska verksamheten minskar.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att rapporten är väl genomarbetad och beskriver organisation och beslutsprocess kring arkeologiska uppdrag på ett bra sätt. Den visar på uppenbara svagheter och oklarheter i den nuvarande hanteringen.

Länsstyrelsen i Skåne län ser rapporten som en bra och översiktlig sammanfattning av uppdragsarkeologins förutsättningar, där svårigheter och svagheter i beslutsgången och i besluten påtalas. Länsstyrelsen anser dock att uppdragsarkeologin har genomgått förändringar i positiv riktning under de senaste åren. De skäl som anförs för att förändra systemet är varken väl genomtänkta eller grundligt motiverade.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att rapporten belyser flera viktiga problemområden inom den uppdragsarkeologiska verksamheten; i synnerhet beslutsprocessen. Länsstyrelsen har föga att erinra mot revisorernas redovisning av rådande förhållanden, men anser att revisorernas överväganden är alltför generaliserande.

Umeå universitet menar att uppdragsarkeologin och dess organisation inte fungerar bra. Förändringar och nya rutiner har inte fungerat som det var tänkt. Slutresultatet motsvarar i många fall inte vad som förespeglats i undersökarnas vetenskapliga program. Den nya kunskap som kommer arkeologin och samhället till godo motsvarar inte på något sätt kostnaderna. Universitetet betonar att fornlämningar i första hand ska skyddas och befarar att forn-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**
Bilaga 2

lämningar kommer att bli en bristvara för framtida forskning och kunskapsutvinning i områden med hög exploatering.

Enligt *Mitthögskolan* har branschen länge känt till de förhållanden och problem som revisorerna pekar på. Mitthögskolan välkomnar flera av förslagen, men menar att revisorerna också lämnat förslag som visar att de inte riktigt förstår sig på branschens inre struktur och villkor.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) anser att revisorerna i flera avseenden uppmärksammat viktiga problem i den uppdragsarkeologiska verksamheten, men att kritiken avser förhållanden och brister som RAÄ i många fall redan har kommit till rätta med eller för närvarande avhjälp. Myndigheten hävdar att kvaliteten inom verksamheten höjts betydligt under senare år. RAÄ efterlyser en konsekvensanalys av revisorernas förslag för fortsatt diskussion. Fokus bör då riktas mot länsstyrelsernas bristande resurser och förhållandet mellan kostnad och kvalitet i de arkeologiska undersökningarna.

Statens historiska museer (SHMM) menar att revisorerna på ett förtjänstfullt sätt pekat på betydande brister, framför allt vad gäller länsstyrelsernas handläggning. Myndigheten saknar emellertid en beskrivning av SHMM:s roll och ansvar i anslutning till uppdragsarkeologin. Vidare menar SHMM att revisorerna borde ha uppmärksammat museernas roll som mottagare av resultaten.

Enligt *Banverkets* uppfattning har formerna och villkoren för upphandling och genomförande av uppdragsarkeologi under lång tid väckt förundran och irritation.

Vägverket påtalar att de tre stegen i den arkeologiska processen inte överensstämmer med de steg som föreskrivs enligt miljöbalken och väglagen. För att klarlägga Vägverkets kunskapsbehov om arkeologiska förhållanden utarbetar verket i mars 2003 en förstudie.

Konkurrensverket anser att rapporten väl beskriver problemen inom uppdragsarkeologin och på ett bra sätt illustrerar att det inte är särskilt meningsfullt att skapa konkurrens om det inte finns ändamålsenliga regler för att vårda konkurrensen.

Malmö Kulturmiljö framhåller att revisorerna borde ha beaktat det senaste decenniets förändringar av uppdragsarkeologin i stället för att hålla kvar vid uppfattningen att anbudsförfaranden ska tillämpas på arkeologi.

Angaria AB har med stort intresse tagit del av rapporten och menar att det är väl känt att branschen är skeptisk till privata aktörer. Enligt Angaria behövs en attitydförändring – inte minst från Riksantikvarieämbetets sida.

Arkeologikonsult AB betonar att uppdragsarkeologin behöver en effektiv fältverksamhet med tydliga mål och vetenskapliga ambitioner. Uppdragsarkeologi ska fokusera på kärnverksamheten – att på bästa möjliga sätt finna bättre och mer ändamålsenliga metoder för att lokalisera fornlämningar och ta bort dem som inte kan bevaras för framtiden.

Jönköpings läns museum menar att revisorerna belyser flera problematiska förhållanden inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Om länsstyrelserna ges utökade resurser och hanterar verksamheten utifrån gällande regler behöver revisorernas förslag inte genomföras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) bekräftar att revisorerna redovisar en verklighetsbakgrund som i allt väsentligt är korrekt. Den rådande situationen är grundligt och neutralt redovisad och förslagen framstår i många avseenden som välgrundade. SAU anser det viktigt att uppdragsarkeologin respekteras av alla sina tre huvudintressenter – exploatör, kulturminnesvård och universitet/högskola. Om revisorernas förslag genomförs skapas en ny och radikalt annorlunda uppdragsarkeologisk struktur, som SAU ser fram emot med glädje.

Svenska Arkeologiska Samfundet menar att revisorerna har välbehövliga kritiska synpunkter på hur uppdragsarkeologin bedrivs, hur länsstyrelserna hanterar ärenden, bristen på konsekvent tillsyn och utvärdering samt Riksantikvarieämbetets dubbla roller. Samfundet anser att det finns en arkeologisk helhet som i stort fungerar bra, men att regelsystem, praxis och arbetsfördelning behöver ses över. Revisorerna har inte funnit någon bra balans mellan olika aktörers intressen, erfarenheter och önskemål inom uppdragsarkeologin.

Västerbottens museum anser att revisorerna gjort en grundlig genomgång av uppdragsarkeologin.

Bohusläns museum menar att revisorerna pekar på flera problem i den uppdragsarkeologiska verksamheten och att rapporten bör ses som startpunkten för en förbättringsprocess. Revisorerna har enligt museets uppfattning inte tillräckligt betonat den viktiga uppgift som består i att förmedla nya kunskaper och resultat till medborgarna.

DIK-förbundet anser att revisorerna har pekat på många brister inom uppdragsarkeologin och att förslagen i många avseenden är bra, men inte tillräckliga. Enligt förbundet är det angeläget att regeringen tar ett samlat grepp om uppdragsarkeologin och lägger fast förutsättningarna för verksamheten. Samtliga aktörers roller och ansvar måste enligt DIK-förbundet klargöras. Det handlar om allt från att säkerställa att länsstyrelsernas myndighetsutövning sker på lika sätt i alla län till att tydliggöra vem som ska bära kostnadsansvaret när det gäller förmedlingen av undersökningarnas resultat.

Föreningen Sveriges länsantikvarier anser att flera viktiga problemområden inom den uppdragsarkeologiska verksamheten belyses i rapporten och att ett fortsatt utredningsarbete är lämpligt för flertalet frågeställningar. Föreningen framhåller att förslagen medför ökade krav på insatser av länsstyrelserna och att en utredning bör analysera frågor om resurs- och kompetensbehov samt kostnaderna för dessa.

Professor Kristian Kristiansen anser att revisorernas granskning är väl genomförd. Han ansluter sig till huvudprinciperna i förslagen, men menar att förutsättningarna för förslagets genomförande bör utredas närmare och att man då även bör ta del av erfarenheter från andra länder.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Intressekonflikter i Riksantikvarieämbetets uppgifter

- Revisorerna föreslog i rapporten att Riksantikvarieämbetets arkeologiska uppdragsverksamhet (UV) skiljs från Riksantikvarieämbetet (RAÄ).

Två av remissinstanserna är negativa till förslaget. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Svenska Arkeologiska Samfundet* anser att Riksantikvarieämbetet även i fortsättningen ska ha egen undersökningsverksamhet. RAÄ:s behov av forskning om den antikvariska verksamheten och uppdragsarkeologins genomförande har inte uppmärksamats tillräckligt. Enligt båda instanserna bör regeringen utreda om RAÄ på ett tydligare sätt kan skilja mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet i arkeologiska frågor. *Svenska Arkeologiska Samfundet* kan dock tänka sig att pröva en stiftelseform för uppdragsverksamheten om det inte går att hitta en godtagbar lösning för alla parter.

Malmö Kulturmiljö anser att förslaget bör utredas närmare. *Vägverket* tar inte ställning i frågan. Övriga remissinstanser är positiva till förslaget.

Enligt *Statskontorets* bedömning bidrar förslaget inte bara till en tydligare myndighetsroll, utan också till ökad rättssäkerhet. Statskontoret bedömer att en bolagisering av uppdragsverksamheten är möjlig. En bolagisering förutsätter att upphandlingsreglerna ändras enligt revisorernas förslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det bör utredas närmare om UV ska bli ett statligt bolag eller kopplas till Statens historiska museum. Även *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att UV:s associationsform bör utredas närmare.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *Föreningen Sveriges länsantikvarier* anser att UV:s nuvarande regionkontor bör bli självständiga enheter. Förutsättningarna för konkurrens ökar om det blir fler undersökare.

Professor Kristian Kristiansen framhåller att Sverige i dag är ledande internationellt på grund av UV:s storlek. Kristiansen anser därför att UV inte bör delas i mindre enheter, utan hållas samman i en självständig organisation – t.ex. en stiftelse med universiteten som huvudman. Ett sammanhållet UV är en förutsättning för kvalitet och ackumulering av överskott för bl.a. teknisk utveckling och kompetensutveckling.

Statens historiska museer anser det angeläget att den omfattande kompetens som UV besitter säkerställs även för framtiden.

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker förslaget, men menar att RAÄ fortsatt kan arbeta med ett samlat ansvar för metodutveckling inom den undersökande arkeologin. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* anser det viktigt att det utvecklingsarbete och kompetenshöjande arbete som UV bedrivit genom sin normgivande roll fortsätter i någon form, även om UV skiljs från RAÄ.

DIK-förbundet förutsätter att UV kommer att kvarstå under statligt huvudmannaskap, kanske ett Statens arkeologiska museum. Det finns enligt förbundet inget som hindrar att UV har kvar sitt uppdrag att vara förebildlig i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Uppsala universitet anser det viktigt att UV skiljs från RAÄ, särskilt om lagen om offentlig upphandling ska införas och om RAÄ ges i uppdrag att auktorisera arkeologer. Renodlade roller för RAÄ skulle enligt *Umeå universitet* innebära att myndighetens tillsyn kan skäras.

Riksantikvarieämbetet anser inte att myndigheten på ett otillbörligt sätt gynnar sin egen utförare. Däremot instämmer RAÄ i att myndighetens dubbla roller i fråga om överinseende och utförande kan leda till otydligheter. Ett avskiljande av UV skulle dock få konsekvenser för bl.a. metodutveckling, förebildlighet och rapportering. Formerna för UV:s verksamhet bör enligt RAÄ utredas skyndsamt så att man därefter kan koncentrera sig på mer väsentliga problem för uppdragsarkeologin.

Konkurrensverket anser det anmärkningsvärt att RAÄ har möjlighet att genom att överklaga länsstyrelsebeslut kan påverka utgången av en anbudstävling till egen fördel – trots att myndigheten inte lämnat det förmånligaste anbudet. Konkurrensverket föreslår att statsmakterna utarbetar en plan för vilken roll staten ska ha som undersökare inom uppdragsarkeologin. Verket ställer sig frågan om det är samhällsekonomiskt optimalt att staten ska vara den största aktören och därtill gå med underskott.

Även *Västerbottens museum* anser att UV har konkurrensfördelar gentemot övriga aktörer bl.a. genom de anbudsgränser som RAÄ har satt.

Enligt *Angaria AB* skulle en uppluckring av monopolet ge förutsättningar för fler aktörer inom uppdragsarkeologin.

Arkeologikonsult AB menar att staten vid valet av ny huvudman för UV måste finna en organisatorisk form som möjliggör att verksamheten förnyas. UV:s verksamhet har de senaste åren, menar Arkeologikonsult, präglats av en akademisering. Trots detta har utvecklingen av den uppdragsarkeologiska verksamhetens metodik kommit på undantag. Även *Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU)* menar att kopplingen mellan ämbetsverk och uppdragsverksamhet har varit kunskapsmässigt hämmande.

Jönköpings läns museum menar att RAÄ:s normgivande roll mycket väl kan fungera hämmande för arkeologins utveckling. Länsstyrelserna bedömer att de dokumentationsmetoder som utvecklats av RAÄ-UV är bättre än andra alternativ.

Västergötlands museum menar att UV:s s.k. spetskompetens är en målsättning snarare än ett faktum. Museet anser att RAÄ centralt ska leda utvecklingen, inte UV. Enligt museets mening bör en statlig arkeologisk uppdragsverksamhet kopplas till Statens historiska museum.

Några remissinstanser kommenterar även museernas olika roller inom uppdragsarkeologin. Enligt *Malmö Kulturmiljö* har revisorerna missuppfattat hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut inom kulturmiljövården. Genom att museet är remissinstans till kommunerna och arbetar tillsammans med länsstyrelsen har museet börjat behandla arkeologiska lämningar redan innan ärendet blir ett arkeologiskt uppdrag. En sådan dialog kan leda till att fornlämningar bevaras i högre grad.

Även *Västergötlands museum* ser det som en fördel att läns museet kan medverka både som remissinstans och som undersökande organisation i samband med ett uppdragsarkeologiskt ärende. Museet anser sig inte behöva

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

tänka företagsmässigt, utan strävar tillsammans med länsstyrelsen medvetet mot en samsyn kring kulturmiljön.

Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att det finns en risk för att de regionala museerna sammanblandar den arkeologiska uppdragsverksamheten och den verksamhet som finansieras via statsbidrag – bl.a. att bistå länsstyrelsen i myndighetsarbetet rörande fornlämningar. För att skärpa styrningen av vad som bör utföras för statsbidraget föreslår länsstyrelsen att statsbidraget slussas via länsstyrelserna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Begränsad konkurrens och begränsad insyn

- Revisorerna föreslog i rapporten att beslutet att undanta uppdragsarkeologi från lagen om offentlig upphandling (LOU) omprövas.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anser att länsstyrelsernas beslut om tilldelning av kontrakt (uppdrag) avseende arkeologiska utredningar och undersökningar *inte* omfattas av undantaget för tjänster som har samband med utövande av offentlig makt enligt artiklarna 45 och 55 i EG-fördraget. Tilldelningen av kontrakt omfattas därmed av EG:s direktiv 92/50/EEG om upphandling av tjänster. NOU:s uppfattning är att EG-fördragets uttryck ”utövande av offentlig makt” bör tolkas mer restriktivt än begreppet myndighetsutövning i svensk rätt. Den arkeologiska undersökarens verksamhet är inte förenad med utövande av offentlig makt i den mening uttrycket har i EG-fördraget. Den undersökare länsstyrelsen förordar enligt kulturminneslagen har inte några särskilda befogenheter utöver vad en undersökare skulle ha som engagerats genom ett privaträttsligt avtal.

Konkurrensverket framhåller att nuvarande regler inte garanterar en rätts-säker behandling av undersökarna. Anbudsgivare som förfördelas vid en upphandling har inga möjligheter att få rättelse. Berörda myndigheter kan sätta konkurrensen ur spel utan att riskera någon påföljd.

Statskontoret anser, liksom *Konkurrensverket*, att revisorernas förslag bör kompletteras med en bestämmelse om att LOU även ska tillämpas vid köp av arkeologiska tjänster mellan två statliga myndigheter. Statskontoret anser att det i samband med att riksdagsbeslutet omprövas bör göras klart vilka delar av den uppdragsarkeologiska processen som ska betraktas som myndighetsutövning.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att dagens system inte tillgodoser behovet av en fungerande konkurrens och instämmer i att beslutet bör omprövas mot bakgrund av EG-rätten. I en bilaga till yttrandet framför länsstyrelsen uppfattningen att det mot bakgrund av EG-domstolens uttalanden är tveksamt om länsstyrelsernas beslut är av sådan art att Sverige har möjlighet att åberopa artikel 66 för att inte behöva tillämpa direktiv 92/50/EEG på upphandling av arkeologiska tjänster. Direktivet tycks ta sikte på situationer där upphandlande enhet (länsstyrelsen) själv sluter kontrakt (med undersökaren). Så är inte fallet inom uppdragsarkeologin. Länsstyrelsen menar att det inte finns något hinder mot att ändå tillämpa LOU på uppdragsarkeologi. Enligt länsstyrelsen är det i de medelstora och mindre undersökningarna som

det kan bli en bättre samstämmighet mellan ambitionsnivå och kostnader. Även *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att de mellanstora uppdragen är mer lämpade för upphandling än de allra största uppdragen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län och *Föreningen Sveriges länsantikvarier* delar revisorernas uppfattning att beslutet att undanta uppdragsarkeologi från LOU bör omprövas mot bakgrund av vad som redovisats i rapporten. *Föreningen Sveriges länsantikvarier* anser dock att det bör utredas vilka konsekvenser en fullständig LOU-tillämpning får för länsstyrelserna, särskilt vad gäller behov av kompetens- och resursförstärkning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att viss konkurrens är bra, men att det vore bättre att länsstyrelserna fick mera resurser. En enhetlig och bättre tillämpning av föreskrifterna kan öka möjligheter till insyn i den arkeologiska processen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att exploatörerna har möjlighet till full insyn.

Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att upphandling i konkurrens har stor betydelse för kostnader, kvalitet och metodutveckling. I stället för att införa LOU förordar länsstyrelsen att RAÄ:s föreskrifter skärps. Ett oeftergivligt krav på att anbudsförfarande bör införas om den beräknade kostnaden överstiger 10 prisbasbelopp. Länsstyrelsen uppger att man under år 2003 ska återuppta arbetet med upphandling i konkurrens.

Länsstyrelsen i Skåne län avstyrker förslaget. Länsstyrelsen menar att RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd är tydliga och användbara. Vissa exploateringsprojekt är hårt tidsbundna och stora ekonomiska värden för exploatören kan stå på spel vid en utdragen beslutsprocess.

DIK-förbundet anser att regeringen måste bestämma sig för om uppdragsarkeologin ska konkurrensutsättas fullt ut eller inte. Om den ska konkurrensutsättas måste LOU tillämpas även vid köp mellan myndigheter inom samma rättssubjekt. DIK-förbundet anser det självklart att länsstyrelserna ska skriva tydliga kravspecifikationer och motivera valet av undersökare, men tror inte att LOU kan rätta till det som i grunden är en resursfråga.

Uppsala universitet, Umeå universitet och *Mitthögskolan* är positiva till en omprövning av beslutet. *Umeå universitet* anser det väsentligt att universiteten ingår i organisationen för uppdragsarkeologi enligt revisorernas förslag om LOU ska införas. Ansvar för upphandling skulle då inte behöva läggas på exploatörerna. *Mitthögskolan* har sett exempel på att upphandlingar i konkurrens driver fram bättre resultat och rapporter till samma eller lägre kostnader.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) anser att bristen på konkurrens inte är ett stort problem. RAÄ hänvisar till statsmakternas uttalande att det inte är önskvärt med konkurrens som riskerar att slå ut den uppdragsarkeologiska verksamhet som är knuten till regionala museer. Myndigheten befarar att en tillämpning av LOU medför höjda administrativa kostnader och en onödig tidsutdräkt för exploatörerna. Enligt RAÄ:s uppfattning är det ett större problem att framför allt länsstyrelserna inte får tillräckliga resurser för tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Statens historiska museer (SHMM) avstyrker förslaget med hänvisning till att revisorerna inte presenterat några nya uppgifter i sak som motiverar en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

omprövning. SHMM anser dock att det mot bakgrund av revisorernas analys av RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd samt länsstyrelsernas bristande tillämpning av gällande upphandlingsregler finns skäl att överväga hur regeringens intentioner bättre kan förverkligas.

Banverket framhåller att revisorernas iakttagelser av bl.a. begränsade möjligheter till insyn vid upphandling av arkeologi, ofullständiga beslutsunderlag och bristande tillsyn stämmer väl med Banverkets praktiska erfarenheter. Banverket ställer sig bakom revisorernas samtliga förslag, vilka kommer att bidra både till effektivitet i upphandlingen och kvalitet i genomförandet.

Vägverket konstaterar att det finns stora brister vid dagens anbudsförfaranden. Det är av stor betydelse för Vägverket att kostnader för arkeologi, liksom andra kostnader i samband med vägbyggen, reduceras utan att kvaliteten äventyras. Kostnaden för arkeologiprocessens första två steg motiverar oftast inte ett anbudsförfarande enligt nuvarande regler. Samtidigt har den undersökare som anlitats i första steget fått ett försteg inför upphandlingen av slutundersökningen. Oberoende av om revisorernas förslag genomförs förordar Vägverket att upphandling i konkurrens görs redan i tidiga skeden av arkeologiprocessen.

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) anser att förslaget att införa LOU bör hållas samman med förslaget att ge exploitörer ansvar för upphandling. En av de mest angelägna frågorna för ett reformerat system blir att värdera anbud med hänsyn till både ekonomiska och vetenskapliga aspekter.

Även *Angaria AB* och *Arkeologikonsult AB* tillstyrker förslaget. Arkeologikonsult AB menar att det nu finns en möjlighet att rätta till lagändringen 1997, utan att frågan prövas av EG-domstolen. Enligt företagets uppfattning har RAÄ inte haft förmåga att styra länsstyrelsernas verksamhet i enlighet med gällande föreskrifter till kulturminneslagen.

Wallin kulturlandskap och arkeologi anser att konkurrensen och insynen i den arkeologiska processen måste öka, men att en anpassning till LOU inte är önskvärd. En möjlighet att öka konkurrensen om de mindre uppdragen är att länsstyrelserna rutinmässigt skickar uppdragen på remiss till flera undersökare och på detta sätt får in alternativa undersökningsplaner.

Bohusläns museum ifrågasätter förslaget och menar att ett upphandlingsförfarande enligt LOU kräver mycket tid och resurser eftersom majoriteten av de arkeologiska uppdragen är små (under 25 000 kr). Museet menar också att det är svårt att bedöma hur mycket kunskapsproduktionen får kosta och vem som ska göra denna bedömning.

Jönköpings läns museum anser förslaget mindre lämpligt eftersom branschen skulle behöva förändra hela sitt synsätt. Museet förordar att nuvarande regler tillämpas i högre grad. Samtidigt menar museet att en positiv effekt av revisorernas förslag skulle vara att "lagt bud ligger". Länsstyrelsen skulle då inte kunna besluta om en lägre kostnad för det arkeologiska arbetet än vad museet angett i sin undersökningsplan – ett förfarande som i dag ofta används.

Svenska Arkeologiska Samfundet anser, liksom *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, att samarbete ger bättre förutsättningar än konkurrens för att bygga

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

upp och sprida kunskap. Upphandling kan möjligen hålla nere de synliga kostnaderna, men ska vägas mot att länsstyrelsens handläggning är resurskrävande. Förbättrad insyn och utvidgad kontroll över uppdragsverksamheten medför ökade krav på länsstyrelserna, vilket till stor del är en fråga om resurser – både ekonomiska och vetenskapliga.

Västergötlands museum anser att det är fel att utsätta kunskapsuppbyggnad för konkurrens. Enligt museet leder konkurrens till sämre kvalitet och högre pris. Med ett upphandlingsförfarande blir det svårt att väga kostnader och vetenskaplig kvalitet mot varandra.

Malmö Kulturmiljö ser inte att arkeologin skulle ha något att vinna på konkurrens. Det vetenskapliga värdet av arkeologiska undersökningar måste vara utgångspunkten – även om det är svårt att bedöma och svårt för en uppdragsgivare att få insikt i. *Malmö Kulturmiljö* menar att undersökarnas kontinuitet i arbetet ger de bästa förutsättningarna för att kunna bedöma tid, kostnader, ambitionsnivå och vetenskapligt värde för en undersökning. Berörda parter får insyn i det arkeologiska arbetet genom de arkeologiska rapporterna. Insyn i hur beslut fattas får man genom länsstyrelsernas beslut.

Flera remissinstanser framhåller att villkoren för de arkeologiska undersökarna skiljer sig åt och att det är viktigt att detta uppmärksammas och åtgärdas, om man vill åstadkomma bättre konkurrens. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Bohusläns museum*, *DIK-förbundet* och *Wallin kulturlandskap och arkeologi* nämner i detta sammanhang de olika momsregler som gäller för undersökarna. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* beklagar att både momsregler och sekretessregler (skyddande av affärsverksamhet) ensidigt gynnat RAÄ-UV.

Bohusläns museum och *DIK-förbundet* framhåller att flertalet undersökare begränsas geografiskt antingen av egna stadgar eller kommunallagen. *Vägarverket* menar att ett sätt att öka konkurrensen inom uppdragsarkeologin är att ge museerna möjlighet att verka utanför den egna kommunen eller regionen. En annan väg kan vara att stimulera teknikkonsulterna att bredda sitt utbud av tjänster till att även omfatta arkeologi.

Konkurrensverket anser att det saknas riktlinjer för vilken roll universitet och högskolor ska ha inom uppdragsarkeologin. Om universitet och högskolor ska verka som undersökare bör det ställas krav på särredovisning av kostnader och uppföljning av det ekonomiska utfallet i verksamheten. Vidare menar verket att staten bör ställa krav på att de regionala museer som bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet redovisar hur statsbidraget använts. Varken utbildningsanslag eller statsbidrag ska användas för att subventionera arkeologiuppdrag. Därför måste den uppdragsarkeologiska verksamheten ha egen resultatredovisning.

Kostnadskontrollen brister

- Revisorerna föreslog i rapporten att exploatörer ges ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Banverket, Vägverket, Konkurrensverket, Arkeologikonsult AB, Societas Archaeologica Upsaliensis, DIK-förbundet och professor Kristian Kristiansen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att exploatörer måste ges skyldighet att tillämpa LOU så att inte undersökare tillhörande samma rättssubjekt gynnas. Länsstyrelserna måste också bli bättre på att sätta en realistisk ambitionsnivå för undersökningar där kunskapspotentialen är begränsad.

Societas Archaeologica Upsaliensis anser att exploatörernas roll behöver stärkas och legitimeras. Revisorernas förslag kommer att innebära att uppdragsarkeologin respekteras av alla sina tre huvudintressenter – exploatör, kulturminnesvård och universitet/högskola.

Vägverket framhåller att verket har en väl utvecklad upphandlingsverksamhet. Länsstyrelserna saknar resurser och har även begränsad erfarenhet av upphandling. Vägverket kommenterar även kostnadsansvaret och menar att verket inte bör belastas med kostnader för utgrävningar som görs utanför det område som tas i anspråk för den blivande vägen. Exploatören bör inte heller bekosta det vetenskapliga arbetet för att lägga in en ny pusselbit i det stora historiska pusslet. Vägverket anser det heller inte vara exploatörens ansvar att stå för de regionala museernas kunskapsuppbyggnad.

Borlänge kommun framhåller att även kommunerna har bekostat omfattande arkeologiska undersökningar som i vissa fall aldrig rapporterats och sannolikt inte heller efterfrågats. Kommunen påtalar att man ännu inte fått tillgång till någon förteckning över de fornminnesobjekt som tillkommit efter Riksantikvarieämbetets inventering år 1991. Fornminnesinformation behövs för att man ska kunna ta hänsyn till fornlämningar i planarbeten, bygglövsprövningar och fastighetsärenden.

Arkeologikonsult AB tror att förslaget kommer att leda till att de arkeologiska uppdragen utsätts för en tydligare prövning i flera led. Länsstyrelserna bör fokusera på sin kärnverksamhet – fatta beslut, utarbeta kravspecifikationer, svara för uppföljning och kontrollera att uppdragen genomförs och rapporterats. Utifrån kravspecifikationer kan exploatörer genomföra en upphandling i samråd med länsstyrelsens expertkompetens.

Professor Kristian Kristiansen uppger att exploatörerna upphandlar arkeologi i flera stora länder. Detta kräver dock att RAÄ och länsstyrelserna stärks för att säkerställa kvalitet och kompetens i förhållande till pris – bl.a. i form av tydliga upphandlings- och metodkriterier. Kristiansen befarar att endast stora exploatörer kan klara upphandlingskravet, t.ex. genom att anlita arkeologiska konsulter för uppgiften.

Länsstyrelserna i Uppsala län, Kronobergs län, Gotlands län och Skåne län avstyrker förslaget med hänvisning till att upphandling av arkeologiska tjänster är en del av länsstyrelsernas myndighetsutövning. Länsstyrelsen i Uppsala län menar att en exploatör inte kan fatta beslut som innebär myndighetsutövning. Länsstyrelsen i Skåne län uppger att länsstyrelsen granskar undersökarens förslag till kostnader för projektet och att den kostnad som anges i beslutet är en maximal kostnad. Undersökaren ansvarar sedan för att beslutet följs.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Föreningen Sveriges länsantikvarier anser att exploatörerna inte ensidigt kan ges ansvaret att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar eftersom upphandlingen är en del av myndighetsutövningen. I stället är ett samarbete mellan exploatör och länsstyrelse i upphandlingsförfarandet att föredra. Detta skulle kunna ske i samråd med arkeologiska rådgivare som länsantikvarierna så gott som enhälligt efterlyser som stöd.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att förslaget syfte är gott. Länsstyrelsen tror dock inte att fler fornlämningar kommer att bevaras genom att exploatörerna ges ansvaret för upphandling.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att förslaget fördelar är att länsstyrelsernas tillsynsroll kan renodlas och att exploatörernas förståelse för och delaktighet i kulturmiljöarbetet kan öka. Exploatörerna anses dock redan i dag ha möjlighet att påverka valet av undersökare och lämna synpunkter på kostnadsberäkningar. En nackdel med förslaget är att länsstyrelsens helhetsperspektiv, kontinuitet och kostnadskontroll riskerar att gå förlorad.

Mitthögskolan hävdar att upphandling av större och viktigare undersökningar bör ske i samråd mellan exploatören, den vetenskapliga ledaren och länsstyrelsen. Den vetenskapliga ledaren ska ha inflytande över kravspecifikationen och upprättandet av undersökningsplaner. Vidare måste den vetenskapliga ledaren vara delaktig i urvalsprocessen om de arkeologiska resultaten ska kunna användas i forskningen.

Umeå universitet menar att uppdragsarkeologin är i behov av effektivisering och kostnadskontroll, men att detta kan åstadkommas utan att exploatörerna ges ansvaret för upphandlingen. Länsstyrelsernas kravspecifikationer och tillsyn anses inte vara tillräckliga för att bevaka kvalitetsaspekterna. En positiv effekt av förslaget kan vara att exploatörer får större förståelse för det arkeologiska uppdraget.

Uppsala universitet menar att exploatörer sannolikt väljer det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Det finns därmed risk för att vetenskapliga och allmänhistoriska intressen inte beaktas tillräckligt. Om förslaget genomförs får universiteten en viktig uppgift. Samtidigt måste de auktoriserade undersökarna ha hög vetenskaplig kompetens.

Jönköpings läns museum ser en risk för att exploatörerna kommer att välja anbudet med de lägsta kostnaderna och att kvaliteten därmed blir lägre. Revisorernas förslag kan dock medföra att länsstyrelsen fråntas sin ofta utnyttjade möjlighet att besluta om lägre kostnader än vad undersökaren angivit i undersökningsplanen.

Riksantikvarieämbetet befärar att priskonkurrens prioriteras och att kvaliteten urholkas, även om länsstyrelsen formulerar kravspecifikationen. Förslaget skulle kräva att exploatörerna besitter arkeologisk kunskap och att de även får ta ansvar för fördyringar av ett uppdrag utöver beslutade kostnader – något som staten i dag ansvarar för. RAÄ betonar att det är samhället som efterfrågar arkeologiska resultat, varför länsstyrelserna har en stark roll som beställare och granskare av kostnader och kvalitet.

Även *Statens historiska museer (SHMM)* anser att valet av undersökare fortsatt ska ligga på länsstyrelserna; detta för att säkra en hög vetenskaplig ambitionsnivå. Revisorernas förslag skulle sannolikt innebära en betydande

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

belastning och ökade kostnader för i första hand små och medelstora arbetsföretag. Enligt SHMM måste dock exploatörernas intresse av kostnader och insyn i beslutsprocessen tillvaratas på ett bättre sätt. Regelverket måste förbättras och kraven på länsstyrelserna skärpas vad gäller tillämpning av upphandlingsliknande förfarande, uppföljning och tillsyn.

Angaria AB och *Malmö Kulturmiljö* avstryker förslaget. *Malmö Kulturmiljö* menar dock att det vore en fördel om kostnaderna kan göras tydligare för exploatören. Det vore också positivt om det kan klargöras vilka kostnader som faktiskt ska åvila exploatören.

Svenska Arkeologiska Samfundet och *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser båda att exploatörerna inte kan bedöma det arkeologiska innehållet i anbudet. De offentliga huvudmännens kulturpolitiska engagemang och målsättningar garanterar att undersökningarna utförs med kulturmiljövårdens och den arkeologiska forskningens bästa för ögonen. För ökad insyn i beslutsprocessen, tydligare kravspecifikationer, tillsyn och utvärdering krävs mer resurser till RAÄ och länsstyrelserna och en strategi för hur personalens vetenskapliga kompetens upprätthålls.

Västerbottens museum anser att kulturarvet inte får bli en handelsvara, där ekonomi misstänks gå före kvalitet. En tidig dialog, kravspecifikationer, utrednings- och undersökningsplaner bör ge exploatörer god insyn.

Västergötlands museum menar att exploatörerna redan har incitament att ompröva sina planer i ett tidigt skede, men att det i praktiken inte alltid är möjligt att undvika fornlämningar. Museet anser att länsstyrelserna i stället bör få ökade anslag.

Bohusläns museum anser att förslaget kräver att länsstyrelserna tar ett ökat ansvar genom att bättre formulera kraven för de arkeologiska undersökningarna, gärna i samarbete med universitet och högskolor, samt följa upp resultaten. Detta kräver mer resurser till länsstyrelserna.

DIK-förbundet anser förslaget rimligt under förutsättning att länsstyrelserna får ett avgörande inflytande och vetorätt samt tillräckliga resurser för uppgiften. En granskning av anbudet mot kravspecifikationen kan göras innan exploatören utser undersökare eller efter det att exploatören gjort sitt val. I vilken utsträckning små exploatörer kan och vill sköta upphandlingen och om förslaget leder till kostnadsbesparingar bör bli föremål för analys.

Wallin kulturlandskap och arkeologi anser att exploatörerna varken har kompetens eller motiv att upphandla arkeologi. Samtidigt framhåller Wallin att privata, kommunala och statliga exploatörer har visat ökat intresse för företagets tjänster. Wallin ser gärna att exploatörerna inte godkänner fakturering av rapportkostnader innan rapporten är klar.

Kraven på kompetens är höga

- Revisorerna föreslog i rapporten att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) får i uppdrag att auktorisera arkeologer.

Statskontoret, Uppsala universitet, Banverket, Konkurrensverket och *professor Kristian Kristiansen* tillstyrker förslaget utan närmare kommentarer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Vägverket framhåller att auktorisation av utförare skulle underlätta värderingen av anbud. En förutsättning är dock att antalet auktoriserade utförare inte blir alltför begränsat.

Enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län* kan en auktorisation tydliggöra vilka krav som ska ställas på utbildning och erfarenhet. Länsstyrelsen anser att förslaget bör utredas närmare.

Även *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att förslagets syfte är bra, men att det bör utredas närmare. Länsstyrelsen ifrågasätter om Riksantikvarieämbetet är bäst lämpat att genomföra auktorisationen. Länsstyrelsen förordar en framtida branschorganisation för en sådan uppgift.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ser endast fördelar med ett system med auktoriserade arkeologer. Länsstyrelsen framhåller dock att kravet på regional kompetens inte kan avfärdas på de grunder revisorerna anfört.

Umeå universitet menar att ett auktorisationsförfarande förutsätter att det finns detaljerade kriterier och konsensus i arkeologsamhället för hur auktorisationen ska organiseras och följas upp. En bred arkeologisk kompetens bör vara utslagsgivande för auktorisation. Regional kompetens ska tas till vara, men måste balanseras mot behovet av ett övergripande nationellt och kanske även internationellt vetenskapligt perspektiv på förhistorien. Umeå universitet ifrågasätter om RAÄ har kompetens och förtroende för att ensam utfärda auktorisationen.

Även *Mitthögskolan* invänder mot att RAÄ ensamt ska ansvara för en auktorisation. Myndighetens syn på fältarbete är inte den enda. Mitthögskolan förordar att en certifieringsgrupp utses med representanter från universitet och högskolor, RAÄ, läns museer och privata företag. Gruppen bör utfärda certifikat till arkeologer med kompetens och erfarenhet av att leda och genomföra arkeologiska uppdrag.

Angaria AB ser att det kan finnas behov av en auktorisation, men menar att auktorisationen bör utfärdas av företrädare för universitet och högskolor samt de olika aktörer som bedriver uppdragsarkeologi. Angaria AB är tveksamt till att en auktorisation ska gälla arkeologer i allmänhet. Höga krav bör ställas särskilt på undersökningsledare.

Arkeologikonsult AB påtalar att frågan om auktorisation är komplicerad och förordar att den utreds utifrån ett europeiskt perspektiv. Om europeiska auktorisationsmyndigheter ställer olika krav kan detta komma att hämma den fria rörligheten inom EU. Arkeologikonsult betonar att en auktorisation måste kunna utfärdas snabbt, exempelvis när en undersökare vill anlita en undersökningsledare från ett nordiskt grannland.

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) anser att auktorisation på sikt bör kopplas till en universitetsutbildning – exempelvis en magisterexamen – förenad med praktik- eller AT-tjänst på auktoriserat grävföretag, föremålsvårdande museum, förmedlande museum och länsstyrelse. Auktorisationen bör ses som en fråga om både utbildnings- och företagskvalitet.

Svenska Arkeologiska Samfundet instämmer i uppfattningen att det ska ställas höga krav på uppdragsarkeologer, men ser inte att kompetensen nödvändigtvis ökar genom att aktörskretsen vidgas. Samfundet menar att det är oklart om det är fältarkeologerna eller företagen som bör auktoriseras. En

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

utfärdad auktorisation kan behöva omprövas allt eftersom arkeologin utvecklas vetenskapligt, tekniskt och applikationsmässigt.

DIK-förbundet anser att förslaget är intressant och bör utvecklas. Förbundet ser helst att företrädare för branschen tillsammans analyserar och diskuterar förutsättningarna för och finansieringen av en auktorisation. Frågor som bör diskuteras är vilka meriter som ska ligga till grund för en auktorisation och vilka arkeologer som ska auktoriseras – alla arkeologer, arkeologer verkssamma inom uppdragsarkeologin eller endast undersökningsledare.

Västerbottens museum är positivt till förslaget, men menar att det måste specificeras. Bedömningen av vilka personer som är lämpliga och kompetenta att utföra arkeologiska uppdrag utförs bäst av de regionala aktörerna inom uppdragsarkeologin.

Föreningen Sveriges länsantikvarier anser att RAÄ och länsstyrelserna gemensamt bör stå för ett auktorisationsförfarande, vars former bör utredas närmare. Föreningen framhåller att länsstyrelserna redan i dag ska begära en redovisning av undersökarens samlade arkeologiska kompetens och ställa krav på enskilda arkeologers erfarenhet och kompetens.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser inte att enskilda arkeologer ska auktoriseras. RAÄ kan däremot få i uppdrag att auktorisera arkeologiföretag. Företagen kan förändras vad gäller organisation och vetenskaplig kompetens. Vad gäller de institutionsanknutna undersökarna anser länsstyrelsen att det är upp till dessa att fastställa krav för deltagande i undersökningarna.

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker förslaget och menar att länsstyrelserna fortsättningsvis ska pröva undersökarnas lämplighet och kompetens. Om ett nationellt auktorisationsförfarande införs bör detta riktas mot undersökande organisationer, inte mot enskilda arkeologer. Länsstyrelsen menar att det är viktigt att då även utreda om ett nationellt auktorisationsförfarande är konkurrenshämmande och strider mot EU-regler.

Länsstyrelsen i Skåne län ifrågasätter behovet av auktorisation. Om auktorisation införs bör den utfärdas för de undersökande organisationerna.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län gör bedömningen att inte bara enskilda arkeologer, utan också de undersökande institutionernas kompetens, organisation och erfarenhet är av betydelse. I dag gör länsstyrelsen en sådan prövning i samband med val av undersökare.

Västergötlands museum och *Bohusläns museum* förordar auktorisation av undersökande organisationer framför enskilda personer. *Bohusläns museum* framhåller att det utöver arkeologernas skicklighet krävs institutionell kompetens för att hantera stora undersökningar organisatoriskt och administrativt. Fältarkeologer i arbetsledande ställning bör ha arbetat länge på samma institution och vara förtrogna med regionen.

Enligt *Jönköpings läns museum* skulle ett auktorisationssystem medföra kostnader för RAÄ. Bättre vore att länsstyrelserna får stöd i sina bedömningar av undersökarnas lämplighet och kompetens. Om auktorisation införs vore det enligt museets mening lämpligare att auktorisera undersökande organisationer och företag än enskilda arkeologer.

Riksantikvarieämbetet förordar nuvarande ordning där länsstyrelserna i varje enskilt ärende bedömer en undersökares lämplighet med hjälp av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd. En enskild arkeologs specifika kompetens garanterar inte att ett arkeologiföretag uppfyller kraven på lämplighet och kompetens för ett visst uppdrag.

Statens historiska museer (SHMM) avstyrker förslaget och menar att ett auktorisationssystem skulle innebära ökade kostnader och administration. Länsstyrelserna har ändå det avgörande inflytandet över hur och av vem en undersökning ska genomföras. Krav på ekonomi och adekvat utrustning kan enligt SHMM knappast beaktas vid ett auktorisationsförfarande.

Malmö Kulturmiljö anser att förslaget är oklart och menar att revisorerna inte har beaktat relationen mellan den enskilde arkeologens anställning och arbetsgivarens ansvar. Förslaget bör enligt Malmö Kulturmiljö utredas.

Wallin kulturlandskap och arkeologi anser att länsstyrelsernas erfarenheter av de olika undersökarna bör vara tillräckligt. Wallin menar att det med hänsyn till Riksantikvarieämbetets skeptiska inställning till privata undersökare är tveksamt om myndigheten är lämpad att utfärda auktorisation.

Det saknas aktiva mottagare av resultaten

- Revisorerna föreslog i rapporten att stora eller viktiga uppdragsarkeologiska undersökningar leds av universitet och högskolor.

Statskontoret, Konkurrensverket och Banverket tillstyrker förslaget, men har inte kommenterat det närmare.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till förslaget och har i större projekt även sökt stöd från universiteten. Om kostnaderna för universitetens medverkan ska rymmas inom ramen för universitetens ordinarie verksamhet eller belasta exploatörerna bör utredas närmare.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är positiv till grundtanken i förslaget och menar att relationen mellan parterna i den ”nya” organisationen för uppdragsarkeologi måste klargöras genom fortsatt utredningsarbete. Till exempel bör frågor om ansvar, huvudmannaskap, kostnader och resurser klargöras. Länsstyrelsen framhåller att även den antikvariska sektorn är en huvudmottagare av resultaten, vid sidan av universitet och högskolor. Exempelvis producerar länsstyrelsen kunskapssammanställningar, tematiska foldrar och informationsskyltar, vilket kan ses som en form av bearbetning och förmedling av de arkeologiska resultaten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län ser gärna att referensgrupper med universitetsforskare knyts till och bekostas av projekten i högre grad än för närvarande, men att universiteten inte nödvändigtvis måste leda projekten. Länsstyrelsen framhåller att de arkeologiska undersökarna ofta hänvisar till att undersökningarna har hög vetenskaplig potential, men att resultaten inte alltid motsvarar förväntningarna.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har svårt att se hur en formellt styrande och ledande roll för universitet och högskolor ska fungera. Redan i dag använder länsstyrelsen vetenskapliga rådgivare, diskussions- och samarbetspartner som stöd i arbetet med arkeologiska uppdrag. En sådan samverkan skulle enligt länsstyrelsen kunna utvecklas.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att förslaget är otydligt. Länsstyrelsen förordar en utveckling av RAÄ:s tidigare projekt "Uppdragsarkeologi och forskning". Enligt länsstyrelsen är forskarsamhället, inte bara universitet och högskolor, huvudmottagare av uppdragsarkeologins resultat. De uppdragsarkeologiska resultaten är inte så dåligt utnyttjade av universiteten som revisorerna framhåller.

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker revisorernas förslag, men menar att forskare från universitet och högskolor ska beredas möjlighet att mera aktivt ingå i uppdragsarkeologiska projekt. Detta kan åstadkommas genom att förbättra förutsättningarna för samarbete, liknande RAÄ:s tidigare projekt "Uppdragsarkeologi och forskning".

Länsstyrelsen i Skåne län avstyrker förslaget och anser att det är de uppdragsarkeologiska undersökarna som genom egen forskning ska producera ny kunskap. Universitetens forskare är i huvudsak lärare med begränsad tid till egen forskning. Länsstyrelsen förordar att tillfälliga referensgrupper även fortsättningsvis ska tillsättas.

Uppsala universitet tillstyrker förslaget, men anser att det bör kompletteras och utredas närmare. Bland annat anser Uppsala universitet att universiteten ska bestämma vilka forskare som ska utses som vetenskapliga ledare, att ledare ska utses till alla exploateringsgrävningar och att ersättning ska utgå. Forskare bör delta i upphandlingsprocessen och i arkeologiska fältprojekt från start. Även forskare från andra länder bör ges möjlighet att medverka på samma villkor. Medel till verksamheten bör omfördelas från RAÄ och länsstyrelserna till universiteten.

Umeå universitet instämmer i revisorernas analys och menar att förslaget är helt i linje med verksamheten och ambitionerna för ämnet arkeologi vid Umeå universitet. Förslaget förutsätter dock att medel skjuts till då det i dag inte finns någon koppling mellan universitetens samverkansuppdrag och ett deltagande i uppdragsarkeologin. Universitetet tror att permanenta tjänster, liknande forskningskoordinatorerna i projektet "Uppdragsarkeologi och forskning", vore det bästa för uppdragsarkeologin.

Mitthögskolan anser att förslaget är bra. Förslaget kräver dock att de arkeologiska institutionerna prioriterar samverkansuppdraget. Mitthögskolan påtalar att vissa regler som omgärdar uppdragsarkeologin, t.ex. vad gäller exploatörens kostnadsansvar, leder till kunskapsförstörelse. Exploatörerna kan inte debiteras för undersökningar som ligger utanför den exploaterade ytan, även om det finns starka vetenskapliga motiv för att utvidga undersökningsområdet. Undersökningar som begränsas på detta sätt är oftast helt meningslösa och kan ses som en av förklaringarna till att uppdragsarkeologin inte blir attraktiv för forskarvärlden.

Riksentikvarieämbetet menar att förhållandet mellan uppdragsarkeologin och forskningen är en nyckelfråga i verksamheten. RAÄ delar revisorernas uppfattning att uppdragsarkeologin bör knytas närmare forskningen, men anser att man inte kan göra en åtskillnad mellan universiteten och undersökarna i vetenskapligt hänseende. Undersökarnas vetenskapliga kompetens har höjts det senaste decenniet. Den huvudsakliga metodiska och vetenskapliga kompetensen vad gäller genomförande av stora undersökningar finns hos

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

undersökarna. RAÄ framhåller att forskningen inte är den enda målgruppen för uppdragsarkeologiska resultat. Verksamheten ska leda till en kunskapsuppbyggnad som ytterst ska komma medborgarna till del. Resultatredovisningen måste därför anpassas till detta övergripande syfte. De grundläggande orsakerna till eftersläpningar i rapporteringen har enligt RAÄ avhjälpats under 1990-talet.

Statens historiska museer (SHMM) avstyrker förslaget med hänvisning till att det är oklart formulerat. Att leda den vetenskapliga inriktningen på det arkeologiska fältarbetet och samtidigt vara rådgivare och ett stöd åt länsstyrelsen anser SHMM vara oförenliga uppgifter. Deltagandet från universitet och högskolor sker lämpligen genom representation i olika styr- eller referensgrupper, som stöd för länsstyrelsens beslut om kravspecifikation eller i samband med utvärderingar av undersökningsplaner och rapporter.

Vägverket begär en ordentlig genomlysning av förslaget innan det förverkligas. Verket anser det oklart vad som avses med vetenskaplig ledning och vilka konsekvenser, i form av tid och kostnader, förslaget får för exploitören.

Borlänge kommun anser att den arkeologiska dokumentationen varken är lättillgänglig eller överblickbar för kommunala organ och kommunens invånare. Därför borde staten avsätta resurser till vetenskapliga analyser och sammanställningar för att utveckla och klargöra vad utgrävningarna har tillfört de kulturhistoriska kunskaperna.

Malmö Kulturmiljö ifrågasätter om en vetenskaplig ledare både kan utforma de vetenskapliga frågeställningarna och utvärdera desamma. Forskningskompetensen är god hos de större undersökarna, som måste bedriva forskning för att kunna utföra sitt uppdrag. Undersökarna har även till uppgift att bearbeta resultaten vidare eller förmedla dem till andra. Detta görs genom rapporter och andra skrifter samt genom utställningar och föredrag. Enligt Malmö Kulturmiljö finns aktiva mottagare av resultaten bland doktorander vid universitetens arkeologiska institutioner eller anställda hos någon uppdragsarkeologisk undersökare.

Angaria AB anser det självklart att infoga pågående forskning i uppdragsarkeologin, särskilt när det gäller länsstyrelsernas formulering av kravspecifikationen. Universitet och högskolor bör i högre grad aktivt bidra med vetenskaplig kompetens och beredas möjlighet att delta i processen på ett tidigt stadium.

Arkeologikonsult AB tillstyrker i princip förslaget, men menar att universitetens ledaransvar inte behöver regleras. Nya nätverk och mer ändamålsenliga relationer mellan arkeologins olika företrädare och universitet och högskolor kan uppstå om revisorernas övriga förslag genomförs. Arkeologikonsult menar att det finns ekonomiska och organisatoriska oklarheter i förslaget.

Jönköpings läns museum är positivt till att forskare från universiteten ska fungera som stöd åt länsstyrelserna. Det nedlagda projektet med forskningskoordinatorer kan permanentas. Däremot menar museet att universitet och högskolor saknar erfarenhet, kapacitet och organisation för att klara av större uppdragsarkeologiska undersökningar. Museet betonar att forskning även bedrivs utanför universitet och högskolor och att åtskilliga undersökare besit-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

ter hög vetenskaplig kompetens. Vidare vänder museet sig mot att revisorerna inte betraktar allmänheten som en målgrupp för arkeologiska resultat annat än i form av utställda fynd.

DIK-förbundet jämför revisorernas förslag med det nedlagda projektet med forskningskoordinatorer och anser att förslaget kan vara värt att pröva. Det bör klargöras hur universitetens medverkan ska finansieras. DIK avvisar dock förslaget om det innebär att universiteten ska leda undersökningarna. Förbundet understryker att de arkeologer som är verksamma inom uppdragsarkeologin har hög vetenskaplig kompetens. DIK förespråkar ett utökat samarbete mellan universitet/högskolor och museer/institutioner.

Föreningen Sveriges länsantikvarier anser att forskare vid högskolor och universitet i högre utsträckning än tidigare bör delta i uppdragsarkeologiska projekt. Arkeologiska rådgivare samt ett återinförande av forskningskoordinatorer vore viktiga länkar mellan universitetsvärlden och övriga aktörer. Utvecklade samarbetsformer är dock viktigare än olika former av huvudmannaskap.

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) tror att ett system enligt revisorernas förslag skulle kräva noggrant samråd mellan universitet/högskola, länsstyrelse och RAÄ. SAU påtalar att det inte är möjligt att ålägga en universitetsanställd forskare att inom sin tjänst utföra sådana uppdrag ens om man ger universitetet lönekomensation. Det är också tveksamt om uppdragen skulle bli tillfredsställande genomförda under sådana förutsättningar.

Professor Kristian Kristiansen menar att universiteten och de arkeologiska institutionerna bör ha en vetenskaplig roll, men att det inte är förenligt med deras uppdrag att ha direkt ansvar för uppdragsarkeologi – ekonomiskt och organisatoriskt – på institutionsnivå.

Västerbottens museum ser positivt på ett vetenskapligt samarbete med forskarinstitutioner i den mening att länsstyrelsen informerar och rådgör med universiteten. Däremot anser museet att formuleringen ”leds av” kan skapa konflikter mellan en vetenskaplig ledare och en fältarbetsledare om båda har hög forskarkompetens.

Bohusläns museum är positivt till att länsstyrelserna i samarbete med universitet och högskolor formulerar krav för de arkeologiska undersökningarna samt utvärderar resultaten. Även *Västergötlands museum* menar att förslaget är bra om ledningen eller styrningen från universiteten knyts till länsstyrelsen. Att göra forskningsprojekt av exploateringsundersökningarna kommer dock att innebära att insynen minskar och tillgängligheten till fynden begränsas innan rapporterna publicerats. Museet poängterar att personal som är knuten till länsmuseumnas uppdragsverksamhet i många fall har en egen pågående forskning. Genom att en stor del av den arkeologiska kunskapsuppbyggnaden är slumpmässig är det ofta svårt att peka på en aktiv mottagare av de enskilda resultaten. Det betyder emellertid inte att det inte finns ett intresse från allmänheten och universiteten. Västergötlands museum menar vidare att en gallring av det arkeologiska materialet kommer att försvåra för framtida forskning. Arkeologiskt massmaterial har stor forskningspotential och utnyttjas av forskningen. Att det finns tusentals yxor av samma typ är inte detsamma som att det finns tusentals kopior av arkivhandlingar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Svenska Arkeologiska Samfundet menar att revisorerna uttrycker en övertro på universitetsforskarens generella kompetens och samtidigt nedvärderar uppdragsarkeologers. Samfundet menar att stora externa uppdragsarkeologiska projekt inte kan förläggas till universiteten och att de knappast är lämpade som prispressare. Samfundet och *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det i praktiken är undersökarna som kan ses som mottagare av resultaten, men att det är ett problem att resultaten inte når ut till forskarna tillräckligt snabbt. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar också att det behövs en strategi för hur man upprätthåller personalens vetenskapliga kompetens vid länsstyrelserna.

Wallin kulturlandskap och arkeologi ser gärna ett ökat samarbete mellan forskningsarkeologi och uppdragsarkeologi. Wallin anser det däremot inte bra att dela upp ledningen av stora projekt i två delar där universitet och högskolor har ansvar för den vetenskapliga delen och uppdragsarkeologin har ansvar för det praktiska grävandet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning	1
1.1	Uppdragsarkeologi	1
1.2	Revisorernas utgångspunkter och förslag	2
1.3	Aviserad översyn	2
1.4	Remissinstansernas allmänna synpunkter	3
2	Revisorernas överväganden	4
2.1	Riksantikvarieämbetets uppgifter	4
2.2	Staten som beställare av arkeologi	6
2.3	Konkurrens och insyn	10
2.4	Kostnader för uppdragsarkeologi	13
2.5	Kompetenskrav och auktorisation	16
3	Revisorernas förslag	20
<i>Bilaga 1</i>		
	Rapport 2002/03:3 Arkeologi på uppdrag	21
	Förord	23
	Sammanfattning	25
	Riksantikvarieämbetets uppgifter	25
	Konkurrens och insyn	26
	Kostnader för uppdragsarkeologi	28
	De arkeologiska resultaten	28
1	Marken är full av fornlämningar	30
1.1	Fasta fornlämningar ska skyddas	30
1.2	Ingrepp i fornlämning kräver tillstånd	31
1.3	Ingreppen är oåterkalleliga	32
1.4	En beslutsprocess i tre steg	33
1.5	Många är inblandade i uppdragsarkeologin	35
1.6	Arkeologerna är en rörlig yrkeskår	39
1.7	Sammanfattande iakttagelser	40
2	Ingrepp ska ge ny kunskap	42
2.1	Universiteten som mottagare och medverkande	42
2.2	Rapporterna och fynden	47
2.3	Försenade rapporter	50
2.4	Sammanfattande iakttagelser	52
3	Reglerade konkurrensvillkor	54
3.1	Konkurrens och offentlig upphandling	54
3.2	Önskemål om konkurrens i uppdragsarkeologi	54
3.3	Anbudsliknande förfarande	55
3.4	Tjänster som ska upphandlas	59
3.5	Sammanfattande iakttagelser	59
4	Ny kunskap till rimlig kostnad	61
4.1	Exploatörerna betalar	61
4.2	Exploatörernas frivilliga ekonomiska åtaganden	63
4.3	Kostnader för arkeologiska undersökningar	64
4.4	Bestämning av ambitionsnivå och kostnader	65
4.5	Prövningen i praktiken	66

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

4.6	Beräkning och redovisning av kostnader.....	68
4.7	Länsstyrelsernas tillsyn	69
4.8	Exploatörernas kontroll	72
4.9	Sammanfattande iakttagelser	73
5	Undersökarna och uppdragen.....	75
5.1	Uppdragens antal och storlek	75
5.2	Uppdragens geografiska fördelning.....	76
5.3	De arkeologiska undersökarna.....	78
5.4	Undersökarnas marknadsandelar	78
5.5	Undersökarnas olika förutsättningar.....	80
5.6	Taxor och prissättning	83
5.7	Sammanfattande iakttagelser	85
6	Länsstyrelserna väljer undersökare	87
6.1	Undersökare som anlitats för uppdrag.....	87
6.2	Urvalsförfarandets omfattning.....	88
6.3	Undersökningar med kostnader över 30 prisbasbelopp	90
6.4	Motiv för direktval då urval borde ha tillämpats	92
6.5	Motiv för valet av undersökare.....	93
6.6	Kompetenskrav.....	94
6.7	Konkurrens, samarbete eller marknadsuppdelning.....	95
6.8	Effekter av konkurrens	97
6.9	Sammanfattande iakttagelser	98
7	Intressekonflikter i Riksantikvarieämbetets uppgifter.....	100
7.1	Styrning och tillsyn av egen verksamhet	100
7.2	Diskussionen om att skilja UV från Riksantikvarieämbetet	102
7.3	Sammanfattande iakttagelser	104
8	Revisorernas överväganden och förslag.....	106
8.1	Det saknas aktiva mottagare av resultaten	106
8.2	Begränsad konkurrens och begränsad insyn	108
8.3	Kostnadskontrollen brister.....	110
8.4	Kraven på kompetens är höga	112
8.5	Riksantikvarieämbetet dominerar.....	114
	Referenser	116

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2002/03:3 Arkeologi

på uppdrag	121
Remissinstanser	121
Remissinstansernas allmänna synpunkter	122
Intressekonflikter i Riksantikvarieämbetets uppgifter.....	124
Begränsad konkurrens och begränsad insyn	127
Kostnadskontrollen brister.....	130
Kraven på kompetens är höga.....	133
Det saknas aktiva mottagare av resultaten	136

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.