Uppdragsarkeologi i tiden

Betänkande av Uppdragsarkeologiutredningen

Stockholm 2005

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2005:80

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss. Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på http://www.regeringen.se/remiss

Omslagsbild:
Arkeologisk undersökning av St. Olofs kloster i Skänninge, Östergötland.
Foto: Hanna Menander, RAÄ
Visning av den arkeologiska undersökningen vid Lunda gård utanför Strängnäs, Södermanland.
Foto: Eva Skyllberg, RAÄ

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22431-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildnings- och kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 19 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Utredaren skulle bl. a. göra en sammanfattande analys av verksamheten och tillämpningen av aktuella bestämmelser. I uppdraget ingick vidare att analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) och lämna förslag om framtida organisation.

Den 28 april 2004 förordnade dåvarande statsrådet Marita Ulvskog lagmannen Ingvar Paulsson att från och med den 1 maj 2004 vara särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 2 juni 2004 biträdande museichefen Lars Amréus, projektchefen Carolina Andersson, avdelningschefen Lennart Andersson, ämnesrådet Ann Aurén, länsantikvarien Ann-Charlotte Backlund, dåvarande länsrådet Ulf Henricsson, överantikvarien Per-Magnus Nilsson och landsantikvarien Karin Rex Svensson (till och med den 30 april 2005).

Från och med den 13 september 2004 respektive den 1 maj 2005 har även docenten Lena Holm respektive landsantikvarien Lars Sjösvärd varit förordnade som experter i utredningen.

Kammarrättsassessorn Bodil Svensson anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 17 maj 2004.

Utredningen har antagit namnet Uppdragsarkeologiutredningen (Ku 2004:03).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Uppdragsarkeologi i tiden* (SOU 2005:80).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna, som i huvudsak delar den särskilde utredarens synpunkter. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Göteborg i augusti 2005

Ingvar Paulsson

/Bodil Svensson

Innehåll

Sammanfattning **11**

Författningsförslag **21**

BAKGRUND

1 Uppdraget **25**

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv 25
1.1.1 Behandling i riksdag och regering under 1990-talet 25
1.1.2 Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 27
1.1.3 Riksdagens behandling av Riksdagens revisorers förslag 28

1.2 Utredningens direktiv 30

1.3 Avgränsningar i uppdraget 31

1.4 Utredningsarbetet 31

1.5 Disposition av betänkandet 34

1.6 Några definitioner 35

1.7 Inkomna skrivelser 35

2 Gällande rätt **37**

2.1 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. 37

2.2 Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. 42

2.3 Förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård 43

2.4 Förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet 44

2.5 Förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet 45

3 Uppdragsarkeologins aktörer 47

3.1 Riksantikvarieämbetet 47
3.1.1 Riksantikvarieämbetets myndighetsfunktion 47
3.1.2 RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar 49

3.2 Länsstyrelser 53

3.3 Länsmuseer och kommunala museer 53

3.4 Privata undersökare 54

3.5 Exploatörer 56

3.6 Universitet och högskolor 57

3.7 Statens historiska museer 57

VÅRA ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 Riksantikvarieämbetets myndighetsroll inom uppdragsarkeologin 61

4.1 RAÄ:s myndighetsuppgifter 62

4.2 Sammanfattande iakttagelser 69

5 Länsstyrelsernas roll inom uppdragsarkeologin 71

5.1 Bakgrund 72

5.2 Länsstyrelserna som beställare av uppdragsarkeologi 75
5.2.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m. 75
5.2.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m. 76
5.2.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden 77

5.3 Länsstyrelsernas val av undersökare samt konkurrenssituationen ... 79
5.3.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m. ... 79
5.3.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m. ... 82
5.3.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden ... 90

5.4 Länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter ... 93
5.4.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m. ... 93
5.4.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m. ... 95
5.4.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden ... 98

5.5 Sammanfattande iakttagelser ... 99

6 Kostnadsutvecklingen och utfallet av exploatörernas utökade kostnadsansvar ... 105

6.1 Kostnadsutvecklingen för uppdragsarkeologiska undersökningar ... 106
6.1.1 Uppgifter från länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet ... 106
6.1.2 Uppgifter från Vägverket och Banverket ... 107
6.1.3 Undersökarnas taxor ... 108
6.1.4 Faktorer som påverkat kostnadsutvecklingen ... 110

6.2 Exploatörernas utökade kostnadsansvar ... 112

6.3 Våra iakttagelser och slutsatser ... 115

7 Grundläggande utgångspunkter ... 119

7.1 Den uppdragsarkeologiska verksamheten och dess syfte ... 119
7.1.1 Det nuvarande syftet ... 120
7.1.2 Ett utökat syfte ... 123
7.1.3 Förmedling en del av den arkeologiska undersökningen och exploatörens kostnadsansvar ... 128

7.2 Statens åtagande för utförandet inom den uppdragsarkeologiska verksamheten ... 131

7.3 Undersökningar av god vetenskaplig kvalitet till rimlig kostnad ... 136

7.3.1 Uppdragsarkeologiska undersökningar och konkurrens 137

7.4 En tydlig roll- och ansvarsfördelning 141

8 Den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten i framtiden 145

8.1 Riksantikvarieämbetets dubbla roller inom uppdragsarkeologin – en kort historik 146

8.2 Förutsättningar att skilja UV från RAÄ 148
8.2.1 Nuvarande samband mellan UV och RAÄ 148
8.2.2 Vår slutsats 150

8.3 Utgångspunkter för den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten i framtiden 152

8.4 Alternativa verksamhetsformer för den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten 155
8.4.1 Stiftelse 155
8.4.2 Anknytning till länsmuseer 157
8.4.3 Anknytning till universitet/högskolor 158
8.4.4 Myndighetsform 159
8.4.5 Aktiebolagsform 164

8.5 Förslag 177

9 Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas framtida uppgifter och roller inom uppdragsarkeologin 179

9.1 Tillsynsutredningen 179

9.2 RAÄ:s överinseende 181

9.3 RAÄ:s framtida uppgifter och roll 182

9.4 Länsstyrelsernas framtida uppgifter och roll 189

10 Åtgärder för att säkerställa ett fungerande uppdragsarkeologiskt system 193

10.1 Åtgärder som RAÄ och länsstyrelserna bör vidta 195
10.1.1 Verkställighetsföreskrifter och allmänna råd m.m. 196

10.1.2 Regionala kunskapsunderlag och kunskapssammanställningar på det nationella planet ... 204
10.1.3 RAÄ:s uppföljningar och utvärderingar ... 205
10.1.4 RAÄ:s och länsstyrelsernas utbildnings- och informationsinsatser m.m. ... 206
10.1.5 Länsstyrelsernas ansvar för den egna kompetensen ... 208
10.1.6 Verksamhetsrelaterade nätverk på olika nivåer ... 210

10.2 Exploatörernas och undersökarnas inställning och agerande ... 212

11 Samarbete med universitet och högskolor samt auktorisation av arkeologer ... 215

11.1 Samarbete och utbyte mellan uppdragsarkeologi och arkeologi vid universitet och högskolor ... 215

11.2 Bör ett system med auktorisation eller liknande av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologi införas? ... 220

12 Konsekvensanalys ... 225

12.1 Ekonomiska konsekvenser ... 227
12.1.1 RAÄ:s och länsstyrelsernas myndighetsuppgifter ... 227
12.1.2 Ett utökat syfte för uppdragsarkeologin ... 233
12.1.3 Bolagisering av UV:s verksamhet ... 233

12.2 Övriga konsekvenser ... 235

13 Författningskommentar ... 237

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ... 237

Bilagor ... 239

Bilaga 1 Kommittédirektiv ... 239

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv ... 245

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Bland annat har vi haft att göra en sammanfattande analys av verksamheten och tillämpningen av aktuella bestämmelser. I uppdraget har ingått att lämna förslag om den framtida organisationen av Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) avdelning för arkeologiska undersökningar (UV). En annan uppgift har varit att kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats liksom hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit. Vi skulle också överväga om det bör införas något system med auktorisation eller liknande av arkeologer verksamma inom den uppdragsarkeologiska verksamheten.

Några övergripande iakttagelser och slutsatser

För att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall ge bästa resultat på effektivaste sätt är det viktigt att berörda parter har klara roller och ansvarsområden. Vi har särskilt studerat hur RAÄ och länsstyrelserna utövar sina roller på området.

RAÄ har överinseende över kulturmiljövården i landet och har därmed flera myndighetsuppgifter med avseende på den uppdragsarkeologiska verksamheten. RAÄ har bedrivit ett utvecklingsarbete för att stärka sin roll på detta område. Vi har ändå kunnat konstatera att ämbetets agerande i dess myndighetsroll uppvisar vissa brister. Bland annat finns det skäl att överväga RAÄ:s roll och ansvarsuppgifter i förhållande till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna handlägger och fattar beslut i uppdragsarkeologiärenden samt utövar tillsyn över kulturminnesvården i länen. De har ett avgörande inflytande över och styr uppdragsarkeologin.

Vi har kunnat konstatera att tillämpningen av gällande bestämmelser och därmed handläggningen av uppdragsarkeologiärenden varierar påtagligt mellan olika länsstyrelser. Enligt vår mening är länsstyrelserna idag generellt sett inte tillräckligt styrande och de har inte den starka roll på området som regelverket förutsätter. Vi har bland annat funnit brister vad gäller upprättande av kravspecifikationer inför beslut om arkeologiska undersökningar. Kravspecifikationer upprättas totalt sett i alltför begränsad omfattning. Det finns också kvalitetsmässiga brister i de kravspecifikationer som upprättas. Det finns flera orsaker till detta som vi redogör för i betänkandet (kap. 5). Vi har också konstaterat att länsstyrelsernas tillsyn totalt sett inte motsvarar statsmakternas krav. Bristerna kan sammantaget på sikt undergräva förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet som sådant.

Uppdragsarkeologi och dess syfte

Uppdragsarkeologi har länge ansetts ha till syfte att objektivt samla in och dokumentera fornlämningar och fornfynd för framtida forskning. Från 1990-talets början har ett nytt vetenskapligt synsätt gjort sig gällande och verksamheten är numera väl etablerad som en del i en framåtsyftande forskningsprocess.

Genom bland annat de mål som statsmakterna ställt upp på kulturmiljöområdet har emellertid uppdragsarkeologins syfte utökats. Vi konstaterar således att det numera i lika hög grad som forskningen är allmänheten och samhället i övrigt som är mottagare av verksamhetens resultat. En viss förmedling av resultaten av en särskild undersökning till allmänheten och samhället i övrigt bör därför vara en naturlig del av själva undersökningen och därmed också en del av exploatörens kostnadsansvar. Vi föreslår en lagändring i detta avseende (kap. 7).

Statens åtagande för utförandet inom uppdragsarkeologin

Det har under lång tid vid sidan av myndighetsrollen funnits ett statligt åtagande för utförandet inom uppdragsarkeologin. Idag är det främst UV som står för detta åtagande, något som bl.a. framgår av regleringsbrevet för RAÄ. Det nuvarande åtagandet innebär att UV är en garanti för att det alltid finns undersökare att tillgå till de

uppdragsarkeologiska undersökningarna oberoende var i landet de är aktuella. Avdelningen skall vidare vara förebildlig i olika avseende samt vara ledande i fråga om metod- och teknikutveckling.

Statens ansvar på kulturmiljöområdet samt dess ansvar för en ändamålsenlig samhällsplanering och samhällsutveckling innebär att staten har ett ansvar för att lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) kan tillämpas. Den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten bör därför även i framtiden garantera att det finns någon som kan utföra undersökningarna oberoende av art, omfattning, geografisk placering och rådande konkurrensförhållanden.

Vi menar att statens särskilda ansvar på kulturmiljöområdet samt för andra samhällsfunktioner motiverar att det för uppdragsarkeologin även fortsättningsvis finns ett statligt åtagande i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Indirekt ligger i detta även ett ansvar att verka för metod- och teknikutveckling. I ett system där undersökarna konkurrerar om uppdragen är det emellertid inte lämpligt att en av flera undersökare åläggs att vara förebildlig i något avseende. Det statliga åtagande som trots allt måste finnas inom uppdragsarkeologin i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet skall därför garanteras av statliga myndigheter enligt gällande roll- och ansvarsfördelning.

Metod- och teknikutveckling bör i första hand överlämnas till ”marknaden”. För att garantera att det sker en sådan utveckling och att denna även avser kvalitativa aspekter skall RAÄ dock vid behov på olika sätt medverka till att en sådan utveckling sker.

De statliga myndigheternas ansvar för kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet inom uppdragsarkeologin bör säkerställas genom bl.a. de instruktioner som gäller för myndigheterna så att samtliga aktörer på området är klara över kraven på respektive aktör.

Även om den framtida statliga undersökningsverksamheten inte skall åläggas ett särskilt ansvar i fråga om kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet bör den verka för en sund och fungerande konkurrens och prisbildning på området. Statliga exploatörer bör vidare inom ramen för sin verksamhet inom uppdragsarkeologin vara föredömliga.

Undersökningar av god kvalitet till rimlig kostnad

De arkeologiska undersökningarna är en del av skyddet av fornlämningar. Detta ställer krav på att undersökningarna håller god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet. Såväl av ekonomiska skäl som för tilltron till den uppdragsarkeologiska verksamheten är det samtidigt viktigt att kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna inte blir högre än motiverat.

Urvalsförfarandet har hittills endast tillämpats i begränsad omfattning vid länsstyrelsernas val av undersökare till arkeologiska undersökningar. Det är därför svårt att dra några slutsatser om vilka direkta effekter konkurrens har för den arkeologiska undersökningsverksamheten.

Konkurrens är inget mål i sig utan istället ett medel för att nå kvalitativa och ekonomiska fördelar. Vi menar att det inte är rimligt att utan tungt vägande skäl särbehandla den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten jämfört med andra uppdragsverksamheter vad gäller frågan om konkurrens. Vår bedömning är att det saknas anledning anta annat än att konkurrens vid valet av undersökare kan ha positiva effekter på den uppdragsarkeologiska verksamheten och bidra till god kvalitet och kostnadseffektivitet på området.

För att nå en fungerande konkurrens krävs dock att gällande bestämmelser är tydliga och konkurrensneutrala samt att det finns en fungerande kontroll över och uppföljning av uppdragsverksamheten.

Den framtida statliga arkeologiska undersökningsverksamheten

Samtidigt som RAÄ har centrala myndighetsuppgifter inom uppdragsarkeologin bedriver ämbetet genom UV en omfattande arkeologisk uppdragsverksamhet. Dessa dubbla roller har diskuterats under lång tid.

Vi har kommit fram till – inte minst för att klargöra roll- och ansvarsfördelningen inom uppdragsarkeologin – att det är nödvändigt att UV skiljs från RAÄ. Detta kan öka förtroendet för och stärka RAÄ i dess myndighetsroll. Genom ett skiljande blir den statliga undersökningsverksamheten vidare mer likställd med

övriga undersökande institutioner. Detta torde bidra till en fungerande konkurrens på området.

Efter genomgång av alternativa verksamhetsformer för den framtida statliga undersökningsverksamheten har vi stannat för att föreslå att den verksamhet som idag bedrivs inom UV ombildas till ett helägt statligt aktiebolag. Bolaget skall verka utifrån de marknadsmässiga krav som gäller på området arkeologisk uppdragsverksamhet. Frågor om bolagets organisation m.m. bör utredas vidare.

RAÄ:s och länsstyrelsernas framtida roller

RAÄ:s roll innebär bland annat att myndigheten har ett nationellt ansvar för att uppdragsarkeologin kännetecknas av god kvalitet och kostnadsmedvetenhet och att det sker en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad och kunskapsåterföring. Detta innebär enligt vår mening att RAÄ i första hand skall verka på det övergripande planet och inte medverka i handläggningen av enskilda ärenden. Ämbetets nuvarande funktioner att styra, stödja och samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet på området behöver dock utvecklas. Detta kräver att RAÄ aktivt och kontinuerligt följer upp, analyserar, utvärderar och kontrollerar länsstyrelsernas verksamhet inom uppdragsarkeologin. Härigenom får myndigheten den nödvändiga nationella överblicken. RAÄ bör utöva sin styrande, stödjande och samordnande funktion genom föreskrifter, allmänna råd, metodutveckling, utbildnings-, informations- och rådgivningsinsatser samt kunskapsuppbyggnad.

Länsstyrelserna skall tillsammans med RAÄ garantera statens åtagande för uppdragsarkeologin i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Det är viktigt att länsstyrelserna styr hela handläggningen av de enskilda ärendena. Idag är de allt för ofta en för svag beställare av uppdragsarkeologi. De undersökande institutionerna har stora möjligheter att själva bestämma omfattning och ambitionsnivå. Vi har också fått bekräftat under utredningsarbetet att länsstyrelsernas tillsyn över verksamheten inte motsvarar statsmakternas krav. Vi föreslår därför vissa åtgärder för att stärka länsstyrelsernas ställning inom uppdragsarkeologin.

Åtgärder för ett stärkt uppdragsarkeologiskt system

De förändringar som vi anser bör ske, vid sidan av en bolagisering av den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten, kan sammanfattas enligt följande:

- en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom området
- en mer aktiv roll för RAÄ när det gäller att styra, stödja och samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet på området
- en starkare ställning inom uppdragsarkeologin för länsstyrelserna
- en ökad konkurrens om undersökningsuppdragen
- en utökad förmedling av undersökningsresultaten till allmänheten och samhället i övrigt

Vi föreslår bland annat följande.

RAÄ:s föreskrifter, allmänna råd och övriga styrdokument bör förtydligas och förbättras vad gäller bl.a. kravspecifikationer och urvalsförfarande. De bör också vara tydligare i fråga om hur länsstyrelsernas tillsyn bör bedrivas. RAÄ bör få ett uppdrag att se över och revidera sina verkställighetsföreskrifter.

Det krävs attitydförändringar för att komma till rätta med flera problem inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Länsstyrelserna har ett stort ansvar när det gäller att arbeta med inställningar och attityder hos myndigheterna och deras personal. Även RAÄ bör verka för att förändringar kommer till stånd i dessa avseenden. Vi lämnar därför förslag som gäller nödvändiga *utbildnings- och informationsinsatser.*

Länsstyrelserna bör upprätta *regionala kunskapsunderlag*. RAÄ bör i sin tur svara för *kunskapssammanställningar på det nationella planet*.

RAÄ bör utveckla sitt arbete med *uppföljningar och utvärderingar*.

RAÄ bör i ökad omfattning ta initiativ till *utbildnings- och informationsinsatser* riktade till i första hand länsstyrelserna men även till andra aktörer.

Länsstyrelserna bör, vid handläggningen av uppdragsarkeologiärenden, i större omfattning än vad som nu sker *nyttja den samlade kompetensen* inom dessa myndigheter samt *komplettera den egna kompetensen* med kunskap utifrån.

Länsstyrelserna respektive RAÄ bör ta initiativ till att *verksamhetsrelaterade nätverk* etableras på regional respektive nationell nivå.

Samarbete med universitet och högskolor samt frågan om auktorisation

Uppdragsarkeologin är en del i en framåtsyftande forskningsprocess. Vi har också kunnat konstatera att utbytet mellan uppdragsarkeologin och arkeologin vid universitet och högskolor har ökat under senare tid. Förhållandena varierar dock i olika delar av landet. Enligt vår mening bör kontakterna och utbytet mellan uppdragsarkeologin och universitet/högskolor öka ytterligare. Härigenom berikas de båda verksamheterna samtidigt som det skapas förutsättningar för ökad användning av uppdragsarkeologins resultat och för att uppdragsarkeologin lever upp till sina syften. I betänkandet redogör vi för hur utbytet och kontakterna bör utvecklas (11 kap.).

Vi anser att det inte bör införas något system med auktorisation eller liknande av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologin. De åtgärder, som vi föreslår, innebär bl.a. att RAÄ skall ta fram väl utformade föreskrifter och allmänna råd i fråga om kompetenskrav för undersökare och förfarandet inför val av undersökare samt att länsstyrelserna skall fullgöra sitt uppdrag enligt lagstiftarens intentioner. Detta tillsammans med de krav som KML ställer på en undersökning kan i tillräcklig grad garantera att den uppdragsarkeologiska verksamheten kännetecknas av god kvalitet. De vinster som ett system med auktorisation eller liknande skulle ge såvitt avser kvalitet och bättre förutsättningar för konkurrens är begränsade.

Kostnadsutveckling och exploatörernas utökade kostnadsansvar

Vi har haft i uppdrag att kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats samt hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit. Vårt arbete med att få fram de efterfrågade uppgifterna visar dock att det saknas underlag för att

få en uppfattning om de verkliga samlade kostnaderna för undersökningarna eller för att kunna göra en fullständig kartläggning av kostnadsutvecklingen på området och av utfallet av exploatörernas kostnadsansvar.

Vägverket och Banverket har gjort kostnadssammanställningar som visar att kostnaderna för uppdragsarkeologi totalt sett utgör en mindre del av de sammanlagda kostnaderna för väg- och järnvägsprojekten. Sammanställningarna tyder på att arkeologikostnaderna under de senaste tio åren inte har ökat i förhållande till de samlade kostnaderna för infrastrukturprojekt.

Totalt sett är uppdragsarkeologiska undersökningar förenade med stora kostnader och det har skett en klar kostnadsökning sedan 1970-talet. Under samma tid har emellertid kvaliteten på undersökningarna höjts väsentligt. Det ger en felaktig bild av utvecklingen att enbart konstatera att dagens uppdragsarkeologiska undersökningar är betydligt dyrare än de som utfördes på 1970-talet. Kostnaderna måste relateras till övrig kostnadsutveckling i samhället samt till kvaliteten på undersökningarna och deras resultat.

Ansvariga myndigheters kontroll över kostnaderna för såväl enskilda arkeologiska undersökningar som för undersökningarna totalt sett är bristfällig. Vi menar att det är angeläget att det finns en kontroll över kostnaderna såväl för acceptansen för verksamheten som av samhällsekonomiska skäl.

RAÄ och länsstyrelserna bör snarast vidta åtgärder för att nå en bättre kontroll över kostnaderna på såväl det nationella som det regionala planet.

Konsekvenser av våra överväganden och förslag

Med våra förslag till åtgärder kommer RAÄ att få ytterligare eller i vart fall förändrade arbetsuppgifter. Åtgärderna förutsätter nämligen en betydligt större aktivitet från myndighetens sida än vad som nu är fallet. Detta torde medföra ytterligare kostnader för RAÄ. De ökade kostnaderna bör täckas inom befintliga ramar inom utgiftsområde 17.

Förslagen innebär i begränsad omfattning nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Även från deras sida förutsätts emellertid en betydligt större aktivitet än för närvarande. Detta innebär ökade kostnader som enligt vår bedömning inte kan täckas inom dagens

ekonomiska ramar. Vi har funnit att det krävs en årlig resursförstärkning till länsstyrelserna motsvarande sammanlagt ungefär tio miljoner kronor. Vi menar att man bör överväga en avgiftsfinansiering av dessa kostnader och denna fråga bör utredas ytterligare.

Ett avgiftssystem drabbar exploatörerna i form av ökade kostnader. Detta gäller främst staten som exploatör. De statliga och kommunala exploatörernas kostnadsökning torde kunna tillgodoses inom befintliga ekonomiska ramar.

Vårt förslag att viss förmedling skall ingå som en del i en arkeologisk undersökning innebär ett utökat kostnadsansvar för exploatörerna. Vår bedömning är att detta enbart kommer att innebära marginella eller i vart fall begränsade kostnadsökningar för exploatörerna. Ökningarna bör tillgodoses inom exploatörernas befintliga ekonomiska ramar.

Vi har föreslagit en bolagisering av verksamheten vid UV. En sådan medför kostnader såväl för själva bolagsbildningen som för det grundkapital som bolaget behöver för sin verksamhet. Även hos RAÄ kan eventuellt vissa kostnader uppkomma. Vi har funnit att det för närvarande saknas förutsättningar för att beräkna de kostnader som uppstår till följd av bolagsbildningen eller att föreslå lämplig finansiering. Frågorna bör övervägas ytterligare inom ramen för arbetet för den organisationskommitté, som vi förutsätter kommer att tillkallas.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 13 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §	
Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.	Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäliga krav *- på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen, ta till vara fornfynd och förmedla resultaten eller* *- på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen.* I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen. Därvid gäller inte lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Länsstyrelsen skall beakta att undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte

är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.

Denna lag träder i kraft den xx 200x.

BAKGRUND

1 Uppdraget

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

1.1.1 Behandling i riksdag och regering under 1990-talet

Frågan om den uppdragsarkeologiska verksamheten har behandlats i olika sammanhang sedan början av 1990-talet. Bland annat tillkallades år 1991 en särskild utredare med uppgift att bl.a. se över organisationen och huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) arkeologiska undersökningsverksamhet. Utredaren skulle bl.a. lämna förslag till riktlinjer för hur länsstyrelserna skulle tillämpa och integrera ett system med anbudskonkurrens i den arkeologiska undersökningsverksamheten (dir. 1991:112).

Utredaren, som antog namnet HUR-utredningen, lämnade i december 1992 betänkandet *Arkeologi och exploatering* (SOU 1992:137).

Utredningen föreslog bl.a. att RAÄ:s undersökningsverksamhet skulle skiljas från myndigheten och bilda ett fristående helstatligt aktiebolag med uppgift att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet. Vidare föreslogs att ett system med anbudskonkurrens om arkeologiska uppdrag skulle införas, där länsstyrelserna skulle sköta upphandlingen som en avgiftsbelagd tjänst åt exploatörerna samt att RAÄ:s myndighetsuppgifter inom undersökningsområdet skulle begränsas till de som hänger samman med den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet. Dessutom föreslog utredningen att nykonservering och registrering av arkeologiska fynd skulle betalas av exploatörerna.

Förslaget möttes av hård kritik under remissbehandlingen. Kritiken avsåg bl.a. införandet av ett system med anbud och upphandling, eftersom det ansågs strida mot bevarandefilosofin i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Arkeologiska undersökningar i icke-offentlig regi uppfattades som ett hot mot

undersökningarnas kvalitet. De offentliga huvudmännens kulturpolitiska engagemang och målsättningar sågs som den långsiktiga garanten för att undersökningarna utförs med kulturmiljövårdens och den arkeologiska forskningens bästa för ögonen.

Bland remissinstanserna fanns en utbredd uppfattning om att ett system med anbudskonkurrens skulle slå sönder samarbetet och informationsutbytet mellan RAÄ:s undersökningsverksamhet, länsstyrelserna och museerna samt att förtydligade ansvarsgränser skulle ge upphov till en fragmentisering av den sammanhållna arkeologiprocessen inom institutionernas ram.

I budgetpropositionen år 1994 (prop. 1993/94:100 bil. 12 s. 80 f.) anförde regeringen, mot bakgrund av HUR-utredningens förslag, bl.a. att länsstyrelsen borde använda sig av anbud och upphandling för att kunna välja mellan olika undersökningsalternativ. Det framhölls att upphandling borde ses som ett instrument för att skapa undersökningar av god kvalitet och samtidigt undvika att kostnaderna blir högre än vad som är motiverat. Mot bakgrund av ökade krav på länsstyrelsernas arbete inom kulturmiljövården föreslog regeringen samtidigt en resursförstärkning till länsstyrelserna (prop. 1993/94:100 bil. 14).

Kulturutskottet anförde i sitt betänkande (1993/94:KrU25) att det fanns starka skäl för den kritik som framförts mot HUR-utredningens förslag samt att utskottet inte kunde ansluta sig till den bedömning som på grundval av utredningens förslag gjordes i propositionen då det gällde upphandling av arkeologiska uppdrag. Utskottet anförde vidare att man i konsekvens med detta i yttrande till bostadsutskottet motsatt sig en resursförstärkning av den omfattning som föreslagits i propositionen. Även i fråga om ett utökat kostnadsansvar för exploatören ansåg kulturutskottet att HUR-utredningens förslag skulle avslås. Riksdagen beslutade i enlighet med vad kulturutskottet hade hemställt (rskr. 1993/94:195).

Bostadsutskottet anförde i sitt betänkande (1993/94:BoU13) att resursökningen till länsstyrelserna – på de skäl som kulturutskottet anfört – inte borde ges den omfattning som föreslagits i propositionen. Riksdagen biföll vad bostadsutskottet hade hemställt angående minskad resursförstärkning (rskr. 1993/94:211).

I en framställan år 1995 hemställde RAÄ att regeringen skulle pröva dels behovet av reglering av de kommersiella aspekterna på uppdragsarkeologin, dels behovet av en reglering av förhållandet mellan KML och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

(LOU). Ärendet bereddes inom Kulturdepartementet. Riksdagen beslutade därefter våren 1997 (prop. 1996/97:99, bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230) om förtydliganden i KML för att klargöra att LOU inte skall gälla vid länsstyrelsernas beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning (2 kap. 11 § andra stycket och 2 kap. 13 § tredje stycket KML). Ett anbuds- och upphandlingsliknande förfarande får dock tillämpas i enlighet med vad som anfördes i propositionen och utskottsbetänkandet. Riksdagen beslutade vidare om ett tillägg i 2 kap. 13 § första stycket KML som innebar att exploatörernas kostnadsansvar även skall omfatta nykonservering och fyndhantering. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1997.

Vid 1998/99 års riksmöte beslutade kulturutskottet att föreslå Riksdagens revisorer att granska tillämpningen av riksdagens beslut år 1997 om uppdragsarkeologi (KrU prot. 1998/99:20.3).

Frågor hänförliga till uppdragsarkeologi har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen sedan slutet av 1990-talet. Dessa har företrädesvis avsett renodling av RAÄ:s roll, myndighetens arkeologiska undersökningsverksamhet och dess ställning, frågan om LOU:s tillämpning samt exploatörernas kostnadsansvar.

1.1.2 Riksdagens revisorers förslag till riksdagen

Efter 1998/99 års riksmöte beslutade Riksdagens revisorer på eget initiativ att genomföra en större granskning kallad Myndigheter på marknaden. Granskningen inriktades på hur några utvalda myndigheter hanterar en kombinerad affärs- och myndighetsroll. Inom projektet granskade revisorerna uppdragsarkeologi, dvs. frågor som rör sådana arkeologiska utredningar och undersökningar som exploatörer skall bekosta vid markexploatering. Resultaten av granskningen redovisades i rapporten 2002/03:3 *Arkeologi på uppdrag*. Efter remissbehandling av rapporten överlämnade revisorerna förslag till riksdagen 2002/2003:RR11 *Arkeologi på uppdrag*.

I förslaget till riksdagen var Riksdagens revisorer kritiska till hur uppdragsarkeologin och den uppdragsarkeologiska organisationen fungerar. Revisorerna föreslog att:

- regeringen skulle utreda de närmare förutsättningarna för att skilja den arkeologiska uppdragsverksamheten från RAÄ,
- regeringen skulle tillsätta en oberoende utredning för att utforma en beställarorganisation för uppdragsarkeologi där forskare från universitet och högskola regelmässigt ingår,
- regeringen skulle ompröva beslutet att undanta uppdragsarkeologi från LOU,
- regeringen skulle utreda förutsättningarna för att LOU tillämpas vid köp av arkeologiska tjänster mellan myndigheter inom samma rättssubjekt,
- regeringen skulle tillsätta en oberoende utredning för att utreda förutsättningarna för att ge exploatörerna ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar,
- regeringen skulle utreda hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats och hur exploatörernas utvidgade kostnadsansvar har utfallit,
- regeringen skulle precisera vad exploatörernas kostnadsansvar skall omfatta och vilka ambitionsnivåer vad gäller t.ex. publicering och vetenskapliga analyser som faller inom ramen för exploatörernas kostnadsansvar samt att
- regeringen skulle utreda frågan om auktorisation av arkeologer.

Enligt Riksdagens revisorer syftade förslagen tillsammans till att värna fornlämningars 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 RAÄ:s myndighetsuppgifter.

1.1.3 Riksdagens behandling av Riksdagens revisorers förslag

Med anledning av Riksdagens revisorers förslag föreslog Kulturutskottet i sin tur ett tillkännagivande enligt vilket en utredning borde göras om den uppdragsarkeologiska verksamheten (bet. 2003/04:KrU2). Enligt utskottet skulle utredningen bl.a. analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) med utgångspunkt i att UV skall skiljas från RAÄ. I analysen och överväganden skulle därvid ingå RAÄ:s myndighetsuppgifter och

det nuvarande sambandet mellan produktion, kompetens och metodutveckling. Kulturutskottet angav vidare att utredningen också borde avse frågor om staten som beställare av uppdragsarkeologi och om hur organisationen skall få tillgång till vetenskaplig kompetens av hög kvalitet. Även frågor om verksamhetens anknytning till forskarsamhället och om nyttiggörandet av uppdragsarkeologins resultatredovisning borde ingå i utredningsarbetet. Vidare var det utskottets uppfattning att kostnadsutvecklingen inom området skulle analyseras samt att utredningen skulle överväga om ett system med auktorisation av arkeologer kan ge tydligare krav på kompetens och förutsättningar för hög vetenskaplig kvalitet.

Kulturutskottet föreslog samtidigt att riksdagen borde avslå Riksdagens revisorers förslag i de delar detta avsåg tillämpning av LOU vid uppdragsarkeologi, exploatörers ansvar för upphandling av uppdragsarkeologi samt precisering av exploatörers kostnadsansvar vid sådan verksamhet m.m. Enligt utskottet borde riksdagen avvakta utredningsarbetet innan dessa frågor övervägdes.

Utskottet instämde med det som revisorerna anfört om att syftet med en utredning om uppdragsarkeologin borde vara att värna fornlämningarnas skydd, stärka statens roll som beställare av arkeologiska undersökningar, säkerställa kvaliteten i det arkeologiska arbetet, öka användningen av resultaten av de arkeologiska undersökningarna, förbättra insynen, skapa förutsättningar för bättre konkurrens och kostnadskontroll samt tydliggöra RAÄ:s myndighetsuppgifter. Utskottet påminde om att det i KML sedan den 1 juli 1997 sägs att utredningar och undersökningar inom uppdragsarkeologin skall vara av god vetenskaplig kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna (2 kap. 11 och 13 §§). Enligt utskottet borde detta självfallet utgöra en av utgångspunkterna för utredningsarbetet.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2003/04:2). I februari 2004 beslutade därefter regeringen direktiv till en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området (dir. 2004:22).

1.2 Utredningens direktiv

Vårt uppdrag är att utreda vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Med utgångspunkt i bl.a. den uppföljning som görs av RAÄ och länsstyrelserna skall vi göra en sammanfattande analys av verksamheten på det uppdragsarkeologiska området och hur den bidrar till att de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:3) och målen för arbetet för kulturmiljön (prop. 1998/99:114) kan uppnås samt av tillämpningen av aktuella bestämmelser. Enligt direktiven skall vi uppmärksamma RAÄ:s och länsstyrelsernas uppgifter på området. Vi skall vidare beakta vilken kompetens myndigheterna behöver inför bl.a. beslut om arkeologiska undersökningar samt frågor om staten som beställare av uppdragsarkeologi och formerna för beställningarna. I vårt uppdrag ingår även att analysera förutsättningarna för samarbete och utbyte med forskarsamhället samt hur uppdragsarkeologins resultatredovisning och kunskapsförmedling tas till vara. Enligt direktiven skall vi även kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats liksom hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit.

RAÄ har överinseende över kulturmiljövården och därmed ett övergripande ansvar för tillsyn över och uppföljning av den uppdragsarkeologiska verksamheten samtidigt som myndigheten genom UV bedriver arkeologisk undersökningsverksamhet. Enligt direktiven leder detta till gränsdragningsproblem och otydligheter i roll- och ansvarsfördelning, bl.a. i förhållande till andra aktörer. Mot den bakgrunden skall vi analysera förutsättningarna för UV:s verksamhet och lämna förslag om en framtida organisation. Utgångspunkten är att UV skall skiljas från RAÄ och att verksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas i statlig regi. Direktiven anger dock den begränsningen att någon ny myndighet inte skall inrättas.

I vårt uppdrag ingår vidare att överväga om ett system med auktorisation av arkeologer kan bidra till ökad tydlighet i fråga om grundläggande krav på kompetens hos den som genomför de arkeologiska undersökningarna och därmed till att undersökningar genomförs med hög kvalitet. Direktiven ger oss även möjlighet att överväga annan lämplig ordning för att säkerställa tillfredsställande kompetens, bl.a. inför länsstyrelsens beslut om arkeologiska undersökningar.

I uppdraget ingår att lämna de förslag som våra överväganden ger upphov till.

Enligt direktiven skall vi samråda med berörda myndigheter, institutioner och aktörer samt även med Tillsynsutredningen (Ju 2000:06).

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1 och 2.*

1.3 Avgränsningar i uppdraget

Genom den lagändring i KML som trädde i kraft den 1 juli 1997 klargjordes att LOU inte är tillämplig inför beslut om arkeologiska undersökningar. Under tiden därefter har ett antal motioner till riksdagen behandlat frågan om LOU:s tillämpning. Detta har inte föranlett riksdagen att ompröva det tidigare riksdagsbeslutet om undantag från LOU när det gäller uppdragsarkeologi, se ovan. Som vi tidigare redovisat avslog riksdagen även Riksdagens revisorers förslag om omprövning av beslutet.

Enligt direktiven ingår i vårt uppdrag att beakta formerna för beställningar av uppdragsarkeologiska undersökningar. Det har inte angetts att vi skall överväga frågan om LOU:s tillämpning inför beslut enligt 2 kap. KML. Med hänsyn till riksdagens överväganden vid dess behandling av Riksdagens revisorers förslag samt direktivens utformning, har vi funnit att frågan om LOU:s tillämpning inte omfattas av uppdraget.

1.4 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har skett i nära samråd med utredningens experter.

Arbetet har bedrivits genom studier av ett omfattande skriftligt material. Vi har bl.a. tagit del av Riksdagens revisorers ovan redovisade rapport och förslag till riksdagen samt delar av revisorernas underlag till dessa. Vi har vidare studerat tidigare utredningars resultat och uttalanden i betänkanden, förarbeten till aktuell lagstiftning, uttalanden i budgetpropositioner och regleringsbrev för myndigheter inom området, allmänna råd och underrättelser från RAÄ m.m.

Under år 2004 följde RAÄ upp den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas handläggning av ärenden enligt

2 kap. 11–14 §§ KML under 2003 och 2004. Ett viktigt syfte med denna insats var att ta fram underlag till vår utredning. Uppföljningen var således inriktad på frågor som RAÄ specificerat i nära samråd med oss. Från RAÄ har vi vidare inhämtat sammanställningar av uppgifter i en rad frågor som omfattas av vårt uppdrag.

I vårt uppdrag ingår bl.a. att göra en sammanfattande analys av verksamheten och tillämpningen av aktuella bestämmelser på området. För att kunna fullgöra uppdraget i dessa delar har vi ansett det nödvändigt att diskutera verksamheten vid direkta kontakter med företrädare för olika institutioner som är berörda av den uppdragsarkeologiska verksamheten. Utredaren och sekreteraren har därför gjort ett stort antal studiebesök. När vi i det följande hänvisar till möten som *vi* har haft med företrädare för olika intressen inom uppdragsarkeologin är det således fråga om möten som utredaren och/eller sekreteraren har deltagit i. Eftersom förutsättningarna för den uppdragsarkeologiska verksamheten varierar i landet har vi strävat efter att träffa aktörer från olika landsdelar. Av effektivitets- och kostnadsskäl har vi koncentrerat våra besök till fyra områden, närmare bestämt Umeå, Stockholm/Uppsala, Göteborg/Mölndal och Malmö/Lund.

Det första studiebesöket ägde rum i augusti 2004 då utredaren, sekreteraren och två av experterna besökte de arkeologiska undersökningar som ägde rum vid Sylta norr om Stockholm i anledning av anläggandet av den s.k. Norrortsleden. Undersökningarna genomfördes av UV i samarbete med Stockholms läns museum, Arkeologikonsult och Societas Archeologica Upsaliensis (SAU). Vid studiebesöket deltog företrädare för samtliga dessa undersökande institutioner.

Utredaren och sekreteraren har därefter besökt kulturmiljöenheten eller motsvarande vid länsstyrelserna i Västerbottens, Uppsala, Västra Götalands och Skåne län. Vid ett tillfälle berättade vidare utredaren och sekreteraren om utredningen samt diskuterade frågor hänförliga till uppdraget vid Sveriges länsantikvarieförenings möte.

Utredaren och sekreteraren har sammanträtt med verksledningen för RAÄ samt vid två tillfällen haft möten med personal från olika avdelningar och enheter inom RAÄ. Utredaren och sekreteraren har besökt UV:s kontor i Stockholm, Mölndal och Lund. Vid förstnämnda besök träffade vi även företrädare för UV:s huvudkontor.

Utredaren och sekreteraren har även sammanträtt med representanter för privata undersökande institutioner, nämligen Angaria AB, NORN ICS/Arkeologikonsult samt Wallin kulturlandskap och arkeologi.

Vi har haft informationsutbyte med regionala och lokala museer samt ytterligare några institutioner med egen grävverksamhet. Således har utredaren och/eller sekreteraren haft möten med företrädare för Västerbottens museum, Bohusläns museum, Göteborgs stads museum, Malmö kulturmiljö och Miljöarkeologiska laboratoriet vid Umeå universitet. Utredaren och sekreteraren informerade vidare i november 2004 om utredningen vid Svenska Museiarkeologiska föreningens årsmöte i Uppsala.

Sekreteraren har besökt Studio Västsvensk Konservering i Göteborg.

Utredaren och sekreteraren har träffat överintendenten samt annan personal från Statens historiska museer och samrått angående frågor hänförliga till uppdraget.

Utredaren och sekreteraren har vidare haft möten med företrädare för Vägverket och Banverket och inhämtat dessa exploatörers synpunkter på den uppdragsarkeologiska verksamheten och de kostnader som denna medför för dem. Genom en av experterna har vi även inhämtat synpunkter från Svenska kommunförbundet.

I vårt uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för samarbete och utbyte med forskarsamhället. Bland annat därför har utredaren och sekreteraren vidare besökt och haft informationsutbyte med företrädare för Institutionen för Arkeologi och samiska studier vid Umeå universitet samt företrädare för Institutionen för arkeologi vid Göteborgs universitet. Via en av experterna har vi även fått del av synpunkter från arkeologiska institutioner vid andra universitet och högskolor.

Vi har samrått med Tillsynsutredningen (Ju 2000:06). Denna utredning avslutade emellertid sitt arbete i början av oktober 2004. Vi befann oss då ännu i ett kartläggningsskede av den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vårt samråd med Tillsynsutredningen fick därför begränsas till att huvudsekreteraren i denna utredning tog del av direktiven för vårt uppdrag och lämnade synpunkter på de delar av uppdraget som berörs av Tillsynsutredningens överväganden.

Under utredningstiden har tolv utredningssammanträden hållits, varav ett tvådagars internatsammanträde. Utredaren och sekreteraren har däremellan haft återkommande arbetsmöten.

1.5 Disposition av betänkandet

Betänkandet är indelat i två huvuddelar. Den första delen, Bakgrund, omfattar kap. 1–3 och den andra delen, Våra överväganden och förslag, kap. 4–13.

I kap. 2–3 redogör vi för lagar och förordningar av central betydelse för den uppdragsarkeologiska verksamheten samt presenterar de aktörer som är berörda av verksamheten.

Syftet med kapitel 4–6 är att beskriva hur verksamheten fungerar i praktiken samt redovisa de slutsatser vi drar utifrån detta. Vi redogör i dessa kapitel för den faktiska tillämpningen av de bestämmelser, som reglerar den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi uppmärksammar i sammanhanget särskilt RAÄ:s (kap. 4) och länsstyrelsernas (kap. 5) myndighetsuppgifter på området samt hur dessa myndigheter i praktiken fullgör sina uppgifter. Kap. 6 innehåller en kartläggning av kostnadsutvecklingen för arkeologiska undersökningar samt utfallet av exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering. I kap. 7–13 redovisar vi våra överväganden och förslag för den framtida uppdragsarkeologin. Vi inleder i kap. 7 med att redogöra för de grundläggande utgångspunkter, som enligt vår mening, skall vara styrande för verksamhetens framtida utformning. I kap. 8–9 presenterar vi våra bedömningar och förslag i fråga om den statliga undersökningsverksamheten i framtiden, dvs. den verksamhet som för närvarande bedrivs av UV, samt i fråga om RAÄ:s och länsstyrelsernas framtida myndighetsroller och ansvarsuppgifter på området. I kap. 10 lämnar vi förslag på konkreta åtgärder för att komma till rätta med de brister som vi anser finns inom uppdragsarkeologin. Kapitel 11 innehåller en redovisning av våra bedömningar i fråga om uppdragsarkeologins samverkan med arkeologin vid universitet och högskolor samt ett eventuellt införande av ett system med auktorisation av arkeologer. I kap. 12 redogör vi för konsekvenserna av våra förslag. Avslutningsvis lämnar vi i kap. 13 en kommentar till föreslagen lagändring.

1.6 Några definitioner

Med begreppet *kulturarvet* avses i det följande den definition som anges i prop. 1998/99:114 s. 21. Kulturarvet kan således sägas utgöras av de traditioner och värden som vi medvetet eller omedvetet övertar från tidigare generationer. Det är både materiellt och immateriellt. Dess innehåll är öppet och dynamiskt och påverkas ständigt av tidsmässigt och socialt skiftande värderingar. Det inbegriper sådant som enskilda kulturminnen, kulturmiljöer, konstnärliga verk, myter och bruk – faktorer som vittnar om människans villkor i olika tider och civilisationer. Även om vi således i det följande anger begreppet i bestämd form singular avser det inte något enhetligt utan utmärks av mångfald och olikhet över tiden och mellan religioner och folkgrupper.

Om inte annat anges används i det följande begreppen *arkeologisk undersökning* respektive *undersökning* som gemensamma benämningar för särskild utredning (2 kap. 11 § första stycket KML), arkeologisk förundersökning (2 kap. 13 § andra stycket KML) och särskild undersökning (2 kap. 13 första stycket KML).

Med begreppet *uppdragsarkeologi* avser vi vidare i det följande de tre ovan nämnda formerna av arkeologiska undersökningar och därtill hörande åtgärder.

I de följande kapitlen använder vi, om inte annat särskilt anges, begreppet *aktörer* som en gemensam benämning för de myndigheter, undersökande institutioner, exploatörer, museer och universitet/högskolor som är berörda av uppdragsarkeologisk verksamhet och som vi redovisar i kap. 3.

1.7 Inkomna skrivelser

Flertalet av de myndigheter, exploatörer, undersökande institutioner m.fl. som vi har sammanträtt med har överlämnat skriftligt material till utredningen. Därutöver har till utredningen kommit in skrivelser från personal vid Stockholms läns museum, Lantbrukarnas riksförbund, provinsförbundet i Väst samt från Länsstyrelsen i Norrbottens län.

2 Gällande rätt

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de bestämmelser i lagar och förordningar inom kulturmiljöområdet som berör vårt arbete. I den mån lagar och förordningar inom andra områden, förordningar med instruktioner för berörda myndigheter, föreskrifter m.m. är av betydelse för arbetet redovisar vi dessa bestämmelser särskilt i respektive sammanhang.

2.1 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Kulturmiljön kan beskrivas som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön (prop. 1998/99:114 s. 21). Bestämmelser om kulturmiljön och kulturminnesvård finns i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML).

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket KML har länsstyrelsen tillsyn över kulturminnesvården i länet. Av tredje stycket samma paragraf framgår att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har överinseende över kulturminnesvården i landet. RAÄ får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt lagen.

I 2 kap. KML finns bestämmelser om skydd för fasta fornlämningar och fornfynd.

KML ger fasta fornlämningar ett generellt skydd som gäller omedelbart utan särskilt myndighetsbeslut (1 § första stycket). I lagen anges först de allmänna förutsättningar som gäller för att en lämning skall anses vara en fast fornlämning. Således framgår att fråga skall vara om lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Vad som är en fast fornlämning i lagens mening anges därefter genom en uttömmande uppräkning av olika typer av fasta fornlämningar som exempelvis gravar, gravbyggnader, stenar och bergytor med bl. a. inskrifter och symboler,

lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt ruiner av märkliga byggnader och byggnadsverk (2 kap. 1 § andra stycket).

Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse (2 kap. 2 § första stycket). Detta område benämns fornlämningsområde och är alltså en del av fornlämningen (prop. 1987/88:104 s. 36).

I 2 kap. 3 § KML definieras fornfynd som föremål som saknar ägare när de hittas och som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna eller påträffas under andra omständigheter och kan antas vara minst ett hundra år gamla. Fornfynd som har samband med en fornlämning tillfaller staten medan övriga fornfynd tillfaller upphittaren (4 §). Denne är dock skyldig att i vissa särskilt angivna fall erbjuda staten att få lösa in fyndet mot betalning.

RAÄ och länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fast fornlämning. Länsstyrelsen får även uppdra åt annan att vidta sådana åtgärder (7 §). Med stöd av 2 kap. 9 § kan länsstyrelsen vidare meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning.

Enligt 2 kap. 6 § KML är det förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Av 8 § framgår att RAÄ och länsstyrelsen utan hinder av 6 § bl. a. får undersöka en fast fornlämning och undersöka en plats där fornfynd påträffas. Länsstyrelsen får lämna tillstånd till annan att företa en sådan undersökning under de villkor som myndigheten bestämmer. De undersökningar som här avses är sådana som initieras i vetenskapligt syfte och inte sådana som kommer till i samband med att fråga om tillstånd till ingrepp aktualiseras.

Bestämmelser om ingrepp i en fast fornlämning finns i 2 kap. 10–15 §§ KML.

Enligt 10 § första stycket bör den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag i god tid ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Ansvaret för att ta reda på om någon fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag åvilar således den som ansvarar för företaget. Det förutsätts dock att de myndigheter som särskilt svarar för kulturminnesvården kan tillhandahålla information om var fornlämningar

är belägna (jfr prop. 1987/88:104 s. 39 och 77). Efterforskandet gäller bara redan kända fornlämningar. Av 10 § andra stycket följer att om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, skall arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. Den som leder arbetet skall omedelbart anmäla förhållandet hos länsstyrelsen. Bestämmelsen tar sikte såväl på de fall då en tidigare okänd fornlämning påträffas som sådana då en redan känd fornlämning oförmodat har kommit att beröras.

Vid planerad exploatering av ett större markområde har länsstyrelsen möjlighet att besluta om en *särskild utredning* på företagarens bekostnad för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av arbetsföretaget (11 §). Som exempel på sådana större arbetsföretag anges bl. a. anläggande av allmän väg eller större enskild väg, järnväg, flygfält eller anläggning för energiförsörjning. Detsamma gäller i fråga om vattenföretag eller mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål. Bestämmelsen gäller däremot inte åtgärder som sker inom ramen för pågående markanvändning, t.ex. inom jord- eller skogsbruket. Ett beslut om särskild utredning förutsätter att länsstyrelsen kunnat konstatera att det finns ett sakligt motiverat behov av det fördjupade beslutsunderlaget. Grunden för detta kan vara enstaka tidigare registrerade fornlämningar i närområdet vilka erfarenhetsmässigt brukar indikera ytterligare förekomster.

I 12 § föreskrivs att den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning skall ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. De ingrepp det här är fråga om är inte sådana ingrepp som tillkommer av vetenskapligt intresse utan ingrepp som hänger samman med markanvändningen (jfr redogörelsen ovan i anslutning till 8 §). Enligt paragrafens andra stycke får länsstyrelsen lämna tillstånd till ingreppet endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Länsstyrelsen skall göra en avvägning mellan intresset av att få göra ingreppet och intresset av att bevara fornlämningen. Endast om exploateringsintresset väsentligen väger över bevarandeintresset får tillstånd ges. Bevarandet av fornlämningen får medföra hinder eller olägenhet men inte i orimlig grad. Vid bedömningen av exploateringsintresset beaktas arbetsföretagets betydelse både ur enskild och allmän synpunkt (prop. 1987/88:104 s. 79).

Med stöd av 13 § första stycket får länsstyrelsen som villkor för tillstånd enligt 12 § ställa skäliga krav på *särskild undersökning* för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på

särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. Med att ta till vara fornfynd avses fyndhantering och nykonservering, dvs. den konservering som görs av nya fornfynd (prop. 1996/97:99 s. 25 f.). Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 § får den besluta om *arkeologisk förundersökning* av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning (13 § andra stycket). Ett beslut om förundersökning förutsätter således att länsstyrelsen har gjort bedömningen att en fast fornlämning berörs av det aktuella arbetsföretaget. Genom den arkeologiska förundersökningen kan en redan känd fornlämnings art och utbredning fastställas. Länsstyrelsen kan vidare få underlag för att kunna beräkna kostnaden för den slutliga undersökningen. Förundersökningen skall normalt inte innebära någon ökning av de sammanlagda undersökningskostnaderna. Tvärtom bör förundersökningen ge möjligheter för länsstyrelsen att utforma kravspecifikationen så att den kommande särskilda undersökningen kan genomföras så rationellt som möjligt.

I beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning skall länsstyrelsen ange vem som skall utföra utredningen eller undersökningen. Därvid gäller inte lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Av 13 § första stycket framgår att i beslut om särskild undersökning skall länsstyrelsen såvitt möjligt ange den kostnad som åtgärderna beräknas medföra. Vad som är skäligt skall bedömas efter fornlämningens betydelse och inte efter arbetsföretagets omfattning eller ekonomi. Är arbetsföretaget för obetydligt i förhållande till fornlämningens betydelse skall, i enlighet med vad som framgår av 12 §, tillstånd över huvud taget inte ges (prop. 1987/88:104 s. 80). Någon bestämmelse om att ange kostnad finns inte i fråga om särskild utredning eller arkeologisk förundersökning.

Av 14 § första stycket framgår vidare att huvudregeln är att den som utför ett arbetsföretag som berör fast fornlämning svarar för kostnaden för särskild undersökning och arkeologisk förundersökning, i den mån den sistnämnda innebär några kostnader. Bakgrunden till bestämmelserna om kostnadsfördelningen är den tanke som framfördes av Arkeologiutredningen (SOU 1985:13 s. 122), nämligen att det är ett nationellt intresse att bevara fornlämningarna, medan det generellt sett inte är något nationellt intresse att låta ta bort dem. Den som planerar ett arbetsföretag

som kommer att eller kan tänkas beröra en fast fornlämning har därför ansetts böra bekosta de arkeologiska undersökningar som företaget föranleder.

I 14 § andra stycket anges de undantag som finns från huvudregeln om kostnadsansvar för särskilda undersökningar och arkeologiska förundersökningar. Företagaren svarar således inte för kostnad som hänför sig till en fornlämning som inte förut varit känd. För att kunna anses okänd bör fornlämningen ha varit okänd såväl för antikvariska myndigheter som för allmänheten på orten. Däremot är en fornlämning vid tillämpning av denna punkt inte att anse som okänd om den, före beslutet i tillståndsfrågan, har upptäckts t.ex. vid en sådan särskild utredning som avses i 11 § (prop. 1987/88:104 s. 81). Företagaren svarar inte heller för kostnad som väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angett i sitt tillståndsbeslut. Enligt uttalanden i den nu nämnda propositionen torde denna gräns normalt anses nådd när överskridandet uppgår till bortåt 15 procent. Företagaren är även befriad från ansvar för kostnad som hänför sig till en arkeologisk förundersökning, om länsstyrelsen inte meddelar tillstånd till ingrepp i fornlämningen. Om däremot något arbetsföretag inte kommer till stånd på grund av att företagaren avstår från det av exempelvis kostnadsskäl kan det inte bli aktuellt med befrielse. Slutligen svarar företagaren inte för kostnad, som hänför sig till arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning, om det visar sig att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget, vilket kan vara fallet om länsstyrelsen gjort ett felaktigt antagande om fornlämningsförekomst. Bestämmelsen är också en spärr mot att länsstyrelsen beslutar om förundersökning i onödan. Förundersökningsinstitutet skall inte användas för att ta reda på om det finns tidigare okända fornlämningar som berörs av ett arbetsföretag, utan för att ge underlag för att fastställa villkoren för tillstånd till ingrepp i en fornlämning som var känd när tillståndsfrågan väcktes.

Länsstyrelsens beslut om kostnader är inte i sig verkställbart.

Enligt 15 § är den som vägras tillstånd enligt 12 § beträffande fornlämning som när den påträffas var helt okänd och utan synligt märke ovan jord berättigad till skälig ersättning av allmänna medel, om fornlämningen vållar honom betydande hinder eller olägenhet. Det får således inte vara fråga om en fornlämning som den tillståndssökande kunnat få besked om vid förfrågan hos länsstyrelsen, kommunen eller hos RAÄ. Med kravet på synligt märke

ovan jord avses sådana märken som även för en lekman bör ge anledning till misstanke om att det finns en fornlämning.

Inlösen och hittelön vid fornfynd regleras i 16 § KML.

Beträffande fyndfördelning anges i 17 § att RAÄ genom fyndfördelning får överlåta statens rätt till fornfynd på museum som åtar sig att vårda det i framtiden på ett tillfredsställande sätt.

I 18–20 §§ återfinns bestämmelser om metallsökare och i 21–23 §§ bestämmelser om ansvar m.m. för överträdelser mot bestämmelserna.

Av 24 § framgår att RAÄ:s beslut enligt 17 § om fyndfördelning överklagas hos regeringen. Övriga beslut enligt 2 kapitlet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 25 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Kommunen får överklaga beslut enligt bl.a. 12 § andra stycket.

Enligt 25 § får länsstyrelsens beslut avseende vissa angivna ersättningsfrågor inte överklagas. Detta gäller bl. a. beslut om kostnad för förundersökning eller särskild undersökning enligt 14 § andra stycket. Den som är missnöjd med sådana beslut kan i stället väcka talan mot staten vid fastighetsdomstol.

2.2 Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

I förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. finns bestämmelser om bl.a. vissa myndigheters uppgifter i frågor som rör fornminnen.

De inledande paragraferna i förordningen, 1–4 §§, är allmänna bestämmelser om samråd m.m.

Enligt 1 § skall länsstyrelsen samråda med RAÄ innan myndigheten fattar beslut i ett ärende enligt KML som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt.

Vid tillsynen över kulturminnesvården i länet skall länsstyrelsen vidare samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt länsmuseer och motsvarande museer (2 §).

I 3–4 §§ återfinns bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att sända kopior av beslut enligt KML till RAÄ respektive underrätta RAÄ när fråga om åtal i vissa fall uppkommit samt RAÄ:s skyldighet att underrätta lantmäterimyndigheten om fasta fornlämningar som kan antas ännu inte vara införda i fastighetsregistrets allmänna del.

Av 5 § framgår att länsstyrelsen genast skall underrätta kommunen om beslut i ärenden som avses i 2 kap. 2, 9 och 12 §§ KML samt underrätta lantmäterimyndigheten om beslutet när detta vunnit laga kraft.

Enligt 6 § skall RAÄ underrätta länsstyrelsen innan myndigheten vidtar en åtgärd enligt 2 kap. 7 eller 8 §§ KML (se kap. 2.1). Länsstyrelsen skall samråda med RAÄ innan länsstyrelsen vidtar motsvarande åtgärd. Underrättelse eller samråd behöver dock inte ske om åtgärden är brådskande.

I 7 § första stycket föreskrivs att innan länsstyrelsen ger någon tillstånd att vidta åtgärder enligt 2 kap. 7 eller 8 §§ KML skall myndigheten förvissa sig om att denne har tillräcklig kunskap för att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt. Av andra stycket samma paragraf framgår att innan länsstyrelsen fattar beslut enligt 2 kap. 11 och 13 §§, dvs. beslut om särskild utredning, särskild undersökning eller arkeologisk förundersökning, skall myndigheten förvissa sig om att den som skall utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

Av 8 § framgår bl.a. att länsstyrelse och länsmuseum är skyldiga att genast skriftligen underrätta RAÄ om fornfynd som de tar emot.

Genom 9 och 10 §§ bemyndigas länsstyrelse respektive RAÄ att i vissa avseenden meddela föreskrifter. Således anges i 10 § att närmare föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ KLM meddelas av RAÄ.

2.3 Förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård

Enligt 1 § förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård har en kostnadsansvarig företagare, vid sidan av kostnadsbefrielse enligt 2 kap. 14 § KML, möjlighet att – i mån av tillgång på medel – få statsbidrag för bl.a. vissa arkeologiska undersökningar.

Av 7 § i förordningen framgår att bidrag får lämnas till en undersökning och övriga åtgärder enligt 2 kap. 13 § KML om fornlämningen finns i ett område med samlad äldre bostadsbebyggelse och berörs av kompletterings- eller förtätningsbebyggelse, eller om den finns i ett område där tillgången på lämpligt lokaliserad och byggbar mark är begränsad och behovet av

bostäder är stort. Bidrag får dock endast lämnas om fornlämningen saknar synligt märke ovan jord, det finns ett större allmänt intresse av att bebyggelsen kommer till stånd, det inte finns möjligheter att anpassa bebyggelsen så att en fast fornlämning inte berörs, kostnaden för åtgärderna är stor och särskilda antikvariska värden inte skadas av arbetsföretaget (8 §). Enligt 9 § skall bidraget motsvara den kostnad som enligt 2 kap. 14 § KML skall betalas av företagaren. Som sådan kostnad räknas inte kostnader för maskintid och grovarbetskraft.

I 10 § första stycket föreskrivs vidare att bidrag kan lämnas till undersökning och övriga åtgärder enligt 2 kap. 13 § KML som enligt lagen skall betalas av företagaren om arbetsföretaget föranleds av en myndighets beslut eller någon annan tvingande omständighet, är av begränsad omfattning och det med hänsyn till omständigheterna är skäligt att företagaren avlastas kostnaderna för de arkeologiska åtgärderna. I andra stycket anges som exempel på arbetsföretag av mindre omfattning företag som innebär mindre förändringar i nyttjandet av en byggnad, en anläggning eller ett markområde. Även om arbetsföretaget inte är av sådant slag som anges i första stycket får bidrag lämnas till kostnader för att ta till vara fornfynd enligt 2 kap. 13 § KML, om det finns särskilda skäl (10 § tredje stycket). Närmare föreskrifter om verkställighet av tredje stycket meddelas av RAÄ (10 § fjärde stycket).

Av 11 § framgår att bidrag inte får lämnas till ett statligt, landstingskommunalt eller kommunalt organ.

RAÄ har överlåtit beslutanderätten i frågor om bidrag till kulturmiljövård enligt förordningen till länsstyrelsen.

Beslut av RAÄ eller länsstyrelsen enligt förordningen får inte överklagas (21 §).

2.4 Förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet

Enligt 1 § förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet kan bl.a. regionala museer få bidrag till sådan verksamhet.

Av 2 § följer att statsbidrag endast lämnas till regionalt museum som också får bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman.

Enligt 4 § skall statsbidraget till regionala museer syfta till att stödja museerna i deras uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskaper om regionens kulturarv, dess konstutveckling samt om samhället och miljön i övrigt. Bidraget skall ge museerna möjlighet att ta det ansvar för kulturmiljöarbetet som vilar på dem.

Under högst tre år kan bl.a. regionala museer vidare få särskilda utvecklingsbidrag (11 §). Sådana bidrag skall ges till museerna för arbete med att nå nya publikgrupper och att granska museernas samlingar (13 §).

Av 15 § framgår att ansökan om statsbidrag skall göras hos Statens kulturråd. För statsbidrag till de regionala museerna i Skåne län för uppgifter inom kulturmiljöarbetet skall ansökan dock göras hos RAÄ.

I 17–21 §§ återfinns bestämmelser angående fördelningen av stödet, avrapportering och återbetalning.

Enligt 23 § får beslut enligt förordningen inte överklagas.

2.5 Förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet

I fråga om statsbidrag till regionala museer i Skåne län är även förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional verksamhet av intresse. Förordningen är tidsbegränsad och tillämpas på det regionala självstyrelseorganet i Skåne län till och med den 31 december 2006.

Förordning innehåller föreskrifter om statsbidrag till regional kulturverksamhet i anslutning till lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Av lagen jämfört med förordningen framgår att statsbidrag till regionala kulturinstitutioner i Skåne län skall fördelas av Skåne läns landsting. Förordningen omfattar inte stöd i form av utvecklingsbidrag. I fråga om sådana bidrag gäller föreskrifterna i förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Statsbidrag enligt förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional verksamhet får endast lämnas till regionalt museum vars verksamhet också finansieras av ett regionalt självstyrelseorgan, ett landsting, en kommun eller annan huvudman (3 §). På samma sätt som gäller för statsbidrag till regionala museer i övriga län skall

bidraget till museer i Skåne län syfta till att stödja museerna i deras uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskaper om regionens kulturarv, dess konstutveckling samt om samhället och miljön i övrigt (6 § första stycket). Statsbidrag för de regionala museernas i Skåne län uppgifter lämnas och fördelas på det sätt som föreskrivs i förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet (6 § andra stycket).

I 8–12 §§ återfinns bestämmelser om ansökan och fördelning av bidrag, bidragets storlek, rapportering och återbetalning.

Skåne läns landstings beslut enligt förordningen får inte överklagas (13 § jfr med 2 §).

3 Uppdragsarkeologins aktörer

Uppdragsarkeologi kan och brukar beskrivas som ett system med i huvudsak tre parter, kulturmiljösektorns myndigheter, den som skall utföra ett arbetsföretag, dvs. exploatören, och den undersökande institutionen. Därutöver finns ytterligare organisationer m.m. för vilka verksamheten är av betydelse.

I detta kapitel redogör vi för myndigheter m.fl. som är berörda av uppdragsarkeologisk verksamhet.

3.1 Riksantikvarieämbetet

3.1.1 Riksantikvarieämbetets myndighetsfunktion

Enligt 1 § förordningen (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är RAÄ central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. RAÄ har överinseende över kulturminnesvården i landet, se 1 kap. 2 § tredje stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Detta avser såväl tillämpningen av KML som den arkeologiska uppdragsverksamheten. Som central tillsynsmyndighet skall RAÄ följa upp och utvärdera det regionala kulturmiljöarbetet samt biträda bl. a. länsstyrelserna i frågor som rör detta. RAÄ har vidare till uppgift att svara för information, rådgivning och utbildning samt verka för att resultat från forsknings-, utvecklings- och undersökningsverksamhet utnyttjas inom kulturvården. RAÄ skall även utföra arkeologiska undersökningar och svara för konservering samt vård av kulturminnen och kulturföremål. Myndigheten för och vidareutvecklar centrala register inom kulturmiljöområdet. RAÄ meddelar, med stöd av 10 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF), föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ KML, dvs. om förfarandet vid ingrepp i fast fornlämning. Som ett led i sin rådgivande funktion ger myndigheten vidare ut

allmänna råd och rekommendationer. RAÄ får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt KML, se 1 kap. 2 § tredje stycket KML. Av 4 § instruktionen för RAÄ följer att myndigheten inom sitt ansvarsområde får åta sig att mot avgift utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. För uppdragen får myndigheten ta ut ersättning motsvarande kostnaden för verksamheten.

RAÄ:s verksamhet är indelad i verksamhetsgrenarna myndighetsarbete, kunskapsuppbyggnad, arkeologisk uppdragsverksamhet, vård och publikarbete. Myndighetens arkeologiska uppdragsverksamhet bedrivs av avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV).

Riksantikvarien är chef för RAÄ. Vid sidan av verksledning och olika stödfunktioner (verkssekretariat och ledningsstab) är RAÄ organiserad i fyra avdelningar, kulturmiljöavdelningen, avdelningen för kunskapsförmedling, antikvarisk-tekniska avdelningen och avdelningen för arkeologiska undersökningar.[1] Varje avdelning leds av en avdelningschef.

Ungefär 400 personer är tillsvidareanställda vid myndigheten.[2] RAÄ är i huvudsak lokaliserat till Stockholm. Verksamhet bedrivs dessutom vid RAÄ:s besöksmål och fastigheter samt vid UV:s lokalkontor ute i landet. Regeringen har den 2 juni 2005 uppdragit åt RAÄ att lokalisera motsvarande 140 årsarbetstillfällen från Stockholm till Gotland. Omlokaliseringen skall i princip omfatta de delar av verksamheten som avser förmedling och tillgängliggörande, information, registerverksamhet inklusive uppbyggnad och utveckling av informationssystem, olika stödfunktioner, konservering och vård av byggnader och föremål samt ledningen för UV.[3] Omlokaliseringen skall påbörjas under år 2007 och vara avslutad vid utgången av år 2008.

I kap. 4 går vi närmare in på RAÄ:s myndighetsuppgifter inom uppdragsarkeologin.

[1] Organisation i augusti 2005.
[2] Jfr RAÄ; Årsredovisning 2004.
[3] Regeringsbeslut den 2 juni 2005, U2005/4326/Kr, U2005/5217/Kr.

3.1.2 RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar

Regleringsbrev m.m.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende RAÄ är målet att den arkeologiska uppdragsverksamheten vid RAÄ skall vara förebildlig i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Som villkor för avgiftsbelagd verksamhet anges i regleringsbrevet vidare bl.a. att:

- RAÄ mot avgift får förmedla det arkeologiska dokumentations- och analysverktyget Intrasis till andra myndigheter och enskilda, inom och utom landet. Inkomsterna disponeras av RAÄ.
- RAÄ:s verksamhet inom avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV) skall utgöra ett separat verksamhets- och resultatområde som i sin helhet finansieras med avgiftsintäkter och andra intäkter avseende utförda uppdrag. Inkomsterna disponeras av myndigheten.
- RAÄ:s ekonomiska resultat av verksamheten inom UV skall särredovisas i årsredovisningen.

I 26 § arbetsordningen för RAÄ föreskrivs att UV skall åta sig uppdrag att utföra arkeologiska utredningar och undersökningar samt andra uppdrag som gäller uppbyggnad eller spridning av kunskaper om kulturmiljön. Avdelningen får inte i sin uppdragsverksamhet uppträda så att den kan uppfattas som företrädare för RAÄ i dess myndighetsroll.[4]

Personal och organisation

UV har såväl tillsvidareanställd som säsongsanställd personal. Antalet tillsvidareanställda uppgår till ungefär 150 personer. Personal anställd för viss säsong, projekt, på vikariat m.m. har varierat mellan ungefär 40 och 110 personer under perioden december 1999 – juni 2005, med en markant ökning under sommarsäsongerna.

UV är fri att ta uppdrag i hela landet. Avdelningen har en regional organisation uppdelad på sex enheter med kontor på lika många platser i landet. Enheterna är lokaliserade till Örebro (UV

[4] Arbetsordning för RAÄ, dnr 103-789-2005.

Bergslagen), Stockholm (UV Mitt), Lund (UV Syd), Mölndal (UV Väst) Linköping (UV Öst) samt Uppsala (UV Gal). Därutöver finns ett huvudkontor i Stockholm (UV Hk). Sedan den 1 april 2005 hör även en teknikenhet till avdelningen.

Som chef för RAÄ är riksantikvarien även chef för UV. Avdelningens övergripande verksamhet leds dock av en avdelningschef och en biträdande avdelningschef vid UV Hk. I juni 2005 arbetade fyra personer vid UV Hk, samtliga dessa var tillsvidareanställda.[5] Av dem var två personer stationerade i Stockholm.

I ledningen för respektive regional enhet finns en enhetschef samt en projektchef. Varje enhet har därutöver en personalstruktur med ekonomi- och personalassistenter samt arkeologer. Verksamheten vid enheterna bedrivs relativt självständigt från huvudkontoret. De regionala enheterna verkar inom olika delar av landet men lånar vid behov in personal från varandra. För att stärka det interregionala kunskapsutbytet och bättre kunna utnyttja hela avdelningens kompetens inledde UV under år 2003 införandet av en s.k. nätverksorganisation på olika nivåer och med olika inriktning.

UV Bergslagen åtar sig uppdrag i främst Västmanlands och Örebro län. Den 30 juni 2005 hade enheten 22 anställda, varav 15 tillsvidareanställda.

UV Mitt arbetar med arkeologiska projekt i Stockholms, Södermanlands och Uppsala län samt i vissa län i Norrland. Vid denna enhet finns specialistkompetens när det gäller arkeobotaniska analyser, vedartsanalyser, osteologi och karthistoriska analyser. Enheten har en egen redaktion. UV Mitt hade 57 anställda per den 30 juni 2005, varav 31 tillsvidareanställda.

UV Syd har verksamhet huvudsakligen i Skåne, Blekinge och Kronobergs län. På enheten finns specialister som utför arkeobotaniska, arkeogeologiska, litiska och osteologiska analyser. Enheten har egen redaktion. UV Syd hade 36 anställda per den 30 juni 2005, varav 32 personer var tillsvidareanställda.

UV Väst verkar i Västra Götalands, Hallands samt Värmlands län. Avdelningen har även samarbetat med Smålands Museum i Kronobergs län. Även UV Väst har egen redaktion. Den 30 juni 2005 arbetade 22 personer vid enheten. Av dessa var 20 tillsvidareanställda.

[5] Uppgifterna angående antalet anställda vid UV hk samt UV:s olika enheter har vi inhämtat från RAÄ.

UV Öst åtar sig uppdrag i främst Östergötlands län. Vid enheten finns en redaktion. Antalet anställda vid enheten uppgick till 41 personer den 30 juni 2005, varav 25 anställda tills vidare.

UV Gal är ett geoarkeolgiskt laboratiorium, som arbetar med arkeometallurgiska analyser och analyser av stenmaterial samt medverkar i fältundersökningar av främst arkeometallurgiska lämningar. Dessutom utför enheten arkeologiska projekt främst i Uppsala län. Den 30 juni 2005 hade enheten 17 anställda varav 10 var tillsvidareanställda.

Den under våren 2005 inrättade teknikenheten hade i juni 2005 12 personer anställda, varav 11 tillsvidareanställda. Merparten av dessa är stationerade vid de olika regionala enheterna. Teknikenheten har framför allt till uppgift att förse de regionala enheterna med teknikstöd, utbilda personal i Intrasis (ang. Intrasis se nedan) samt att bedriva teknikutveckling.

För verksgemensamma kostnader och vissa tjänster betalar UV en årlig avgift till RAÄ. År 2004 betalade UV ungefär 9 miljoner kr i avgift och för år 2005 13,5 miljoner kr. De verksgemensamma kostnaderna omfattar bl.a. verksledning, styrelse och gemensam kommunikation. Tjänsterna avser i sin tur IT-samordning, ekonomi- och personalhandläggning, kontorsservice, växeltjänster och i begränsad omfattning juridiska tjänster.

UV:s personal utgörs företrädesvis av arkeologer. Personer som är arkeologutbildade men som inte är verksamma som projektledare inom avdelningen är anställda som s.k. amanuenser. I RAÄ:s årsredovisning för år 2003 angavs antalet tillsvidareanställda inom UV med högre akademisk examen till 32 stycken.

Verksamhet

UV har en årlig omsättning om ungefär 150 miljoner kr och är den enskilt största uppdragstagaren inom det uppdragsarkeologiska området. UV:s verksamhet är till övervägande del inriktad på uppdragsarkeologi. Enligt uppgift från RAÄ avser ungefär 80–90 procent av verksamheten arkeologiska uppdrag i anledning av länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. KML. Avdelningen åtar sig även andra typer av uppdrag t.ex. uppdrag hänförliga till miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana uppdrag erhåller UV efter anbud eller direktupphandling, vilket gäller för sedvanliga konsultuppdrag, och således inte genom beslut av någon länsstyrelse.

UV bedriver egna forskningsprojekt och har även deltagit i forskningsgrävningar, där en universitetsinstitution har fått tillstånd till den arkeologiska undersökningen.

UV har en omfattande publicering av olika produkter. För avdelningen gäller en publiceringsstrategi, som innebär att resultaten från stora arkeologiska undersökningar avrapporteras i två etapper. Således redovisas undersökningens dokumentation i en s.k. Daff (Dokumentation av fältarbetsfasen). Denna följs senare av en vetenskaplig artikel eller monografi, vilka ingår i UV:s skriftserie. Resultaten från den arkeologiska uppdragsverksamheten i övrigt redovisas i rapporter. UV:s skriftserie omfattade i augusti 2005 drygt 60 böcker. Dessutom har UV gett ut en rad populärvetenskapliga publikationer, vilka är ett led i att göra de arkeologiska resultaten tillgängliga för en bredare krets. UV:s rapportframställning sker digitalt. De nyare rapporterna, såväl Daffar som övriga rapporter, kan laddas ner gratis via RAÄ:s/UV:s hemsida. Publikationer ur skriftserien kan bl.a beställas på nätet eller via RAÄ:s kundtjänst.

UV har sedan 1990-talets början bedrivit IT-utveckling i egen regi. Syftet med detta arbete har främst varit att stödja avdelningens fältarkeologiska verksamhet på olika sätt. UV har således utvecklat ett arkeologiskt dokumentationssystemet för fältbruk, det s.k. Intrasis (Intra-site information system). Systemet används idag på samtliga UV:s undersökningar och av alla arkeologer på avdelningen. Från och med år 2002 säljer RAÄ systemet till andra institutioner. Som skäl för att sprida Intrasis har UV i verksamhetsanalysen för år 2003 hänvisat till reglerings-brevets krav på förebildlighet, att systemet bidragit till nya positiva kontakter och samarbeten samt att finansieringen av vidareut-vecklingen kan spridas på flera intressenter. Systemet används förutom av UV av ett tjugotal institutioner i Sverige. UV har även som ambition att exportera Intrasis.

UV verkar även internationellt. Härvid kan nämnas samarbete med SIDA. Den internationella verksamheten varierar stort mellan UV:s olika regionkontor.

3.2 Länsstyrelser

Som vi angav i föregående kapitel har länsstyrelsen tillsyn över kulturminnesvården i länet (1 kap. 2 § andra stycket KML). Av 3 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen bl.a. har uppgifter i fråga om kulturmiljön. Länsstyrelserna fattar förvaltningsbeslut i de angelägenheter som anges i KML. Till länsstyrelsernas uppgifter hör således att handlägga och fatta beslut i ärenden om ingrepp i fasta fornlämningar och därmed sammanhängande frågor, bl.a. frågor om arkeologiska undersökningar. I beslut om en sådan undersökning skall den aktuella länsstyrelsen besluta vem som skall utföra undersökningen samt beakta att den skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Länsstyrelserna bestämmer således undersökningarnas innehåll, ambitionsnivå och omfattning. Det talas därför i vissa sammanhang om att länsstyrelserna är beställare av uppdragsarkeologi, se t.ex. direktiven för utredningen. Det förhållandet att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för kulturminnesvården i länet innebär bl.a. att myndigheten skall följa och utöva tillsyn över den arkeologiska uppdragsverksamheten i länet. Länsstyrelserna skall således se till att en undersökning genomförs enligt gällande beslut.

Uppdragsarkeologiärenden handläggs vid länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner under ledning av länsantikvarier eller motsvarande.

I kap. 5 redogör vi närmare för de bestämmelser som reglerar länsstyrelsernas uppgifter inom uppdragsarkeologin samt för länsstyrelsernas tillämpning av dessa.

3.3 Länsmuseer och kommunala museer

Som tidigare angetts följer av förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. att länsstyrelserna vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet skall samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt länsmuseerna och motsvarande museer (2 §). Länsstyrelserna tillsammans med nämnda museer bildar således kulturmiljövårdens regionala organisation.

Flertalet länsmuseer är självständiga juridiska personer. De har skilda organisationsformer. Bland länsmuseerna är stiftelseformen

vanligt förekommande. Vanligtvis ingår landsting, kommun och någon kulturhistorisk förening (hembygds- eller fornminnesförening) bland stiftarna. Exempelvis Bohusläns museum och Länsmuseet Gävleborg är stiftelser. Det finns länsmuseer som drivs som aktiebolag, härvid kan nämnas Västerbottens museum.

Länsmuseer och kommunala museer är remissinstans för länsstyrelser och kommuner i kulturmiljöfrågor.

Utöver annan verksamhet bedriver med något enstaka undantag samtliga länsmuseer även arkeologisk uppdragsverksamhet i egen regi. Även vissa kommunala museer har sådan verksamhet. Vanligen administreras den arkeologiska uppdragsverksamheten inom museernas avdelning för kulturmiljövård eller motsvarande. Museernas engagemang i arkeologisk undersökningsverksamhet varierar högst väsentligt mellan olika museer bl.a. beroende på det enskilda museets verksamhetsinriktning och efterfrågan på arkeologiska tjänster inom museets geografiska verksamhetsområde. För den arkeologiska uppdragsverksamheten har flertalet museer uppdragsfinansierad personal som är tillsvidareanställd. För verksamheten anställer museerna därutöver personal för viss säsong, visst projekt osv.

Som vi redovisat i kap. 2 är regionala museer berättigade till statsbidrag för kulturmiljöarbetet om de också får bidrag från landstinget eller någon annan huvudman. Statsbidraget skall stödja museerna i deras uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskap om bl.a. regionens kulturarv. Bidraget skall ge museerna möjlighet att ta det ansvar för kulturmiljöarbetet som vilar på dem.

3.4 Privata undersökare

Vid sidan av UV samt länsmuseer och vissa kommunala museer bedriver även enskilda arkeologiföretag undersökningsverksamhet. Den privata undersökningsverksamheten började byggas upp under 1980-talet. Undersökare i privat regi har olika organisationsformer, bl.a. finns det aktiebolag, enskilda firmor och stiftelser. Antalet privata undersökare är begränsat även om det har ökat sedan slutet av 1990-talet då ett anbudsförfarande infördes i den uppdragsarkeologiska verksamheten. Under åren 2002–2004 tilldelades knappt tio olika privata undersökare årligen uppdrag enligt 2 kap. KML. Flertalet av dessa undersökare var en- eller tvåmansföretag. Enligt RAÄ:s rapport *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter*

om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003 och 2004 hade tre privata undersökare dessa år en årlig omsättning i fråga om arkeologiska undersökningar enligt 2 kap. KML som översteg två miljoner kr. Dessa undersökare var Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU), Arkeologikonsult samt Wallin kulturlandskap och arkeologi.

SAU är en näringsidkande stiftelse som utför arkeologiska konsultarbeten, utredningar och undersökningar. SAU bildades av personal från institutionen för arkeologi vid Uppsala universitet och har sedan starten år 1998 utfört arkeologiska uppdrag, framförallt i Mälardalen. SAU har omkring 15 personer fast anställda. Personalen består företrädesvis av arkeologer. Därutöver finns även en administratör och en systemansvarig. SAU har även personal anställd i olika typer av visstidsanställningar. I februari 2005 hade SAU således ett 30-tal anställda. Enligt uppgift från SAU omsätter stiftelsen numera ungefär 20–25 miljoner kr per år.

Arkeologikonsult är en registrerad bifirma till NORN ICS. Arkeologikonsult grundades år 1988 och har kontorslokaler i Upplands Väsby. I mitten av 1990-talet hade företaget omkring 80 anställda och en årlig omsättning på drygt 30 miljoner kr. Efterfrågan på arkeologiska undersökningar sjönk drastiskt under senare hälften av 1990-talet. Detta fick stor betydelse för samtliga aktiva undersökare. För Arkeologikonsults del sjönk omsättningen till några miljoner kronor och företaget fick säga upp större delen av personalen. Numera har Arkeologikonsult drygt 10 tillsvidare-anställda. Dessa är med något undantag arkeologer. Företaget har även projektanställd personal. Av RAÄ:s ovan nämnda rapport framgår att bolagets beräknade omsättning avseende uppdrag enligt 2 kap. KML uppgick till drygt 4 miljoner kr år 2003 och drygt 13 miljoner kr år 2004.

Wallin kulturlandskap och arkeologi har kontorslokaler i Dalby. Företaget startades år 2000 och har numera tre fast anställda, vilka samtliga är arkeologer. Vid behov anställer företaget personal för viss tid, för visst projekt osv. Enligt RAÄ:s uppföljningsrapport avseende åren 2003 och 2004 uppgick företagets omsättning dessa år i fråga om undersökningar enligt 2 kap. KML till 2–2,5 miljoner kr per år.

3.5 Exploatörer

Det är på grund av att exploatörer vill utföra arbetsföretag som uppdragsarkeologiska undersökningar kommer till stånd. I normalfallet är det också exploatörerna som står kostnaderna för undersökningarna. Samtidigt är deras roll inom det uppdragsarkeologiska systemet i praktiken tämligen underordnad.

De som vill utföra ett arbetsföretag och därmed exploatera mark kan vara statliga myndigheter, kommuner, privata företag, privatpersoner osv. Exploatörerna är således ingen homogen grupp och en beskrivning av exploatörerna som kollektiv kan aldrig bli heltäckande. Det som bör framhållas är dock att exploatörerna agerar utifrån helt skilda förutsättningar i fråga om t.ex. ekonomiska förhållanden, kunskaper om uppdragsarkeologi och möjligheter att i ett uppdragsarkeologiärende hävda sina intressen i förhållande till bl.a. länsstyrelser och undersökare. En privatperson som exempelvis vill bygga ett bostadshus i ett fornlämningsrikt område kan tvingas avstå från att utföra arbetsföretaget till följd av att arkeologikostnaderna blir för omfattande eller drabbas av kostnader som för den enskilde är mycket kännbara. Som vi redovisat i kap. 2.3 har dock en exploatör, som inte är ett statligt, landstingskommunalt eller kommunalt organ, möjlighet att – i mån av tillgång på medel – få statsbidrag enligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård för bl.a. vissa arkeologiska undersökningar.

Staten, genom främst Vägverket och Banverket, är den ojämförligt största exploatören. Vi har inte kunnat få fram uppgifter om hur de totala arkeologikostnaderna under en längre period har fördelat sig på olika exploatörer. Enligt uppgifter vi inhämtat från RAÄ stod statliga exploatörer för ungefär 42 procent av de totala arkeologikostnaderna år 2004, medan kommunerna samma år stod för ungefär 31 procent av kostnaderna. År 2004 var ett år då relativt få beslut enligt 2 kap. KML avsåg större infrastruktursatsningar. Under år med omfattande sådana satsningar är de statliga exploatörernas andel av de totala kostnaderna betydligt högre. Enligt RAÄ är det sannolikt att deras andel under sådana år motsvarar uppemot 80 procent av de totala kostnaderna för uppdragsarkeologi.

3.6 Universitet och högskolor

Universiteten och högskolorna har stor betydelse för den uppdragsarkeologiska verksamheten genom att ansvara för grund- och forskarutbildning på området samt bedriva vetenskaplig forskning.

För arkeologer omfattar kandidatexamen 120 poäng och skall innehålla minst 60 poäng i huvudämnet arkeologi. För magisterexamen krävs 160 poäng med minst 80 poäng i arkeologi. Huvudämnet kombineras med andra kulturvetenskapliga ämnen eller med natur- eller samhällsvetenskapliga ämnen.

Grundutbildning i arkeologi ges vid universiteten i Umeå, Uppsala, Stockholm, Göteborg, Lund och vid Mittuniversitetet samt vid högskolorna på Gotland, i Kalmar och vid Södertörns högskola. Förutom Mittuniversitetet ger de nämnda universiteten även forskarutbildning i arkeologi. Örebro universitet håller enstaka kurser i ämnet.

Några universitet har under senare år deltagit i undersökningsverksamhet. Det har dock endast skett i mindre omfattning.

Det ingår i högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället och att informera om sin verksamhet.[6] Denna samverkan skall ge effekt på olika delar av högskolans verksamhet.

3.7 Statens historiska museer

I myndigheten Statens historiska museer (SHMM) ingår Statens historiska museum (SHM) och Kungl. myntkabinettet – Sveriges ekonomiska museum. Enligt 1 § förordningen (1997:1172) med instruktion för Statens historiska museer har SHMM till uppgift att bevara och förmedla kulturarvet samt ge perspektiv på samhällsutvecklingen och samtiden. Myndigheten skall bl.a. verka för ett ökat intresse för och en ökad kunskap om äldre tiders historia och kultur i Sverige.

Av 2 § nämnda förordning framgår att SHMM särskilt skall vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de samlingar som har anförtrotts myndigheten, förvalta och vårda de fornfynd som RAÄ beslutar att tillföra myndigheten, hålla samlingarna tillgängliga för allmänheten samt driva och stödja utställningsverksamhet och annan förmedlande verksamhet och

[6] Se prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100 samt Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.

lämna information, råd och annan hjälp till regionala och lokala museer inom sitt ansvarsområde.

SHM:s verksamhetsområde inom myndigheten är bl.a. Sveriges historia, byggd på det arkeologiska materialet (10 § angivna förordning). SHM är inom sitt verksamhetsområde ansvarsmuseum för bl.a. arkeologi (13 §). Som ansvarsmuseum skall SHM särskilt verka för lämplig samordning av museiväsendet, framför allt mellan museer på central och regional nivå, bistå museiverksamhet, särskilt på regional nivå, och verka för en utveckling av kontakterna mellan museiväsendet och omvärlden (14 §). I årsredovisningen för 2004 redovisar SHM sina insatser för att fullgöra ansvarsmuseirollen. På regeringens uppdrag genomför SHMM i samråd med Statens kulturråd och de övriga ansvarsmuseerna för närvarande en översyn av ansvarsmuseirollen.

SHMM omsätter ungefär 80 miljoner kr per år. Myndigheten hade år 2004 56 tillsvidareanställda. Därtill kom 46 personer som under året hade olika visstidsanställningar.[7] SHM förvaltar uppskattningsvis omkring 20 miljoner enskilda föremål, varav huvuddelen är arkeologiskt material som härrör från uppdragsarkeologisk verksamhet. Sett till antalet enskilda föremål i samlingarna torde SHM därmed vara ett av norra Europas största museer.

Även om vissa förbättringar skett under senare tid har SHM sedan länge eftersläpningar när det gäller arbetet med accession av föremål till samlingarna vid museet (accedera = arbetet med att registrera och beskriva förvärvade museiföremål). Av SHMM:s årsredovisning för år 2004 framgår att det vid utgången av detta år återstod ungefär 650 äldre accessionsärenden att handlägga. Även huvuddelen av detta fyndmaterial kommer enligt SHMM från uppdragsarkeologiska undersökningar.

Under år 2004 driftsatte SHM ett digitalt föremålsinformationssystem. Systemet hanterar museets samlingar ur flera aspekter, bl.a. i fråga om dokumentation, konservering samt in- och utlån. Systemet innebär en ökad tillgänglighet till SHM:s samlingar.

[7] SHMM; Årsredovisning 2004.

VÅRA ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 Riksantikvarieämbetets myndighetsroll inom uppdragsarkeologin

Våra överväganden: En förutsättning för att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall ge bästa resultat på effektivaste sätt är att berörda parter har klara roller och ansvarsuppgifter. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har överinseende över kulturmiljövården i landet. Myndigheten har därmed en rad myndighetsuppgifter med avseende på den uppdragsarkeologiska verksamheten.

Utredningsarbetet visar att RAÄ:s agerande i dess myndighetsroll uppvisar vissa brister.

Frågan om RAÄ:s framtida uppgifter och roll inom uppdragsarkeologin behandlas i kap. 9.

I detta kapitel beskriver vi Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) nuvarande myndighetsfunktion inom i första hand den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi har koncentrerat oss på sådana funktioner som vi anser är av särskilt intresse när RAÄ:s framtida roll inom uppdragsarkeologin skall avgöras. Som vi har angett i kap. 3 är RAÄ:s verksamhet indelad i följande verksamhetsgrenar; myndighetsarbete, kunskapsuppbyggnad, arkeologisk uppdragsverksamhet, vård och publikarbete. Vi går i detta kapitel inte i sak in på den arkeologiska undersökningsverksamhet som myndigheten bedriver inom avdelningen för arkeologiska undersökningar, UV. Vår redogörelse omfattar inte heller de uppgifter inom det uppdragsarkeologiska systemet som faller under verksamhetsgrenarna vård (t.ex. konservering eller vård av kulturminnen och kulturföremål) och publikarbete.

4.1 RAÄ:s myndighetsuppgifter

Som redovisats i kap. 3 anges i 1 § förordningen (1997:1171) med instruktion för RAÄ att myndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Kulturmiljön kan beskrivas som det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön. I princip avses den miljö, som har formats av människor genom tiderna. Kulturarvet i sin tur kan sägas utgöras av de traditioner och värden som vi medvetet eller omedvetet övertar från tidigare generationer.[1]

För RAÄ:s verksamhet, liksom självfallet även för länsstyrelsernas arbete på området, är målen för kulturpolitiken samt målen för arbetet för kulturmiljön av central betydelse. För kulturpolitiken gäller följande mål[2] :

- att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
- att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
- att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar,
- att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,
- att bevara och bruka kulturarvet,
- att främja bildningssträvandena samt
- att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Målen för arbetet för kulturmiljön har formulerats på följande sätt[3]:

- ett försvarat och bevarat kulturarv,
- ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen,
- allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön samt
- nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv.

---

[1] Prop. 1998/99:114 s. 21.
[2] Prop. 1996/97:3, bet.1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.
[3] Prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000 KrU7, rskr. 1999/2000:196.

Som central myndighet skall RAÄ verka för att målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet uppnås.[4]

RAÄ har flera myndighetsuppgifter med avseende på den uppdragsarkeologiska verksamheten. Som tidigare angetts har RAÄ ett överinseende över kulturminnesvården i landet, vilket avser såväl tillämpningen av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) som den arkeologiska uppdragsverksamheten. Detta innebär att RAÄ har ett övergripande ansvar för tillsyn över och uppföljning av denna verksamhet. För att RAÄ effektivt skall kunna utöva sitt överinseende har myndigheten givits rätt att överklaga beslut som domstol eller annan myndighet har fattat enligt KML. Av förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF) framgår att RAÄ har rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av 2 kap. 10–13 §§ KML, dvs. om förfarandet vid ingrepp i fast fornlämning. Som central tillsynsmyndighet skall RAÄ vidare biträda bl. a. länsstyrelserna i frågor som rör det regionala kulturmiljöarbetet. RAÄ har även att leda och delta i arbetet med att bygga upp kunskapen om kulturmiljöområdet, bedriva informations- och rådgivningsverksamhet samt främja utbildning inom verksamhetsområdet. Myndigheten skall vidare verka för att resultat från forsknings-, utvecklings- och undersökningsverksamhet utnyttjas inom kulturvården.[5]

Som vi angav tidigare skall RAÄ som central myndighet arbeta för att målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet uppnås. I de senaste årens regleringsbrev för RAÄ har regeringen i fråga om verksamhetsgrenen *myndighetsarbete* angett att de nämnda målen i ökande grad skall beaktas inom olika samhällsområden. RAÄ:s verksamhet skall därför bl.a. syfta till att stärka kulturarvets och kulturmiljöns ställning i den regionala och lokala utvecklingen samt till att kulturarvet och miljöns kulturvärden skall tas till vara inom olika samhällssektorer. Som led i detta arbete driver RAÄ bl.a. olika samarbetsprojekt med andra samhällsinstitutioner samt medverkar vid konferenser, seminarier och utbildningar som anordnas inom skilda samhällssektorer. Inom bl.a. infrastrukturområdet deltar RAÄ således i flera utvecklingsprojekt, som syftar till att olika kulturmiljöfrågor behandlas på ett tidigt stadium och på ett tydligt sätt i olika beslutsunderlag och beslutsprocesser. RAÄ driver flera projekt med Vägverket. Av intresse för den uppdragsarkeologiska verksamheten är bl.a. projektet Arkeologi i

[4] Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende RAÄ.
[5] Jfr 2 § förordningen (1997:1171) med instruktion för RAÄ.

vägprojekt, som resulterat i en principiell anvisning för hur beslut om fornlämningar enligt KML kan samordnas med beslut enligt miljöbalken och väglagen (1971:948).

I de senaste årens regleringsbrev för RAÄ har även angetts att myndigheten skall vara samlande och pådrivande i kulturmiljöarbetet och bl.a. arbeta för att utveckla samspelet mellan den statliga kulturmiljöorganisationen, kommunerna och de centrala kulturarvsinstitutionerna. RAÄ:s arbete i dessa avseenden har kommit till uttryck bl.a. genom utvecklingsprojektet Agenda Kulturarv under åren 2001–2004. I projektet samverkade länsmuseerna, länsstyrelserna och RAÄ. Även Statens kulturråd och Svenska kommunförbundet deltog i arbetet. Projektet syftade till att förnya kulturmiljövårdens inriktning, demokratiska förankring och slagkraft. Projektet ledde bl.a. fram till en gemensam programförklaring för kulturarvsarbetet.

Under år 1998 meddelade RAÄ verkställighetsföreskrifter, allmänna råd och rekommendationer för länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna på det uppdragsarkeologiska området. Ytterligare rekommendationer för området meddelades under år 1999. Någon översyn eller revidering av föreskrifterna, de allmänna råden och rekommendationerna har hittills inte skett. Inom RAÄ pågår dock för närvarande ett arbete med att förtydliga uppdragsarkeologins samhällsuppdrag och inriktning. Som en del i detta arbete avser myndigheten att se över de nu gällande föreskrifterna, allmänna råden m.m.

RAÄ:s uppföljning av och tillsyn över den uppdragsarkeologiska verksamheten bedrivs på olika sätt. RAÄ registrerar således uppgifter från samtliga beslut som länsstyrelserna fattar i uppdragsarkeologiärenden i ett register som förs av myndigheten. RAÄ granskar även länsstyrelsernas beslut. Tidigare omfattade denna granskning samtliga länsstyrelsebeslut. Granskningen av enskilda ärenden har inte längre samma prioritet och de senaste årens utveckling har inneburit att det numera främst är länsstyrelsernas beslut i fråga om stora arkeologiska undersökningar (undersökningar där kostnaden uppgår till 30 prisbasbelopp eller mer) som granskas. Sedan verkställighetsföreskrifterna trädde i kraft den 1 juli 1998 har RAÄ vid fyra tillfällen samlat följt upp och utvärderat länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden och tillämpning av gällande bestämmelser. Uppföljningarna/utvärderingarna avsåg länsstyrelsernas handläggning under åren 1999, 2000, 2002 respektive 2003–2004. De två

första uppföljningarna/utvärderingarna gjordes på uppdrag av regeringen. Resultaten från uppföljningarna/utvärderingarna har redovisats i skriftliga rapporter. I anledning av uppföljningen/utvärderingen avseende år 2000 besökte RAÄ även samtliga länsstyrelser och hade en direkt dialog med dessa om resultaten.

RAÄ skall, som ovan nämnts, biträda länsstyrelserna i frågor som rör det regionala kulturmiljöarbetet. Av 1 § KMF framgår dessutom att länsstyrelsen skall samråda med RAÄ innan myndigheten fattar beslut i ett ärende enligt KML som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt. Våra kontakter med RAÄ och länsstyrelser visar att det tidigare var tämligen vanligt att länsstyrelserna kontaktade och samrådde med RAÄ i enskilda ärenden, men att detta numera inte förekommer i samma utsträckning. En del menar att detta är beklagligt medan andra anser att det har varit en riktig utveckling och att RAÄ bör verka genom föreskrifter m.m. men inte i enskilda ärenden. Ledningen för RAÄ anser att myndigheten sedan sju-åtta år tillbaka arbetar efter den principen att det enbart är i ärenden av större vikt och när det gäller sådana ärenden där RAÄ kan bli ekonomiskt involverad som myndigheten skall agera samrådspart till länsstyrelserna.

Sedan år 1998 har RAÄ endast i mycket begränsad omfattning överklagat länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. KML. Myndigheten har främst överklagat ärenden där fråga varit om oklara rättsfrågor. RAÄ överklagar däremot vanligen inte när utgången i ett ärende är hänförlig till bevisfrågor.

Som angavs inledningsvis hör till RAÄ:s uppgifter att leda och delta i arbetet med att bygga upp kunskapen inom kulturmiljöområdet. Av regleringsbrevet för RAÄ framgår att målet för verksamhetsgrenen *kunskapsuppbyggnad* är att kunskapsuppbyggnaden, inklusive sektorsforskningen, inom kulturmiljöområdet och informationen om kunskapsuppbyggnaden skall utvecklas och spridas. Som ett led i arbetet med kunskapsuppbyggnaden stöder RAÄ med särskilda medel forsknings- och utvecklingsverksamheten inom kulturområdet.[6] För år 2004 motsvarade dessa medel, s.k. FoU-medel, 13,7 miljoner kronor och för år 2005, knappt 12,1 miljoner kr.

Under 2000-talet har FoU-medel bl.a. satsats på projekt som gäller den uppdragsarkeologiska verksamhetens samhällsrelevans.

[6] Anslagsbeteckning 28:37 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet, anslagspost 4.

Ett flertal projekt har syftat till att förbättra metoder och medvetenhet gällande förmedling och kommunikation av uppdragsarkeologiska processer. Som ett exempel kan nämnas projektet Människors platser som bedrevs vid och samfinansierades med Malmö Kulturmiljö, som är en av landets största undersökande institutioner och som organisatoriskt är en institution inom Malmö stads kulturförvaltning. Projektet var inriktat på den publika delen av uppdragsarkeologin och syftade till att i samhällsbyggnadsprocessen bredda och fördjupa förmedlingen av arkeologins kunskaper och resultat. Av intresse för den uppdragsarkeologiska verksamheten är även ett projekt med sikte på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), som RAÄ genomfört med stöd av FoU-medel under åren 2001–2003. Projektet, MKB med kulturvärde, syftade till att öka kunskapen om kulturvärden samt förbättra hanteringen av kulturvärden i MKB. Vid sidan av metodutveckling för kommunikation och förmedling har FoU-medel under senare år också avsatts till forskningsprojekt med relevans för uppdragsarkeologins vetenskapliga teori- och metodutveckling. Som exempel kan här nämnas projektet Högar som konstruktion, som bedrivits vid RAÄ. Projektet syftade till att finna nya praktiska metoder för att skapa och förmedla grävningsresultat vid undersökningar av gravhögar samt till en problematisering av begreppen grav, hög och gravhög.

RAÄ för även och vidareutvecklar centrala register på kulturmiljöområdet samt göra dessa register tillgängliga för allmänheten och för forskningsändamål. Ett av dessa register är fornminnesregistret. På RAÄ pågår ett arbete med ett webbaserat geografiskt fornminnesinformationssystem, FMIS. Systemet driftsätts successivt och för närvarande (i augusti 2005) är omkring 15 län inne i systemet. Informationen tillgängliggörs länsvis i FMIS allteftersom den digitaliseras och kvalitetssäkras.

I slutet av 1990-talet initierade och drev RAÄ flera projekt avseende uppdragsarkeologi. Under åren 1999–2001 genomfördes således projektet Uppdragsarkeologi som syftade till att lyfta fram, utveckla och synliggöra uppdragsarkeologins resultat. Som ett delprojekt inom projektet upprättades rapporten *Rapport om rapporter – en diskussion kring kvalitetsbedömningar av arkeologiska rapporter*, rapport nr 2001:3. Inom projektet Uppdragsarkeologi utvecklades och redovisades vidare en form av arkeologisk controllerfunktion, som skulle fungera som stöd för länsstyrelserna i handläggningen av uppdragsarkeologiärenden. Enligt uppgift från

RAÄ var dess uppfattning att ett antal länsstyrelser borde kunna gå samman och finansiera en controller men att även FoU-medel i någon mån skulle kunna användas för ändamålet. Förslaget om en arkeologisk controllerfunktion har emellertid inte genomförts. Inom RAÄ anser man att det främsta skälet till detta är den brist på intresse som länsstyrelserna visat för förslaget. Under åren 1997–2000 pågick även projektet Uppdragsarkeologi och forskning. Inom ramen för detta projekt var RAÄ med och finansierade en tjänst vid fem universitet för s.k. forskningskoordinatorer samt tog initiativ till bildandet av ett nationellt råd inom området. Koordinatorerna skulle bl.a. stödja länsstyrelserna vid upprättandet av kravspecifikationer och bedömningen av undersökningsplaner men även verka för att uppdragsarkeologins resultat kom till användning vid den forskning, som bedrivs vid universitet/ högskolor. De utvärderingar som gjordes av sistnämna projekt men även det som framkommit under vårt arbete visar att resultaten av projektet var positiva.[7] Inte heller detta projekt har fått någon fortsättning. RAÄ menar att en viktig orsak till detta är att universitet och högskolor inte varit beredda att medfinansiera projektet. Ett ytterligare exempel på arbeten som RAÄ gjort med inriktning på uppdragsarkeologi var en studie som gjordes under år 2001. Studien behandlade möjligheterna att öka uppdragsarkeologins nytta för den regionala kulturmiljövården och andra samhällsintressen. Som utgångspunkt för diskussionen belystes hur två större arkeologiska undersökningar i Västernorrlands län, E4 Höga Kusten och Botniabanan, förhållit sig till kulturmiljösektorns mål och prioriteringar.[8]

För att främja kunskapsuppbyggnaden om kulturmiljöområdet tar RAÄ även initiativ till olika typer av informations- och utbildningsinsatser riktade såväl till kulturmiljösektorns regionala organisation som till övriga aktörer inom sektorn. Under senare år har konferenser och seminarier anordnats som haft teman med inriktning på uppdragsarkeologins samhällsrelevans och vikten av en publik arkeologi. Bland annat har Göteborgs universitet, med ekonomiskt stöd från RAÄ, arrangerat temadagen Arkeologins publika relation i syfte att bidra till en ökad reflektion inom den svenska uppdragsarkeologin/kulturarvsförvaltningen i fråga om

[7] Sally Forster; *External evaluation of RAÄ (Swedish national heritage board) contract archeology projects* och NIKU (Norsk institutt for kulturminneforskning); *Evaluering av oppdragsarkeologi og forskningskoordinatorer 2000*.
[8] RAÄ, Robert Olsson; *En fallstudie över uppdragsarkeologi, kulturmiljövård och samhällsrelevans*.

den publika relationen och vikten av dialog med medborgarna. Som ett ytterligare exempel kan nämnas seminariet Reflexiv fältarkeologi?. Detta organiserades av RAÄ och Malmö Kulturmiljö i samarbete och syftade till att få till stånd erfarenhetsutbyte samt en diskussion kring den fortsatta utvecklingen av fältarkeologin.

RAÄ verkar även på andra sätt för att bidra till kunskapsuppbyggnaden och till att resultaten från forsknings-, utvecklings- och undersökningsverksamheten utnyttjas inom kulturmiljösektorn och inom andra delar av samhället. RAÄ håller således en kontinuerlig dialog med företrädare för t.ex. universitet och högskolor samt länsstyrelser och länsmuseer. Ämbetet verkar vidare för bildandet av nätverk och deltar i olika projekt med företrädare för andra samhällssektorer.

Vid sidan av insatser i fråga om kulturarvssektorns förändringsarbete pågår sedan år 2003 även ett internt förändringsarbete inom RAÄ. Arbetet syftar bl.a. till att skapa tydliga mål för verksamheten, bättre samordning och effektivisering. Såvitt gäller uppdragsarkeologin specifikt syftar förändringsarbetet till att precisera vad som menas med kvalitet i uppdragsarkeologin, att konkurrensen främst skall stå kring kvalitetsinnehållet, att förtydliga vilka beståndsdelar den uppdragsarkeologiska uppgiften består av, att klargöra hur samhälls- och brukarperspektivet kommer in, att formulera grundläggande krav på arkeologiska undersökare samt att utforma ett förslag till förändring av det upphandlingsliknande systemet. Som ett led i detta arbete och för att på bästa sätt kunna stödja de pågående förändringarna inom kulturmiljöområdet genomförde RAÄ under år 2004 och början av år 2005 flera organisationsförändringar. RAÄ har även upprättat en strategi, *Kulturarv i tiden*, för myndigheten för perioden 2004–2006. Strategin är ett internt styrdokument som syftar till att RAÄ skall stärka kulturarvets roll i samhället genom arbete med de övergripande målen för kulturpolitiken och kulturmiljöområdet. Strategin skall fungera som utgångspunkt för planeringen och utvecklingen av RAÄ:s verksamhet och skall ligga till grund för ett helhetsperspektiv inom myndigheten. I strategin anger RAÄ att arbetet inom myndigheten behöver koncentreras till följande centrala uppgifter inom kulturarvsområdet:

- den nationella överblicken, dialogen och debatten,
- det centrala stödet, samordningen och tillsynen,
- system- och metodutvecklingen.

4.2 Sammanfattande iakttagelser

För att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall ge bästa resultat på effektivaste sätt är det viktigt att berörda parter har klara roller och ansvarsområden. RAÄ:s agerande i dess myndighetsroll inom uppdragsarkeologin uppvisar vissa brister. Det finns därför anledning att närmare diskutera dess roll och uppgifter inom området.

Såvitt framkommit under vårt arbete finns det en samstämmig uppfattning bland uppdragsarkeologins olika aktörer att RAÄ:s övergripande ansvar över den uppdragsarkeologiska verksamheten innebär att myndigheten skall styra verksamheten mot de mål som gäller för denna samt även ha en stödjande funktion. Det finns dock oklarheter kring bl.a. vilka uppgifter som omfattas av myndighetens överinseende och på vilket sätt RAÄ skall verka. Även RAÄ:s roll och ansvarsuppgifter i förhållande till länsstyrelserna bör övervägas. Vi återkommer till dessa frågor i kap. 8 och 9.

5 Länsstyrelsernas roll inom uppdragsarkeologin

Våra överväganden: Tillämpningen av aktuella bestämmelser och därmed handläggningen av uppdragsarkeologiärenden varierar påtagligt mellan olika länsstyrelser. Vi har kunnat konstatera brister i länsstyrelsernas handläggning bl.a. vad gäller användandet av kravspecifikationer och urvalsförfarandet samt i fråga om myndigheternas tillsynsfunktion. Bland annat de påtalade bristerna har lett till att länsstyrelserna idag generellt sett inte är tillräckligt styrande eller har den starka roll inom den uppdragsarkeologiska verksamheten som regelverket förutsätter. På sikt kan detta undergräva förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet som sådant.

Frågan om länsstyrelsernas framtida roll och uppgifter inom uppdragsarkeologin samt åtgärder för att stärka länsstyrelsernas ställning på området behandlas i kap. 9 respektive kap. 10.

Länsstyrelserna är de myndigheter som handlägger och fattar beslut i uppdragsarkeologiärenden samt utövar tillsyn över kulturminnesvården i länen. Handläggningsprocessen är i princip densamma oberoende av om det är fråga om en särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning. I samband med ett beslut om en arkeologisk undersökning skall länsstyrelserna besluta vem som skall utföra undersökningen. Vid valet av undersökare skall länsstyrelserna tillämpa direktval eller ett anbudsförfarande. Länsstyrelsernas förfarande inför val av undersökare har således betydelse för i vilken omfattning undersökningsuppdragen utsätts för konkurrens.

De bestämmelser som reglerar länsstyrelsernas handläggning återfinns i huvudsak i 2 kap. 11–14 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML), i 1–2 §§ och 7 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF) samt i Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) verkställighetsföreskrifter KRFS 1998:1. Till stöd för

länsstyrelsernas handläggning har RAÄ vidare utfärdat allmänna råd och rekommendationer för tillämpningen av bestämmelserna.[1] Av betydelse för länsstyrelsernas verksamhet på området är, som vi tidigare angett, även målen för kulturpolitiken och målen för arbetet för kulturmiljön, se kap. 4.1.

I detta kapitel vill vi belysa länsstyrelsernas nuvarande roll inom uppdragsarkeologin, enligt gällande bestämmelser och i praktisk tillämpning. Vi gör detta genom att närmare beskriva hur länsstyrelserna handlägger uppdragsarkeologiärenden och därmed tillämpar gällande bestämmelser. Vi redovisar vidare vilka konsekvenser vi menar att detta har för den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi inleder med en övergripande beskrivning av gällande bestämmelser och den uppdragsarkeologiska verksamhetens omfattning i landet. Därefter går vi närmare in på de delar av länsstyrelsernas handläggningsprocess, som vi anser vara av särskild vikt för den uppdragsarkeologiska verksamheten och för länsstyrelsernas roll inom uppdragsarkeologin.

5.1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 11 och 13 §§ KML skall länsstyrelsen i beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning respektive särskild undersökning ange vem som skall utföra det arkeologiska arbetet. Därvid gäller inte lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Vid sitt val av undersökare skall länsstyrelsen beakta att utredningen eller undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Paragraferna fick sin nuvarande utformning efter ändringar som trädde i kraft den 1 juli 1997.

I 7 § KMF anges att länsstyrelsen innan den fattar beslut enligt 2 kap. 11 och 13 §§ KML skall förvissa sig om att den som skall utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

Enligt uttalanden i förarbetena är det väsentliga att undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser kulturmiljövårdens krav samt att resultatet håller en hög vetenskaplig kvalitet och kan användas av myndigheter, forskningen och

[1] Allmänna råd från RAÄ 1998:1 respektive Underrättelser från RAÄ 1999:1. Se även Underrättelser från RAÄ 1998:1.

allmänheten.[2] Av stor betydelse är således att den undersökande institutionen har erforderlig kompetens. Det är därutöver angeläget att arbetsföretagarens kostnad inte blir högre än vad som är motiverat. Även ur samhällsekonomisk synvinkel är det av intresse att kostnaden för undersökningarna inte är högre än vad som är motiverat. Länsstyrelserna skall beakta kostnadsaspekten såväl när undersökningens omfattning och ambitionsnivå anges, som när den undersökande institutionen utses. Det får dock inte ske på bekostnad av det grundläggande kravet på kvalitet. Målet är att undersökningarna skall vara av god vetenskaplig kvalitet till en kostnad som inte är högre än motiverat.

Länsstyrelserna avgör genom sina beslut undersökningarnas innehåll, ambitionsnivå och omfattning. Utgångspunkten för länsstyrelsernas bedömning skall vara den aktuella fornlämningens art och beskaffenhet. I förarbetena har betonats att länsstyrelserna inte får överlämna till de undersökande institutionerna att bestämma undersökningarnas omfattning och ambitionsnivå.[3]

De inledande paragraferna i KMF innehåller allmänna bestämmelser om samråd m.m. Bland annat framgår att länsstyrelsen skall samråda med RAÄ innan myndigheten fattar beslut i ett ärende enligt KML som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt (1 §). Länsstyrelsen skall vidare vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt länsmuseerna och motsvarande museer (2 §).

RAÄ:s verkställighetsföreskrifter KRFS 1998:1 reglerar närmare hur länsstyrelserna skall förfara vid handläggningen av uppdragsarkeologiärenden samt vad länsstyrelsernas handläggning skall omfatta.

Länsstyrelserna fattar årligen mellan 1 000–2 000 beslut i uppdragsarkeologiska ärenden. Av statistik som Riksdagens revisorer presenterade i rapporten *Arkeologi på uppdrag* (Rapport 2002/03:3) framgår att under perioden 1996–2001 avsåg nästan 80 procent av alla beslut uppdrag med en kostnad understigande ett prisbasbelopp.[4] Samtidigt svarade dessa uppdrag för endast drygt 3 procent av det totala uppdragsvärdet. Under samma period avsåg omkring 5 procent av besluten uppdrag med en kostnad över-

[2] Prop. 1996/97:99 s. 20.
[3] A.a. s. 22.
[4] Prisbasbeloppet var för år 1996 36 200 kr och för år 2001 36 900 kr. För 2005 är prisbasbeloppet 39 400 kr.

stigande 10 prisbasbelopp. Dessa beslut motsvarade i sin tur mellan 75 och 85 procent av det totala uppdragsvärdet. Vi har inte funnit annat än att i princip motsvarande förhållanden har gällt under perioden 2002–2004.

Markexploateringarna i landet varierar såväl över tid som geografiskt. Detta medför att uppdragsvolymerna och efterfrågan på arkeologiska tjänster visar stora variationer såväl mellan olika år som mellan länen.

Som exempel på variationerna i uppdragsvolym kan nämnas att den totala uppdragsvolymen enligt uppgifter från RAÄ sjönk från ungefär 330 miljoner kr år 1998 till omkring 140 miljoner kr år 1999.[5] Under åren 2002–2003 uppgick enligt RAÄ den årliga totala uppdragsvolymen till ungefär 320 miljoner kr medan motsvarande siffra för år 2004 var ungefär 200 miljoner kr.[6] Med uppdragsvolym avses i dessa sammanhang den enligt länsstyrelsernas beslut beräknade kostnaden för uppdragsarkeologiska undersökningar.

I fråga om variationerna mellan länen framgår av Riksdagens revisorers ovan nämnda rapport att under åren 1996–2001 var Skåne, Västra Götalands, Östergötlands och Stockholms län de län som hade de största arkeologiska uppdragsvolymerna. Enligt uppgifterna i revisorernas rapport svarade under den aktuella sexårsperioden Skåne län för ungefär 40 procent av det totala uppdragsvärdet i landet. Av RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapport för åren 2003–2004 följer att Uppsala och Skåne samt Stockholms län under dessa år intog en särställning vad gäller beräknade kostnader för arkeologiska uppdrag. Enligt rapporten hade Uppsala län beroende på E4-projektet år 2003 en beräknad kostnad på ungefär 111 miljoner kr medan den under år 2004 sjönk till ungefär 35 miljoner kr. Skåne län hade en tämligen jämn volym runt 45 miljoner kr per år. Under åren 2003 och 2004 var omsättningen lägst i Blekinge, Jämtlands och Västerbottens län. I vart och ett av dessa län understeg de sammanlagda kostnaderna för åren 2003 och 2004 1 miljon kr. Såvitt framgår av RAÄ:s rapport förekom inga beslut om uppdragsarkeologiska undersökningar i Jämtlands län under år 2003.

Beskrivningen ovan ger vid handen att de resurser som tas i anspråk för handläggning av uppdragsarkeologiärenden varierar

[5] RAÄ; *Uppdragsarkeologi. Redovisning av uppdrag nr 4 i 2000 års regleringsbrev.*

[6] RAÄ (2004); *Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML* och RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003 och 2004.*

stort mellan olika länsstyrelser men att de även kan variera mellan olika år vid samma länsstyrelse.

5.2 Länsstyrelserna som beställare av uppdragsarkeologi

5.2.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m.

Inför ett beslut om arkeologisk undersökning måste länsstyrelserna först ta ställning till undersökningens omfattning och ambitionsnivå. Utifrån detta skall länsstyrelserna formulera de krav, som skall ställas på den undersökande institutionen. Med hänsyn till att det finns ett betydande mått av osäkerhet kring vilka fornlämningar som slutligt berörs av en exploatering är det inte okomplicerat att på förhand specificera de krav som skall gälla för en undersökning. I anledning av detta har regeringen uttalat att den osäkerhet som finns innebär att en upphandling av arkeologiska tjänster endast sällan kan ske på basis av en specifikation från länsstyrelsen där denna på förhand anger uppdragets omfattning, volym och inriktning. Enligt regeringen blir det i stället fråga om att de undersökande institutionerna för länsstyrelsen får redovisa sina förslag till vilken typ av undersökning som är motiverad.[7] Som angavs ovan har regeringen emellertid samtidigt betonat att länsstyrelserna inte får överlämna till undersökarna att bestämma undersökningens omfattning och ambitionsnivå.

Av verkställighetsföreskrifterna, 6 § KRFS 1998:1, följer att länsstyrelsen inför beslut om särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning skall specificera de krav som undersökningen skall uppfylla, dvs. upprätta en kravspecifikation. På grundval av kravspecifikationen skall undersökaren därefter utforma en undersökningsplan. Kravspecifikationen kan liknas vid ett anbuds- eller förfrågningsunderlag till undersökaren. RAÄ anger i Allmänna råd 1998:1 att det förfrågningsunderlag som länsstyrelsen bör upprätta inför val av undersökare främst består av en kravspecifikation. Vid behov bör underlaget även omfatta kommersiella villkor och administrativa bestämmelser. Enligt de allmänna råden skall de villkor och förutsättningar som skall gälla för undersökningen anges i förfrågningsunderlaget. Endast sådana kriterier som redovisats där bör inverka på valet av undersökare.

[7] Prop. 1996/97:99 s. 15.

Förfrågningsunderlaget bör vidare anpassas till undersökningens art, svårighetsgrad etc. RAÄ förklarar att länsstyrelsen genom kravspecifikationen anger ramar för en planerad undersökning avseende inriktning och kvalitet samt omfattning på marken. Beträffande arkeologisk kvalitet anger RAÄ att härmed avses såväl vetenskaplig kunskapsuppbyggnad som måluppfyllelse och praktiskt genomförande av undersökningar. Det konstateras att det saknas lämpliga metoder att kvantifiera vetenskaplig kvalitet men att ett generellt krav på hög kvalitet är att undersökaren inom ramen för specifikationen kan erbjuda särskild kompetens eller särskilda insatser, att han under lång tid hållit god standard och visat goda resultat samt uppfyllt uppsatta mål. Andra kriterier som RAÄ framhåller är att undersökningsresultaten bearbetas i fortsatt forskning, att ny kunskap framkommer genom undersökningarna samt att materialet görs tillgängligt för allmänheten.[8]

5.2.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m.

Som framgått av kap. 4 har RAÄ ett flertal gånger studerat och analyserat länsstyrelsernas användning av kravspecifikationer samt innehållet i dessa. Av RAÄ:s uppföljningsrapporter framgår att länsstyrelsernas användning av kravspecifikationer har ökat under de senaste åren jämfört med slutet av 1990-talet. Fortfarande upprättas dock kravspecifikationer i begränsad omfattning totalt sett. RAÄ:s uppföljningar över länsstyrelsernas handläggning åren 2002 respektive 2003 och 2004 visar således att under dessa år har andelen ärenden där uppdragsspecifika kravspecifikationer upprättats varit tämligen konstant och motsvarat ungefär 40 procent årligen. Av uppföljningsrapporterna avseende åren 2000, 2002 respektive 2003–2004 framgår att kravspecifikationerna är av varierande omfattning och kvalitet. RAÄ redovisar att en förändring har skett från år 2002 till år 2004 såtillvida att antalet länsstyrelser som upprättar generella kravspecifikationer har ökat. Under år 2004 upprättade något fler än en fjärdedel av länsstyrelserna sådana kravspecifikationer. I några av de län som upprättar generella kravspecifikationer kompletteras en sådan i vissa ärenden med en uppdragsspecifik kravspecifikation. Såväl de generella som de uppdragsspecifika kravspecifikationerna som upprättats under de senare åren är dock vanligen mer omfattande

[8] Allmänna råd från RAÄ 1998:1; allmänna råd till 6 § KRFS 1998:1.

än under år 2002. RAÄ:s uppföljningar ger vidare vid handen att länsstyrelserna under åren 2002–2004 relativt sett upprättade fler och innehållsmässigt mer omfattande kravspecifikationer inför större undersökningar än inför små undersökningar. RAÄ anger dock att det var mycket sällan som ambitionsnivåer, särskilda undersökningsmetoder, målsättningar eller vetenskapliga inriktningar pekades ut av länsstyrelserna i kravspecifikationerna inför stora undersökningar under åren 2003 och 2004. Enligt RAÄ överlämnas det i stort sett alltid till undersökaren att lämna förslag i dessa avseenden. RAÄ anger vidare att undersökarens förslag på metod, vetenskaplig inriktning och ambitionsnivå m.m. i princip alltid ligger till grund för beslutet om undersökningen, vilket motsvarar förhållandet under år 2002.

Fortfarande under år 2004 finns det länsstyrelser, mindre än en fjärdedel enligt RAÄ:s uppföljning, som inte upprättar kravspecifikationer. Enligt uppföljningsrapporten sänder istället dessa länsstyrelser en begäran till undersökaren att komma in med en undersökningsplan. Länsstyrelserna bedömer planen och fattar sedan beslut, ibland efter diskussion med undersökaren och ändringar av planen. Enligt uppgift, som vi inhämtat från RAÄ, var det Blekinge och Hallands län som fortfarande år 2004 inte upprättade vare sig generella eller uppdragsspecifika kravspecifikationer. Enligt RAÄ använder sig Västernorrlands län inte av generella kravspecifikationer men upprättar uppdragsspecifika sådana inför större undersökningar. Enligt uppgift från RAÄ förekom ingen större undersökning i Västernorrlands län under år 2004 och länsstyrelsen upprättade därför inte heller någon uppdragsspecifik kravspecifikation under detta år.

5.2.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden

Våra iakttagelser bekräftar i allt väsentligt uppgifterna ovan beträffande länsstyrelsernas användning av kravspecifikationer och innehållet i dessa. Således är det inte ovanligt att kravspecifikationerna är summariska och allmänt hållna. Detta medför att undersökarna tvingas göra avvägningar, som det i första hand borde ankomma på länsstyrelserna att göra. Det rör sig om avvägningar i fråga om ambitionsnivå, vetenskaplig kvalitet i förhållande till kostnaderna för undersökningen osv. Flertalet av de undersökare

som vi har träffat har pekat på att otydligheter och oklarheter i kravspecifikationerna skapar problem i en konkurrenssituation. Således har de angett att otydligheterna m.m. får till följd att de inte vet vad länsstyrelserna efterfrågar och därmed inte vad de som undersökare konkurrerar om. Detta har i praktiken lett till att undersökningsplaner som undersökare utformat på grundval av samma kravspecifikation har uppvisat mycket stora skillnader sinsemellan beträffande bl.a. ambitionsnivå och kostnader och därmed inte varit jämförbara. Vårt arbete visar att länsstyrelser, undersökare och exploatörer i allmänhet efterlyser kravspecifikationer, där länsstyrelsernas krav på undersökningarna är tydligt formulerade. I olika sammanhang har dock länsstyrelser och undersökare samtidigt framfört att det är viktigt att undersökarna ges ett visst utrymme att exempelvis föreslå nya vetenskapliga vinklingar och frågeställningar för en undersökning.

Vad gäller anledningen till att kravspecifikationer generellt sett upprättas i liten omfattning samt att många kravspecifikationer uppvisar kvalitetsmässiga brister pekade RAÄ i uppföljningsrapporten avseende år 2002 på att flera länsstyrelser framhållit att resurserna är för knappa för kulturmiljövård i allmänhet och för handläggningen av uppdragsarkeologiärenden i synnerhet, speciellt när det gäller arbetet med kravspecifikationer och tillsyn. RAÄ konstaterade att det fanns en klar koppling mellan resurser och kvalitet i handläggningen och förklarade att för små resurser var en förklaring till de brister som uppmärksammats i länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden under år 2002. Vårt utredningsarbete har bekräftat att det framför allt är bristande resurser hos länsstyrelserna, som är orsaken till att kravspecifikationer alltjämt upprättas i begränsad omfattning och är av skiftande kvalitet. En annan uppfattning som har framförts är att det inte är möjligt att på förhand bestämma de närmare villkoren för en undersökning utan att kravspecifikationer måste vara ganska summariska och allmänt hållna. Detta är i enlighet med det resonemang som regeringen förde i prop. 1996/97:99 s. 15. En inte ovanlig uppfattning bland inte minst de undersökare som vi har träffat är vidare att länsstyrelsernas handläggare många gånger saknar den aktuella arkeologiska och vetenskapliga kompetens som krävs för att upprätta fullgoda kravspecifikationer samt att det förhållandet att ärendena avgörs under stark tidspress påverkar kvaliteten på bl.a. kravspecifikationerna. Vi kan konstatera att det i viss utsträckning finns bristande kunskap men även en omogen

attityd hos berörda aktörer om roll- och ansvarsfördelningen på området.

5.3 Länsstyrelsernas val av undersökare samt konkurrenssituationen

5.3.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m.

Sedan den 1 juli 1997 framgår direkt av KML att LOU inte är tillämplig inför beslut om vem som skall utföra en undersökning. I samband med den då aktuella lagändringen uttalade regering och riksdag att det inte finns något hinder mot att länsstyrelsen i vissa fall tillämpar ett upphandlingsliknande förfarande och pekade på att en konkurrenssituation stimulerar utvecklingen av metoder och tekniker samt ger incitament till att effektivisera utförandet av de arkeologiska undersökningarna. Regeringen framhöll att det väsentliga är att undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser kulturmiljövårdens krav samt att resultatet håller en hög vetenskaplig kvalitet och kan användas av myndigheter, forskningen och allmänheten. Regeringen angav vidare att ett upphandlingsliknande förfarande kan öka mångfalden i den arkeologiska verksamheten och bidra till att skapa undersökningar av god kvalitet till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. Enligt regeringen bör länsstyrelsen därför när det finns mer än en undersökande institution överväga om det är lämpligt och ändamålsenligt att infordra förslag från flera av dem, varvid fördelarna får vägas mot bl.a. det förhållandet att förfarandet är resurs- och tidskrävande.[9] I förarbetena gavs vidare uttryck för att de arkeologiska undersökningarna lika väl kan anförtros till en enskild institution som till en offentlig. Samtidigt betonade dock statsmakterna vikten av att t.ex. länsmuseer och vissa kommunala museer kan upprätthålla sin kompetens på området och angav att det kan vara svårt om museet inte kan förutse omfattningen av kommande uppdrag eller om det bara får utföra vissa slags undersökningar.

I 7 § KMF anges att länsstyrelsen innan den fattar beslut enligt 2 kap. 11 och 13 §§ KML skall förvissa sig om att den som skall utföra utredningen eller undersökningen har tillräcklig kunskap för att utföra den på ett tillfredsställande sätt.

[9] Prop 1996/97:99 s. 20 ff.

RAÄ:s verkställighetsföreskrifter innehåller bestämmelser som tar sikte på valet av undersökare och urvalsprocessen. Således skall enligt 4 § KRFS 1998:1 den som länsstyrelsen väljer att utföra undersökningen vara lämplig för uppdraget med hänsyn till visade förutsättningar och förmåga att genomföra arbete av jämförbart slag på ett tillfredsställande sätt. Behov av regional kunskapsuppbyggnad skall beaktas vid lämplighetsbedömningen. Av 5 § framgår att undersökaren skall ha tillgång till erforderlig kompetens för uppgiften med hänsyn till

1. fornlämningens art och betydelse,
2. undersökningens storlek och inriktning,
3. det arkeologiska forskningsläget inom sakområdet och det geografiska området,
4. aktuella undersökningsmetoder och undersökningstekniker,
5. omhändertagande och konservering av fornfynd samt
6. dokumentation, kunskap och erfarenhetsåterföring.

Enligt RAÄ:s allmänna råd till 4 och 5 §§ KRFS 1998:1 skall länsstyrelsen göra lämplighetsprövningen enligt 4 § utifrån undersökarens förutsättningar och erfarenheter. Till förutsättningarna räknas undersökarens organisation, utrustning, ekonomiska förhållanden samt forskningskvalifikationer, fältarbetserfarenhet och insikter i det regelsystem som styr ingrepp och undersökning av fasta fornlämningar. Undersökarens organisation etc. bör vara begränsande för omfattningen och arten av uppdrag som kan tilldelas honom. Av de allmänna råden framgår vidare att länsstyrelsen bör beakta att undersökningarna skall användas för att förbättra kunskapen om den regionala arkeologin. Det anges vara av betydelse att de länsmuseer som har en väl fungerande undersökningsverksamhet – och som uppfyller kraven i 4 och 5 §§ – kan vidmakthålla och vidareutveckla denna. Enligt de allmänna råden bör de därför ges uppdrag i sådan omfattning och av sådan art som behövs för ändamålet, utan att andra kompetenta undersökare utestängs från uppdrag. Länsstyrelsen kan dessutom i kravspecifikationen ange att en undersökning bör genomföras i samarbete mellan flera undersökare.

RAÄ behandlar frågor om undersökarens lämplighet och kompetens även i sina rekommendationer.[10] RAÄ pekar däri bl.a. på länsstyrelsernas möjligheter att, vid sidan av att pröva under-

[10] Underrättelser från RAÄ 1998:1 och 1999:1.

sökarnas lämplighet i det enskilda ärendet, göra en form av allmän löpande lämplighetsprövning av undersökare. I rekommendationerna anges således att när länsstyrelsen har prövat undersökarnas kompetens och lämplighet kan den konfirmera dessas behörighet att utföra undersökningar inom visst geografiskt eller tematiskt område genom ett beslut enligt 2 kap. 8 § KML. Av detta lagrum följer att länsstyrelsen får lämna tillstånd till annan att undersöka en fast fornlämning under de villkor som länsstyrelsen bestämmer. De undersökningar som därvid avses är sådana som kommer till stånd i vetenskapligt syfte, dvs. inte undersökningar som kommer till i samband med att frågan om tillstånd till ingrepp aktualiseras, se ovan kap. 2.1. RAÄ rekommenderar att länsstyrelsens beslut utformas som ett generellt beslut enligt 2 kap. 8 § KML, avseende de villkor som skall gälla för genomförande av arkeologiska undersökningar i länet. I rekommendationerna anger RAÄ att länsstyrelsen själv bestämmer vad man finner ändamålsenligt att reglera på detta sätt. Enligt RAÄ skall sedan ett sådant beslut enligt 2 kap. 8 § KML gälla i kombination med det särskilda beslutet enligt 2 kap. 13 § KML, som reglerar det enskilda ingreppet i en fornlämning.

Vid val av undersökare till en arkeologisk undersökning enligt 2 kap. KML skall länsstyrelsen enligt RAÄ:s verkställighetsföreskrifter tillämpa direktval eller ett urvals- eller anbudsförfarande. Beträffande direktval föreskrivs i 9 § KRFS 1998:1 att 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. Om det inte finns särskilda skäl för direktval och om det finns flera undersökare som kan antas vara lämpade att göra undersökningen, skall länsstyrelsen enligt 10 § KRFS 1998:1 i stället för direktval använda ett urvalsförfarande när

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

Enligt RAÄ:s allmänna råd till paragraferna ovan bör länsstyrelsen vid direktval beakta såväl intresset av att stimulera mångfald i den arkeologiska undersökningsverksamheten som vikten av att främja regionalt kunskapsuppbyggande. RAÄ pekar på uttalandet i

prop. 1996/97:99 s. 21 om att en utveckling måste undvikas som medför att privata intressenter får utföra de mer omfattande undersökningarna medan de mindre utförs av övriga institutioner. Som särskilda skäl för att tillämpa direktvalsförfarandet nämner RAÄ att den tids- och resursåtgång som ett urvalsförfarande innebär för länsstyrelsen kan bedömas bli alltför omfattande i förhållande till förväntade effektivitetsvinster. Således bör länsstyrelserna överväga direktval om exploatören åberopar synnerlig brådska. Som ett vetenskapligt betingat skäl för att välja direktval nämner RAÄ att samordna de olika leden i undersökningsprocessen genom att länsstyrelserna utser samma undersökare att utföra flera led. Beträffande urvalsförfarandet anger RAÄ att sedvanlig teknik för upphandling bör vara vägledande. Länsstyrelsen skall tilldela den undersökningen som kan erbjuda bäst kvalitet inom de ramar som anges i kravspecifikationen. Därvid skall länsstyrelsen särskilt beakta om kostnaden för undersökningen står i rimligt förhållande till det vetenskapliga utbytet. Om flera förslag i alla avseende bedöms vara likvärdiga skall länsstyrelsen tilldela den undersökningen som har det ekonomiskt sett mest fördelaktiga förslaget.

Vad gäller länsstyrelsernas ansvar i fråga om konkurrenssituationen i länen framgår av 4 § konkurrensförordningen (1993:173) att länsstyrelserna skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Länsstyrelserna skall bl.a. verka för att konkurrensaspekter beaktas hos länsstyrelsen.

5.3.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m.

Undersökarnas verksamhetsområden

UV och privata undersökare har möjlighet att ta arkeologiska uppdrag i hela landet. Övriga undersökares verksamhet är däremot många gånger begränsad till ett visst geografiskt område. Således är de kommunala museerna i sin verksamhet bundna av vad kommunallagen (1991:900) anger i fråga om geografiskt område för verksamheten. Vidare framgår av stiftelseurkunden för vissa länsmuseer att dessa enbart skall bedriva verksamhet inom länet.

Riksdagens revisorer redovisade i rapporten *Arkeologi på uppdrag* att sedan år 2000 fram t.o.m. mitten av april 2002 hade UV

tilldelats uppdrag i 14 av de 21 länen. I Örebro län var UV den enda undersökare som fått uppdrag. I fem län hade endast respektive länsmuseum tilldelats uppdrag. Privata undersökare hade under samma period anlitats för uppdrag i åtta län. Fyra av de sex privata undersökarna hade fått uppdrag i endast ett län, oftast i det län där företaget hade sitt säte.

Av RAÄ:s uppföljningsrapporter för år 2002 respektive åren 2003–2004 framgår att UV under dessa år hade verksamhet i 12 , 13 respektive 14 län. Under år 2002 var UV ensam undersökare i Örebro län. Under åren 2003–2004 förekom även andra undersökare i detta län. Enligt uppföljningsrapporterna var länsmuseet även under 2003–2004 ensam om att tilldelas uppdrag i några län. Under åren 2002–2003 var detta fallet i fyra län och år 2004 i tre län. Av uppföljningsrapporterna kan utläsas att under åren 2002–2004 var länsmuseet ensam eller i det närmaste ensam om uppdragen i omkring 10 av de 21 länen. Enligt uppföljningsrapporterna har under perioden 2002–2004 privata undersökare anlitats för uppdrag i 15 län. Endast fyra av totalt cirka tio privata undersökarna har haft uppdrag i mer än ett län. Dessa var Arkeologicentrum, Arkeologikonsult, Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) och Wallin kulturlandskap och arkeologi.

Såvitt framgår av uppföljningsrapporterna har under åren 2002–2004 mellan sex-elva undersökare eller samarbetskonstellationer årligen tilldelats uppdrag i Skåne, Västra Götalands respektive Stockholms län. I flertalet övriga län har uppdragen enligt rapporterna utförts av två-fyra undersökare eller samarbetskonstellationer.

Undersökarnas marknadsandelar

Idag bedriver de flesta länsmuseer arkeologisk uppdragsverksamhet. Även vissa kommunala museer har sådan verksamhet. Det finns således idag drygt 20 länsmuseer samt ungefär 10 kommunala museer med sådan verksamhet. Verksamhetens storlek är mycket varierande mellan de olika museerna.

Enligt uppgift från RAÄ fanns det år 1994 endast två privata undersökare. Såvitt framgår av RAÄ:s uppföljningsrapport avseende år 2000 fanns det detta år fem aktiva privata undersökare. Beträffande åren 2002–2004 framgår av RAÄ:s uppföljningsrapporter att knappt tio olika privata undersökare årligen har tilldelats

uppdrag. Flertalet privata undersökare består av en- eller tvåmansföretag. De har vanligtvis små och enstaka uppdrag och/eller förekommer som underkonsulter inom större uppdrag. Av RAÄ:s uppföljningsrapport avseende åren 2003 och 2004 framgår således att det vid sidan av SAU endast är två privata undersökare, vars beräknade årsomsättning enligt länsstyrelsernas beslut överstigit 2 miljoner kr.

Det sammanlagda beräknade uppdragsvärdet, omsättningen, enligt länsstyrelsernas beslut fördelat på olika undersökare eller grupper av undersökare ger en bild av de olika undersökarnas marknadsandelar. Uppgifterna i tabellen nedan bygger på uppgifter ur RAÄ:s uppföljningsrapport avseende år 2000.

Tabell 5.1 Den enligt länsstyrelsernas beslut beräknade omsättningens andel i procent för olika undersökare eller grupper av undersökare åren 1996–2000

	1996	1997	1998	1999	2000	1996–2000
RAÄ, UV	39	71	60	27	50	50,5
Länsmuseer och kommunala museer,	53	29	39	68	46	46,2
därav Malmö Kulturmiljö	41	8	20	37	18	
Privata undersökare	8	0	1	5	4	3,3
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Totalt uppdragsvärde, tkr (avrundat)	210 800	137 400	329 400	142 200	168 300	988 100

Källa: RAÄ; *Uppdragsarkeologi, Redovisning av uppdrag nr 4 i 2000 års regleringsbrev.*

Även i RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapport för åren 2003 och 2004 redovisades den enligt länsstyrelsernas beslut beräknade omsättningens andel i procent för olika kategorier av undersökare. Vi återger redovisningen i tabellen nedan. För de aktuella åren gjorde RAÄ en delvis annorlunda uppdelning än för åren 1996–2000. Således redovisades SAU separat samt fanns en kategori som avser undersökare som samarbetat. Såväl UV, museer som privata undersökare ingick under åren 2003–2004 i olika samarbetskonstellationer. Det är inte möjligt att av redovisningen i RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapport utläsa vad det innebär för respektive undersökares andel av den totala omsättningen.

Tabell 5.2 Den enligt länsstyrelsernas beslut beräknade omsättningens andel i procent för olika undersökare eller grupper av undersökare åren 2003–2004

	2003	2004
RAÄ, UV	32	29
Länsmuseer	28	31
Övriga museer	10	14
Samarbete	19	11
SAU	9	7
Privata	2	8
Summa procent	100	100
Totalt uppdragsvärde, tkr (avrundat)	321 300	199 500

Källa: RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003–2004.*

Det är svårt att dra några klara slutsatser av redovisningarna ovan. UV är fortfarande den undersökare som har störst marknadsandel, även om denna tycks ha minskat under de senaste åren. Länsmuseernas sammanlagda marknadsandel har ökat sedan år 1996 och motsvarar sedan några år tillbaka ungefär 30 procent av det totala uppdragsvärdet. Vid sidan av SAU har de privata undersökarnas marknadsandel varierat mellan 0–8 procent under åren 1996–2004. Efter år 1999 minskade enligt tabellerna deras andel. År 2004 uppgick denna emellertid till 8 procent, vilket motsvarade förhållandena år 1996.

I sammanhanget kan nämnas att det såväl av Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag*, rapport 2002/03:3, som av RAÄ:s uppföljningsrapporter för åren 2002 respektive 2003–2004 kan utläsas att UV framför allt har en dominerande ställning vad gäller stora uppdrag.

Löpande lämplighetsprövning av undersökare

Av RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingrapport för åren 2003–2004 framgår att de flesta län inte tillämpar löpande lämplighetsprövning av undersökare men att användandet av detta förfarande har ökat sedan år 2002. RAÄ anger i rapporten att mindre än en fjärdedel av länen har en löpande lämplighetsprövning samt att

länsstyrelserna gör prövningen på olika sätt. Enligt RAÄ är sätten, som baseras på verkställighetsföreskrifter med allmänna råd och rekommendationer, mer eller mindre genomarbetade och tydliga. RAÄ:s uppföljning visar att det vanligaste förfarandet är att länsstyrelsen prövar undersökarnas lämplighet inför eller inom beredningen av varje ärende. RAÄ anger att orsakerna till en sådan ärenderelaterad prövning är små uppdragsvolymer, få undersökare i regionen, få intresserade undersökare, att det ”inte varit aktuellt” med löpande prövning och att länsstyrelserna känner till undersökarnas lämplighet utan att detta syns i formella löpande prövningar eller i dokumentationen.

Urvalsförfarandets omfattning

RAÄ:s verkställighetsföreskrifter trädde i kraft den 1 juli 1998. Såvitt framgår av uppgifter i Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag* samt RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapporter för åren 2002 och 2003–2004 har länsstyrelserna under perioden 1998–2004 sammanlagt beslutat om 575 undersökningar, där kostnaden beräknats överstiga 10 prisbasbelopp. Av dessa beslut har 52 föregåtts av ett urvalsförfarande. Hur fördelningen varit respektive år framgår av nedanstående tabell. Såvitt avser åren 1998–2001 är tabellen hämtad från Riksdagen revisorers rapport. Vi har kompletterat tabellen för åren 2002–2004 med uppgifter hämtade från RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapporter.

Tabell 5.3 Antal arkeologiska uppdrag med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp där undersökare utsetts genom direktval respektive urvalsförfarande, 1998–2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998–2004
> 30 prisbasbelopp	**36**	**19**	**20**	**40**	**55**	**56**	**39**	**265**
Direktval	34	13	17	35	41	46	32	218
Urval	2	6	3	5	14	10	7	47
10–30 prisbasbelopp	**41**	**21**	**48**	**53**	**53**	**47**	**47**	**310**
Direktval	41	20	48	51	53	47	43	303
Urval	0	1	0	2	0	0	4	7

Källa: År 1998–2001 Riksdagens revisorers rapport 2002/03:3 som i sin tur hänvisar till RAÄ:s beslutsregister. År 2002-2004. *Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML* och RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003 och 2004.*

Under år 2003 respektive år 2004 tillämpade länsstyrelserna även urvalsförfarandet i 5 respektive 7 fall, där undersökningskostnaden understeg 10 prisbasbelopp. Av tabellen ovan framgår att i fråga om de stora undersökningarna, dvs. de med en kostnad över 30 prisbasbelopp, har urvalsförfarandet tillämpats i 47 av 265 uppdrag. Riksdagens revisorer konstaterade i sin rapport att under åren 1999–2001 hade andelen stora undersökningar som var utsatta för konkurrens minskat. Under år 1999 tillämpades således urvalsförfarandet i 32 procent av fallen mot 12 procent år 2001. Sedan år 2001 har det skett en ökning och under år 2004 tillämpades urvalsförfarandet i 18 procent av fallen. Det bör dock noteras att av de 14 urval som skedde inför stora undersökningar år 2002 förekom 13 inom samma arbetsföretag, nämligen E4-projektet i Uppsala län. De medelstora undersökningarna, dvs. de med en beräknad kostnad om 10–30 prisbasbelopp, har på samma sätt som gällde vid tiden för Riksdagens revisorers rapport i princip inte varit utsatta för någon konkurrens sedan år 1998. Det kan dock konstateras att av de 7 undersökningar, där urvalsförfarandet har tillämpats, var 4 hänförliga till år 2004. Beträffande omfattningen av urvalsförfarandet från och med år 2002 och framåt kan utläsas att vart och ett av dessa år har andelen undersökningar som varit föremål för urvalsförfarandet understigit två procent av det totala antalet undersökningar. I förhållande till det totala antalet stora och medelstora undersökningar har urvalsförfarandet under samma år använts i drygt tio procent av fallen.

Motiv för direktval vid medelstora och stora undersökningar

För att tillämpa direktval vid medelstora och stora undersökningar krävs att det föreligger särskilda skäl eller att det saknas andra lämpliga undersökare. Som vi tidigare redovisat anger RAÄ i de allmänna råden till verkställighetsföreskrifterna att särskilda skäl t.ex. kan vara att den tids- och resursåtgång som ett urvalsförfarande innebär för länsstyrelsen kan bedömas bli alltför omfattande i förhållande till förväntade effektivitetsvinster eller att det finns skäl att samordna de olika leden i undersökningsprocessen genom att utse samme undersökare att utföra flera led.

Riksdagens revisorer granskade 49 länsstyrelsebeslut fattade under perioden 2000–2001, där undersökningskostnaden beräknades uppgå till minst 30 prisbasbelopp men där direktval använts

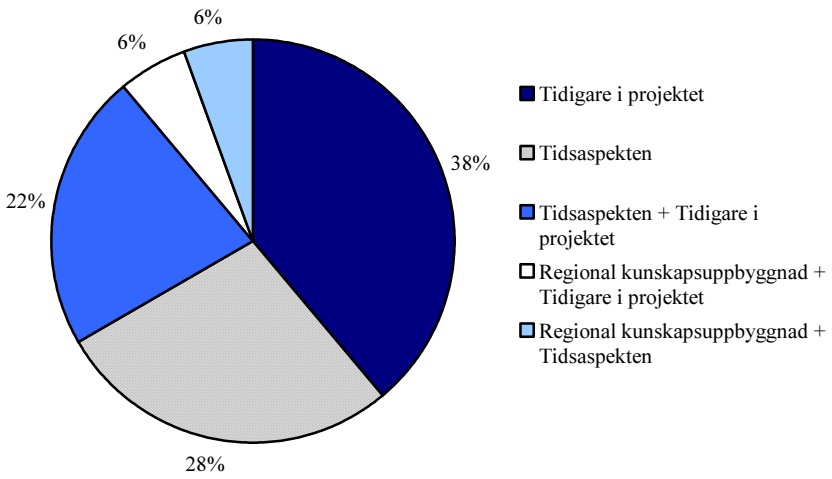
inför val av undersökare. Revisorerna fann att motiv för direktvalet helt saknades i 45 procent av fallen. Som exempel på de skäl som länsstyrelserna åberopat som stöd för direktvalsförfarandet nämnde revisorerna bl.a. följande:

- 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.

RAÄ har vid uppföljningarna/utvärderingarna av länsstyrelsens handläggning under åren 2002–2004 närmare studerat andelen motiverade direktval inför stora undersökningar. Av rapporterna framgår att år 2002 var direktvalen särskilt motiverade i 60 procent av fallen, motsvarande siffra för år 2003 respektive år 2004 var 39 respektive 62 procent.

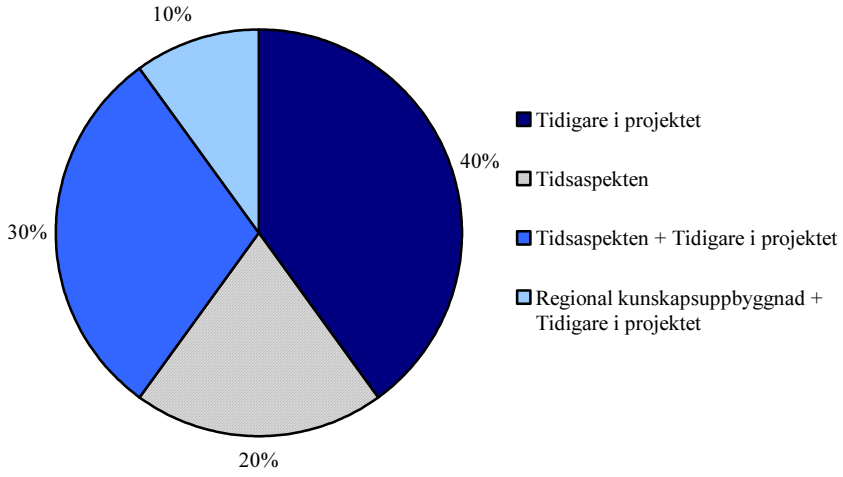
År 2002 var den vanligaste motiveringen för direktval inför stora undersökningar regional kunskapsuppbyggnad. Den näst vanligaste var att undersökaren hade gjort den särskilda utredningen och/eller den arkeologiska förundersökningen. Under åren 2003 och 2004 har vissa förändringar skett i fråga om de vanligaste skälen för direktval. I RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapport för åren 2003 och 2004 återfinns nedanstående diagram:

Figur 5.1. Andelen typer av motiveringar vid direktvalsförfarande år 2003. I 66 procent av motiveringarna anges att undersökaren i ett tidigare skede varit involverad i projektet, 56 procent av motiveringarna hänvisar till tidsaspekten.



Källa: RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003–2004.*

Figur 5.2 Andelen typer av motiveringar vid direktvalsförfarande år 2004. I 80 procent av motiveringarna anges att undersökaren i ett tidigare skede varit involverad i projektet, 50 procent av motiveringarna hänvisar till tidsaspekten.



Källa: RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11–14 §§ KML under åren 2003–2004.*

Av diagrammen framgår att under åren 2003 och 2004 var de vanligaste motiveringarna för direktval att undersökaren i ett tidigare skede varit involverad i projektet och/eller tidsaspekten. Under dessa år hänvisades endast i ungefär 10 procent av fallen till regional kunskapsuppbyggnad.

5.3.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden

Vad gäller länsstyrelsernas val av undersökare samt konkurrenssituationen på området har vårt arbete i allt väsentligt bekräftat de förhållanden som redovisats av Riksdagens revisorer i rapporten Arkeologi på uppdrag samt i RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapporter. I fråga om tillämpningen av urvalsförfarandet och konkurrenssituationen har det således inte skett några större

förändringar sedan RAÄ:s verkställighetsföreskrifter trädde i kraft år 1998.

Urvalsförfarandet tillämpas fortfarande inte i någon större omfattning. De medelstora undersökningarna (undersökningar mellan 10–30 prisbasbelopp) utsätts i princip inte för konkurrens. Från Skåne respektive Västra Götalands län har påtalats att det skett en förändring under år 2004 såtillvida att Länsstyrelsen i Skåne län, som tidigare inte använt ett urvalsförfarande, har börjat göra detta under nämnda år samt att Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tillämpat förfarandet i större omfattning än under tidigare år.

I fråga om privata undersökare har betydligt fler länsstyrelser tilldelat privata undersökare uppdrag under perioden 2003–2004 jämfört med åren 2000–2002. Sedan år 2002 har ytterligare några privata undersökare etablerats. De privata undersökarnas andel av marknaden är dock fortfarande liten.

Privata undersökare men även UV och Miljöarkeologiska laboratoriet vid Umeå universitet (MAL) har uppgett att de har haft svårigheter att få uppdrag i län där de inte redan är etablerade. Således har undersökare beskrivit hur de haft uppdrag i ett län i anledning av infrastruktursatsningar men inte ansetts lämpliga att utföra arkeologiska undersökningar inom samma infrastrukturprojekt i grannlänet.

Våra kontakter med undersökare och exploatörer visar att länsstyrelsernas tillämpning av urvalsförfarandet och motiveringar av valen av undersökare många gånger är oklara. Vägverket och flertalet undersökare har t.ex. beskrivit att länsstyrelserna inte tillämpar urvalsförfarandet på ett enhetligt sätt samt att det inte är ovanligt att de inte förstår länsstyrelsernas val av undersökare.

Urvalsförfarandet har tillämpats i begränsad omfattning även under åren 2003 och 2004. Genom de kontakter som vi har haft med representanter för olika intressen inom den uppdragsarkeologiska verksamheten samt det material vi i övrigt tagit del står det dock klart att det idag finns en acceptans för att verksamheten är utsatt för konkurrens. Det kan också noteras att flera remissinstanser, såväl bland myndigheter, undersökare som bland övriga, var positiva till Riksdagens revisorers förslag att ompröva beslutet att undanta uppdragsarkeologi från lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Som förklaring till den begränsade tillämpningen av urvalsförfarandet och konkurrenssituationen pekade Riksdagens revisorer i

sin rapport på att de ambitioner som regeringen uttryckt om konkurrens har varit motsägelsefulla, något som sedan avspeglar sig i RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd. Revisorerna menade vidare att samarbete eller en på förhand given fördelning av uppdrag mellan undersökare oftast föredras framför konkurrens och att undersökare väljs utifrån tidigare kontakter och erfarenheter. Revisorerna pekade på att vissa länsstyrelser uppmuntrar till samarbete istället för att låta undersökare konkurrera om uppdragen men även att undersökare samverkar på eget initiativ. RAÄ framförde i uppföljningsrapporten för år 2002 som möjliga förklaringar till tillämpningen av urvalsprocessen att undersökarna huvudsakligen är lokalt och regionalt förankrade, att det normalt inte finns så många undersökare som kan konkurrera om samma uppdrag samt att konkurrensen ytterligare begränsas av att det finns få stora undersökare inom samma område som resursmässigt klarar av stora undersökningar. RAÄ uttalade vidare dels att ämbetets verkställighetsföreskrifter ger stora möjligheter till undantag från ett urvalsförfarande, dels att vare sig länsstyrelserna, undersökarna eller företagarna verkar eftersträva en ordning med urvalsförfarande utan föredrar samarbetsprojekt och direktval även när konkurrens är möjlig. Liknande synpunkter har framförts även av de aktörer som vi har träffat. Även den inställningen har redovisats att konkurrensen hämmar informations- och kunskapsutbyte och att urvalsförfarandet innebär en risk för att ekonomin ensam blir styrande på bekostnad av undersökningarnas kvalitet. Urvalsförfarandet är tids- och resurskrävande. Vi har förstått att många länsstyrelser inte anser sig klara en ökad tillämpning av urvalsförfarandet under nuvarande arbets- och resursläge. I fråga om tidsaspekten har såväl myndigheter som undersökare och exploatörer påtalat att exploatörerna många gånger föredrar direktval eftersom detta innebär en snabbare handläggning eller därför att de tidigare har samarbetat med en viss undersökare. Samtidigt är det så att exploatörer inte alltid känner till möjligheten med ett urvalsförfarande. Länsstyrelserna informerar inte heller regelmässigt dessa om möjligheten på ett utförligt sätt. Företrädare för länsstyrelser, som vi har träffat, har angett att det inte är ovanligt att de stora statliga exploatörerna önskar att undersökaren skall utses genom direktval och förordar en viss undersökare. Vägverket och Banverket å sin sida har förklarat att dessa myndigheters inställning är att urvalsförfarandet bör användas i ökad omfattning eftersom det på sikt främjar såväl kostnadsbilden

som kvaliteten. Man är dock medveten om att det förekommer att enskilda projektledare i infrastrukturprojekt av framför allt tidsskäl förordar att länsstyrelsen använder direktval vid val av undersökare.

5.4 Länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter

5.4.1 Gällande rätt, allmänna råd m.m.

Som framgår av de inledande kapitlen har länsstyrelserna enligt KML tillsyn över kulturminnesvården i länen. Vid sin tillsyn skall dessa myndigheter samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt länsmuseerna och motsvarande museer, 2 § KMF. Länsstyrelserna skall bl.a. utöva tillsyn över och följa uppdragsverksamheten i sitt län. I detta ligger bl.a. kontroll av att undersökningar genomförs på ett korrekt sätt.

I prop. 1996/97:99 betonade regeringen att länsstyrelsernas ansvar inte upphör i och med beslutet om undersökning. Således påpekades att länsstyrelserna har det yttersta ansvaret för att en undersökning genomförs i enlighet med vad som anges i beslutet och att uppställda kvalitetskrav upprätthålls. Länsstyrelserna skall därför utöva tillsyn över och följa upp undersökningsverksamheten i länet. Den kan bestå i kontroll under pågående fältarbete. Enligt förarbetena är en viktig uppgift för länsstyrelserna vidare att se till att resultatet av undersökningen redovisas och görs tillgängligt samt att granska materialet och i förekommande fall agera om uppdraget inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. Regeringen betonade att detta är en förutsättning för att kunskaper och erfarenheter kan tas tillvara och användas i det kulturmiljövårdande arbetet och i forskningen.[11]

Den rådande uppfattningen är att länsstyrelsernas tillsyn över den arkeologiska uppdragsverksamheten innefattar dels en löpande uppföljning under fältarbetet och arbetet med rapportskrivningen, dels en granskning och bedömning av rapporten samt en utvärdering av resultatet från undersökningen.[12]

I 15 och 18 §§ RAÄ:s verkställighetsföreskrifter KRFS 1998:1 återfinns de bestämmelser som tar sikte på länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering. Således förskrivs i 15 § att länsstyrelsen under en pågående undersökning skall ha fortlöpande tillsyn över

[11] Prop. 1996/97:99 s. 12.
[12] Se t.ex. Underrättelser från RAÄ 1998:1 s. 14 ff.

att undersökningen bedrivs i enlighet med undersökarens system för kvalitetskontroll eller länsstyrelsens beslut i den delen samt att förutsättningarna i övrigt för arbetet uppfylls. Om länsstyrelsen finner att föreskrifter eller villkor som gäller för undersökningen inte följs, får länsstyrelsen med omedelbar verkan avbryta eller begränsa undersökningen. Av 18 § framgår vidare att länsstyrelsen efter det att rapporterna från en undersökning lämnats skall utvärdera genomförandet, utfallet, redovisningen och bearbetningen i förhållande till värdet av undersökningen och kostnaderna.

RAÄ beskriver i sina rekommendationer uppföljningen som en löpande kontroll av det arkeologiska uppdraget medan utvärderingen är en granskning och bedömning av såväl den vetenskapliga måluppfyllelsen som kvaliteten i genomförandet. Enligt rekommendationerna är uppföljningens och utvärderingens syfte sammanfattningsvis *att* vara ett instrument för länsstyrelsens tillsyn av arkeologiska undersökningar när det gäller vetenskaplig inriktning, genomförande m.m., *att* ge underlag för att utveckla länsstyrelsens bedömning av undersökare och undersökningsbehov *samt att* vara underlag för utvärdering av arkeologins utveckling och måluppfyllelse på regional och central nivå.[13]

Beträffande uppföljningen anger RAÄ i sina rekommendationer att uppföljningsinsatserna bör anpassas efter undersökningens omfattning och komplexitet. Enligt RAÄ kan således uppföljningsinsatsen sträcka sig över en vid skala, alltifrån att länsstyrelsen fortlöpande följer processen genom hela undersökningsuppdragets förlopp till enbart en granskning av undersökningskostnader och bedömning av rapporten. RAÄ menar att det sistnämnda måste anses som ett minimikrav. RAÄ anger att inte bara undersökningskostnaden bör vara avgörande för uppföljningsinsatsens omfattning utan också den aktuella fornlämningens art och komplexitet liksom det förväntade vetenskapliga resultatets betydelse.

Riksdagens revisorer påpekade i rapporten *Arkeologi på uppdrag* att det vare sig av föreskrifterna eller de allmänna råden till föreskrifterna framgår vilket ansvar länsstyrelserna har när det gäller att löpande följa kostnaderna. Det kan dock noteras att undersökarens system för kvalitetskontroll är en grund för länsstyrelsernas löpande tillsyn och att RAÄ i sina rekommendationer nämner kostnaderna för undersökningarna, som en

[13] A.a.

uppföljningspunkt som kan omfattas av kvalitetskontrollen. RAÄ anger vidare att det kan vara lämpligt att när fältarbetet avslutas följa upp behov av analyser, tids- och kostnadsplan för fyndhantering och konservering samt rapportarbetet.[14] Regeringen har vidare i samband med en diskussion kring avvägningen mellan vetenskapliga ambitionsnivåer och undersökningskostnader påtalat att för att länsstyrelserna skall klara nämnda avvägning torde man i fråga om de större undersökningarna i högre grad än vad som är vanligt behöva arbeta med kontrollstationer och avstämningar av ambitionsnivåerna under projektets genomförande.[15] Det framgår direkt av 18 § i RAÄ:s verkställighetsföreskrifter att en kostnadskontroll skall ske i samband med den utvärdering som skall göras när rapporten från en undersökning har lämnats till länsstyrelsen. Beträffande utvärderingen anger RAÄ i de allmänna råden att denna bör omfatta en granskning av att kostnaderna inte blivit högre än motiverat i förhållande till undersökningsresultatet och vad som angivits i beslutet. Den bör vidare relateras till andra undersökningar i länet, till de långsiktiga kunskapsmålen och till forskningen. Enligt de allmänna råden kan utvärderingen av utredningar och förundersökningar göras på ett enklare sätt än utvärderingen av slutundersökning, eftersom resultaten från de förstnämnda undersökningarna som regel granskas inför vidare beslut.

5.4.2 RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar m.m.

RAÄ fann vid sin uppföljning avseende år 2000 att tillsynen var en svag länk i systemet. RAÄ konstaterade att den tillsyn som utövas av flertalet länsstyrelser framför allt består av fältbesök. Skedde någon form av tillsyn därutöver var den nästan uteslutande av ekonomisk karaktär, dvs. en uppföljning av undersökarens beräknade kostnader. Enligt RAÄ gjorde länsstyrelserna endast i undantagsfall en uppföljning av de vetenskapliga målen. I uppföljningen pekade dock RAÄ på att det fanns undantag i form av vissa mer omfattande undersökningar som sträcker sig över flera år, där länsstyrelserna tillsammans med undersökare utvecklat kontroll– och uppföljningssystem.

[14] A.a. s. 16 f.
[15] Prop. 1996/97:99 s. 15.

Riksdagens revisorer hänvisade i rapporten *Arkeologi på uppdrag* till RAÄ:s uppföljning avseende år 2000 och konstaterade att uppföljningen och länsstyrelsernas svar på en enkät från revisorerna år 2002 sammantaget gav en bild av att tillsyn och utvärdering var lågt prioriterat och utfördes med olika ambitionsnivå i länen. Av länsstyrelsernas svar på revisorernas enkät framgick exempelvis att endast 2 av de 21 länen ansåg sig ha goda möjligheter att utföra en tillsyn med den ambitionsnivå som RAÄ rekommenderar. Övriga länsstyrelser ansåg sig inte ha möjlighet att fullgöra sina tillsynsuppgifter på grund av bristande resurser. I fråga om den löpande uppföljningen framgick av revisorernas enkät att länsstyrelserna vanligen gjorde fältbesök under pågående undersökningar. Vissa länsstyrelser angav dock att fältbesöken begränsades till de större undersökningarna på grund av knappa resurser. Några länsstyrelser angav att de hade regelbundna fältbesök och/eller på annat sätt fortlöpande kontakt med undersökarna. Av enkätsvaren framgick att länsstyrelsernas uppföljning av undersökarnas arbete med rapportskrivningen varierade högst väsentligt. Således följde flera länsstyrelser inte alls rapportarbetet medan andra länsstyrelser antingen i enstaka fall eller regelbundet hade uppföljningsmöten med undersökarna och/eller tog del av och lämnade synpunkter på rapportmanus. I fråga om den utvärdering som länsstyrelserna enligt RAÄ:s föreskrifter skall göra när rapporterna från undersökningen har lämnats angav revisorerna att det samlade intrycket från intervjuer, RAÄ:s uppföljningar och resultatet från enkäten var att länsstyrelserna inte utvärderade undersökningarna på det sätt som föreskrivs och i övrigt rekommenderas.

I uppföljningsrapporten över länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiärenden under år 2002 konstaterade RAÄ att de granskade ärendena i stor utsträckning saknade uppgifter och dokument avseende uppföljning och kostnadsredovisning samt att utvärderingsdokument knappt existerade. RAÄ pekade på att det fanns enstaka län och arbetsföretag med en väl dokumenterad och fungerande uppföljning men drog ändå slutsatsen att länsstyrelserna utövade tillsyn i mycket liten omfattning. RAÄ angav att länsstyrelserna behövde verka för att förbättra tillsynsarbetet. Det påtalades att det är angeläget för utvecklingen av uppdragsarkeologin att ambitionsnivåer, målsättningar, fyndhantering, konservering, resultat och kostnader m.m. följs upp i varje ärende och att uppdragen utvärderas med kravspecifikationer,

undersökningsplaner, beslut, system för kvalitetskontroll, kostnadsredovisningar och rapporter som underlag. RAÄ pekade på att länsstyrelsernas tillsyn enligt regleringsbrevet för år 2003 skall prioriteras samt att en gemensam tillsynsplan för respektive länsstyrelses tillsynsarbete skall utarbetas. RAÄ betonade att det var angeläget att länsstyrelserna vid detta arbete även beaktade tillsynen av KML.

I uppföljningsrapporten avseende uppdragsarkeologin åren 2003 och 2004 angav RAÄ bl.a. följande i fråga om tillsynen:

- I stort sett alla län gör mer eller mindre frekventa besök i fält och/eller har telefonkontakter med undersökarna och prioriterar då stora eller komplicerade undersökningar.
- Drygt hälften av länen dokumenterar tillsynen i olika grad och i någon form från tillsynslistor, databaser och enkla protokoll till protokollförda uppföljningsmöten, tillsynsrapporter och skriftliga tillsynskommentarer till undersökarna.
- Exempel finns på länsstyrelser som haft seminarier och bildat referensgrupper med bäring på tillsyn inom stora infrastrukturprojekt.
- Uppföljning av rapportarbete, kostnader och utvärdering av resultat är av olika skäl, och som var fallet även år 2002, lågprioriterad i flera län. Länsstyrelsen anger brist på tid och resurser som ett skäl för detta.
- Tillsynen har, sett över landet som helhet, dokumenterats i högre grad och mer detaljerat, åtminstone under år 2004, jämfört med år 2002. Vissa län har utvecklat tillsynen betydligt eller fortsätter på en hög nivå.

I fråga om länsstyrelsernas fördjupande tillsynsuppdrag enligt 2003 års regleringsbrev fann RAÄ att detta inte haft några övergripande effekter på handläggningen av uppdragsarkeologiärenden jämfört med år 2002. Enligt länsstyrelserna berodde det på bl.a. hög arbetsbelastning eller små uppdragsvolymer. RAÄ påtalade att det fanns länsstyrelser som angett att det fördjupande tillsynsuppdraget haft effekter på myndigheternas handläggning i form av bl.a. tydligare definition av och inriktning för tillsynen, ökad tillsyn med avseende på kostnads- och beslutsuppföljning, upprättande av databaser och register för tillsyn, ökad och formaliserad dokumentation och tydligare kunskapsåterföring från tillsynen in i handläggningen.

5.4.3 Våra iakttagelser samt möjliga förklaringar till nuvarande förhållanden

Våra iakttagelser bekräftar i allt väsentligt det som RAÄ angett i fråga om länsstyrelsernas tillsynsarbete i uppföljningsrapporterna avseende år 2002 respektive åren 2003–2004. Det samlade intrycket från våra sammanträffanden med länsstyrelser och undersökare är att den löpande uppföljningen och även kostnadskontrollen såvitt avser jämförelsen mellan faktiska och beräknade kostnader fungerar tämligen väl. Däremot genomförs i ytterst begränsad omfattning utvärderingar av det sammanvägda resultatet i jämförelser med t.ex. vetenskapliga mål och långsiktiga kunskapsmål. Inte heller förefaller länsstyrelserna utvärdera förhållandet mellan undersökningsresultat och den faktiska kostnaden för undersökningen. Länsstyrelsen i Skåne län pekade på att sedan tillsynen hamnade i fokus genom länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2003 hade vid denna länsstyrelse utarbetats en gemensam tillsynsplan. Uppfattningen var att tillsynsarbetet inom uppdragsarkeologin härigenom hade blivit mer formaliserat och lyfts fram. Flera undersökare med verksamhet i Skåne län var också av den uppfattningen att länsstyrelsens tillsynsarbete hade förbättrats under år 2004. I sammanhanget kan även nämnas att Länsstyrelsen i Kronobergs län har låtit genomföra en uppföljning och utvärdering av uppdragsarkeologin i länet för åren 1994–2004. Denna finansierades med s.k. 28:26-medel och redovisades i maj år 2005.[16]

De länsstyrelser som vi har träffat har angett att de på grund av bristande resurser saknar möjligheter att bedriva uppföljning och utvärdering i den omfattning som gällande bestämmelser föreskriver. Detta överensstämmer med vad länsstyrelserna framfört i samband med såväl RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar som med den enkät som Riksdagens revisorer gjorde bland dessa myndigheter under våren 2002.

[16] Länsstyrelsen i Kronobergs län (2005); Grundberg, Jonas; *Uppdragsarkeologi i Kronobergs län 1994–2004. Uppföljning och utvärdering.*

5.5 Sammanfattande iakttagelser

De bestämmelser som reglerar den uppdragsarkeologiska verksamheten ger länsstyrelserna en central roll i systemet. Således är det i det enskilda ärendet i första hand länsstyrelserna, som har att tillvarata statens ansvar för skyddet för kulturmiljön och därmed för fornlämningarna. Det är länsstyrelserna som ger tillstånd till ingrepp och som gör avvägningen mellan att bevara fornlämningen och intresset av att ingrepp i den medges. Det är också länsstyrelserna som beslutar om arkeologiska undersökningar, deras ambitionsnivå och omfattning, kostnadsramar samt vem som skall utföra den enskilda undersökningen. Det är vidare länsstyrelserna som skall se till att undersökningarna genomförs i enlighet med vad som anges i besluten samt att resultaten från undersökningarna redovisas och görs tillgängligt. Det nuvarande systemet innebär alltså att det är länsstyrelserna som har ett avgörande inflytande över och styr uppdragsarkeologin. Detta kommer även till uttryck i regeringens uttalande i förarbetena till KML att det är viktigt att länsstyrelserna inte överlämnar till undersökarna att bestämma undersökningarnas ambitionsnivå och omfattning.

De ansvarsuppgifter som vilar på länsstyrelserna inom den uppdragsarkeologiska verksamheten ställer stora krav på dessa myndigheter bl.a. i fråga om tillgång till vetenskaplig, antikvarisk samt juridisk kompetens, exempelvis i fråga om konkurrenslagstiftningen, samt i fråga om kunskaper om tillämpningen av ett anbuds- eller urvalsförfarande.

Kravspecifikationerna anger ramarna

Kravspecifikationen är det instrument genom vilket en länsstyrelse i olika avseende anger ramarna för en undersökning. Den är också första ledet i den sammanhängande process som såväl handläggningen av uppdragsarkeologiärenden som en arkeologisk undersökning utgör. Således är det kravspecifikationen som skall ligga till grund för undersökarnas undersökningsplaner och länsstyrelsens beslut i ett ärende bl.a. i fråga om undersökningens genomförande och val av undersökare vid tillämpning av urvalsförfarandet. Ytterst har kravspecifikationen även betydelse för länsstyrelsernas tillsynsuppgifter i det enskilda ärendet. Kravspecifikationen har alltså en central och avgörande roll när det gäller länsstyrelsernas

möjligheter att styra de enskilda undersökningarna men även verksamheten som sådan. Som tidigare angetts skall också enligt RAÄ:s verkställighetsföreskrifter en kravspecifikation upprättas i varje uppdragsarkeologiskt ärende.

RAÄ:s senaste uppföljning av länsstyrelsernas handläggning visar att vissa förbättringar har skett under år 2004 i fråga om upprättande och användande av kravspecifikationer. Det finns länsstyrelser som enligt vår bedömning på ett mycket bra sätt fullgör sina uppgifter i dessa avseenden. Det samlade utredningsmaterialet visar dock att kravspecifikationer fortfarande upprättas i allt för begränsad omfattning totalt sett, att det fortfarande finns länsstyrelser som överhuvudtaget inte upprättar kravspecifikationer samt att länsstyrelserna i få fall anger t.ex. ambitionsnivåer, omfattning och vetenskapliga inriktningar i specifikationerna. Dessa förhållanden kan medföra att de undersökande institutionerna tillåts bestämma undersökningarnas ambitionsnivå och omfattning på ett sätt som inte står i överensstämmelse med samhällets avsikter med den nuvarande ordningen för uppdragsarkeologin. Flera av de undersökare som vi har samtalat med har också förklarat att det ofta är undersökningsplanerna och inte kravspecifikationerna som styr undersökningarna.

Varför finns det brister i länsstyrelsernas tillämpning av kravspecifikationer?

Vår bedömning är att avsaknaden av kravspecifikationer och de kvalitetsmässiga bristerna hos upprättade specifikationer har flera orsaker.

Länsstyrelserna skall enligt RAÄ:s föreskrifter upprätta kravspecifikationer i samtliga ärenden. Samtidigt är RAÄ:s allmänna råd och rekommendationer utformade på ett sätt som ger intryck av att kravspecifikationen inte är ett obligatoriskt moment av handläggningen. Regeringens tidigare refererade uttalanden i prop. 1996/97:99 angående svårigheten att på förhand i en specifikation ange villkoren för en undersökning samt vikten av att länsstyrelserna bestämmer undersökningarnas omfattning och innehåll är vidare delvis motsägelsefulla. Uttalandena kan ha medfört att det finns en osäkerhet när det gäller vilka förhållanden som skall omfattas av de krav som länsstyrelserna formulerar för en undersökning samt hur detaljerade länsstyrelsernas krav skall vara.

Beträffande resursfrågan saknas anledning ifrågasätta uppgifterna att många länsstyrelser har knappa resurser för uppdragsarkeologiärenden. Givetvis är även länsstyrelsernas interna prioriteringar av betydelse i detta sammanhang. Det är vår uppfattning att bristen på resurser har stor betydelse för länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden, bl.a. för dess möjligheter att upprätta fullgoda kravspecifikationer.

Arkeologin har under senare år blivit allt mer specialiserad. Det ställer i sin tur ökade krav på kompetensen hos alla inblandade, inte minst på länsstyrelsernas handläggare. Det är inte ovanligt att personal vid länsstyrelser upplever sig ha behov av att komplettera den egna kompetensen med kunskap ”utifrån”. Detta görs dock av olika skäl sällan. Bland anställda hos undersökare är det en vanlig uppfattning att länsstyrelser inte alltid har den arkeologiska och vetenskapliga kompetens som handläggningen av ett ärende anses kräva. Detta leder till att länsstyrelsernas beslut ifrågasätts och påverkar undersökarnas förtroende för länsstyrelserna som beslutfattare. Oberoende av vilken nivå länsstyrelsernas kompetens i praktiken håller är en sådan uppfattning allvarlig, eftersom den påverkar länsstyrelsernas möjligheter att fullgöra sina myndighetsuppgifter och ha den roll som gällande bestämmelser förutsätter.

Vid sidan av oklara förarbetsuttalanden och även otydligheterna i RAÄ:s föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer, länsstyrelsernas bristande resurser och i vissa fall otillräckliga kompetens har vi noterat att verksamheten och rollfördelningen följer traditionella mönster, som påverkar aktörernas agerande. Den bild vi har fått är att i län där verksamheten under lång tid har präglats av samarbete och samförstånd mellan aktörerna, saknar länsstyrelserna erfarenhet av att vara styrande genom exempelvis kravspecifikationer samtidigt som aktörernas intresse av att ändra det traditionella sättet att arbeta många gånger är begränsat.

Tradition och konkurrens

Att traditionella inställningar och arbetssätt samt upparbetade mönster har stor betydelse för verksamheten i vissa län visar sig även i tillämpningen av urvalsförfarandet och hur konkurrenssituationen på området ser ut. Vi har förstått att det under lång tid har funnits en uttalad skepsis bland uppdragsarkeologins olika aktörer och inom kulturmiljöområdet i övrigt mot en ökad

konkurrens inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. När t.ex. HUR-utredningen i början av 1990-talet föreslog att ett förfarande med anbudskonkurrens skulle införas, väckte det stark kritik hos remissorganen (se kap. 1.1.1). Kulturmiljösektorn, som exempelvis RAÄ och länsstyrelser, motsatte sig ett sådant förfarande och hänvisade bl.a. till att det ansågs strida mot KML:s bevarandefilosofi. Anbudskonkurrensen ansågs vidare slå sönder det samarbete och informationsutbyte som fanns mellan aktörerna inom uppdragsarkeologin. På grundval av HUR-utredningens förslag föreslog regeringen i prop. 1993/1994:100 bil. 12 ett system med upphandling av arkeologiska uppdrag. Under riksdagsbehandlingen angav bl.a. kulturutskottet att det fanns starka skäl för den kritik som framförts mot systemet och regeringens förslag fick inte majoritet i riksdagen.[17]

Det kan konstateras att vissa länsstyrelser föredrar samarbete och samförstånd framför en konkurrenssituation och uppmanar undersökarna i länet att samarbeta. Det handlar emellertid inte enbart om länsstyrelsernas inställning till urvalsförfarandet. Således förekommer det även att exploatörer vill att en viss undersökare skall anlitas för ett uppdrag eller att undersökare frivilligt samarbetar vid ett urvalsförfarande. Bland annat i Stockholms och Uppsala län har det inträffat att undersökare i samband med urvalsförfarande har samarbetat om ett gemensamt anbud. Till detta måste läggas att statsmakterna i aktuella förarbetsuttalanden (jfr prop. 1996/97:99 s. 21 f., bet. 1996/97:KrU12, rskr. 1996/97:230) gett uttryck för en ambivalent ställning till konkurrens inom uppdragsarkeologin och bl.a. betonat vikten av att länsmuseerna får uppdrag. Statsmakternas ambivalens återspeglas i RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd. Enligt föreskrifterna skall länsstyrelsen i vissa fall tillämpa urvalsförfarandet inför val av undersökare. Samtidigt är föreskrifter och allmänna råd utformade på ett sätt som ger länsstyrelserna stora möjligheter att i det enskilda ärendet avstå från att använda förfarandet. På samma sätt som förarbetena värnar vidare föreskrifter och allmänna råd länsmuseernas arkeologiska undersökningsverksamhet. I ett sådant system är det svårt för nya undersökare att göra sig gällande. Vi är medvetna om att förhållandena ser olika ut i länen och att antalet undersökare som kan konkurrera om vissa uppdrag är begränsat. Vi vill dock påstå att främst den enskilda länsstyrelsens men även

[17] Bet. 1993/94:KrU25., rskr. 1993/94:195.

övriga etablerade aktörers inställning till konkurrens inom området har haft en avgörande betydelse för att urvalsförfarandet hittills endast använts i begränsad omfattning.

Tillsynens betydelse

Regeringen uttalade i prop. 1996/97:99 s. 22 att en förutsättning för att ett system med konkurrens inom uppdragsarkeologin skall fungera är en utvidgad kontroll över och uppföljning av uppdragsverksamheten. Detta angavs ställa ökade krav på länsstyrelserna, men även på RAÄ som har det övergripande tillsynsansvaret. Enligt regeringen behövs tydliga regler bl.a. för hur tillsyn och uppföljning av verksamheten skall bedrivas. Att tillsynsverksamhet under senare år generellt varit ett fokusområde visar även de förhållandena att verksamheten särskilt uppmärksammats i länsstyrelsernas regleringsbrev samt att regeringen år 2000 tillsatte en utredning med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62).

Vår bestämda uppfattning är att en fungerande tillsyn är av avgörande betydelse för den uppdragsarkeologiska verksamheten. Genom sin tillsyn skall länsstyrelserna bl.a. garantera att undersökningarna håller god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, motsvarar beslutad ambitionsnivå samt genomförs kostnadseffektivt. Tillsynen är emellertid även av stor betydelse för länsstyrelsernas kompetensutveckling och möjligheter att skaffa erfarenheter inför handläggningen av kommande ärenden. Den är också en förutsättning för ett fungerande urvalssystem samt för tillvaratagandet och spridningen av den kunskap som undersökningarna ger upphov till. Länsstyrelsernas tillsynsarbete ger vidare underlag för RAÄ:s överinseende. Det samlade intrycket från redovisade dokument, bl.a. RAÄ:s uppföljningar och Riksdagens revisorers rapport, samt våra kontakter med representanter för olika intressen inom området är att länsstyrelsernas tillsyn över den uppdragsarkeologiska verksamheten totalt sett inte motsvarar statsmakternas krav. Detta är brister som måste åtgärdas för att stärka det uppdragsarkeologiska systemet. En väl fungerande tillsyn är av central betydelse för uppdragsarkeologin och för

länsstyrelsernas möjligheter att ha en styrande roll över undersökningarna.

Sammanfattningsvis

Sammantaget visar vårt arbete att tillämpningen av gällande bestämmelser och därmed handläggningen av uppdragsarkeologiärenden varierar påtagligt mellan olika länsstyrelser. Länsstyrelserna är idag generellt sett inte tillräckligt styrande eller har den starka roll inom den uppdragsarkeologiska verksamheten som förutsätts. Detta kan på sikt undergräva förtroendet för hela det uppdragsarkeologiska systemet som sådant. Vi går i kap. 9 närmare in på de uppgifter och den roll vi anser att länsstyrelserna i framtiden skall ha inom uppdragsarkeologin.

6 Kostnadsutvecklingen och utfallet av exploatörernas utökade kostnadsansvar

Våra överväganden: Det saknas underlag för att få en uppfattning om de verkliga samlade kostnaderna för arkeologiska undersökningar. Inte heller finns det underlag för att göra en fullständig kartläggning av kostnadsutvecklingen för dessa undersökningar eller av utfallet av exploatörernas kostnadsansvar.

Kostnadssammanställningar från Vägverket och Banverket visar att kostnaderna för uppdragsarkeologi totalt sett utgör en mindre del av de sammanlagda kostnaderna för väg- och järnvägsprojekten. Sammanställningarna tyder på att arkeologikostnaderna under de senaste tio åren inte har ökat i förhållande till de samlade kostnaderna för infrastrukturprojekt.

Totalt sett är uppdragsarkeologiska undersökningar förenade med stora kostnader och det har skett en klar kostnadsökning sedan 1970-talet. Under samma tid har emellertid kvaliteten på undersökningarna höjts väsentligt. Det ger en felaktig bild av utvecklingen att enbart konstatera att dagens uppdragsarkeologiska undersökningar är betydligt dyrare än de som utfördes på 1970-talet. Kostnaderna måste relateras till övrig kostnadsutveckling i samhället samt till kvaliteten på undersökningarna och deras resultat.

Ansvariga myndigheters kontroll över kostnaderna för såväl enskilda arkeologiska undersökningar som för undersökningarna totalt sett är bristfällig. Att det finns en kontroll över kostnaderna är angeläget såväl för acceptansen för verksamheten som av samhällsekonomiska skäl.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna bör snarast vidta åtgärder för att nå en bättre kontroll över kostnaderna på såväl det nationella som det regionala planet.

Enligt direktiven ingår i vårt uppdrag att kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats samt hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit.

Bland annat genom utredningens experter har vi lagt ned ett omfattande arbete för att få fram material för att kunna fullgöra uppdraget i nämnda delar. Det material som vi har lyckats få fram är emellertid begränsat och tar sikte på sådana kostnader för uppdragsarkeologiska undersökningar som faller under exploatörernas kostnadsansvar. De fåtal kostnadsuppgifter och den statistik, som vi fått från olika håll är vidare vanligen inte jämförbara. Det underlag som vi har haft tillgång till är således allt för begränsat för att kunna göra en fullständig kartläggning av kostnadsutvecklingen för uppdragsarkeologiska undersökningar och utfallet av exploatörernas utökade kostnadsansvar.

6.1 Kostnadsutvecklingen för uppdragsarkeologiska undersökningar

6.1.1 Uppgifter från länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet

Länsstyrelserna följer vanligen kostnaderna i de enskilda uppdragsarkeologiärendena på så sätt att den kostnad som framgår av länsstyrelsens beslut jämförs med den kostnad som undersökaren fakturerar exploatören. Länsstyrelserna gör emellertid endast i begränsad omfattning sammanställningar över de fakturerade/faktiska kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar. Den källa till statistik som idag finns att tillgå över kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar är därför de registreringar, som Riksantikvarieämbetet (RAÄ) gör av de kostnadsuppgifter som framgår av länsstyrelsernas beslut. RAÄ började med en regelbunden uppföljning av kostnaderna med länsstyrelsernas beslut som underlag år 1996. För åren dessförinnan saknas löpande kostnadssammanställningar.

Den statistik som kan hämtas från RAÄ:s register är emellertid inte heltäckande. Av länsstyrelsernas beslut framgår nämligen inte de exakta kostnader, som undersökarna debiterar exploatörerna. Länsstyrelserna anger kostnaderna på olika sätt i sina beslut. I vissa fall anges kostnaderna som ett specificerat belopp medan de i andra fall bestäms till ett högsta belopp. Det angivna beloppet kan vidare

avse totalkostnaden för den aktuella undersökningen eller så framgår av beslutet att det utöver angivet belopp tillkommer kostnader för exempelvis undersökarens etablering på undersökningsplatsen (arbetsbodar, toaletter m.m.), kostnader för maskinarbete och kostnader för bortforsling av jordmassor. RAÄ registrerar enbart de kostnader, som är uttryckligen angivna i länsstyrelsernas beslut. De kostnader som inte direkt framgår av besluten syns således inte i den statistik, som hämtas från RAÄ:s register.

Enligt uppgift från RAÄ uppgick kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar under 1970-talet till omkring två miljoner kr per år. De ökade därefter men var fortfarande under slutet av 1980-talet mindre än 100 miljoner kr per år. Som framgår av kap. 5.3 visar statistik från RAÄ att kostnaderna sedan mitten av 1990-talet har varierat mellan ungefär 140 och 330 miljoner kr årligen.

Vårt arbete visar att det inte är möjligt att få en uppfattning om de verkliga samlade kostnaderna för undersökningarna. De kostnadsuppgifter som RAÄ har registrerat bygger exempelvis på länsstyrelsernas beslut och omfattar enbart de kostnader som är direkt angivna i besluten. De uppgifter som vi kunnat få fram avser vidare enbart sådana kostnader som faller på exploatörerna. De uppdragsarkeologiska undersökningarna innebär emellertid även kostnader för t.ex. samhället genom länsstyrelsernas arbete med de enskilda ärendena och museernas kostnader för vård och förvaring av fynden från undersökningar.

6.1.2 Uppgifter från Vägverket och Banverket

Vägverket har till utredningen redovisat sina kostnader för uppdragsarkeologi under perioden 1994 – t.o.m. juni 2004. Enligt redovisningen har de totala kostnaderna för uppdragsarkeologi under perioden uppgått till mellan 0,8 (år 1999) och 2,74 (år 1998) procent per år av Vägverkets totala investeringsvolym. Vägverket har särredovisat uppgifter för Vägverket region Norr, region Mälardalen respektive region Skåne. Arkeologikostnaderna för region Norr uppgick år 1998 till knappt 0,6 procent av den totala investeringsvolymen. Motsvarande siffra för övriga år har legat under 0,2 procent. Region Mälardalen och region Skåne uppvisar större variationer när det gäller arkeologikostnadernas storlek.

Vanligen har kostnaderna uppgått till någon eller några procent av den totala investeringsvolymen för respektive år. Under åren 1998 och 2002 motsvarade kostnaderna för uppdragsarkeologi i region Skåne dock omkring 10 procent. Vägverket region Mälardalen har haft högst kostnader för arkeologi under åren 2002 och 2003, då kostnaderna motsvarat drygt 9 procent av regionens totala investeringskostnader.

Banverket har lämnat en sammanställning över sina kostnader för uppdragsarkeologiska undersökningar under perioden 1999–2004. Under perioden har de årliga arkeologikostnaderna varit mindre än en procent av Banverkets totala investeringsvolym för respektive år. I Södra respektive Östra banregionen har arkeologikostnaderna enstaka år motsvarat en - två procent av den totala investeringskostnaden. De flesta år har dock kostnaden varit mindre än en procent. Övriga banregioner redovisar flera år inga kostnader för uppdragsarkeologi. De år dessa regioner haft sådana kostnader har de varit lägre än en procent av respektive regions totala investeringskostnad.

Vi kan konstatera att Vägverkets och Banverkets kostnader för uppdragsarkeologiska undersökningar i ett enskilt infrastrukturprojekt kan uppgå till en betydande andel av den totala projektkostnaden. Av de kostnadssammanställningar som vi fått från Vägverket och Banverket framgår dock att arkeologikostnaderna totalt sett endast utgör en mindre del av de sammanlagda kostnaderna för väg- eller järnvägsprojekten. Materialet tyder på att arkeologikostnaderna under de senaste tio åren inte har ökat i förhållande till de samlade kostnaderna för infrastrukturprojekt.

6.1.3 Undersökarnas taxor

Av tidsskäl har det inte varit möjligt för oss att göra en ingående studie och jämförelse mellan de olika undersökarnas taxor. Vi vill ändå peka på några förhållanden som avser taxorna.

Som framgår av kap. 3 har undersökarna olika organisationsformer. De är exempelvis myndighet, stiftelse, aktiebolag eller enskild firma. Olika regelverk styr således de olika undersökarnas verksamhet och taxor.

Undersökarnas taxor ligger vanligen mellan 500–700 kr per timme. Det förekommer att undersökare har olika timtaxor beroende på personalkategori och typ av tjänst. Undersökarnas

taxor är inte direkt jämförbara eftersom de många gånger omfattar olika poster. Alla undersökare kan inte heller närmare redogöra för taxans innehåll.

Vårt arbete bekräftar Riksdagens revisorers uppgift i rapporten *Arkeologi på uppdrag* att RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) är den prisledande undersökaren. I de län som vi har haft kontakt med har UV den högsta eller bland de högsta taxorna. Andra undersökande institutioner har bekräftat att de sneglar på UV:s taxa och sätter den egna taxan något lägre än denna.

I fråga om de avgifter som UV tar ut för arkeologiska undersökningar bestämmer RAÄ dessa efter samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV). Avgiften skall bl.a. beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, jfr 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Utgångspunkten är således självkostnadsprincipen. Avgiften är uppbyggd så att den skall täcka UV:s direkta och indirekta kostnader på tre års sikt. Avgiften skall täcka kostnader för personal, lokaler, administration på avdelningen och dess enheter, driftskostnader, utvecklingskostnader, de kostnader för verksgemensamma funktioner och tjänster för vilka UV betalar en avgift till RAÄ m.m. För närvarande uppgår UV:s timtaxa till 635 kr för arkeologer, 660 kr för specialister och 510 kr för amanuenser. Eftersom UV bedriver tjänsteexport är även tjänsteexportförordningen (1992:192) tillämplig. Till skillnad från vad som gäller för den verksamhet som UV bedriver i landet skall enligt 3 § i denna förordning tjänsteexportverksamhet bedrivas med krav på lönsamhet.

I fråga om skyldighet att erlägga mervärdesskatt är förhållandena olika för undersökarna. Arkeologiska undersökningar som RAÄ utför efter beslut av länsstyrelsen anses ingå som ett led i en myndighetsutövning och därmed inte föranleda skattskyldighet.[1] Även undersökare i kommunal regi är befriade från mervärdesskatt för motsvarande undersökningar. För länsmuseer och privata undersökare gäller dock att de skall lägga på 25 procent mervärdesskatt på motsvarande tjänster.

Det har ifrågasatts om länsmuseernas och de kommunala museerna arkeologiska undersökningsverksamhet subventioneras av museernas övriga verksamhet och om museerna därför kan hålla nere sina taxor. Det underlag som vi har haft tillgång till är för

[1] Jfr RÅ 1993:38.

knapphändigt för att ge en klar bild av hur det förhåller sig i detta avseende. Från museihåll har dock framförts att de olika museernas arkeologiska undersökningsverksamhet numera är intäktsfinansierad samtidigt som denna verksamhet på ett eller annat sätt ingår i museernas övriga verksamhet.

Vår bedömning är att de taxor som tillämpas vid uppdragsarkeologiska undersökningar är i nivå med taxor för andra typer av konsultverksamheter. Det finns således inget som tyder på att arkeologisk undersökningsverksamhet i sig är särskilt kostsam jämfört med andra verksamheter.

6.1.4 Faktorer som påverkat kostnadsutvecklingen

Kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har ökat väsenligt sedan 1970-talet. Vårt arbete visar att det är en rad olika omständigheter som har påverkat kostnadsutvecklingen och varit kostnadsdrivande. Bland annat kan nämnas att arkeologyrket under 1970-talet fortfarande till stor del uppfattades som ett kall och att lönen var låg. Vid denna tid var vidare fältarbetsdelen den viktigaste delen av en arkeologisk undersökning. Den uppdragsarkeologiska verksamheten hade till uppgift att objektivt samla in, dokumentera och arkivera fornlämningarna för framtida forskning. Dess uppgift var däremot inte att tolka resultaten. Rapporter skrevs därför på ett tämligen standardiserat sätt. Inriktningen på det uppdragsarkeologiska arbetet gjorde att detta till stor del kunde utföras av lågt utbildad personal. Från slutet av 1970-talet och framåt har det skett stora förändringar såväl på synen på uppdragsarkeologin och dess syfte som på hur arkeologiska undersökningar genomförs. Miljöaspekter har gjort sig gällande inom arkeologin. Fornlämningar och dess miljö ses som del av landskapet. Även icke ovan jord synliga fornlämningar som exempelvis boplatser grävs numera ut i större utsträckning än vad som gjordes tidigare. Maskintekniken har utvecklats. Under 1980-talet infördes krav på full kostnadstäckning för UV:s verksamhet. År 1989 förändrades vidare beslutsprocessen på så sätt att tillstånd till ingrepp i en fast fornlämning i regel föregås av tre steg, särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning. Under 1990-talet slog ett nytt vetenskapligt synsätt igenom. Den uppdragsarkeologiska verksamheten har således inte längre enbart till uppgift att samla in och dokumentera. I dess uppgifter ingår

även att göra vetenskapliga överväganden, tolka resultaten osv. Detta har medfört att det ställs ökade krav på rapportskrivningen. Förändringarna under 1980- och 1990-talen har inneburit att yrkesrollen har förändrats för de personer som deltar i undersökningsarbetet. Kraven har ökat på kompetens och utbildning inom arkeologi men även inom andra områden. Denna professionalisering har i sin tur påverkat lönebilden. Den intensiva IT-utveckling som skedde i samhället under 1990-talet har även gjort sig gällande inom uppdragsarkeologin. Denna utveckling har varit viktig bl.a. för effektiviseringen av arbetet samtidigt har den inneburit stora kostnader för verksamheten. Vid sidan av ett nytt vetenskapligt synsätt på uppdragsarkeologin har även de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:97:3) och målen för arbetet för kulturmiljön (prop. 1998/99:114) kommit att innebära nya krav på den uppdragsarkeologiska verksamheten och därmed även på de uppdragsarkeologiska undersökningarna. Verksamheten är inte längre en isolerad företeelse utan skall vara en resurs för hela samhället och dess utveckling. Från 1990-talet och framåt har vidare flera stora infrastrukturprojekt genomförts. Som exempel från senare år kan nämnas Öresundsförbindelsen, Västkustbanan, Norrortsleden utanför Stockholm och E4-projektet utanför Uppsala. Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Uppsala län uppgår kostnaderna enbart för de särskilda undersökningarna i anledning av E4-projektet till drygt 200 miljoner kronor. Därtill kommer kostnaderna för de särskilda utredningar och arkeologiska förundersökningar som projektet föranlett.

Vi kan konstatera att det är inriktningen och omfattningen på infrastruktursatsningarna som är den främsta anledningen till att kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar under den senaste tioårsperioden har uppvisat stora variationer mellan olika år. De år då kostnaderna uppgått till mer än 300 miljoner kr har således varit år då beslut fattats om omfattande uppdragsarkeologiska undersökningar i anledning av stora infrastruktursatsningar avseende väg och järnväg.

De stora kostnadsmässiga variationerna under senare år gör att det inte är möjligt att ange vad som numera är en årlig normalkostnad för uppdragsarkeologiska undersökningar. Vad vi kan säga är att under år då det pågår omfattande infrastruktursatsningar kan kostnaden uppgå till 300–350 miljoner kr medan kostnaden under år med få sådana satsningar ligger mellan 150-200 miljoner kr. Urvalsförfarandet har, som vi redovisat i

kap. 5.3, hittills endast tillämpats i begränsad omfattning. Det är därför inte möjligt att se om detta förfarande har haft någon direkt inverkan på kostnadsbilden.

Sammanfattningsvis kan sägas att de uppdragsarkeologiska undersökningarna totalt sett är förenade med stora kostnader. Vi menar att flera samverkande faktorer har lett till den kostnadsökning som har varit under de senaste 30 åren. Bland de faktorer som påverkat kostnadsutvecklingen kan främst nämnas en allmän modernisering av området genom kunskaps- och metodutvecklingen, en ökad professionalisering, ökad vetenskaplighet, de kulturpolitiska målen/målen för arbetet för kulturmiljön samt stora infrastruktursatsningar. Den utveckling som varit har emellertid inte enbart påverkat kostnaderna. Den har dessutom inneburit att kvaliteten på de uppdragsarkeologiska undersökningarna har höjts väsentligt. Undersökningarna har generellt sett blivit säkrare och generar mer kunskap än tidigare. För att få en uppfattning om kostnaderna för undersökningarna måste dessa ställas i relation till något. Det ger en felaktig bild av utvecklingen att enbart jämföra kostnaderna och konstatera att dagens uppdragsarkeologiska undersökningar är betydligt dyrare än undersökningarna på 1970-talet. Kostnaderna måste ställas mot exempelvis kvaliteten på undersökningarna och resultaten från dessa samt relateras till kostnadsutvecklingen i samhället i övrigt.

6.2 Exploatörernas utökade kostnadsansvar

Exploatörernas utökade kostnadsansvar infördes genom den ändring av 2 kap. 13 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML), som trädde i kraft den 1 juli 1997. I lagtexten gjordes ett tillägg som innebar att en särskild undersökning även omfattar att *ta till vara fornfynd*. Med detta avses fyndhantering och nykonservering, dvs. den konservering som görs av nya fornfynd. Exploatörernas kostnadsansvar utökades således till att omfatta även dessa delar. Skälet till lagändringen var att ökande undersökningsvolymer lett till ökade behov av insatser för fyndhantering och konservering samtidigt som museerna inte hade tillräckligt med resurser för att ta hand om fynden.

Regeringen hänvisade i propositionen till att RAÄ, i det förslag som föregick propositionen, angett att det utökade kostnadsansvaret skulle innebära en ökning av exploatörernas kostnader

med ungefär 3–7 procent beroende på typen av fornlämning. På sikt bedömdes kostnaden kunna minska genom ökade insatser för att rationalisera verksamheten. Regeringen ansåg att det fanns fog för ståndpunkten att förslaget borde leda till rationaliseringar och angav att utgångspunkten därför borde vara att det utökade kostnadsansvaret inte skulle leda till annat än marginella kostnadsökningar.[2]

I propositionen angav regeringen vidare att den avsåg att ge RAÄ i uppdrag att noga följa kostnadsutvecklingen. RAÄ har ännu i augusti 2005 inte fått något sådant uppdrag. Myndigheten har inte heller på eget initiativ gjort någon närmare uppföljning/utvärdering av det utökade kostnadsansvaret.

Beträffande kostnaderna för konservering har personal vid Studio Västsvensk Konservering (SVK) angett att det ovan redovisade uttalandet i förarbetena har lett till att länsstyrelser, undersökare och konservatorer vanligen anger kostnaderna för konservering till ett schablonmässigt belopp motsvarande 3–7 procent av undersökningskostnaden oberoende av förhållandena i det enskilda fallet. Via RAÄ har vi fått en sammanställning över konserveringskostnaderna vid de särskilda undersökningar som UV har utfört under perioden 1998–7 juli 2005. Av denna sammanställning framgår att för de enskilda undersökningarna har kostnaderna för konservering varierat mellan 0,03 procent och 17,74 procent av den totala undersökningskostnaden.

De stora statliga exploatörerna Vägverket och Banverket saknar statistik över eller uppgifter i övrigt om vad det utökade kostnadsansvaret för fyndhantering och nykonservering inneburit för dem. Det material som dessa exploatörer har över sina kostnader för uppdragsarkeologi visar emellertid inte att de totala kostnaderna för uppdragsarkeologi under senare år har ökat i förhållande till de samlade kostnaderna för infrastrukturprojekt, jfr kap. 6.1.2.

Vi har inte kunnat få fram underlag som visar vad exploatörernas utökade kostnadsansvar inneburit för museernas del. Den bild, som vi har fått genom våra kontakter med främst Statens historiska museer men även andra museer och undersökare, är dock att många museer trots det utökade kostnadsansvaret för fyndhantering och konservering fortfarande har en betydande eftersläpning när det gäller att ta hand om fynden från de uppdragsarkeologiska undersökningarna.

[2] Prop. 1996/97:99 s. 25.

Vad gäller länsstyrelsernas hantering av de delar av en undersökning som avser fyndhantering och konservering studerade RAÄ detta i samband med sin uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden år 2002.[3] RAÄ fann härvid att kvaliteten på både kravspecifikationer och beslut i de granskade ärendena varierade när det gällde fyndhantering och konservering. Av RAÄ:s uppföljningsrapport framgår bl.a. att länsstyrelserna endast i begränsad omfattning angav i kravspecifikationerna att konserveringens omfattning skulle redovisas i undersökningsplanen, att undersökaren skulle redovisa hur fyndmaterialet skulle tas om hand eller att undersökaren skulle specificera kostnaderna för konserveringen. Enligt RAÄ framgick det oftare av undersökningsplanerna än av länsstyrelsernas beslut hur man avsett att förfara med fynden och vilken summa som avsatts för konservering. RAÄ konstaterade att det av en del undersökningsplaner framgick att en schablonsumma avsatts för konservering. I uppföljningsrapporten förklarade RAÄ vidare att det inte föreföll vara en prioriterad uppgift för länsstyrelserna att granska om de specificerade kostnaderna blivit använda enligt undersökningsplanen. RAÄ efterlyste en bättre tillsyn över konserveringen och menade att en sådan skulle kunna ge en klarare bild av förhållandet mellan kostnader och kvaliteten för fyndhanteringen i varje utförd undersökning samt ett bättre underlag för länsstyrelserna för att kunna uppskatta behovet och kostnaderna för konservering inför framtida undersökningar. RAÄ menade att fyndhantering och konservering måste utvecklas till att bli en mer integrerad del av uppdragsarkeologin. RAÄ förklarade att myndigheten hade för avsikt att se över behovet av och initiera åtgärder som syftade till en sådan integrering.

Avsaknaden av underlagsmaterial gör att det inte är möjligt att göra en god redovisning av utfallet av exploatörernas utökade kostnadsansvar. Vårt arbete ger dock vid handen att det inte har skett några större förändringar av länsstyrelsernas hantering av uppdragsarkeologiärenden i fråga om de delar som avser fyndhantering och konservering jämfört med förhållandena år 2002. Vår uppfattning är således att länsstyrelserna fortfarande endast i begränsad omfattning i kravspecifikationer och beslut går närmare in på hur fynden från undersökningarna skall hanteras eller på kostnaderna för detta samt att det finns brister när det gäller

[3] RAÄ (2004); *Uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens handläggning av uppdragsarkeologiärenden enligt 2 kap. 11-14 §§ KML.*

länsstyrelsernas tillsyn över fyndhanteringen och konserveringen. Generellt sett tycks länsstyrelserna ha dålig kontroll över dessa delar av undersökningarna.

6.3 Våra iakttagelser och slutsatser

Uppdragsarkeologin omsätter totalt sett stora summor. Det överlägset bästa och mest effektiva sättet att begränsa de kostnader som följer med uppdragsarkeologiska undersökningar är givetvis att undvika ingrepp i fornlämningar. Att undvika ingrepp är också i enlighet med KML:s intentioner. Lagen är en skyddslagstiftning, där utgångspunkten är att ingrepp i fornlämningar skall undvikas. För att kunna undvika eller begränsa omfattningen på ingrepp i fornlämningar är det viktigt att exploatörer och berörda myndigheter redan i ett tidigt skede av planeringen av arbetsföretag har tillgång till tillförlitlig och aktuell information om fornlämningsförekomsten i det område som berörs av en planerad exploatering. Härigenom ökar möjligheterna att styra placeringen av exploateringarna så att ingrepp i fornlämningar kan undvikas eller i vart fall begränsas.

Vi menar att RAÄ och länsstyrelserna har en mycket viktig roll att spela när det gäller att förmedla information om fornlämningsförekomst och verka för att arkeologiska intressen förs in tidigt i planeringen av exploateringar. RAÄ har ansvar för att föra och vidareutveckla fornminnesregistret. Länsstyrelserna å sin sida har ett ansvar för att arkeologiska intressen tas tillvara vid exempelvis samhällsplanering. Vid de kontakter som en exploatör har med länsstyrelsens olika enheter i samband med planeringen av en enskild exploatering har vidare länsstyrelsen stora möjligheter att tidigt i processen medverka till att ev. arkeologiska intressen uppmärksammas. Detta förutsätter att kulturmiljöfrågor har en förankring inom den samlade länsstyrelsen.

Såväl berörda myndigheter som de stora statliga exploatörerna är väl medvetna om vikten av att arkeologiska intressen uppmärksammas tidigt i planeringen av exploateringar. Det pågår också idag flera försök och projekt för att integrera kulturmiljöfrågorna i infrastrukturplaneringen. Bland annat driver RAÄ och Vägverket flera sådana projekt. När det gäller åtgärder för att förbättra förmedlingen av information om fornlämningar måste även nämnas RAÄ:s arbete med det webbaserade geografiska fornminnes-

informationssystemet, FMIS. De insatser som görs på området är mycket positiva och vi vill betona betydelsen av att RAÄ och länsstyrelserna avsätter resurser för att utveckla denna typ av insatser.

Det är dock inte möjligt att alltid undvika ingrepp i fornlämningar. Uppdragsarkeologiska undersökningar är totalt sett förenade med stora kostnader och finansieras till en betydande del av skattemedel. Detta i sig är ett skäl från det allmännas synpunkt för att kostnaderna måste stå under kontroll. Att kostnaderna upplevs som motiverade såväl av exploatörer som av samhället i övrigt är vidare viktigt för att det skall finnas en acceptans för den uppdragsarkeologiska verksamheten. Även detta ställer krav på kostnadskontroll.

Av KML följer att länsstyrelserna har ett ansvar för att kostnaderna i de enskilda undersökningarna inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna (2 kap. 11 och 13 §§). Länsstyrelserna måste därför ha kontroll över kostnaderna. Detta förutsätter bl.a. att länsstyrelserna bestämmer den enskilda undersökningens omfattning och ambitionsnivå utifrån den aktuella fornlämningens/aktuella fornlämningars art och beskaffenhet samt löpande följer och utvärderar de enskilda undersökningarna. Länsstyrelsernas arbete måste ta sikte på samtliga delar av undersökningarna. I fråga om uppföljning och utvärdering handlar det således inte enbart om att jämföra de kostnader som framgår av länsstyrelsernas beslut med de kostnader som faktiskt debiteras exploatörerna. Arbetet måste även omfatta de enskilda kostnadsposterna, som exempelvis kostnader för olika analyser, rapportarbete, fyndhantering och konservering. För att avgöra om de kostnaderna för de enskilda undersökningarna är rimliga måste kostnaderna vidare ställas i relation till syftet med undersökningen, de krav som gäller för undersökningen enligt kravspecifikation och undersökningsplan, undersökningsresultaten osv. Detta ställer stora krav på länsstyrelserna som besluts- och tillsynsmyndighet men även på RAÄ som den myndighet som har det övergripande ansvaret för tillsynen och uppföljningen av den uppdragsarkeologiska verksamheten.

I kap. 5 konstaterade vi att länsstyrelserna generellt idag inte är tillräckligt styrande inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Kravspecifikationer upprättas långt ifrån i varje uppdragsarkeologiskt ärende och länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av de uppdragsarkeologiska undersökningarna är i flera avseenden

eftersatt. Av innevarande kapitel framgår att de uppgifter som finns att tillgå i fråga om de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar är begränsade. Sammantaget visar vårt arbete att myndigheternas kontroll över kostnaderna för såväl enskilda uppdragsarkeologiska undersökningar som för undersökningskostnaderna totalt sett är bristfällig. RAÄ och länsstyrelserna saknar t.ex. heltäckande sammanställningar över de faktiska kostnader, som debiteras exploatörerna i anledning av uppdragsarkeologiska undersökningar. Uppföljningar och utvärderingar görs inte heller på ett sådant sätt att det är möjligt att avgöra om kostnaderna är rimliga i förhållande till de krav som i olika avseenden har gällt för undersökningarna, undersökningsresultaten osv.

Det är ytterst angeläget att RAÄ och länsstyrelserna snarast vidtar åtgärder för att nå en bättre kontroll över kostnaderna såväl på det nationella som på det regionala planet. RAÄ bör se över sina verkställighetsföreskrifter, allmänna råd och övriga styrinstrument så att dessa närmare behandlar denna del av länsstyrelsernas handläggning. RAÄ bör vidare utveckla metoder för hur såväl den egna som länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kostnaderna skall bedrivas och därvid särskilt uppmärksamma metoder för att ställa undersökningskostnader i relation till ambitionsnivåer, resultat osv. Länsstyrelserna å sin sida måste på ett tydligare sätt styra de enskilda undersökningarna. Vidare är angeläget att dessa myndigheter prioriterar sina tillsynsuppgifter. Såväl enskilda undersökningar som den samlade arkeologiska undersökningsverksamheten i länet måste löpande följas upp och utvärderas.

I kap. 10 går vi närmare in på åtgärder som vi menar krävs för att säkerställa god kvalitet och rimliga kostnader inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Flertalet av dessa åtgärder torde bidra till att det skapas förutsättningar för en bättre kontroll över kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar.

7 Grundläggande utgångspunkter

Vårt uppdrag har varit begränsat till en översyn av vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Uppgiften har däremot inte varit att se över och föreslå en helt ny ordning för den uppdragsarkeologiska verksamheten som sådan. Enligt vår uppfattning är systemet och regelverket i grunden bra. De problem som verksamheten har beror främst på otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen, mångtydiga uttalanden från regering och riksdag samt hur de olika parterna utför sina uppgifter. För att komma till rätta med problemen krävs att den uppdragsarkeologiska verksamheten ses i ett större sammanhang än vad man enligt vår mening hittills har gjort. Våra bedömningar i vissa övergripande frågor har således varit avgörande för de överväganden och förslag som vi presenterar i kapitel 8 och framåt. I detta kapitel redovisar vi därför våra slutsatser i de centrala frågorna om den uppdragsarkeologiska verksamhetens syfte, statens åtagande för verksamheten, förhållandet mellan vetenskapliga ambitionsnivåer och undersökningskostnader, inklusive frågan om konkurrens inom den arkeologiska undersökningsverksamheten, samt rollfördelningen.

7.1 Den uppdragsarkeologiska verksamheten och dess syfte

Vårt förslag: Viss förmedling till allmänheten och samhället i övrigt skall vara en del av en särskild undersökning. Kostnadsansvaret för denna förmedling skall bäras av den som utför ett arbetsföretag som berör en fast fornlämning.

Våra överväganden: Syftet med den uppdragsarkeologiska verksamheten skall även fortsättningsvis vara att dokumentera och ta till vara fornlämningar samt att öka kunskapen/ge ny kunskap om olika historiska förhållanden och skeenden. De

arkeologiska undersökningarna skall vara av god kvalitet i olika avseenden och genomföras kostnadseffektivt. Resultaten skall kunna användas i forskning.

Genom bland annat de mål som statsmakterna har ställt upp på kulturmiljöområdet har emellertid uppdragsarkeologins syfte utökats. Således är numera i lika hög grad som forskarsamhället även allmänheten och samhället i övrigt mottagare av dess resultat. Uppdragsarkeologin har därmed ett ansvar för förmedling. Viss förmedling till allmänheten och samhället i övrigt bör därför ingå som del av en särskild undersökning och omfattas av exploatörernas kostnadsansvar.

7.1.1 Det nuvarande syftet

I 1 kap. 1 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) anges att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön samt att ansvaret för detta delas av alla. KML ger fasta fornlämningar ett generellt skydd, som gäller omedelbart utan särskilt myndighetsbeslut, se 2 kap. 1 § KML. Syftet med det starka skydd som KML ger fornlämningar är att dessa skall bevaras. Skyddet är ett uttryck för synen på fornlämningarna som en gemensam tillgång av stor betydelse. Detta synsätt har en mycket lång tradition i Sverige. Utgångspunkten är således att det är ett nationellt intresse att bevara fornlämningarna, medan det generellt sett inte är ett nationellt intresse att låta ta bort dem. Det är emellertid oundvikligt att det ibland måste ske markexploateringar, som berör fornlämningar. Som tidigare angetts skall den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning ha tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får lämnas bara om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Vid prövningen skall länsstyrelsen göra en avvägning mellan intresset av att bevara fornlämningen och intresset av att utföra ingreppet. Endast om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandeintresset får tillstånd ges. Med stöd av bestämmelserna i 2 kap. KML kan länsstyrelsen vidare besluta om de tre olika former av arkeologiska undersökningar, som utgör kärnan i den uppdragsarkeologiska verksamheten. Det finns anledning att erinra om att dessa undersökningar är en del i skyddet av fornlämningarna. Regeringen har således pekat på att även om det primära syftet med en undersökning kan sägas vara att lösa det

”statliga servitut” som en fornlämning i praktiken innebär för en företagare är undersökningarna givetvis inte ett självändamål.[1] När den uppdragsarkeologiska verksamhetens syfte diskuteras måste det ske utifrån de förutsättningarna att KML är en bevarandelag samt att verksamheten är en del av den nationella kulturpolitiken och omfattas av de mål som ställts upp på kulturmiljöområdet (jfr prop. 1996/97:3 och prop. 1998/99:114).

Vi har i kap. 6 berört att den uppdragsarkeologiska verksamheten under mycket lång tid ansågs ha till uppgift att objektivt samla in och dokumentera fornlämningar och fornfynd för framtida forskning. Fokus för uppdragsarkeologin låg således på fältarbetsdelen och fältdokumentationen. Det ansågs inte vara en uppgift för uppdragsarkeologin att tolka resultaten och sätta in dem i ett större sammanhang. Det beskrivna synsättet synes ha dominerat ända fram till första delen av 1990-talet, då ett nytt vetenskapligt synsätt gjorde sig gällande. Numera anses allmänt, att verksamheten skall ses som del i en framåtsyftande forskningsprocess. Detta innebär bl.a. att det ingår i den uppdragsarkeologiska verksamhetens uppgifter att göra vetenskapliga överväganden, tolka resultaten av undersökningarna och bidra till kunskapsuppbyggnaden om olika historiska förhållanden och skeenden. Den rådande uppfattningen har stöd i olika regeringsuttalanden. Således pekade regeringen i prop 1993/94:177 på att de arkeologiska uppdragsundersökningarna hade en förhållandevis stor omfattning samt att det kunde förutses att undersökningar under de närmaste åren skulle komma att utföras till en kostnad om ca 250 miljoner kr årligen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen det viktigt att undersökningarna bedrivs på ett sådant sätt att de kan utnyttjas av olika forskningsinriktningar inom arkeologi och närliggande discipliner.[2] Beträffande syftet med uppdragsarkeologin/de arkeologiska undersökningarna angav regeringen vidare följande:

> Ett syfte med undersökningarna är att *dokumentera* de fornlämningar som förstörs vid exploateringarna och *ta tillvara* de fornfynd som finns inom området. Ett nära sammanhängande syfte är att öka kunskaperna om den kultur-, social- och bebyggelsehistoria som fornlämningarna utgör källor till. De enskilda undersökningarna bör *också inlemmas i ett större kunskapsbygge i ett vidare historiskt perspektiv*.

[1] Prop.1996/97:99 s. 11 f.
[2] Prop. 1993/94:177 s. 146.

De omfattande arkeologiska uppdragsundersökningarna som nu inletts i anslutning till de nyligen beslutade satsningarna på vägar och järnvägar 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 framåtsyftande 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 målinriktat och ge en god behållning. Det innebär att inte bara riksantikvarieämbetet, länsmuseerna 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 kunskapsuppbyggnad 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. Häri bör ingå att återkomma till regeringen med förslag om de strukturella insatser som kan behövas för att långsiktigt åstadkomma en god interaktion mellan den arkeologiska uppdragsverksamheten och forskningen."[3]

Regeringen angav vidare i prop. 1996/97:99 att syftet med en arkeologisk undersökning är att *dokumentera* den fornlämning som kommer att förstöras, dvs. att registrera fakta om dess innehåll och uppbyggnad samt att *ge en meningsfull kunskap* om det samhälle som fornlämningen representerar. Det väsentliga ansågs vara att undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser kulturmiljövårdens krav samt att *resultatet håller en hög vetenskaplig kvalitet och kan användas av myndigheter, forskningen och allmänheten*.[4]

Det fokus som sedan 1990-talet första hälft varit på den uppdragsarkeologiska verksamhetens vetenskaplighet och dess forskningspotential framgår även av vad som i olika sammanhang framförts om den arkeologiska rapporten och dess mottagare. Således anger Riksantikvarieämbetet (RAÄ) i sina rekommenda-

[3] A.a. s. 146–147 (våra kursiveringar).
[4] Prop. 1996/97:99 s. 14 och 20 (våra kursiveringar).

tioner att rapporter från slutundersökningar främst syftar till kunskapsuppbyggnad och riktar sig därför huvudsakligen mot forskarsamhället och den intresserade allmänheten. Enligt rekommendationerna skall de arkeologiska rapporterna generellt bidra till en ökad kunskap inom arkeologi och kulturhistoria och användas inom forskning och utvecklingsarbete (FoU).[5] Riksdagens revisorer kom i sin tur i rapporten *Arkeologi på uppdrag* (rapport 2002/03:3) fram till att det är universitet och högskolor, vilka har som främsta uppgifter att bedriva forskning och utbildning, som är huvudmottagare av slutresultaten från arkeologiska undersökningar.

Beskrivningen ovan ger vid handen att syftet med den uppdragsarkeologiska verksamheten är att dokumentera och ta tillvara fornlämningar samt att öka kunskaperna/ge ny kunskap om olika historiska förhållanden och skeenden. De arkeologiska undersökningarna skall vara av god vetenskaplig kvalitet och genomföras kostnadseffektivt. Även resultaten skall vara av god vetenskaplig kvalitet och företrädesvis kunna användas i forskning. Vi anser att verksamheten har och skall ha det angivna syftet, dock med ett betydelsefullt tillägg. Det tillägg som vi menar måste till beror på att forskarsamhället numera inte ensamt kan anses vara primär mottagare av verksamhetens resultat.

7.1.2 Ett utökat syfte

Under senare år har från olika håll börjat ifrågasättas om den uppdragsarkeologiska verksamheten enbart kan ha det tämligen begränsade ”inomvetenskapliga” syfte det innebär, att forskningen anses vara dess huvudmottagare. Under vårt arbete har vi kunnat notera att det finns en uppfattning att uppdragsarkeologin har ett vidare syfte och ansvar, som bl. a. innebär en större betoning på förmedlingen av undersökningsresultaten inte minst till allmänheten. En sådan syn på uppdragsarkeologin i samhället utgår från de mål som har ställts upp på den nationella kulturpolitikens område. Det kan noteras att t.ex. undersökande institutioner och deras anställda numera i praktiken gör stora insatser för att informera bl.a. allmänheten om undersökningar. Det sker bl.a. i samband med att allmänheten vid spontana besök söker sig till undersökningar, i samband med s.k. arkeologidagar, genom

[5] Underrättelser från RAÄ 1998:1 s. 19.

deltagande i utställningar och föreläsningar samt genom publicering av populärvetenskapliga skrifter och artiklar. Det är inte heller ovanligt att de stora exploatörerna engagerar sig i förmedling i anslutning till en arkeologisk undersökning och exempelvis bekostar publikationer, utställningar m.m., som i första hand riktar sig till andra målgrupper än forskningen.

Regeringen har i olika sammanhang framhållit kulturarvets/kulturens betydelse för den demokratiska utvecklingen samt behovet av en ökad dialog med medborgarna och omvärlden för att skapa intresse för och delaktighet i kulturarvet.[6] Kulturmiljön är en del av kulturarvet. Allt sedan propositionen *Kulturpolitik* (1996/97:3) beslutades har regeringen tagit initiativ till ett antal insatser som syftat till att utveckla ansvaret för miljöns kulturvärden inom olika sektorer. I propositionen *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål* (prop. 1998/99:114 s. 21) uttalade regeringen vidare att det är angeläget att fortsätta arbetet med att utveckla det tvärsektoriella ansvaret för kulturmiljön. Samtidigt är det sektorns ansvar att sprida de kunskaper och perspektiv som kulturarvet – manifesterat i olika kulturmiljöer – möjliggör. Uppdragsarkeologin är, som redan nämnts, en del av verksamheten inom kulturmiljöarbetet. Vi ser det därför som en nödvändighet att när syftet med den uppdragsarkeologiska verksamheten diskuteras se verksamheten i detta större perspektiv, där målen för kulturpolitiken och kulturmiljöarbetet är viktiga utgångspunkter. Detta innebär att den uppdragsarkeologiska verksamhetens betydelse för att nå dessa mål måste beaktas i lika hög grad som verksamhetens roll i forskningsprocessen och dess betydelse inom den fysiska samhällsplaneringen. I vårt uppdrag ingår också att analysera hur den uppdragsarkeologiska verksamheten bidrar till de kulturpolitiska målen och målen för arbetet för kulturmiljön.

Uppdragsarkeologin är alltså en del av den nationella kulturpolitiken och omfattas av de syften och mål som samhället genom riksdag och regering har ställt upp på området. Vi har i kap. 4.1 återgett de mål som gäller för kulturpolitiken och för arbetet för kulturmiljön. Genom målen för arbetet för kulturmiljön förtydligas bl.a. vikten av att olika sektorer i samhället samverkar till gagn för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av kultur- och naturmiljön. Vi ser att nämnda mål har betydelse för den uppdragsarkeologiska verksamheten på följande sätt.

---

[6] Se t.ex. prop. 1996/97:3 kap. 14 och prop. 1998/99:114 s. 21 ff.

Ett försvarat och bevarat kulturarv

Kulturmiljön är en källa till kunskap om olika historiska förhållanden. Som regeringen framhållit kan den ge oss den nödvändiga bakgrunden till dagens och morgondagens utveckling och förståelsen för sambandet med tidigare epoker, andra länder och kulturer.[7] En sådan kunskap är i sig en förutsättning för ett framgångsrikt regionalt och lokalt utvecklingsarbete. Våra förutsättningar att få kunskap om det förflutna påverkas av vad som bevaras av fornlämningar, äldre tiders miljöer osv.

Som vi tidigare angett är KML en bevarandelag och de uppdragsarkeologiska undersökningarna en del av skyddet av fornlämningar. Genom den uppdragsarkeologiska verksamheten säkerställs således att kunskap om det förflutna och olika historiska förhållanden inte går förlorad när ingrepp sker i fornlämningar i samband med att mark exploateras. Verksamheten är därmed ett instrument för att uppfylla målet om ett försvarat och bevarat kulturarv.

Ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen

Riksdagen har fastställt ett antal miljökvalitetsmål. Dessa mål vilar på vissa grundläggande värden. En ekologiskt hållbar utveckling skall således främja människors hälsa, värna biologisk mångfald och andra naturvärden, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. Regeringen har i olika sammanhang betonat att miljökvalitetsmålen är allas angelägenhet och fordrar ett långsiktigt arbete av alla aktörer och på alla nivåer i samhället för att uppnås.[8] Målet för regeringens arbete är ett hållbart samhälle, som utgår från grundläggande värden som demokrati, rättvisa och social trygghet kombinerat med ekonomisk utveckling, varsamt nyttjande av naturresurser och skydd av miljön. Hela samhället skall engageras i arbetet för en hållbar utveckling.[9] För arbetet för kulturmiljön gäller, i enlighet med detta, det aktuella målet om ett hållbart samhälle med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen.

---

[7] Prop. 1998/99:114 s. 28.
[8] Se t.ex. prop. 2004/05:150.
[9] A.a.

I fråga om detta mål för kulturmiljöarbetet har regeringen angett att kulturmiljöverksamheten skall utgå från en helhetssyn på människan och hennes miljö (prop. 1998/99:114 s. 29). Den måste därför spela en tydlig och integrerad roll inom övriga samhällssektorer. Regeringen har pekat på betydelsen av en konstruktiv dialog mellan det befintliga och det nytillkommande, där en ökad medvetenhet om estetiska värden och historiska samband är av stor vikt. Kulturarvet skall därför ses som en tillgång i samhällsbygget och bilda utgångspunkt för nyskapande och erforderliga förändringar av bebyggelse och anläggningar i stad och landskap. Enligt regeringen är därför en varsam förvaltning och ett framsynt tillvaratagande av kulturarvet i all dess mångfald en nödvändig utgångspunkt i arbetet för en hållbar utveckling.

Den uppdragsarkeologiska verksamheten har stora möjligheter att bidra till ett hållbart samhälle genom att arbeta för en utökad och förändrad medvetenhet om historiska förhållanden och skeenden hos såväl allmänheten som övriga samhällssektorer. Verksamheten har tillgång till omfattande resurser och de uppdragsarkeologiska undersökningarna omsätts snabbt i ny/utökad kunskap om det förflutna. Uppdragsarkeologin är vidare en direkt länk mellan *det förflutna*, *nutiden* och den *framtida* samhällsutvecklingen och har därför speciella möjligheter att aktivt verka för en vidgad syn på kulturarv och identitet. Förvaltad på rätt sätt kan den kunskapsuppbyggnad som genereras av uppdragsarkeologin därför vara en resurs för samhället och bidra till dess utveckling mot ökad integration, tillhörighet och gemenskap.

Allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön

Utformningen av den miljö vi lever och verkar i är allas angelägenhet och ansvaret för dess vård delas också av alla. Regeringen har uttalat att kulturmiljöverksamhetens uppgift är att ge perspektiv på samhällsutvecklingen och underlätta förståelsen för miljöns kulturvärden så att de kan engagera oss, leva vidare och på så sätt berika våra upplevelser av och vår förankring i den egna miljön, samt sätta oss i stånd att försvara kulturmiljöns väsentliga värden mot förfall och förödelse.[10]

[10] Prop. 1998/99:114 s. 30

De uppdragsarkeologiska undersökningarna ger utökad kunskap om det förflutna och de människor som levde då. Under undersökningarnas fältarbetsdel finns goda möjligheter att vid direkta möten med kringboende, skolelever och en i övrigt intresserad allmänhet förmedla denna kunskap. Vid grävningsplatserna finns fornlämningarna och deras miljöer som del av landskapet. Det innebär möjligheter att på ett påtagligt, levande och därmed också pedagogiskt sätt förmedla kunskap från undersökningarna. En aktiv och utåtriktad uppdragsarkeologi har således goda förutsättningar att bidra till förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön.

Nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv

Kulturarvet är inget enhetligt utan utmärks av mångsidighet och olikhet över tiden och mellan religioner och folkgrupper. Denna mångfald är en väsentlig del av kulturarvets värde. Regeringen har därför poängterat att kulturmiljöverksamheten måste arbeta i medvetande om och respekt för skilda kulturyttringar. Kulturmiljöverksamheten skall ta ansvar för kunskapen om och tolkningen av kulturarvet och härigenom medverka till ett ansvarsfullt användande.[11]

Uppdragsarkeologin kan såväl på det nationella som på det internationella planet utifrån sina resultat öka kunskapen och medvetandet om människors och olika samhällens likheter och olikheter över tiden. Verksamheten kan därmed bidra såväl till en ökad respekt för olika gruppers kulturarv som till att minoritetsgrupper i olika samhällen känner en ökad tillhörighet

Vår slutsats

Den uppdragsarkeologiska verksamheten skall bidra till de mål som ställts upp på kulturmiljöområdet. Bland annat de ovan beskrivna målen pekar på betydelsen av att kulturarvet och kulturarvsarbetet ses som resurser för hela samhället och dess utveckling och inte som hinder. För uppdragsarkeologin specifikt innebär flera av målen att verksamhetens resultat måste bli kända, förstådda och

[11] A.a

väcka engagemang även utanför kulturmiljösektorn och forskarsamhället. Detta är viktigt inte minst för verksamhetens legitimitet och acceptans i samhället i stort.

Sammantaget menar vi att samhällets förväntan på den uppdragsarkeologiska verksamheten torde vara att denna skall bidra till utökad kunskap som ytterst men även direkt kommer medborgarna till del. Det innebär att det i lika hög grad som forskningen är allmänheten och samhället i övrigt som är mottagare av uppdragsarkeologins resultat. Detta skall även ses mot bakgrund av det stora historieintresse som finns i samhället idag. Uppdragsarkeologin kan bidra till ett ökat historiemedvetande och en vidgad syn på kulturarv och identitet. Den inriktning som slagits fast för kulturmiljöverksamheten och de senaste årens utveckling inom området innebär således enligt vår bedömning att uppdragsarkeologins samhällsuppdrag och syfte har vidgats.

7.1.3 Förmedling en del av den arkeologiska undersökningen och exploatörens kostnadsansvar

Årligen genomförs en stor mängd uppdragsarkeologiska undersökningar och verksamheten omsätter stora summor. Vi har tidigare pekat på betydelsen för tilltron och inställningen till verksamheten att kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna uppfattas som rimliga för såväl uppdragsarkeologins aktörer som för samhället i övrigt. Av avgörande betydelse för verksamhetens legitimitet är givetvis även att resultaten från undersökningarna redovisas, görs tillgängliga och når sina mottagare. Som framgår av redogörelsen ovan om uppdragsarkeologins möjligheter att bidra till de mål som statsmakterna ställt upp på kulturmiljöområdet, är det även ur andra synvinklar av kulturpolitiskt intresse att resultaten snarast möjligt blir tillgängliga för forskning men även för allmänheten och samhället i övrigt.

Att resultaten från de uppdragsarkeologiska undersökningarna förmedlas är naturligtvis en viktig uppgift för museerna. Länsmuseerna har det övergripande ansvaret för att spegla kulturmiljön i länet. De är fristående kulturmiljöinstitutioner med olika inriktningar för sina respektive verksamheter. Det är det enskilda museet som avgör i vilken omfattning, på vilket sätt och

när i tiden det vill använda resultat från de uppdragsarkeologiska undersökningarna i sin verksamhet.

Vi anser att den uppdragsarkeologiska verksamhetens samhällsuppdrag och syfte har utökats och breddats samt att det numera såväl är forskningen som allmänheten och samhället i övrigt som är direkta mottagare av verksamhetens resultat. Mot bakgrund av detta samt det ansvar som vilar på kulturmiljösektorn generellt för spridningen av kunskap om kulturarv anser vi att information om arkeologiska undersökningar samt kommunikation av den kunskap och de insikter som uppdragsarkeologin ger upphov till måste anses vara en uppgift även för den uppdragsarkeologiska verksamheten. På samma sätt som planering, fältarbete, vetenskaplig bearbetning och tolkning (genom exempelvis en rapportsammanställning), registrering och nykonservering av fynden är olika - av varandra beroende - moment av den sammanhängande process som en arkeologisk undersökning utgör, menar vi att även relevant förmedling är del av processen. Det är givetvis inte fråga om att uppdragsarkeologin till någon del skall överta museernas ansvar för förmedling. Istället skall den förmedling, som vi menar att uppdragsarkeologin skall svara för, utgöra ett komplement till den förmedling som museerna står för.

Under förutsättning att länsstyrelserna fullgör sitt uppdrag och ser till att de arkeologiska undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt och att redovisningen av undersökningarna och deras resultat håller god vetenskaplig kvalitet tillgodoses forskningens krav på förmedling av kunskaper och resultat. Därutöver menar vi att en arkeologisk undersökning även skall omfatta en förmedling av resultaten från undersökningen till en bredare krets. Därvid skall fråga vara om en förmedling som sker under eller i anslutning till genomförandet av undersökningen. Syftet med förmedlingen skall vara att på ett lättillgängligt sätt informera om undersökningen och förmedla resultat från denna till företrädesvis allmänheten men även samhället i övrigt. De aktuella förmedlingsinsatserna bör kunna vara av mycket skiftande slag. Således bör det kunna vara fråga om utställningar, föreläsningar, visning/visningar av undersökningsplatsen och/eller fyndmaterial, informationsbroschyrer, digitalt material, en ”populärversion” av den vetenskapliga bearbetningen osv. Insatserna måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet, t.ex. aktuella fornlämningar och den information som undersökningarna av dessa ger samt vilka mottagargrupper som insatserna i första hand bör riktas mot

(kringboende eller en bredare allmänhet, skolelever, turister osv.). På samma sätt som gäller för undersökningarna i övrigt får kostnaderna för insatserna inte vara högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Kostnaderna för denna typ av förmedling måste också stå i rimlig proportion till de totala undersökningskostnaderna. Vidare är det givetvis enbart i de fall då det är motiverat med denna typ av förmedlingsinsatser som särskilda sådana insatser skall krävas.

Vårt förslag innebär att viss förmedling kan omfattas av en arkeologisk undersökning. Härav följer att det är den undersökare som en länsstyrelse pekar ut i beslutet om undersökningen som, på samma sätt som gäller för undersökningens övriga delar, skall svara för förmedlingsinsatserna. Detta kan givetvis ske genom att undersökaren i sin tur anlitar underkonsulter för det faktiska genomförandet av insatserna.

Vårt förslag medför utökade arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Vid handläggningen av uppdragsarkeologiärendena måste nämligen dessa myndigheter även beakta den aktuella förmedlingen, som ju är en del av undersökningen/uppdraget. Således skall länsstyrelserna ange ramarna även för aktuella förmedlingsinsatser i kravspecifikationerna, bedöma undersökningsplanernas förslag i dessa delar, i sina beslut ange vad som gäller i fråga om förmedlingen samt tillse och utvärdera även denna del av undersökningarna. Länsstyrelserna måste givetvis vid behov inhämta det underlag som krävs för bedömningen av vilka kommunikations-/förmedlingsinsatser som kan vara aktuella i det enskilda ärendet. Detta kan ske genom exempelvis samråd med museer, skola, turistnäring och näringsliv. Även RAÄ:s myndighetsarbete måste ta sikte på denna del av undersökningarna.

I enlighet med vad regeringen angav i prop. 1996/97:99 bör frågan om hur kostnaderna för den arkeologiska undersökningen skall fördelas ses mot bakgrund av synen på undersökningsprocessen. Om en arkeologisk undersökning ses som en sammanhängande process, där bl.a. planering av fältarbete, vetenskaplig bearbetning och tolkning, registrering och nykonservering av fynden men även den nu beskrivna typen av förmedling utgör olika delar, är det också naturligt att kostnadsansvaret för processen är odelat. Mot denna bakgrund bör exploatörernas kostnadsansvar även avse sådan för allmänheten och samhället i övrigt avsedd förmedling, som sker under pågående undersökning eller i anslutning till denna. Vägverket har angett att den publika delen av

uppdragsarkeologin är en viktig aspekt för myndigheten. Det anses vara en del av Vägverkets goodwill att delta i arbetet med att förmedla kunskapen från arkeologiska undersökningar som föranleds av inte minst stora vägprojekt. Undersökare och statliga exploatörer tecknar också vid sidan av de uppdragsarkeologiska avtalen ibland avtal som innebär att exploatörerna tar på sig kostnader för olika förmedlingsinsatser. Den uppfattning vi har fått är också att det finns en acceptans bland flertalet stora exploatörer för att de i viss utsträckning görs kostnadsansvariga för denna typ av förmedling.

Vår bedömning är att den föreslagna utökningen av exploatörernas kostnadsansvar, förutom i enstaka undantagsfall, enbart innebär marginella kostnadsökningar för exploatörerna. Vi efterlyser i kap. 6 en bättre kostnadskontroll över de uppdragsarkeologiska undersökningarna. I kap. 10 föreslår vi också en rad åtgärder som bl.a. syftar till detta samt till en rationalisering av verksamheten överhuvudtaget. På sikt bedömer vi därför att det inte heller i de enstaka undantagsfall, där det är motiverat med mer omfattande förmedlingsåtgärder av nu aktuellt slag, kommer att uppstå annat än begränsade kostnadsökningar för exploatörerna. Utgångspunkten för det utökade kostnadsansvaret bör också vara att det inte skall leda till annat än marginella kostnadsökningar. Det ingår i länsstyrelsernas och RAÄ:s ansvarsuppgifter att noga följa kostnadsutvecklingen.

Vårt förslag att viss förmedling skall ses som del av undersökningen bör föranleda ett tillägg i 2 kap. 13 § första stycket KML, se vidare kap. 13.

7.2 Statens åtagande för utförandet inom den uppdragsarkeologiska verksamheten

Våra överväganden: Statens ansvar på kulturmiljöområdet samt dess ansvar för en ändamålsenlig samhällsplanering och samhällsutveckling innebär att staten har ett ansvar för att lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) kan tillämpas. Den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten bör därför även i framtiden garantera att det finns någon som kan utföra undersökningarna oberoende av art, omfattning, geografisk placering och rådande konkurrensförhållanden.

I ett system där undersökarna konkurrerar om uppdragen bör däremot inte en av flera undersökare åläggas att vara förebildlig i något avseende. Det statliga åtagande som trots allt måste finnas inom uppdragsarkeologin i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet skall därför garanteras av statliga myndigheter enligt gällande roll- och ansvarsfördelning.

Metod- och teknikutveckling bör i första hand överlämnas till ”marknaden”. För att garantera att det sker en sådan utveckling och att denna även avser kvalitativa aspekter skall Riksantikvarieämbetet dock vid behov på olika sätt medverka till att en sådan utveckling sker.

Staten har under århundraden haft ett engagemang i skyddet för fornminnen och ytterst vilar ansvaret för kulturmiljövården på staten.[12] Under 1950-talet ökade markexploateringarna kraftigt i Sverige till följd av utbyggnaden av bl.a. bostadsområden, vattenkraft och infrastruktur. Detta bidrog till att den uppdragsarkeologiska verksamheten kom igång på allvar. Bland annat den ökade efterfrågan på arkeologiska undersökningar ledde fram till att det år 1967 formellt inrättades en statlig uppdragsverksamhet vid RAÄ. Beslut enligt dåvarande fornminneslagen fattades vid denna tid av RAÄ och det ansågs naturligt att verksamheten tillhörde ämbetet. Ambitionen var att skapa ett särskilt expertorgan som både skulle kunna vara serviceinriktat gentemot det omgivande samhället samt säkra det arkeologiska materialet från undersökningarna.[13] Inrättandet av uppdragsverksamheten, UV-organisationen eller UV, vid RAÄ ledde till förändringar av den arkeologiska undersökningsverksamheten vid länsmuseerna och vissa kommunala museer. Vissa museer behöll sin arkeologiska uppdragsverksamhet medan andra i princip avvecklade verksamheten. I flera län kom UV-organisationen och länsmuseet att dela på uppdragen. Uppdelningen kom så småningom att regleras genom skrivna avtal. UV:s organisation och verksamhet påverkades således av museernas uppdragsverksamhet. År 1976 delegerades beslutanderätten avseende den uppdragsarkeologiska verksamheten till länsstyrelserna. I varierande utsträckning i olika län fortsatte emellertid UV även därefter att, vid

[12] Prop: 1987/88:104 s. 33.
[13] RAÄ (1996); opublicerad rapport Kristiansen, Kristian & Marie Holmström, *Kunskapsuppbyggnad och kvalitetsutveckling inom den arkeologiska uppdragsverksamheten*.

sidan av länsmuseerna, fungera som expertorgan/samrådspart till de nya beslutsmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna. Såvitt vi förstår förutsatte såväl berörda myndigheter som uppdragsarkeologins övriga aktörer vidare att UV skulle ha ett ansvar för att arkeologiska undersökningar kunde genomföras över hela landet och att vetenskaplig kvalitet och kompetens upprätthölls.

Som tidigare framgått gäller sedan slutet av 1990-talet att ett upphandlingsliknande förfarandet skall tillämpas i vissa fall inför länsstyrelsernas val av utförare. Detta har medfört ett delvis annorlunda synsätt på UV och dess roll. Inom den uppdragsarkeologiska sektorn anses det således inte förenligt med den konkurrenssituation som det upphandlingsliknade förfarandet innebär att en undersökare står i ett speciellt förhållande till en länsstyrelse. Bland annat detta har lett till att UV inte längre har en roll som expertorgan/samrådspart till länsstyrelserna.

Under vårt arbete har bekräftats att syftet med RAÄ:s egna uppdragsverksamhet bl. a. är att garantera KML-tillämpningen tillräcklig kapacitet och kompetens i fråga om undersökare samt metod- och teknikutveckling. RAÄ hänvisar till instruktion och regleringsbrev vad gäller utgångspunkten för inriktningen av UV:s verksamhet. Av de senaste årens regleringsbrev framgår också att statsmakterna har särskilda krav på den statliga uppdragsverksamheten. Således anges såväl i 2005 års som i tidigare års regleringsbrev att UV:s verksamhet skall vara förebildlig i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Kravet på att vara förebildlig i fråga om kostnadseffektivitet måste ses mot vad som föreskrivs i 2 kap. 11 och 13 §§ KML om att undersökningar skall genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. UV torde således även ha krav på sig att vara ledande i fråga om metod- och teknikutveckling.

Vi kan konstatera att det, vid sidan av myndighetsrollen, under lång tid har funnits och alltjämt finns ett statligt åtagande för utförandet inom uppdragsarkeologin. Idag är det huvudsakligen UV som står för detta åtagande, något som bl.a. framgår av regleringsbrevet för RAÄ. Det nuvarande åtagandet innebär att UV är en garanti för att det alltid finns undersökare att tillgå till de uppdragsarkeologiska undersökningarna oberoende var i landet de är aktuella. Avdelningen skall vidare vara förebildlig i olika avseenden samt vara ledande i fråga om teknik- och metodutveckling. Mot bakgrund av det särskilda ansvar som staten har på

kulturmiljöområdet och för att KML skall kunna tillämpas ser vi det som helt naturligt att det även i framtiden finns ett statligt åtagande för utförandet inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Det finns dock anledning att diskutera åtagandets innehåll samt hur det skall garanteras i framtiden.

Beslut om uppdragsarkeologiska undersökningar enligt KML förutsätter att det alltid finns någon undersökare med erforderlig kompetens som länsstyrelsen kan utse att utföra en undersökning och som kan åta sig att göra det oberoende av undersökningens omfattning och platsen för den. Härigenom upprätthålls skyddet för fornlämningarna. Att det finns undersökare att tillgå är dock av avgörande betydelse även för exploatörer och för samhällsbyggande i form av bl.a. infrastruktursatsningar och bostadsbyggande. Statens särskilda ansvar på kulturmiljöområdet men kanske framför allt dess ansvar för att det skall kunna ske en ändamålsenlig samhällsplanering och samhällsutveckling innebär enligt vår mening att staten har ett ansvar för att KML kan tillämpas. Vi anser således att staten även i framtiden måste kunna lämna garantier för att det finns någon som kan utföra undersökningar oberoende av var i landet dessa skall utföras, oberoende av deras art och omfattning och oberoende av om det vid tillfället råder stor eller liten konkurrens om undersökningsuppdragen. Det bör vara genom en statlig arkeologisk undersökningsverksamhet som det ges garantier för detta statliga åtagande.

Statens särskilda ansvar på kulturmiljöområdet men även för andra samhällsfunktioner motiverar även att det för uppdragsarkeologin finns ett statligt åtagande i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Indirekt ligger i detta även ett ansvar att verka för metod- och teknikutveckling. Vi anser att det i ett system där undersökare konkurrerar om undersökningsuppdragen inte är lämpligt att en av flera undersökare åläggs att vara förebildlig i fråga om kvalitet, vetenskaplig och teknisk utveckling osv. Det statliga åtagande som vi menar trots allt måste finnas i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet bör istället garanteras av statliga myndigheter enligt gällande roll- och ansvarsfördelning, dvs. av bland andra länsstyrelser, RAÄ och Statens historiska museer.

Vid handläggningen av ett enskilt ärende skall en länsstyrelse se till att undersökningen håller god kvalitet i olika avseenden, är relevant och genomförs kostnadseffektivt. Således är det

länsstyrelsen som utifrån myndighetens ställningstaganden i fråga om omfattning av och ambitionsnivå för undersökningen skall formulera de krav som skall ställas på den undersökande institutionen. I länsstyrelsernas myndighetsansvar och beställarroll ingår att fastställa samtliga ramar för en arkeologisk undersökning, inklusive de ekonomiska. Länsstyrelserna skall därvid beakta att de enskilda undersökningarna skall vara av vetenskapligt och antikvariskt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. RAÄ å sin sida skall genom de uppgifter som åvilar denna myndighet verka för att det statliga åtagandet i fråga om kvalitet m.m. garanteras i ett längre och vidare perspektiv. Naturligtvis skall RAÄ skapa garantier för kvalitet främst genom sina föreskrifter och allmänna råd osv. Myndigheten skall vidare genom exempelvis utbildningsinsatser för länsstyrelserna samt adekvata uppföljningar och utvärderingar av länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden bidra till att länsstyrelserna fullgör sin del av det statliga åtagandet. Beträffande metod- och teknikutveckling anser vi att denna företrädesvis skall lämnas till ”marknaden”. Att det verkligen sker en sådan utveckling och att denna inte enbart tar sikte på kostnadseffektiviseringar utan även på kvalitativa delar är av stor vikt för uppdragsarkeologin och dess samhällsfunktion. RAÄ skulle därför få en viktig uppgift när det gäller att vid behov medverka till att sådan utveckling sker. RAÄ kan t.ex. ta initiativ till utvecklingsprojekt samt stödja forskningsprojekt genom bl.a. s.k. FoU-medel. Vi går i kap. 9 närmare in på frågan om RAÄ:s ansvar i fråga om metod- och teknikutveckling. I sammanhanget måste vidare resurserna till inte minst länsstyrelsernas verksamhet uppmärksammas särskilt. Vi återkommer till detta i kap. 12.

De statliga myndigheternas ansvar för kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet inom uppdragsarkeologin bör säkerställas genom bl.a. de instruktioner som gäller för myndigheterna så att samtliga aktörer på området är klara över kraven på respektive aktör.

Det förhållandet att den framtida statliga undersökningsverksamheten enligt vår uppfattning inte skall åläggas ett särskilt ansvar i fråga om kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet hindrar dock inte att denna verksamhet skall verka för en sund och fungerande konkurrens och prisbildning. Vi återkommer till frågor

kring länsstyrelsernas, det framtida UV:s och RAÄ:s roller och uppgifter i följande kapitel.

När det gäller det statliga åtagandet är det vidare viktigt att komma ihåg de statliga exploatörerna, i första hand Vägverket och Banverket. Dessa står för en betydande andel av de uppdragsarkeologiska undersökningar som genomförs, se kap. 3.5. Det är av stor vikt att de statliga exploatörerna inom ramen för sin verksamhet inom uppdragsarkeologin är föredömliga. Härvid kan jämföras med vad som gäller inom området arkitektur, form och design. Som mål för den statliga politiken på detta område gäller bl.a. att offentligt och offentligt stött byggande, inredande och upphandling på ett föredömligt sätt skall behandla kvalitetsfrågor.[14] I rollen som byggherre, förvaltare m.m. har således statliga myndigheter, däribland Vägverket och Banverket, krav på sig att agera föredömligt för att säkra bl.a. olika kvalitetsdimensioner vad gäller arkitektur, form och design.

7.3 Undersökningar av god vetenskaplig kvalitet till rimlig kostnad

Våra överväganden: De arkeologiska undersökningarna är del av skyddet av fornlämningar. Detta ställer krav på att undersökningarna håller god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet. Såväl av ekonomiska skäl som för tilltron till den uppdragsarkeologiska verksamheten är det samtidigt viktigt att kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna inte blir högre än motiverat.

En ökad konkurrens om undersökningsuppdragen kan förväntas bidra till god kvalitet och kostnadseffektivitet på området. För att nå en fungerande konkurrens krävs dock att gällande bestämmelser är tydliga och konkurrensneutrala samt att det finns en fungerande kontroll över och uppföljning av uppdragsverksamheten.

Sedan den 1 juli 1997 framgår direkt av 2 kap. 11 och 13 §§ KML att länsstyrelsen vid beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning skall beakta att utredningen/undersökningen skall vara av vetenskapligt god

[14] Jfr prop. 1997/98:117 och Skr. 2002/03:129.

kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Bestämmelserna bör ses mot den bakgrunden att utgångspunkten för KML är att fornlämningar skall bevaras. Varje tillstånd till ingrepp i en fornlämning är således ett undantag från denna grundprincip. De arkeologiska undersökningarna enligt 2 kap. KML är i sig en del av skyddet av fornlämningar. Bland annat detta är styrande för de krav som ställs på undersökningarna. Således är det av avgörande betydelse att undersökningarna genomförs på ett sakkunnigt sätt som tillgodoser lagstiftarens krav samt att resultaten håller en god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet. Vid sidan av dessa kvalitativa krav är det angeläget att undersökningarna genomförs så kostnadseffektivt som möjligt. Såväl exploatören som samhället har ett ekonomiskt intresse av att kostnaderna för en undersökning begränsas i möjligaste mån. Det är emellertid även i övrigt av största betydelse att kostnaderna inte blir högre än vad som är motiverat i det enskilda fallet. Att kostnaderna upplevs som rimliga är nämligen ytterst avgörande för tilltron till den uppdragsarkeologiska verksamheten och till kulturmiljösektorn i övrigt. Mot denna bakgrund är det angeläget att det inom det uppdragsarkeologiska systemet finns förutsättningar för att säkerställa såväl kvaliteten i arbetet som att kostnaderna inte blir högre än vad som är motiverat. Våra överväganden och förslag syftar därför till att trygga/skapa sådana förutsättningar.

7.3.1 Uppdragsarkeologiska undersökningar och konkurrens

Sedan RAÄ: s verkställighetsföreskrifter (KRFS 1998:1) angående förfarandet vid vissa beslut m.m. enligt 2 kap. 10–13 §§ KML trädde i kraft den 1 juli 1998 har urvalsförfarandet tillämpats i begränsad omfattning (se kap. 5). Det är därför svårt att dra några slutsatser om vilka direkta effekter konkurrens har för den arkeologiska undersökningsverksamheten Det är dock av intresse i vad mån konkurrens inom verksamheten kan bidra till att undersökningarna håller god kvalitet och genomförs kostnadseffektivt. Hur frågan om konkurrens behandlas har stor betydelse för de analyser och överväganden som vi skall göra enligt utredningsuppdraget. Det finns därför anledning att redovisa våra utgångspunkter, när det gäller konkurrens inom uppdragsarkeologin.

Konkurrens är inget mål i sig utan istället ett medel för att nå såväl kvalitativa som ekonomiska fördelar. En fungerande konkurrens bidrar enligt vår mening till en effektiv resursanvändning och resursfördelning i samhället samt till ökad effektivitet hos de ekonomiska aktörerna. Ytterst kan detta medföra fördelar för konsumenterna bl.a. i form av lägre pris, bättre kvalitet och ökad valfrihet. Konkurrensen kan vidare ha dynamiska effekter, som främjar förnyelse bl.a. i fråga om tekniska och ekonomiska lösningar.

I propositionen *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140) lämnade regeringen förslag till inriktning och prioriteringar för konkurrenspolitiken för 2000-talet. Regeringens förslag godkändes av riksdagen (bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16). Regeringen angav att ökad konkurrens är en central del av regeringens tillväxtpolitik och pekade på att konkurrenspolitik är ett medel för att främja öppenheten i samhället (s. 25). Förslagen i propositionen (s. 43) syftade bl.a. till att förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens och stärka konsumentintresset. Regeringen föreslog en övergripande inriktning som skall gälla för konkurrenspolitiken. Denna innebär bl.a. att ta fram effektivare verktyg för kartellbekämpning och att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka. På nya marknader skall vidare strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens. När offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på sådant sätt att det privata företagandet hämmas; myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet. Regeringen uttalade vidare att det är angeläget att pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regelsystem utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter. På områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig menade regeringen att modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare eller annan drift i alternativa former, bör prövas och vidareutvecklas.

Det brukar hävdas att den uppdragsarkeologiska verksamheten är speciell i flera avseenden, inte minst genom att en slutförd undersökning och en borttagen fornlämning innebär ett ingrepp som är oåterkalleligt. Det finns också de som hävdar att en ökad konkurrens kan leda till kvalitetsförsämringar i fråga om resultaten

från undersökningarna samt till ett minskat informations- och kunskapsutbyte. Eftersom undersökningarna är del av en framåtskridande forskningsprocess betonas risken med en sådan utveckling. När det gäller faran för kvalitetsförsämringar har bl.a. undersökare påtalat att uppdragsarkeologin är speciell såtillvida att det inte finns en tydlig kund som efterfrågar varan på samma sätt som det finns i sedvanliga marknadsmässiga relationer. De har angett att exploatören betalar för undersökningen men har ett begränsat intresse för resultaten. Det är istället i första hand samhället som står för efterfrågan när det gäller uppdragsarkeologins resultat.[15] Vi har förstått att med samhället avses i det sammanhanget bl.a. länsstyrelserna som beställare och som ombud för det allmänna, allmänheten, forskarsamhället samt andra delar av samhället där kulturmiljön är av intresse, dvs. kulturmiljöorganisationen samt de delar som avser samhällsplanering och samhällsbyggande.

När det gäller argumenten mot en ökad konkurrens om undersökningsuppdragen måste beaktas att själva genomförandet av en arkeologisk undersökning i fält i flera avseenden liknar andra åtgärder, markentreprenader och markarbeten, som görs i samband med exploatering och samhällsbyggande. Uppdragsarkeologin utgör också en av många verksamheter i samhället och visar gemensamma drag med traditionell affärsverksamhet. När det gäller exploatörernas efterfrågan av resultaten är vår uppfattning att i vart fall de stora statliga exploatörer idag har ett stort intresse av att ta del av resultaten från undersökningarna och ställer krav på att dessa håller god kvalitet. Dessa exploatörer har ett eget intresse av att kunna sprida information om undersökningar och deras resultat bland den allmänhet, som berörs av t.ex. infrastrukturprojekten. Att den som betalar för en åtgärd inte i första hand är mottagare av dess resultat är vidare inte något unikt för uppdragsarkeologin. Motsvarande förhållanden finns inom miljöområdet. Där får företagare exempelvis betala för att åtgärda utsläpp till luft från verksamheten. Resultaten av åtgärden är i första hand inte av intresse för företagaren utan för allmänheten och dess krav på ren luft.

Vår slutsats är att det inte är rimligt att utan tungt vägande skäl särbehandla den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten jämfört med andra uppdragsverksamheter vad gäller frågan

[15] Jfr. RAÄ:s yttrande över Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag* (Rapport 2002/03:3), beteckning 101-3719-2002.

om konkurrens. Urvalsförfarandet har hittills tillämpats i begränsad omfattning. Graden av användande varierar också stort mellan olika länsstyrelser. Det är därför svårt att dra några egentliga slutsatser om vilka effekter, positiva eller negativa, konkurrensen har haft på verksamheten. I praktiken har emellertid uppdragsarkeologin framför allt i vissa delar av landet nu varit utsatt för konkurrens under en längre tid. RAÄ angav i skriftligt svar på frågor som behandlats vid Riksdagens revisorers informationsbesök hos myndigheten i november år 1999 att konkurrensen medfört högre kvalitet och bättre undersökningsmetoder men att priserna inte kunde sägas ha sjunkit.[16] Länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län, län där urvalsförvarande regelbundet tillämpas, har också angett att de i enskilda ärenden har kunnat se positiva effekter av förfarandet t.ex. vad gäller kvaliteten på undersökningsplaner och undersökarnas sätt att agera. Det saknas anledning anta annat än att konkurrens vid valet av undersökare kan ha positiva effekter på den uppdragsarkeologiska verksamheten och bidra till att de arkeologiska undersökningarna är av god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet samt att kostnaderna för dem är rimliga. Från uppdragsarkeologins aktörer har framförts olika omständigheter, exempelvis risk för kvalitetsförsämringar, som gör att det är olämpligt med konkurrens inom uppdragsarkeologin. Det är viktigt att inte överbetona betydelsen av dessa. Många av dem är inte unika för den uppdragsarkeologiska verksamheten utan gäller även för annan konkurrensutsatt uppdragsverksamhet. I den mån det innebär att särskilda krav ställs på den uppdragsarkeologiska verksamheten bör dessa, kunna beaktas inte minst genom gällande bestämmelser och länsstyrelsernas verksamhet, även om verksamheten är konkurrensutsatt. Länsstyrelserna har således ett ansvar för att kvaliteten på undersökningarna är god men kan även verka för att det sker ett informations- och kunskapsutbyte i länet. Sammanfattningsvis anser vi att det är viktigt med en ökad konkurrens även inom uppdragsarkeologin, eftersom detta kan förväntas bidra till att undersökningarna håller god kvalitet och är kostnadseffektiva. De överväganden och förslag som presenteras i följande kapitel syftar därför till att skapa förutsättningar för bättre konkurrens inom området. Detta står i överensstämmelse med ett av de syften som kulturutskottet angav för en utredning om uppdragsarkeologi under riksdagsbehandlingen av Riksdagens

[16] Se bilaga till Riksdagens revisorers informationsrapport 1999/2000:3.

revisorers förslag 2002/2003:RR11 angående arkeologi på uppdrag.[17] För att ett system med konkurrens skall fungera som avsett ställs krav på de bestämmelser som gäller för området bl.a. i fråga om tydlighet och konkurrensneutralitet. Därutöver krävs att myndigheterna utövar en väl fungerande tillsyn över bl.a. bestämmelsernas tillämpning. Vi återkommer till vikten av dessa förhållanden i kap. 10.

7.4 En tydlig roll- och ansvarsfördelning

Våra överväganden: För att nå bästa resultat på effektivaste sätt krävs att parterna inom uppdragsarkeologin har tydliga roller och ansvarsområden. Det finns brister i dessa avseenden. Åtgärder bör därför vidtas för att åtgärda briserna. Lämpliga åtgärder behandlas i kap. 8–10.

Som vi berört i kap. 3 kan förhållandet mellan dem som medverkar i samband med en arkeologisk uppdragsundersökning beskrivas som ett trepartsförhållande mellan kulturmiljösektorns myndigheter, den som skall utföra ett arbetsföretag och den undersökande institutionen.

RAÄ är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndigheten har vidare överinseende över kulturminnesvården i landet och därmed ett övergripande ansvar för tillsyn över och uppföljning av den uppdragsarkeologiska verksamheten.

Länsstyrelserna beslutar om arkeologiska undersökningar. De beslutar därvid vem som skall utföra undersökningen och skall i sammanhanget beakta att undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Länsstyrelserna bestämmer således undersökningarnas innehåll, ambitionsnivå och omfattning. Det talas därför i vissa sammanhang om att länsstyrelserna är beställare av uppdragsarkeologi, se t.ex. direktiven för utredningen. Länsstyrelsen är vidare tillsynsmyndighet för kulturminnesvården i länet. Detta innebär bl.a. att myndigheten skall följa och utöva tillsyn över

[17] Bet. 2003/2004:KrU2..

uppdragsverksamheten i länet. Länsstyrelserna skall således se till att en undersökning genomförs enligt gällande beslut.

Länsstyrelsens beslut innebär i sig inte att en arkeologisk undersökning kommer till stånd. Det är den som skall genomföra ett arbetsföretag – *exploatören* – som avgör om undersökningen skall genomföras, vilket i och för sig är en förutsättning för att arbetsföretaget skall kunna genomföras. Om så är fallet skall exploatören träffa avtal med den undersökande institution som angetts i länsstyrelsens beslut. Exploatören blir således formell uppdragsgivare och den som i de flesta fall finansierar en undersökning.

Den undersökande institutionen, *undersökaren*, är uppdragstagare. Undersökaren svarar för att undersökningen genomförs på ett godtagbart sätt ur såväl kulturmiljösektorns som ur vetenskaplig synvinkel. Undersökaren har ett ansvar mot sin uppdragsgivare men även mot sektorns myndigheter. Sistnämna ansvar följer av syftet med de arkeologiska undersökningarna som del i skyddet för fornlämningarna.

I sammanhanget bör även nämnas *länsmuseet eller motsvarande museum*, som tillsammans med länsstyrelsen utgör kulturmiljösektorns regionala organisation.

För att nå bästa resultat på effektivaste sätt är det i alla organisationer och verksamheter viktigt att berörda parter har tydliga roller och ansvarsområden. Detta är av betydelse inte minst för förtroendet och acceptansen för de åtgärder som de olika aktörerna vidtar. I den uppdragsarkeologiska verksamheten finns i dagens läge otydligheter i fråga om roll- och ansvarsfördelningen. Som exempel på detta kan nämnas att RAÄ har överinseende över kulturmiljövården i landet samtidigt som myndigheten är den största uppdragstagaren inom det uppdragsarkeologiska området. Länsstyrelserna skall vidare bestämma de arkeologiska undersökningarnas ambitionsnivåer och omfattning. Samtidigt tyder vårt arbete på att undersökarna har ett avgörande inflytande i dessa delar. De otydligheter som finns inom området i fråga om roll- och ansvarsfördelning beror såväl på den formella ordning som gäller för verksamheten som på det sätt på vilka myndigheter och övriga aktörer i praktiken utövar sina roller. De överväganden och förslag som vi presenterar i följande kapitel syftar därför till en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan uppdragsarkeologins olika aktörer. Enligt direktiven för utredningen skall vi uppmärksamma RAÄ:s och länsstyrelsernas uppgifter på det uppdragsarkeologiska

området. I fråga om RAÄ är vidare utgångspunkten att UV skall skiljas från ämbetet. I enlighet med detta tar våra överväganden och förslag sikte på RAÄ:s och länsstyrelsernas uppgifter och ansvar inom uppdragsarkeologin, inklusive statens ansvar för undersökningsverksamheten. Vi har däremot inte uppfattat det som en del av vårt uppdrag att utreda förutsättningarna för den regionala organisationen för kulturmiljöområdet och därmed den formella relation som finns mellan länsstyrelser och länsmuseer eller motsvarande museer. Vi vill dock fästa uppmärksamhet på att även denna relation måste ifrågasättas i ett system där konkurrens råder inom uppdragsarkeologin. Det finns därför anledning att här nämna något om angivna museers dubbla roll inom uppdragsarkeologin.

Som angavs ovan bildar länsstyrelsen tillsammans med länsmuseet eller motsvarande kommunala museum kulturmiljösektorns regionala organisation. Enligt 2 § KMF skall länsstyrelsen vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturmiljövårdande organ inom länet, särskilt länsmuseerna och motsvarande museer. Det innebär att länsstyrelsen kan remittera ärenden som berör kulturmiljövården i länet, t.ex. ingrepp i fornlämningar, till museerna. Som ersättning för sin medverkan i kulturmiljöarbetet är museerna berättigade till statsbidrag enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. Flertalet länsmuseer och vissa kommunala museer bedriver även uppdragsarkeologisk verksamhet i egen regi. Vid en konkurrenssituation om en arkeologisk undersökning kan således museet ha en fördel jämfört med övriga undersökande institutioner genom att museet i egenskap av remissinstans redan tidigare under länsstyrelsens handläggning har varit i kontakt med ärendet. Den särskilda relation som länsstyrelsen har till länsmuseet/motsvarande museum genom deras samverkan inom den regionala kulturmiljöorganisationen innebär vidare att länsstyrelsens opartiskhet vid fullgörandet av myndighetens uppgifter inom uppdragsarkeologin kan komma att ifrågasättas. Länsstyrelserna bör vara uppmärksam på nämnda förhållanden och vinnlägga sig om att handlägga uppdragsarkeologiärendena på ett sådan sätt att myndighetens opartiskhet inte kan ifrågasättas. Det kan t.ex. inte anses lämpligt att länsstyrelsen vänder sig till länsmuseet/motsvarande museum för råd m.m., när fråga är om ett ärende där museets uppdragsverksamhet kan komma att vara en av de undersökare som konkurrerar om undersökningsuppdraget.

8 Den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten i framtiden

Vårt förslag: Den verksamhet som idag bedrivs vid Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) skiljs från myndigheten och ombildas till ett aktiebolag som helt ägs av staten. Bolaget skall verka utifrån de marknadsmässiga krav som gäller på området arkeologisk uppdragsverksamhet.

Regeringen bör tillkalla en särskild organisationskommitté för att lämna förslag i anledning av bolagsbildningen.

Våra bedömningar: Det förhållandet att RAÄ tillser en verksamhet där myndigheten genom UV har egna affärsintressen är inte förenligt med en klar roll- och ansvarsfördelning. För att öka förtroendet för och stärka RAÄ men även länsstyrelserna i deras myndighetsutövning inom uppdragsarkeologin är det en nödvändighet att UV skiljs från RAÄ. Härigenom blir den statliga undersökningsverksamheten mer likställd med övriga undersökande institutioner, vilket är i linje med de krav som bör gälla på ett område utsatt för konkurrens.

De samband som idag finns mellan RAÄ och UV är inte sådana att de utgör ett absolut hinder mot ett skiljande.

Bolagsformen är den organisationsform som i första hand skall väljas för konkurrensutsatt statlig verksamhet. Det finns vissa frågetecken när det gäller om en bolagisering av UV:s verksamhet är möjlig. Dessa avser om det finns en fungerande konkurrensmarknad samt en tillräcklig beställarkompetens hos länsstyrelserna. Dessa förutsättningar torde kunna uppnås genom de åtgärder vi föreslår i betänkandet. Därmed finns tillräckliga förutsättningar för att välja aktiebolagsform för den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten.

8.1 Riksantikvarieämbetets dubbla roller inom uppdragsarkeologin – en kort historik

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har ett övergripande överinseende över tillämpningen av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) och därmed också över den uppdragsarkeologiska verksamheten. I detta ligger bl.a. uppföljning, utvärdering och tillsyn samt rådgivning och information. För att RAÄ effektivt skall kunna utöva sitt överinseende har myndigheten givits rätt att överklaga beslut som domstol eller annan myndighet har fattat enligt KML. RAÄ styr och har inflytande över den uppdragsarkeologiska verksamheten bl.a. genom föreskrifter och allmänna råd. Samtidigt med myndighetsuppgifterna bedriver RAÄ genom avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV) landets enskilt största arkeologiska uppdragsverksamhet.

Som tidigare framgått (se kap. 1.1.1) har RAÄ:s dubbla roller inom uppdragsarkeologin varit föremål för diskussioner sedan 1980-talet. Det har påtalats att den nuvarande organisationen kan ge upphov till intressekonflikter mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet samt kan medföra otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen. Som vi redovisat i kap. 1 föreslog HUR-utredningen att UV skulle skiljas från RAÄ och omvandlas till ett helstatligt aktiebolag med uppgift att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet. Vid behandlingen av utredningens förslag konstaterade regeringen att enighet torde råda om att RAÄ inte längre borde vara huvudman för landets dominerande arkeologiska uppdragsverksamhet samt att det i längden torde vara omöjligt för RAÄ att förena detta huvudmannaskap med uppgiften att utöva den överordnade tillsynen över uppdragsarkeologin. Regeringen fann emellertid att uppdragsverksamheten vid UV skulle bibehållas inom RAÄ i avvaktan på museiutredningens förslag om myndighetens framtida organisation.[1] Museiutredningen lämnade sitt förslag under år 1994 men berörde inte frågan om huvudmannaskapet för UV.[2] I betänkandet *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) diskuterades på nytt frågan om RAÄ:s uppdragsverksamhet. Kulturutredningen angav därvid att det principiellt är en stor fördel om RAÄ som strategisk, kontrollerande, uppföljande och utvärderande instans inte bedriver egen arkeologisk undersökningsverksamhet och föreslog därför att UV

[1] Prop. 1993/94:100 Bil. 12 s. 82 f.
[2] SOU 1994:51.

borde skiljas från RAÄ.[3] Regeringen behandlade Kulturutredningens förslag i prop. 1996/97:3 och förklarade sig därvid inte beredd att föreslå förändringar i UV:s ställning. Enligt regeringen baserades förslaget att skilja UV från RAÄ väsentligen på principiella skäl och en önskan att skilja på tillsyns- och utförandeuppgifterna. Regeringen anförde att någon mer genomförd konsekvensbeskrivning inte hade utförts samt att sambandet mellan produktion, kompetens och metodutveckling talade mot en åtskillnad mellan RAÄ och UV. Regeringen ville därför avvakta erfarenheterna av RAÄ:s nya organisation genom vilken Statens historiska museer (SHMM) skiljdes från RAÄ och inrättades som en myndighet.[4] Riksdagen hade inga invändningar mot regeringens förslag.[5] SHMM blev en egen myndighet den 1 januari 1998. Från slutet av 1990-talet och framåt behandlade flera motioner till riksdagen frågan om RAÄ:s dubbla roller inom uppdragsarkeologin. I bet. 1999/2000:KrU13 hänvisade kulturutskottet till att frågan om associationsform för UV skulle utredas internt inom RAÄ under år 2000 samt att det inom Kulturdepartementet pågick en översyn av formerna för den arkeologiska undersökningsverksamheten. Utskottet förutsatte att Kulturdepartementet i sitt utredningsarbete skulle behandla frågan om RAÄ:s roller dels som central förvaltningsmyndighet, dels som utförare av arkeologiska undersökningar samt därvid även gå in på frågan om associationsformen för UV. Under åren 2001–2002 hänvisade såväl regeringen som kulturutskottet i olika sammanhang till Regeringskansliets interna översyn av uppdragsarkeologin. Några resultat från denna översyn eller RAÄ:s aviserade översyn redovisades aldrig. Under år 2002 tog Riksdagens revisorer upp frågan om UV:s ställning och därmed avstannade utredningsarbetet i Regeringskansliet. Som framgår av kap. 1 redovisade revisorerna i slutet av år 2002 sin granskning av uppdragsarkeologin i rapporten *Arkeologi på uppdrag* (rapport 2002/03:3). Revisorerna kom i rapporten fram till att UV borde skiljas från RAÄ, vilket tillstyrktes av nästan samtliga remissinstanser. Efter remissbehandlingen av rapporten överlämnade revisorerna en skrivelse med förslag till riksdagen (2002/2003:RR11 *Arkeologi på uppdrag*). Revisorerna angav därvid att RAÄ:s arbete skall genomsyras av hänsyn till kulturarvet. Skyddet av fasta fornlämningar skall så

[3] SOU 1995:84 s. 507 och 549 f.
[4] Prop. 1996/97:3 s. 139.
[5] Rskr. 1996/97:129–132.

långt möjligt upprätthållas. Revisorernas förslag till riksdagen var därför att UV bör skiljas från RAÄ, eftersom en sådan åtskillnad överensstämmer med riksdagens beslut om förvaltningspolitikens inriktning. Med en tydlig åtskillnad mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet ansåg revisorerna vidare att trovärdigheten i RAÄ:s agerande vad gäller normgivning, uppföljning och tillsyn ökar. Revisorernas förslag ledde fram till att riksdagen tillkännagav att en utredning om uppdragsarkeologin bör analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av UV och lämna förslag beträffande en framtida organisation med utgångspunkt i att UV skall skiljas från RAÄ.[6] Denna inriktning återkommer, som vi tidigare redovisat, i direktiven för vår utredning, dir. 2004:22.

8.2 Förutsättningar att skilja UV från RAÄ

8.2.1 Nuvarande samband mellan UV och RAÄ

Den kritik som genom åren framförts mot RAÄ:s dubbla roller inom uppdragsarkeologin och som även framkommit under utredningsarbetet grundar sig såväl på principiella skäl som på konkurrensskäl.

RAÄ har till uppgift att bevaka KML:s krav på skydd och bevarande av fasta fornlämningar. Det har således påtalats att det inte är förenligt med denna uppgift att myndigheten samtidigt bedriver en uppdragsverksamhet med full kostnadstäckning, vilken är beroende av att ingrepp i fornlämningar medges. Den nuvarande organisationen innebär vidare i praktiken att RAÄ styr och tillser en verksamhet, där myndighetens egen uppdragsverksamhet konkurrerar med andra undersökande institutioner om uppdragen. Detta har gett upphov till en diskussion kring RAÄ:s opartiskhet när det gäller att fullgöra sina myndighetsuppgifter samt UV:s eventuella konkurrensfördelar och övriga ekonomiska fördelar jämfört med andra undersökare. Det har vidare framförts att anknytningen till RAÄ ger UV ”goodwill” och ”stärkt varumärke”, något som kan påverka länsstyrelsernas sätt att förhålla sig till avdelningen och även snedvrida konkurrensen.

Sedan början av 1990-talet har RAÄ vidtagit en rad åtgärder för att tydligare markera skillnaden mellan myndighetsuppgifter och

[6] Bet. 2003/04:KrU2, rskr. 2003/04:2.

uppdragsverksamheten. Organisationsförändringar har bl.a. gett UV en självständigare ställning inom myndigheten. Arbetsordningen för ämbetet innehåller bestämmelser som reglerar förhållandet mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamheten. Det anges t.ex. att avdelningar och enheter skall samverka och stödja varandra, dock med den begränsningen att myndighetens uppdragsverksamhet inte får gynnas eller missgynnas i förhållande till andra uppdragstagare. Enligt arbetsordningen får vidare UV i sin uppdragsverksamhet inte uppträda så att den kan uppfattas som företrädare för RAÄ i dess myndighetsroll. I handläggningsföreskrifterna för RAÄ anges att den jurist som biträtt vid ett ärende inom uppdragsverksamheten inte får biträda i ett förvaltningsärende som rör samma sak. Även i ekonomiskt avseende är UV skild från ämbetet i övrigt. Uppdragsverksamheten finansieras i sin helhet av avgiftsintäkter och andra intäkter från samma verksamhet. UV:s verksamhet är ett separat verksamhets- och resultatområde och dess resultat särredovisas i RAÄ:s årsredovisning.

De samband som idag finns mellan RAÄ och UV kan i allt väsentligt hänföras till myndighetens organisation som sådan, administration/ekonomi/IT eller, det som påtalades i den kulturpolitiska propositionen (prop. 1996/97:3 s. 139), nämligen produktion, kompetens och metodutveckling.

I fråga om myndighetens organisation är UV:s ledning genom sin avdelningschef representerad i RAÄ:s ledningsgrupp, vilken är ett rådgivande organ till riksantikvarien. Vidare är riksantikvarien som myndighetsansvarig även chef för UV. Vid våra kontakter med UV har framförts att det i övrigt råder vattentäta skott mellan RAÄ:s myndighetsverksamhet och UV:s uppdragsverksamhet.

Beträffande administration/ekonomi/IT finns ett samband såtillvida att UV årligen betalar en avgift till RAÄ för verksgemensamma kostnader och vissa tjänster, se kap. 3.1.2. Som vi tidigare beskrivit avser tjänsterna IT-samordning, ekonomi- och personalhandläggning, kontorsservice, växeltjänster samt i begränsad omfattning juridiska tjänster. Ett antal personer anställda vid RAÄ:s stödfunktioner arbetar således med uppgifter till UV. I sammanhanget kan nämnas att UV:s huvudkontor även hyr lokaler av RAÄ. Det finns vidare ett samarbete mellan RAÄ och UV genom det arkeologiska dokumentationssystemet Intrasis. UV har utvecklat systemet med medel enbart från uppdragsverksamheten. Förutom i uppdragsverksamheten har RAÄ kommit

att använda Intrasis även i annan verksamhet. Som vi tidigare angett pågår inom RAÄ ett arbete med ett digitalt fornminnesinformationssystem, FMIS. Systemet utvecklas för hela kulturmiljöområdet, den intresserade allmänheten och andra samhällssektorer. FMIS registreringsklient bygger på Intrasis. Enligt uppgift från RAÄ har det skett en delning mellan Intrasis' källkoder, vilket innebär att UV står för den systemutveckling som är hänförlig till den arkeologiska undersökningsverksamheten och UV:s åtagande medan RAÄ ansvarar för den utveckling som avser FMIS.

I den kulturpolitiska propositionen (prop. 1996/97:3) framhölls att sambandet mellan produktion, kompetens och metodutveckling talar mot att skilja UV från RAÄ. Uttalandet torde ge uttryck för den uppfattningen att RAÄ genom den egna uppdragsverksamheten har inblick i och får de kunskaper om arkeologisk verksamhet som krävs för att ämbetet skall kunna fullgöra sina myndighetsuppgifter på området samt garantera det statliga åtagande som finns för uppdragsarkeologin i fråga om bl.a. metod- och teknikutveckling (jfr kap. 5.3). Den utveckling som beskrivits för oss är att det under ett antal år har varit viktigt för RAÄ att skilja på myndighetsuppgifterna och uppdragsverksamheten. Den direkta kunskapsåterföringen från UV till övriga RAÄ har därför varit begränsad.

8.2.2 Vår slutsats

Vi menar att en verksamhet når bäst resultat om roll- och ansvarsfördelning mellan dess aktörer är tydlig. Detta är även en bärande tanke i arbetet med att utveckla statsförvaltningen. Det förhållandet att RAÄ tillser en verksamhet där myndigheten har egna affärsintressen är inte förenligt med en klar rollfördelning. Bland undersökare och exploatörer förekommer uppfattningen att anknytningen till UV påverkar RAÄ vid fullgörandet av myndighetsuppgifter och snedvrider konkurrensen bland undersökarna. Vi är övertygade om att det krävs en tydligare roll- och ansvarsfördelning för att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall fungera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Detta torde också vara en förutsättning för tilltro till och acceptans för den verksamhet som bedrivs. Det framstår därför som en nödvändighet att UV skiljs från RAÄ för att öka förtroendet för och stärka RAÄ

men även länsstyrelserna i deras myndighetsutövning. Vi har tidigare konstaterat att det är viktigt med en fungerande konkurrens inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Genom att UV skiljs från ämbetet och inte längre åläggs ett särskilt ansvar för kvalitet, vetenskaplig och teknisk utveckling blir verksamheten mer likställd med övriga undersökande institutioner. Ett skiljande av UV från RAÄ torde därför även bidra till bättre förutsättningar för konkurrens på området.

De kopplingar som idag finns mellan uppdragsverksamheten och RAÄ:s övriga uppgifter ifråga om organisation och administration m.m. är snarast av praktisk karaktär och utgör inga tungt vägande skäl mot en åtskillnad. Vilken lösning som väljs i dessa frågor beror bl.a. på vilka ansvarsområden som definieras för RAÄ och den framtida uppdragsverksamheten samt vilken organisationsform som väljs för sistnämnda verksamhet. Vi återkommer till dessa frågor längre fram i detta kapitel samt i kap. 9.

Det samband som finns mellan RAÄ och UV avseende produktion, kompetens och metodutveckling är av en annan karaktär än de kopplingar som i övrigt finns mellan de olika verksamheterna. Det har hävdats att detta samband talar mot en åtskillnad mellan RAÄ och UV. Det är troligt att ett skiljande av UV från den centrala myndigheten inledningsvis skulle medföra att RAÄ behöver förstärka sin arkeologiska kompetens och kunskap om den uppdragsarkeologiska verksamheten för att fullgöra sina myndighetsuppgifter på området och garantera den del av det statliga åtagandet för uppdragsarkeologin som vilar på myndigheten. Det bör dock beaktas att RAÄ:s affärsdel redan idag bedrivs som en från övriga verksamheter skild enhet med ytterst begränsad inblick i och utbyte med dessa. Det saknas anledning anta annat än att RAÄ även utan särskild anknytning till UV skulle kunna införskaffa och upprätthålla den kunskap och överblick som fullgörandet av dess ansvarsuppgifter kräver. De eventuella negativa effekter ett skiljande av UV från RAÄ skulle få för RAÄ:s kompetens m.m. skulle därmed vara av övergående karaktär. Kunskaper, kompetenser och metoder torde kunna utvecklas och spridas inte minst genom att myndigheterna utövar en aktiv och effektiv uppföljning, utvärdering och tillsyn av de enskilda undersökningarna och den samlade uppdragsverksamheten. Vår slutsats är således att sambandet mellan RAÄ och UV avseende produktion, kompetens och metodutveckling inte i sig är *en förutsättning* för att RAÄ skall kunna fullgöra sina myndighets-

uppgifter m.m. Mot det aktuella sambandet står vidare det ytterst angelägna kravet på en tydligare rollfördelning samt den kritik som från konkurrenssynpunkt kan riktas mot den nuvarande organisationen. Vid en samlad bedömning av nämnda förhållanden finner vi att de fördelar en åtskillnad mellan RAÄ och UV innebär överväger de vinster den nuvarande relationen har för bl.a. RAÄ i dess myndighetsroll. Vi föreslår därför att UV skall skiljas från RAÄ.

8.3 Utgångspunkter för den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten i framtiden

I enlighet med vad som anges i direktiven har utgångspunkten för våra överväganden och förslag varit att den verksamhet som idag bedrivs av UV även efter ett skiljande från RAÄ skall bedrivas i statlig regi samt att någon ny myndighet inte skall inrättas.

Av betydelse för valet av verksamhetsform och organisation för en statlig verksamhet är bl.a. vilka uppgifter som skall innefattas i verksamheten samt om denna skall uppfylla särskilda samhällsmål.

UV bedriver avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. I 26 § i den arbetsordning som sedan den 7 mars 2005 gäller för RAÄ, anges beträffande UV:s verksamhet att avdelningen skall utföra arkeologiska utredningar och undersökningar samt andra uppdrag som gäller uppbyggnad eller spridning av kunskaper om kulturmiljön. Enligt uppgift från UV avser dess verksamhet till 80-90 procent arkeologiska uppdrag i anledning av länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. KML. Som vi redovisat i kap. 7.2 ansvarar UV för del av det statliga åtagandet, som utöver RAÄ:s och länsstyrelsernas myndighetsarbete finns för uppdragsarkeologin. Således fungerar UV som garant för att det i princip finns undersökare att tillgå till alla uppdragsarkeologiska undersökningar i landet samt att verksamheten är förebildlig i olika avseenden.

Den förändring vi föreslår för den framtida statliga undersökningsverksamheten innebär att denna inte längre skall åläggas ett särskilt ansvar i fråga om kvalitet, vetenskaplig och teknisk utveckling osv., se ovan kap. 7.2. Inte minst med hänsyn till den inriktning som statsmakterna slagit fast för konkurrenspolitiken, se kap. 7.3.1, måste det dock anses vara en uppgift för den framtida statliga undersökningsverksamheten att verka för en sund och

fungerande konkurrens och prisbildning inom den uppdragsarkeologiska verksamheten

Beträffande den del av det statliga åtagandet, som innebär att UV garanterar att det i princip alltid finns undersökare som länsstyrelserna kan anförtro uppdragen till menar vi att detta även i framtiden bör åvila en statlig undersökningsverksamhet. Samhällsutvecklingen medför oundvikligen att mark måste tas i anspråk för exempelvis infrastruktursatsningar och bostadsbyggande. Även om utgångspunkten är att fornlämningar skall bevaras är ett bevarande inte alltid samhällsekonomiskt försvarbart. Det måste således ibland ske ingrepp i fornlämningar. En förutsättning för att det skall kunna ske en ändamålsenlig samhällsplanering och samhällsutveckling är att KML kan tillämpas i praktiken. För detta krävs att det alltid finns någon som kan utföra arkeologiska undersökningar var helst i landet dessa skall utföras samt oberoende av undersökningarnas art och omfattning och den vid tiden rådande konkurrenssituationen. Som vi redovisat i kap. 7 är vår bedömning att staten har ett ansvar för att KML kan tillämpas samt att det även fortsättningsvis krävs att staten kan lämna garantier för att det finns undersökare med erforderlig kompetens att tillgå till i princip alla undersökningar. Vi ser det som helt naturligt att det även fortsättningsvis bör vara en statlig arkeologisk uppdragsverksamhet som skall ansvara för denna del av det statliga åtagandet.

Sammanfattningsvis anser vi att den statliga uppdragsverksamheten även i framtiden skall ha till huvudsaklig uppgift att bedriva externfinansierad arkeologisk undersökningsverksamhet utifrån bestämmelserna i KML. Verksamheten bör på samma sätt som idag ha möjlighet att, vid sidan av sin huvuduppgift, åta sig andra uppdrag som gäller uppbyggnad eller spridning av kunskaper om kulturmiljön samt uppdrag inom miljöpolitiken och samhällsplaneringen. En utgångspunkt för verksamheten skall vara de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:3) liksom målen för arbetet för kulturmiljön (prop. 1998/99:114).

Det kan med visst fog hävdas att UV på grund av sin storlek och sin i princip riksomfattande verksamhet idag har en fördel jämfört med övriga undersökare. Ett sätt att skapa bättre konkurrens skulle kunna vara att den framtida statliga uppdragsverksamheten delas upp på självständiga mindre organisatoriska enheter. En sådan organisationsförändring torde emellertid medföra att den statliga undersökningsverksamheten inte kan stå som garant för ett statligt åtagande som innebär att det alltid finns undersökare till alla

undersökningar. Den arkeologiska uppdragsvolymen kan nämligen, som vi redovisat i kap. 6, uppvisa mycket stora variationer från ett år till ett annat. Även stora regionala skillnader finns inom landet. Som ett exempel kan nämnas att den totala beräknade kostnaden för uppdragsarkeologin enligt RAÄ uppgick till drygt 321 miljoner kr år 2003 medan motsvarande siffra för år 2004 var drygt 199 miljoner kr.[7] För att en undersökande institution långsiktigt skall kunna garantera att det alltid finns undersökare till alla undersökningar krävs att verksamheten har en sådan organisation och dimensionering att den kan hantera och ”överleva” de stora variationerna i uppdragsvolym. En statlig undersökningsverksamhet uppdelad på självständiga mindre enheter blir naturligtvis mer sårbar och kan inte anses uppfylla dessa krav. Vår bedömning är att det såväl för skyddet för fornlämningarna som för samhällsutvecklingen är av avgörande betydelse att staten garanterar KML:s tillämpning på så sätt att det alltid finns undersökare som länsstyrelsen kan anförtro att utföra en arkeologisk undersökning. Trots de nackdelar det kan innebära ur konkurrenssynpunkt anser vi därför att statens arkeologiska undersökningsverksamhet även i fortsättningen bör bedrivas under ett huvudmannaskap och som en sammanhållen organisation.

Vår uppfattning är att den framtida statliga arkeologiska uppdragsverksamheten inledningsvis i princip skall motsvara den verksamhet som för närvarande bedrivs inom UV. Den främsta anledningen till detta är att det för närvarande i vissa delar av landet finns få undersökare som kan konkurrera om samma uppdrag samt få undersökare som resursmässigt klarar av riktigt stora undersökningar. Den framtida statliga arkeologiska undersökningsverksamheten måste kunna garantera att det finns undersökare med erforderlig kompetens att tillgå till undersökningar var helst i landet de skall utföras, oberoende av deras storlek och rådande konjunkturer. Detta förutsätter att den framtida statliga verksamheten dimensioneras därefter.

Vid valet av organisationsform för den framtida statliga undersökningsverksamheten bör beaktas att det är fråga om en verksamhet som är konkurrensutsatt. Den framtida organisationsformen måste därför vara ändamålsenlig för sådan verksamhet.

---

[7] RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11-14 §§ KML under åren 2003 och 2004.*

8.4 Alternativa verksamhetsformer för den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten

I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i fråga om alternativa framtida verksamhetsformer för den verksamhet som idag bedrivs av UV. När det gäller att finna lämplig organisationsform är de grundläggande förutsättningarna enligt direktiven att verksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas i statlig regi samt att någon ny myndighet inte får bildas. Detta medför att alternativen för den framtida verksamhetsformen är begränsade. De alternativ som vi har funnit i realiteten är möjliga för den statliga undersökningsverksamheten är myndighet, inklusive anknytning till redan befintlig myndighet, och statligt aktiebolag.

Utöver myndighets- och aktiebolagsformen har vi undersökt ytterligare ett antal alternativa verksamhetsformer respektive huvudmannaskap, nämligen stiftelseformen, anknytning till länsmuseerna och anknytning till universiteten/högskolorna. Dessa lösningar har förts fram av personer verksamma inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi inleder vår redogörelse för olika verksamhetsformer och huvudmannaskap med dessa tre lösningar.

8.4.1 Stiftelse

Stiftelser regleras i stiftelselagen (1994:1220), som trädde i kraft den 1 januari 1996.

En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom skall anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

Stiftelselagen innehåller bl.a. regler om förvaltning av en stiftelse, om bokföring och årsredovisning samt revision. I lagen finns även bestämmelser om ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande, om likvidation och om upplösning av stiftelser. Därutöver innehåller den bestämmelser om offentlig tillsyn och registrering av stiftelser i ett särskilt stiftelseregister.

I det fall en stiftelse har bildats av staten får regeringen utan styrelsens eller förvaltarens samtycke ändra eller upphäva

föreskrifter i stiftelseförordnandet rörande bl.a. förmögenhetens placering och arvode. Stiftelsens ändamål får dock inte ändras utan tillstånd av Kammarkollegiet. En stiftelse skall vara registrerad om den är skyldig att upprätta årsredovisning enligt bokföringslagen (1999:1078) eller om det följer av föreskrifter i stiftelseförordnandet. Registreringsmyndighet och även tillsynsmyndighet är som regel länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte.

Den undersökningsverksamhet som idag bedrivs av UV skall även efter ett skiljande från RAÄ bedrivas i statlig form. Som vi tidigare angett anser vi att staten genom verksamheten skall stå som garant för att det alltid finns undersökare att tillgå till de uppdragsarkeologiska undersökningarna. Mot bakgrund härav framstår det som nödvändigt att staten har ett avgörande inflytande över verksamhetens styrning och inriktning. En stiftelse är ett privat rättsubjekt. Det medför att när staten bildar en stiftelse avsäger man sig ägandet och till viss del inflytandet över den egendom som avskiljs. Sedan stiftelsen bildats kan inte stiftaren ingripa i stiftelsens verksamhet eller ändra dess ändamål. Stiftelseformen innebär således att statens möjligheter till inflytande och styrning över verksamheten högst påtagligt begränsas. Redan på grund härav anser vi att stiftelseformen inte bör väljas för den framtida statliga undersökningsverksamheten. Såvitt vi funnit är verksamhetsformen vidare företrädesvis tänkt att användas när det behövs ett formellt ansvar för en självständig förmögenhet som skall avsättas för ett bestämt ändamål. Den är däremot mindre lämpad för kommersiell verksamhet. Även av företagsekonomiska och konkurrensfrämjande skäl framstår stiftelseformen således som mindre lämplig för den aktuella verksamheten. I sammanhanget bör även nämnas att enligt en av de principer som statsmakterna har angett för val för statlig verksamhet bör sådan verksamhet inte bedrivas i stiftelseform.[8] I fråga om konkurrensutsatt statlig verksamhet har regeringen uttalat att bolagsformen bör övervägas.[9]

[8] Regeringens hemsida, 2005-05-19:www.regeringen.se (Finansdepartementet/Ansvarsområden-/Statlig förvaltning/Mål för statlig förvaltningspolitik/Förvaltningsutveckling/Styrning)
[9] Prop. 1997/98:138.

8.4.2 Anknytning till länsmuseer

Det kan även övervägas om den statliga undersökningsverksamheten bör regionaliseras och övertas av länsmuseer eller andra motsvarande museer. En sådan lösning skulle kunna innebära att sambandet mellan de uppdragsarkeologiska undersökningarna samt fyndhanteringen och den kunskapsförmedling som sker vid museerna kan tillvaratas på ett bättre sätt än vad den nuvarande ordningen tillåter. I prop. 1996/97:99 och i RAÄ:s allmänna råd betonas vidare vikten av att länsmuseerna får undersökningsuppdrag i sådan omfattning att museerna kan vidmakthålla och vidareutveckla kunskapen om den regionala arkeologin. En lösning, där UV:s undersökningsverksamhet fördelas till länsmuseerna, skulle kunna skapa garantier för detta. I stort sett samtliga länsmuseer bedriver också idag uppdragsarkeologisk verksamhet och svarade under åren 2003 och 2004 för ungefär 30 procent av den verksamhet som bedrivs i landet.[10] Det finns alltså redan idag kompetens på området hos museerna.

Utgångspunkten för vårt arbete har varit att det även i framtiden skall finnas en statlig arkeologisk undersökningsverksamhet. Som vi tidigare redogjort för anser vi vidare att staten har ett åtagande för uppdragsarkeologin som till viss del skall garanteras av den statliga undersökningsverksamheten. För att klara åtagandet menar vi att verksamheten även fortsättningsvis måste bedrivas under ett huvudmannaskap och som en sammanhållen organisation. Redan dessa bedömningar utesluter alternativet att länsmuseerna skall överta huvudmannaskapet för den statliga undersökningsverksamheten eller att denna skall regionaliseras. Beträffande förslaget att länsmuseerna skall överta den statliga undersökningsverksamheten menar vi dessutom att det måste beaktas att länsmuseerna inte är en homogen grupp. Såväl organisatoriskt som verksamhetsmässigt ser museerna olika ut. Således har de skiftande verksamhetsformer. Bland dem finns exempelvis landstingsförvaltningar, aktiebolag och stiftelser. Intresset för och engagemanget i arkeologisk undersökningsverksamhet varierar vidare högst väsentligt mellan museerna. Att ”dela upp” den statliga undersökningsverksamheten skulle därför med största sannolikhet bli juridiskt komplicerat och ta mycket

[10] RAÄ (2005); *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11-14 §§ KML under åren 2003 och 2004.*

stora resurser i anspråk. I fråga om den regionala kunskapen är det givetvis av betydelse att länsmuseerna har kunskap om den regionala arkeologin och har möjlighet att bevara och utveckla denna Vi återkommer till frågor om regional kompetens i kap. 10. Vi vill vidare betona vikten av att länsmuseerna även fortsättningsvis är fristående kulturinstitutioner, som själva väljer inriktningen för sin verksamhet och därmed om och i vilken omfattning det enskilda museet skall bedriva arkeologisk undersökningsverksamhet. Det är ytterst respektive huvudman som har att avgöra vilken verksamhet som de olika museerna skall bedriva. Staten kan inte ålägga länsmuseerna att överta den verksamhet som för närvarande bedrivs inom UV. Sammanfattningsvis talar enligt vår mening övervägande skäl mot att den nuvarande statliga undersökningsverksamheten övertas av länsmuseerna.

8.4.3 Anknytning till universitet/högskolor

Universitet/högskolor är som regel statliga myndigheter. Det finns några universitet som har organisatoriska delar som deltar i den arkeologiska undersökningsverksamheten även om detta hittills har skett i relativt begränsad omfattning. Vid sidan av ett sådant deltagande har vidare vissa universitet/högskolor indirekt kontakter med grävande institutioner. Uppsala universitet har t.ex. kontakter med stiftelsen Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU), bl.a. genom att flera av stiftelsens styrelsemedlemmar är anställda vid universitetet. Det finns vidare undersökande institutioner som har ett flertal anställda arkeologer som har disputerat eller som är antagna som doktorander vid något universitet. På det personliga planet finns det således redan idag nära kontakter mellan uppdragsarkeologin och de arkeologiska institutionerna.

En lösning där universitet/högskolor övertog huvudmannaskapet för den statliga undersökningsverksamheten skulle sannolikt medföra ett ökat samarbete och utbyte mellan den uppdragsarkeologiska verksamheten och forskarsamhället. Härigenom skulle det skapas ytterligare förutsättningar för undersökningar av god vetenskaplig kvalitet och för tillvaratagandet av resultaten från uppdragsarkeologin inom universitetsforskningen.

Universitet och högskolor ingår inte i kulturmiljösektorns organisation och har inget myndighetsansvar på området. De har dock en stor betydelse för den uppdragsarkeologiska verksamheten genom att ansvara för grund- och forskarutbildning på området samt bedriva vetenskaplig forskning. Av avgörande betydelse för universitetens och högskolornas roll i samhället är dess möjligheter att meddela och producera fri och kritiskt kunskap samt bedriva fri, icke styrd forskning. Vi instämmer i den bedömning som HUR-utredningen gjorde i sitt betänkande (SOU 1992:137 s. 181 f.), nämligen att dessa uppgifter inte bör kopplas ihop med en skyldighet att verkställa lagreglerade beslut inom kulturmiljöområdet. Det leder enbart till ett beroende som inte tjänar målet för universitetens och högskolornas verksamhet. Istället för en skyldighet menar vi att det bör vara universiteten och högskolorna själva som, inom ramen för de bestämmelser som gäller för deras verksamhet, avgör om och i vilken omfattning de vill medverka i den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten.

8.4.4 Myndighetsform

Myndighetsformen är en av de verksamhetsformer som vi bedömer vara av intresse för den framtida statliga undersökningsverksamheten. Enligt riksdag och regering bör statlig verksamhet också som regel bedrivas i myndighetsform.[11] Regeringen har pekat på att det finns klara fördelar med myndighetsformen.[12] Bland annat har regeringen angett att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerheten. Myndighetsformen anses vidare medföra att kraven på offentlighet och insyn tillgodoses. Regeringen har således angett att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Regeringen har vidare vid flera tillfällen betonat att myndighetsformen är flexibel. Den anses ge goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Regeringen kan göra vissa ändringar i en myndighets uppgifter och även besluta om ändrad ledningsform för myndigheten. Efter beslut av riksdagen kan

[11] Se t.ex. prop. 1991/92:100 bil. 13, bet. 1991/92:NU17, rskr. 1991/92:156, prop. 1995/96:61 s. 9 och prop. 1997/98:136 s. 34 f.
[12] Prop. 1995/96:61 s. 9 och prop. 1997/98:136 s. 34 f.

regeringen vidare genomföra nödvändiga strukturförändringar, t.ex. att lägga ned en myndighet eller att slå samman myndigheter. För myndigheterna uppnås samtidigt stor handlingsfrihet bl.a. genom mål- och resultatstyrningen.

Ny myndighet

Enligt direktiven för utredningen skall ingen *ny myndighet* bildas. Eftersom huvudregeln trots allt är att statlig verksamhet skall bedrivas i myndighetsform, anser vi dock att det finns anledning att beröra även detta alternativ. Allmänt anses myndighetsformen lämpa sig bäst för verksamheter som innehåller myndighetsutövning, särskilt om verksamheten också är helt eller delvis anslagsfinansierad. I fråga om konkurrensutsatt verksamhet har regeringen uttalat att sådan inte bör bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl.[13] UV:s nuvarande verksamhet saknar myndighetsutövande inslag. Verksamheten är konkurrensutsatt och helt avgiftsfinansierad. Dessa förhållanden kommer att gälla även efter ett skiljande av verksamheten från RAÄ och gör att det kan ifrågasättas om myndighetsformen överhuvudtaget är en lämplig verksamhetsform för den framtida statliga undersökningsverksamheten. Vår bedömning är att det i vart fall inte är motiverat att bilda en ny myndighet till vilken den verksamhet som UV idag bedriver förs över. Däremot kan det finnas skäl, som gör att verksamheten även fortsättningsvis bör ingå i en redan existerande myndighet trots att den saknar myndighetsutövning, är konkurrensutsatt och avgiftsfinansierad.

Om den aktuella verksamheten skall bedrivas i myndighetsform är, som vi ser det, två organisatoriska lösningar tänkbara. Den ena är att huvudmannaskapet för UV finns kvar hos RAÄ men att UV ingår i en ”koncernlösning”. Den andra är att UV:s verksamhet skiljs från RAÄ och förs över till en annan existerande myndighet.

Koncernlösning med RAÄ

En ”*koncernlösning*” skulle kunna innebära en organisation liknande de som finns för Metria vid Lantmäteriverket och för Vägverkets olika affärsenheter, bl.a. Vägverket Produktion. För dessa

[13] Prop. 1997/98:136, 1997/98:KU31.

verksamheter gäller att organisationsförändringarna har syftat till att hålla produktions- och uppdragsverksamheterna organisatoriskt och ekonomiskt åtskilda från myndigheterna i övrigt. Enligt den styrmodell som gäller för Vägverkets affärsenheter skall affärsenheterna således så långt möjligt styras som om de vore dotterbolag i en koncern. Eftersom aktiebolagslagen (1975:1385) – den 1 januari 2006 träder en ny aktiebolagslag i kraft, aktiebolagslagen (2005:551) - inte är tillämplig krävs enligt modellen internt fastställda spelregler för att ge verksamheten motsvarande förutsättningar. Affärsenheterna skall ha en tydlig kommersiell inriktning, intäktsfinansieras och verka utifrån affärsmässiga förutsättningar. Alla relationer mellan affärsenheterna och övriga enheter i Vägverket skall ske på affärsmässiga villkor. För Vägverkets affärsenheter finns regler som tar sikte på resultatkrav, disposition av årets resultat, eget kapital osv. När en affärsenhet är direkt entreprenör till Vägverket kan genom en överenskommelse mellan affärsenheten och den andra enheten en tvistefråga hänskjutas till ett internt skiljeråd för avgörande. Huvudmotivet för en ”koncernlösning” för RAÄ:s/UV:s del torde vara att UV såväl kunskaps- som PR-mässigt är viktig för RAÄ. En organisation där RAÄ och UV ingår i en koncern skulle motverka de nackdelar ett fullständigt skiljande skulle kunna innebära för RAÄ:s arkeologiska kompetens och kunskap om den uppdragsarkeologiska verksamheten och därmed för dess möjligheter att fullgöra sina myndighetsuppgifter.

Beträffande myndighetsformen som sådan kan sägas att denna generellt sett är mindre lämplig för näringsverksamhet än t.ex. aktiebolagsformen. Vad gäller RAÄ och UV specifikt har RAÄ till uppgift att bevaka KML:s krav på skydd och bevarande av fasta fornlämningar. Myndigheten har föreskriftsrätt inom området. RAÄ utövar vidare den överordnade tillsynen över uppdragsarkeologin. De nämnda myndighetsuppgifterna skall även i framtiden ligga hos RAÄ. Det förhållandet att RAÄ vid sidan av myndighetsuppgifterna bedriver en uppdragsverksamhet som konkurrerar med andra undersökare innebär en oklar roll- och ansvarsfördelning. Härigenom finns en risk men även en uppfattning bland sektorn i övrigt att anknytningen till UV påverkar RAÄ vid fullgörandet av myndighetsuppgifter och snedvrider konkurrensen bland undersökarna. Det är också dessa förhållanden som är det huvudsakliga skälet till att regeringen i direktiven har uttalat att UV skall skiljas från RAÄ. En

”koncernlösning” skulle visserligen något ytterligare markera skillnaden mellan myndighetsuppgifter och den arkeologiska uppdragsverksamheten. Vi anser dock att en sådan lösning inte skapar en tillräckligt tydlig roll- och ansvarfördelning, vilken är nödvändig för att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall fungera på ett ändamålsenligt sätt. För att öka förtroendet för RAÄ i dess myndighetsutövning menar vi att huvudalternativet måste vara att den statliga undersökningsverksamheten helt skiljs från ämbetet.

Tillhörighet till annan existerande myndighet

Den andra organisatoriska lösningen som är tänkbar för den statliga undersökningsverksamheten som myndighet är att UV skiljs från RAÄ och dess verksamhet flyttas över till en *annan redan existerande myndighet*. En sådan lösning garanterar offentlig insyn och kontroll över verksamheten samtidigt som kopplingen till RAÄ försvinner. Den myndighet som härvid ligger närmast till hands att överväga är Statens historiska museer (SHMM). Ett skäl som framförts för att flytta undersökningsverksamheten till SHMM har varit att museer på regional nivå har undersökningsverksamhet och att det därför skulle vara naturligt även för SHMM att bedriva sådan verksamhet men då över hela landet. Det har vidare framförts att undersökningsverksamhet inom SHMM skulle kunna stärka Statens historiska museum (SHM) i dess roll som nationellt ansvarsmuseum för bl.a. arkeologi. Rollen som ansvarsmuseum innebär bl.a. att SHM skall lämna information, råd och annan hjälp till regionala och lokala museer inom sitt ansvarsområde. Som ytterligare skäl för att inrätta undersökningsverksamhet inom SHMM har framhållits att detta skulle kunna innebära att förutsättningen för interaktion mellan den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten, fyndhantering och förmedling blir mer påtaglig och bättre kan tas tillvara. Som vi tidigare angett anser vi att uppdragsarkeologins samhällsuppdrag och syfte har vidgats, vilket i sin tur fått till följd att den uppdragsarkeologiska verksamheten numera måste anses ha ett visst ansvar för förmedlingen av verksamhetens kunskaper och resultat, se kap. 5.2. Utifrån ett sådant resonemang kan det vidare framstå som en lämplig lösning att den statliga undersöknings-

verksamheten knyts till en organisation, som har förmedling som en av sina kärnverksamheter.

Flera av de argument som vi menar talar mot att UV blir kvar inom RAÄ gäller dock även i fråga om en lösning där verksamheten knyts till SHMM. Således är myndighetsformen inte lämplig för näringsverksamhet. Det beror bl.a. på att de regler som styr denna organisationsform inte i första hand är avsedda för en kommersiell verksamhet, som är beroende av villkoren på en marknad. Som ett exempel kan nämnas att det regelverk som gäller för statligt anställda gör det svårt att vid en konjunkturnedgång snabbt anpassa personalstyrkan till orderingången. Det bör vidare framhållas att en anknytning till SHMM inte garanterar en tydligare roll- och ansvarsfördelning. SHMM har visserligen inte de myndighetsuppgifter som RAÄ har i fråga om t.ex. tillsyn, uppföljning och föreskriftsrätt och skulle därför inte på samma sätt ha dubbla roller inom uppdragsarkeologin. Samtidigt är dock undersökningsverksamhet i myndighetens regi knappast förenlig med SHM:s ansvarsmuseiroll. Det skapas nya otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen om SHMM å ena sidan skall fullgöra sin ansvarsmuseiroll genom att lämna information, råd och annan hjälp till landets regionala museer och samtidigt konkurrera med samma museer om uppdragsarkeologiska undersökningar. SHMM skall vidare förvalta och vårda fornfynd som tillförs myndigheten efter beslut av RAÄ, hålla myndighetens samlingar tillgängliga för allmänheten samt driva förmedlande verksamhet. De fynd som SHMM tilldelas kommer till övervägande del från uppdragsarkeologiska undersökningar, som utförts av UV men även av andra undersökare. För SHMM:s möjligheter att fullgöra sina myndighetsuppgifter och för att dess opartiskhet inte skall ifrågasättas framstår det som viktigt att SHMM kan agera mot och ha kontakt med samtliga undersökare på lika villkor. SHMM bör därför ha en fri och obunden ställning, något som gäller inte minst förmedlingsuppdraget. Det vore olämpligt om det skulle kunna uppstå misstankar om att SHMM t.ex. marknadsför en egen undersökningsverksamhet med anslagsmedel. Det är tvärtom angeläget att SHMM kan samverka med alla undersökande institutioner på lika villkor, vad gäller såväl fyndhantering som förmedling. Att knyta den statliga undersökningsverksamheten till myndigheten främjar inte detta utan bidrar till nya oklarheter i fråga om roller och ansvarsfördelning. Effekten torde bli att de

problem som idag finns genom anknytningen till RAÄ flyttas över i modifierad form till en annan myndighet.

Av instruktionen för SHMM framgår att myndigheten har till uppgift att bevara och förmedla kulturarvet samt ge perspektiv på samhällsutvecklingen och samtiden.[14] Vi bedömer det angeläget att SHMM även i framtiden kan fokusera på dessa uppgifter. Om den undersökningsverksamhet som för närvarande bedrivs av UV skulle föras över till SHMM får detta vidare förutsättas ske på samma villkor som idag gäller för RAÄ, nämligen att verksamheten är organisatoriskt tydligt åtskild från övrig verksamhet samt att den särredovisas ekonomiskt i bl.a. myndighetens årsredovisning. Detta innebär att ”myndighetsdelen” av verksamheten inte är fri att låna in kompetens eller andra resurser utan att ”uppdragsdelen” av myndigheten kompenseras ekonomiskt. Inte heller får ekonomiska resurser föras över mellan myndighetens anslag och uppdragsverksamhet utan att det föreligger någon form av tjänsteköp. Mot denna bakgrund saknas vägande skäl att anta att SHMM skulle ha ett större verksamhetsmässigt utbyte av att bedriva undersökningsverksamhet i egen regi jämfört med att samverka med olika undersökande institutioner.

Som vi tidigare angett är det viktigt att inte se uppdragsarkeologin isolerat utan istället i ett större sammanhang. Det handlar således om att hitta en organisatorisk lösning för den statliga undersökningsverksamheten som ger en klar rollfördelning och gynnar uppdragsarkeologin men även samhället i övrigt. Vid en sådan bedömning anser vi av redovisade skäl att det inte är lämpligt att flytta undersökningsverksamheten till SHMM. Inte heller finns förutsättningar att flytta verksamheten till annan existerande statlig myndighet.

8.4.5 Aktiebolagsform

Bestämmelserna om aktiebolag finns för närvarande i aktiebolagslagen (1975:1385). Denna lag upphävs den 1 januari 2006 samtidigt som aktiebolagslagen (2005:551) träder i kraft. Sistnämnda lag innehåller i förhållande till aktiebolagslagen från år 1975 en rad redaktionella nyheter. I flera delar är det dock fråga om att nu gällande bestämmelser överförs till en ny lag. I den mån den

[14] 1 § förordningen (1997:1172) med instruktion för SHMM.

nya aktiebolagslagen innehåller nyheter som är av intresse för vår analys redogör vi för dessa.

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person med en egen förmögenhetsmassa. Verksamheten bedrivs utan att ägarna är personligen ansvariga för bolagets förbindelser.

Aktiebolag bildas av en eller flera stiftare. Stiftarna skall upprätta en stiftelseurkund, som skall innehålla bl.a. förslag till bolagsordning. Bolagsordningen skall bl.a. ange föremålet för bolagets verksamhet och aktiekapitalet. Beslut om bolagets bildande fattas vid en konstituerande stämma sedan aktieteckning skett. Bolaget skall sedan anmälas till registrering till Bolagsverket. Först sedan registrering skett kan bolaget förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. I aktiebolagslagen (2005:551) har reglerna om förfarandet för bolagsbildning anpassats till hur bolag i praktiken oftast bildas redan idag. Alla åtgärder för bolagsbildning kan således enligt den nya lagen genomföras i ett sammanhang (s.k. simultanbildning). Stiftarna upprättar en stiftelseurkund som innehåller bolagsordning. En eller flera av stiftarna tecknar sig sedan för samtliga aktier i stiftelseurkunden och betalar dessa. Därefter färdigställs och undertecknas stiftelseurkunden. Stiftarna anmäler slutligen bolaget för registrering hos Bolagsverket.

Bolagsstämman är aktiebolagets överordnade organ och högsta beslutande instans. På bolagsstämman sammanträder bolagets ägare, dvs. aktieägarna. Bolagsstämman utser styrelsen om det inte i bolagsordningen anges att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter och skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföring, medelsförvaltning och ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. I ett publikt aktiebolag skall styrelsen utse en verkställande direktör.

För att ett aktiebolag skall kunna bedriva verksamhet krävs kapital. Ett aktiebolag kan finansiera verksamheten dels med eget, dels med främmande kapital. En del av det egna kapitalet utgörs av aktiekapitalet. Aktiekapitalet fastställs i samband med bolagets bildande. För privata aktiebolag skall aktiekapitalet uppgå till minst 100 000 kr och för publika till minst 500 000 kr.

Bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning skall granskas av en eller flera revisorer.

Vid bolagisering av statlig verksamhet måste ställning tas till om staten skall ha ägarintresse i bolaget eller om detta skall vara helt privatägt. Ett statligt ägande kan i sin tur innebära att bolaget helt ägs av staten eller att staten äger bolaget tillsammans med andra. I sistnämnda fall gäller att staten kan äga en majoritet eller en mindre del av bolagets aktier. Om och i vilken omfattning staten skall äga bolaget beror på vilket inflytande staten bör ha över verksamheten och dess styrning. Generellt ökar möjligheterna till styrning och inflytande med ett ökat ägande. Samtidigt hävdar vissa bedömare att ett ökat statligt ägande innebär minskad kostnadseffektivitet. Statens behov av att ha inflytande över och kunna styra en verksamhet är beroende av om bolaget har till uppgift att uppfylla särskilda samhällsmål och i vad mån det behövs ett statligt inflytande för att nå dessa mål.

Enligt regeringen bör konkurrensutsatt verksamhet inte bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. För sådan verksamhet menar regeringen att bolagsformen bör övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, är enligt regeringen dock myndighetsformen lämpligast.[15]

Riksdag och regering har satt upp fem kriterier, som bör vara uppfyllda för att en statlig verksamhet skall anses lämplig att bolagisera. Dessa s.k. bolagiseringskriterier är följande[16]:

- Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
- Verksamheten har en betydande omfattning.
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

När Statskontoret år 1998 i förstudien Bolagisering av uppdragsverksamheter analyserade möjligheterna att bolagisera RAÄ:s uppdragsverksamhet skedde det dels utifrån de ovan angivna kriterierna, dels utifrån ytterligare tre kriterier som Statskontoret ansåg borde tas i beaktande. Dessa ytterligare tre kriterier var:

[15] Prop. 1997/98:136 s. 35.
[16] Prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93:FiU10 resp. FiU20, rskr. 1992/93:189.

- Verksamheten har en affärsmässig mognad.
- Verksamheten har liten koppling till myndighetens övriga uppgifter.
- Myndigheten/beställarsidan har beställarkompetens.

Den slutsats som Statskontorets presenterade i den nämnda förstudien var att flertalet kriterier var uppfyllda i fråga om RAÄ:s uppdragsverksamhet. Beträffande UV:s affärsmässiga mognad, kopplingen till myndighetens övriga uppgifter och frågan om myndigheten/beställarsidan har beställarkompetens ansåg Statskontoret att det kvarstod en del frågetecken. Statskontoret menade således att vissa frågor borde utredas närmare innan frågan om en bolagisering av UV diskuterades på nytt. Dessa frågor tog sikte på eventuella samband mellan RAÄ och UV, åtgärder för att UV skulle uppnå affärsmässig mognad, huruvida länsstyrelserna hade tillräcklig kompetens för att använda urvalsförfarandet vid val av undersökare samt om RAÄ:s föreskrifter, som då inte hade trätt i kraft, skapade tillräcklig garanti för att konkurrens på lika villkor skulle kunna uppstå om uppdragen.

Statskontoret har även senare uttalat sig i fråga om möjligheten att bolagisera den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten. I sitt remissvar över Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag* angav Statskontoret således att dess aktuella bedömning var att en bolagisering av RAÄ:s uppdragsverksamhet var möjlig under förutsättning att det anbudsliknande förfarande som föregår valet av undersökande institution förändras så att en fungerande konkurrensmarknad kan säkerställas. Statskontoret framhöll samtidigt att det kvarstod flera viktiga frågor om hur en eventuell bolagisering bör genomföras. Bland annat framhölls vikten av att gränsdragningen mellan RAÄ:s myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet utreddes.[17]

Vi anser det motiverat att pröva lämpligheten av att omvandla den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten till ett aktiebolag mot de bolagiseringskriterier som statsmakterna har satt upp samt mot de ytterligare kriterier som Statskontoret har använt sig av vid motsvarande analys. I det följande går vi därför igenom kriterierna, återger översiktligt de slutsatser som Statskontoret presenterade i fråga om varje kriterium i förstudien från år 1998

[17] Statskontoret, diarienr 2002/444-41.

samt avslutar varje avsnitt med våra överväganden och bedömningar i anledning av respektive kriterium.

Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor

Beträffande detta kriterium hänvisade Statskontoret till att Riksrevisionsverket (RRV) i en rapport från år 1992 (*Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna*) konkretiserat detta kriterium till att det är rimligt att utgå från att det föreligger en *fungerande konkurrens* om det finns leverantörsalternativ inom eller utom Sverige och köparen fritt kan välja leverantör och att leveranstvång inte förekommer. Vidare förutsätts att det inte finns några formella eller praktiska konkurrenshinder i övrigt av betydelse. På marknader där den offentliga leverantören t.ex. har monopol borde man istället studera om det finns *potentiell konkurrens* och vad som i så fall bör göras för att åstadkomma konkurrens på marknaden. I sin analys konstaterade Statskontoret att det förutom UV finns regionala museer, kommunala museer och privata företag som utför arkeologiska undersökningar.

RAÄ:s föreskrifter om tillämpningen av 2 kap. 10–13 §§ KML, KRFS 1998:1, hade inte trätt i kraft vid tiden för Statskontorets förstudie. Föreskrifterna fanns dock som förslag. Vid en jämförelse med de föreslagna föreskrifterna fann Statskontoret att de undersökningar som enligt förslaget skulle komma att omfattas av ett anbudsförfarande, räknat med 1996 och 1997 års volymer, skulle uppgå till en kostnadsvolym på omkring 100 till 200 miljoner kronor per år. Statskontoret gjorde bedömningen att omsättningen på marknaden för exploateringsundersökningar sannolikt torde vara så omfattande att det fanns utrymme för nya aktörer. Statskontorets slutsats var att det fanns potentiell konkurrens på marknaden för arkeologiska undersökningar och konstaterade även att reell konkurrens också uppstått i samband med de enstaka upphandlingar som dittills hade genomförts. Statskontoret betonade dock att för att en reell konkurrens skall kunna upprätthållas på längre sikt krävs ett tydligt och neutralt regelverk som kontrollerar upphandlingsförfarandet. Vidare ansågs det krävas att länsstyrelserna har förmåga att agera utifrån detta regelverk. Statskontoret påtalade också vikten av att förutsättningarna är lika för alla undersökande institutioner.

Statskontorets gjorde sin förstudie år 1998. Sedan dess har urvalsförfarandet endast tillämpats i begränsad omfattning. Som framgår av våra överväganden i kap. 5 anser vi att RAÄ:s verkställighetsföreskrifter av olika skäl har vissa brister i fråga om tydlighet och konkurrensneutralitet samt att vissa länsstyrelser inte har visat att de har den förmåga/kompetens som krävs för att fullgöra sina myndighetsuppgifter på området. Även om uppdragsarkeologin i praktiken är konkurrensutsatt i vissa län kan det mot bakgrund av redovisade förhållanden inte sägas att verksamheten generellt bedrivs under fungerande konkurrens. Fortfarande gäller enligt vår uppfattning snarast det som Statskontoret angav i sin förstudie, nämligen att det finns en *potentiell konkurrens* på marknaden för arkeologiska undersökningar samt att reell konkurrens har uppstått först i de fall urvalsförfarandet har tillämpats som avsett.

Verksamheten har en betydande omfattning

I fråga om verksamhetens omfattning menade Statskontoret att denna har viss betydelse för bedömningen om verksamheten orkar bära den ledningsstruktur och de företagsledningsuppgifter som krävs för att ett bolag på sikt skall överleva. Statskontoret pekade på att Riksrevisionsverket ansett att verksamheten bör ha en marknadsandel på åtminstone tio procent eller ha en storlek som motsvarar andra viktiga aktörer i branschen.

Statskontoret konstaterade i sin analys att UV har en dominerande ställning på marknaden för arkeologiska undersökningar och under budgetåret 1994/95 resp. år 1996 hade en omsättning på ungefär 150 miljoner kr per år. Utifrån detta gjorde Statskontoret den bedömningen att verksamheten torde kunna anses vara av tillräcklig omfattning för att bära den ledningsstruktur och de företagsledningsuppgifter som krävs för att den som bolag på sikt skall kunna överleva.

Av RAÄ:s årsredovisningar för 2003 och 2004 framgår att UV även under dessa år har haft en omsättning på ungefär 150 miljoner kr per år. Även om UV:s andel av det totala uppdragsvärdet enligt länsstyrelsernas beslut tycks ha minska något under åren 2003 och 2004 jämfört med tidigare år har UV fortfarande som enskild undersökare en dominerande ställning på marknaden för

arkeologiska undersökningar.[18] Vi bedömer därför att verksamheten är av tillräcklig omfattning för att kunna bolagiseras och bära sin ledningsstruktur.

Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel

Enligt Statskontoret innebär kriteriet att verksamheten bör ha förutsättningar att kunna fungera genom marknadskrafterna; verksamheten skall kunna bära sina egna kostnader och vara efterfrågestyrd.

I sin analys konstaterade Statskontoret att UV är uppdragsfinansierat med staten som den absolut största uppdragsgivaren. Statskontoret pekade på att efterfrågan på exploateringsundersökningar framför allt styrs av två faktorer. Dels rör det sig om hur situationen ser ut på bygg- och anläggningsmarknaden, dels i vilken utsträckning länsstyrelserna ger tillstånd till ingrepp i fast fornlämning. Statskontoret menade att det med största sannolikhet även i framtiden kommer att finnas många aktörer som har behov av att exploateringsundersökningar genomförs. Statskontoret angav vidare att den uppdragsarkeologiska verksamheten är konjunkturberoende, vilket ställer krav på hög lönsamhet under högkonjunktur för att klara situationen i lågkonjunktur. Statskontoret menade dock att detta inte är en unik situation utan gäller inom många andra kommersiella verksamheter. Mot bakgrund av det angivna samt det faktum att privata företag tidigare hade etablerats på marknaden bedömde Statskontoret att det fanns kommersiella förutsättningar för verksamheten.

Vi instämmer i Statskontorets bedömning. Beträffande etableringen av privata företag kan noteras att det av RAÄ:s uppföljnings- och utvärderingsrapporter över länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden under åren 2002 till 2004 framgår, att jämfört med förhållandena år 1998 har under senare år ytterligare några privata undersökare eller företag etablerats på marknaden.

[18] Vår slutsats baseras på statistik redovisad i Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag (*rapport 2002/2003:3*)* respektive uppföljningsrapport från RAÄ, (RAÄ 2005) *Uppdragsarkeologi 2003 och 2004. Uppgifter om den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 2 kap. 11-14 §§ KML under åren 2003 och 2004.*

Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål

Statskontoret pekade på att den fråga som skall besvaras i detta sammanhang är om verksamheten styrs utifrån företagsekonomiska principer eller om det är politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll m.m. som skall styra verksamheten.

Statskontoret slutsats i fråga om UV var att dess verksamhet med exploateringsundersökningar endast indirekt styrs av politiska uppgifter och mål eftersom det är länsstyrelserna som ansvarar för att verksamheten sker i enlighet med KML. Statskontoret framhöll att det är länsstyrelserna och RAÄ som har ansvar för att KML tillämpas. Således är det länsstyrelserna som skall utse den mest lämpade att utföra en arkeologisk undersökning och kontrollera att arbetet håller god kvalitet. UV liksom andra organisationer som utför undersökningarna skall utföra arbetet enligt bedömningar av och beslut från länsstyrelserna.

Vi instämmer i Statskontorets bedömning i fråga om detta bolagskriterium. I sammanhanget skall dock uppmärksammas att det finns ett statligt åtagande för uppdragsarkeologin som RAÄ genom UV för närvarande ansvarar för. Som vi tidigare redogjort för är det också vår bedömning att den statliga undersökningsverksamheten även fortsättningsvis skall stå för del av detta åtagande genom att garantera att det alltid finns undersökare till alla uppdrag. Det är vidare viktigt att understryka att utgångspunkten för verksamheten på det uppdragsarkeologiska området är de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:3) och målen för arbetet på kulturmiljöområdet (prop. 1998/99:114). Den statliga undersökningsverksamheten har således i någon mån till uppgift att uppfylla vissa samhällsmål. Ett statligt bolags verksamhet skall dock i första hand vara anpassat till den marknad på vilken den verkar och drivas enligt företagsekonomiska principer, dvs. styras av kommersiella intressen. Politiska mål och uppgifter är istället en uppgift primärt för myndigheterna, dvs. RAÄ och länsstyrelserna.

Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning

I fråga om detta kriterium var Statskontorets bedömning att det inte finns något i de bestämmelser som reglerar den uppdragsarkeologiska verksamheten, 2 kap. 10–13 §§ KML, som talar för att UV utövar myndighetsutövning.

Att bedriva och genomföra externfinansierad arkeologisk undersökningsverksamhet kan inte anses vara myndighetsutövning. Vi instämmer i övrigt i Statskontorets redovisade bedömning.

Verksamheten har en affärsmässig mognad

Enligt Statskontoret avses med affärsmässig mognad att det finns en välgrundad och tydlig affärsidé, uppsatta mål och utarbetade strategier för verksamheten. Vidare krävs att det finns en fungerande affärsledning som klarar uppgifter som finansieringsfrågor, riskbedömning, långsiktig marknadsutveckling, strategiska samarbeten i sin bransch etc. Vidare bör verksamhetens avkastning och effektivitet motsvara övriga aktörers i branschen.

Vid sin analys pekade Statskontoret på att RAÄ:s uppdragsverksamhet för budgetåret 1994/95 hade visat ett positivt verksamhetsresultat på 0,7 miljoner kronor medan det under 1996 var negativt med en förlust på 6 miljoner kronor. I RAÄ:s årsredovisning angavs bl.a. att det sedan år 1993 hade skett en successiv nedgång som medfört vissa omställningsproblem. För att avhjälpa dessa hade ett åtgärdsprogram påbörjats och en strategi skulle utvecklas för att göra verksamheten mindre konjunkturkänslig. Statskontoret drog den slutsatsen att eftersom uppdragsverksamheten dittills i mycket stor utsträckning hade kunnat verka i stort sett skyddad från konkurrens, som en del i myndigheten, återstod förmodligen ett omfattande omställningsarbete inom uppdragsverksamheten innan den kunde anses ha en affärsmässig mognad.

Genom RAÄ har vi fått del av statistik avseende UV:s verksamhetsresultat åren 1998–2003. Av denna statistik och RAÄ:s årsredovisning för år 2004 framgår att UV:s resultat har varierat kraftigt även under senare år. Under åren 1998, 2001, 2002 och 2004 uppvisade avdelningen positiva verksamhetsresultat med motsvarande ungefär 23, 5, 20 respektive 4 miljoner kr. Under åren 1999, 2000 och 2003 var resultaten däremot negativa med en förlust

om ungefär 15, 1 respektive 5 miljoner kr. Som tidigare konstaterats är den uppdragsarkeologiska verksamheten konjunkturberoende. Under senare hälften av 1990-talet inträffade en kraftig konjunkturnedgång som drabbade den arkeologiska undersökningsverksamheten, däribland UV:s verksamhet, hårt. För UV medförde nedgången ekonomiska åtstramningar och neddragningar, bl.a. sades personal upp. I UV:s verksamhetsanalys år 2003 angavs att det är viktigt att så långt möjligt försöka minska konjunkturkänsligheten och verka för en stabil organisation genom att bredda verksamheten när möjligheter finns t.ex. genom att utveckla verksamheten med miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) eller när det behövs beredskap för att ta på sig ansvar för nya arkeologiska områden. Det angavs även vara viktigt att utveckla prognosinstrument för bättre framförhållning. Vid våra kontakter med företrädare för RAÄ:s ledning och UV har framkommit att avdelningen medvetet arbetar för att bredda verksamheten. Denna är visserligen till helt övervägande del inriktad på uppdragsarkeologisk undersökningsverksamhet. Enligt UV:s ledning ökar dock exempelvis avdelningens arbete med MKB. Vid våra besök hos UV Väst, UV Mitt och UV Syd har också framkommit att UV även arbetar med t.ex. undervisning, vetenskapliga forskningsprojekt, utställningar, redaktionellt arbete och grafisk formgivning.

Att den arkeologiska undersökningsverksamheten är konjunkturberoende är i sig inte något unikt. RAÄ/UV har under senare år vidtagit en rad åtgärder för att göra UV:s organisation och verksamhet mer kostnadseffektiv och mindre konjunkturkänslig. I vissa län har som tidigare framgått urvalsförfarandet tillämpats och uppdragsarkeologin i praktiken således varit utsatt för konkurrens under en längre tid. UV och övriga undersökare har i dessa län fått anpassa sitt agerande efter konkurrenssituationen. UV:s verksamhet är helt avgiftsfinansierad och bedrivs efter affärsmässiga principer. Mot denna bakgrund är vår uppfattning att den statliga undersökningsverksamheten numera har en sådan affärsmässig mognad som en bolagisering på detta område kräver.

Verksamheten har liten koppling till myndighetens övriga uppgifter

Statskontoret pekade på att ett vanligt argument mot bolagisering är att kopplingen mellan olika verksamheter inom en myndighet är av avgörande betydelse för myndighetens effektivitet. Enligt

Statskontoret består kopplingen som regel i gemensamt resursutnyttjande. Härigenom erhålls skalfördelar inom olika resurs- och funktionsområden. Resurserna kan avse personal, anläggning, system- och databaser m.m. som delas inom utvecklings-, produktions- eller andra funktionsområden. Statskontoret påtalade att det i den kulturpolitiska propositionen (prop. 1996/97:3) angavs att det finns ett samband mellan UV och RAÄ avseende produktion, kompetens och metodutveckling. Enligt Statskontoret torde dock genom uppföljning och utvärdering av undersökningarna, metoder och kompetenser kunna utvecklas samt spridas mellan RAÄ, universiteten och undersökande institutioner. Statskontorets slutsats i fråga om det aktuella kriteriet var att innan man tar ställning till UV:s framtida organisation är det viktigt att studera vilka samband som finns mellan RAÄ och UV samt bedöma vilka konsekvenser ett avskiljande av UV medför för RAÄ:s möjligheter att sköta sina myndighetsuppgifter, t.ex. kontroll och tillsyn. Som vi angav i inledningen till avsnittet har Statskontoret även i senare sammanhang betonat vikten av att gränsdragningen mellan RAÄ:s myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet utreds.

Tidigare i detta kapitel har vi analyserat de samband som finns mellan RAÄ och UV. Vår bedömning är att det förutom organisatoriska samband finns kopplingar i fråga om administration/ekonomi/IT samt produktion, kompetens och metodutveckling. Vi bedömer att de samband som finns beträffande organisation, ledning och administration m.m. i hög grad är av praktisk karaktär och inte utgör tungt vägande skäl mot en åtskillnad. När det däremot gäller den koppling som finns i fråga om produktion, kompetens och metodutveckling skulle enligt vår bedömning ett skiljande av UV från RAÄ i vart fall inledningsvis medföra att RAÄ:s arkeologiska kompetens och kunskap om den uppdragsarkeologiska verksamheten i någon mån riskerar att försvagas. RAÄ förväntas skaffa sig all behövlig kompetens för att fullgöra sina myndighetsuppgifter på området. I sammanhanget måste dock beaktas att RAÄ:s myndighets- respektive affärsdel redan idag uppges bedrivas som skilda verksamheter med ytterst begränsad inblick i och utbyte med varandras verksamheter. Det är vidare vår övertygelse att RAÄ även utan anknytning till UV genom ett aktivt och medvetet agerande skulle kunna införskaffa och upprätthålla den kompetens som dess myndighetsuppgifter kräver. De negativa konsekvenser ett skiljande av UV från RAÄ

skulle ha för myndigheten torde således vara av övergående karaktär. Sammantaget är vår bedömning att det finns samband mellan undersökningsverksamheten och RAÄ:s övriga uppgifter men att dessa inte är av den omfattningen att de skulle förhindra en bolagisering.

Myndigheten/beställarsidan har beställarkompetens

Med detta kriterium avsåg Statskontoret att myndigheten /beställarsidan skall

- ha kunskap om innebörden av upphandlingslagen,
- kunna specificera uppgiften samt veta vad som bör upphandlas och till vilken kvalitet,
- ha kännedom om marknaden,
- kunna kontrollera att myndigheten får det myndigheten beställer.

Statskontoret konstaterade bl.a. att de bedömningar som det ankommer på länsstyrelserna att göra i samband med handläggningen av ett uppdragsarkeologiskt ärende ställer stora krav på länsstyrelsernas förmåga att avgöra vad som ger goda kunskaper till en rimlig kostnad.

Statskontoret angav i sin förstudie att man inte närmare studerat om de av RAÄ föreslagna verkställighetsföreskrifterna kunde anses vara tillräckliga för att utgöra det tydliga och konkurrensneutrala regelverk som ansågs nödvändigt för att nya aktörer skulle vara beredda att delta i konkurrensen om uppdragen. Statskontoret ansåg vidare att det borde närmare utredas om länsstyrelserna har tillräcklig kompetens för att använda sig av ett anbudsliknande förfarande vid valet av undersökare.

Som framgår av bl.a. kap. 5 och 7 anser vi att statsmakternas uttalanden via regering och riksdag tillsammans med RAÄ:s föreskrifter inte är det helt igenom tydliga och konkurrensneutrala regelverk som Statskontoret efterfrågar i sin förstudie och som vi bedömer nödvändigt för att nå en fungerande konkurrenssituation inom uppdragsarkeologin. I fråga om länsstyrelsernas kompetens finns det länsstyrelser som, med befintliga resurser, fullgör sina uppgifter inom uppdragsarkeologin på ett förtjänstfullt sätt. Av kap. 5 framgår dock att länsstyrelserna generellt använder sig av exempelvis kravspecifikationer och urvalsförfarandet i begränsad

omfattning samt att upprättade kravspecifikationer ofta uppvisar kvalitetsmässiga brister. Som vi tidigare angett bedömer vi att detta har flera orsaker, varav en torde vara att länsstyrelsernas kompetens i vissa fall är bristfällig. Vår bedömning beträffande ifrågavarande kriterium för bolagisering är således att det finns länsstyrelser, som har visat att deras beställarkompetens inte är tillräcklig utan måste förstärkas.

Våra slutsatser

Som vi tidigare angett är bolagsformen den organisationsform som regeringen anser i första hand skall väljas för konkurrensutsatt statlig verksamhet. Bolagsformen är generellt sett mer lämplig för näringsverksamhet än t.ex. myndighetsformen. Det regelverk som styr bolagsformen är således avpassat för verksamhet som styrs av kommersiella villkor på en marknad. Enligt regeringen finns det dock omständigheter som gör att myndighetsformen bör väljas även om fråga är om en statlig verksamhet, som är konkurrensutsatt. Detta är fallet när konkurrensen är otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort.[19]

Utifrån vår analys av uppdragsarkeologiområdet och UV:s verksamhet mot de kriterier för bolagisering som statsmakterna respektive Statskontoret har ställt upp, finner vi att flertalet kriterier är uppfyllda för verksamheten. Rådande förhållanden är dock sådana att det finns vissa frågetecken i fråga om fungerande konkurrens samt länsstyrelsernas (beställarsidans) kompetens. Vi menar dock att en fungerande konkurrensmarknad och en tillräcklig beställarkompetens kan säkerställas genom de åtgärder som vi föreslår i detta betänkande.

Enligt direktiven är utgångspunkten för den verksamhet som idag bedrivs inom UV att denna även fortsättningsvis skall bedrivas i statlig regi. Även om verksamheten fortsättningsvis drivs i bolagsform skall således staten ha ett inflytande över och kunna styra denna. Vi bedömer att detta kan garanteras genom att ett framtida bolag helt ägs av staten. Enligt vår uppfattning är däremot behovet av offentlig insyn och kontroll inte sådant att det ställer krav på myndighetsform för den framtida verksamheten.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns tillräckliga förutsättningar att välja aktiebolagsformen för den statliga arkeologiska

[19] Prop. 1997/98:136 s. 35.

undersökningsverksamheten samt att denna organisationsform också är lämpligast för verksamheten.

8.5 Förslag

Vår bedömning av den arkeologiska undersökningsverksamheten i landet och vår genomgång av olika verksamhetsformer för den statliga verksamheten leder fram till förslaget att den verksamhet som idag bedrivs av UV förs över till ett aktiebolag. Mot bakgrund av det särskilda ansvar som staten har på kulturmiljöområdet samt vår bedömning att bolaget skall ansvara för en del av statens åtagande för uppdragsarkeologin anser vi att staten bör äga 100 procent av aktierna i bolaget. Härigenom garanteras statens inflytande över verksamheten. Aktierna bör förvaltas av regeringen. Aktiebolagets huvudsakliga uppgift skall vara att bedriva externfinansierad undersökningsverksamhet utifrån bestämmelserna i KML. Verksamheten skall vara rikstäckande med en skyldighet för bolaget att när det finns behov åta sig uppdragsarkeologiska undersökningsuppdrag i landet oberoende av undersökningarnas geografiska placering, deras art och omfattning samt oberoende av rådande konjunkturer. Utgångspunkten för verksamheten på det uppdragsarkeologiska området är de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:3) och målen för arbetet på kulturmiljöområdet (prop. 1998/99:114). Bolaget skall vidare inom sitt verksamhetsområde verka för en sund och fungerande konkurrens och prisbildning. Aktiebolagets verksamhet bör vara helt intäktsfinansierad och bedrivas utifrån marknadsmässiga krav och villkor. Bolaget bör således till fullo bära sina egna kostnader. För att undvika att konkurrensen snedvrids i förhållande till övriga undersökande institutioner anser vi vidare att bolaget skall ha en lönsamhet i nivå med branschsnittet. Viss hänsyn bör dock tas till det faktum att bolaget förutsätts garantera att undersökningskapacitet finns i hela landet och vid varje tillfälle, dock med beaktande av normala planerings- och ställtider.

Vi vill återigen betona betydelsen av en klar roll- och ansvarfördelning mellan RAÄ och ett framtida statligt arkeologiskt undersökningsbolag. För att garantera detta och motverka att det bland uppdragsarkeologins övriga aktörer uppstår misstankar om konkurrenssnedvridning och olämpliga bindningar menar vi att det är viktigt att den statliga undersökningsverksamheten inte delar

lokaler med RAÄ samt att det statliga bolaget får en firma som inte anknyter till myndigheten.

En bolagisering av UV:s verksamhet innebär att ställning måste tas till en rad frågor av ekonomisk och organisatorisk natur, frågor med personalanknytning osv. Tillgångar måste exempelvis föras över till bolaget och storleksförhållandet mellan eget och främmande kapital bestämmas.

Arbetsrättsligt skulle bildandet av ett statligt aktiebolag, till vilket UV:s verksamhet förs, vara att betrakta som en övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Detta innebär att all personal vid UV som inte avböjer detta får sina anställningsavtal överförda till det nya bolaget. Den arbetstagare som väljer att inte följa med över till bolaget kan välja mellan att lämna sin anställning, dvs. säga upp sig, eller stanna kvar hos RAÄ. Om arbetstagare väljer att stanna kvar hos RAÄ kan den situationen uppstå att det blir en övertalighet bland ämbetets personal. Detta får i så fall hanteras hos RAÄ i enlighet med de bestämmelser som gäller vid arbetsbrist.

Vi lämnar inget förslag i fråga om aktiebolagets organisation eller hur de olika frågor, som har påtalats i detta avsnitt vad gäller exempelvis personalfrågor, storleksförhållandet mellan eget och främmande kapital i bolaget och överföring av UV:s tillgångar till bolaget, bör hanteras inför bolagsbildningen. Vi förutsätter att regeringen tillkallar en särskild organisationskommitté för att närmare utreda och lämna förslag i dessa delar.

9 Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas framtida uppgifter och roller inom uppdragsarkeologin

I detta kapitel går vi in på de uppgifter och den roll som vi anser att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) respektive länsstyrelserna skall ha i framtiden.

Som framgår av bl.a. kap. 5 anser vi att en fungerande tillsyn är av avgörande betydelse för att det uppdragsarkeologiska systemet skall fungera i enlighet med dess intentioner. Redan av detta följer att RAÄ:s överinseende och länsstyrelsernas tillsynsuppgifter är av central betydelse.

Genom en statlig utredning har den offentliga tillsynen varit föremål för en omfattande översyn under början av 2000-talet. Den s.k. Tillsynsutredningen presenterade ett delbetänkande våren 2002, vilket följdes upp av slutbetänkandet hösten 2004.[1] Innan vi går in på RAÄ:s och länsstyrelsernas framtida uppgifter och roller kan det vara av intresse att något beröra denna utrednings slutsatser och förslag.

9.1 Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen konstaterade att begreppet tillsyn används på många olika sätt och att det många gånger är oklart vilka åtgärder som inryms i begreppet. Utredningen föreslog därför en legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt denna avses med tillsyn ”en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.” Tillsynsutredningen menade således att tillsyn fortsättningsvis bör vara synonymt med

[1] SOU 2002:14 respektive SOU 2004:100.

det som i dag ibland kallas operativ tillsyn. Förslaget innebär en avgränsning i förhållande till dagens förhållande på tre sätt:

- Tillsyn avgränsas till att innebära en form av granskning och avskiljs från normering och överblicksskapande.
- Det klarläggs att denna granskning endast skall ske med ”måttstockar” i form av bindande föreskrifter såsom lagar, EG-förordningar och andra författningar men även i form av praxis i tillämpningen av dessa. Tillsyn blir tillämplig endast i sammanhang där den tillsynspliktiga verksamheten regleras genom sådana föreskrifter.
- Det markeras att tillsynsorganet skall ha en självständig, oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten, tillsynsobjektet.

Tillsynsutredningen diskuterade även förhållandet mellan tillsyn och s.k. tillsynsvägledning. Tillsynsvägledningen riktar sig till tillsynsorganet, dvs. den som utövar tillsyn. Tillsyn riktar sig däremot till de objektansvariga, dvs. den som är ansvarig för föremål eller verksamhet som omfattas av tillsyn. Även tillsynsvägledning är ett begrepp med olika innebörd. Enligt Tillsynsutredningen är tillsynsvägledning en form av samordning av tillsyn inom ett tillsynsområde, där det kan förekomma flera statliga, kommunala och/eller enskilda tillsynsorgan ordnade i en hierarki. Tillsynsutredningen ansåg att en lämplig bestämning av begreppet tillsynsvägledning bör inrymma utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna men även möjligheten att informera och stimulera till vidareutvecklingen av tillsynen. Tillsynsutredningen menade att tillsynsvägledning är en form av samordning av tillsyn. Utredningen ansåg att samordningen bör ges en skarpare profil och föreslog att denna skall bestå av fyra verktyg:

- Föreskriftsrätt
- Tillsynsvägledning i form av ”mjukare” samordning genom att följa och utvärdera tillsynen, ge stöd och råd till tillsynsorganen inom området samt informera om och ge vidareutbildning inom området. S.k. normerande inspektioner kan ses som del av denna komponent.
- Möjlighet att förelägga tillsynsorgan att bättra sig.
- Möjlighet att vid allvarligare missförhållanden frånta ett tillsynsorgan dess tillsynsuppgift.

Enligt Tillsynsutredningen borde regeringen besluta den samordning som skall gälla inom ett tillsynsområde. Ett system för samordning skulle kunna innehålla alla eller vissa av de fyra komponenterna ovan.

Tillsynsutredningens förslag, som även innehåller förslag om en allmän tillsynslag, har remitterats till olika instanser och behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

Vid sekretariatets kontakt med Tillsynsutredningen framkom att dess uppfattning är att begreppet överinseende inte är en lämplig beteckning för RAÄ:s tillsynsverksamhet inom kulturminnesvården/kulturmiljöområdet. Enligt Tillsynsutredningen borde istället begreppet tillsynsvägledning användas för denna verksamhet och därmed införas i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

9.2 RAÄ:s överinseende

Våra överväganden: Det är oklart vad som omfattas av Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) överinseende över kulturminnesvården i landet och därmed över uppdragsarkeologin. Det kan därför finnas anledning att överväga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. bör förtydligas i detta avseende. Eftersom RAÄ:s överinseende omfattar kulturmiljövården i dess helhet kan en sådan översyn inte anses omfattas av vårt uppdrag.

Det finns idag oklarheter kring vad som omfattas av RAÄ:s överinseende över den uppdragsarkeologiska verksamheten. De uppgifter som RAÄ har i förhållande till länsstyrelserna överensstämmer med det som enligt Tillsynsutredningen skall omfattas av begreppet tillsynsvägledning. Utifrån Tillsynsutredningens sätt att resonera har RAÄ även ytterligare en uppgift som avser samordning av tillsyn, nämligen föreskriftsrätt. RAÄ:s uppgifter inom uppdragsarkeologin riktar sig emellertid inte enbart mot länsstyrelserna (tillsynsorganen enligt Tillsynsutredningens terminologi) utan mot den arkeologiska undersökningsverksamheten som sådan. RAÄ:s överinseende inom uppdragsarkeologin omfattar således mer än det som Tillsynsutredningen benämner som tillsynsvägledning.

Vi delar uppfattningen att begreppet överinseende är oklart och omodernt. Det kan därför finnas anledning att överväga om lagen

(1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) bör förtydligas i detta avseende. RAÄ:s överinseende tar emellertid inte enbart sikte på den uppdragsarkeologiska verksamheten utan på kulturminnesvården i dess helhet. För att analysera vad RAÄ:s överinseende omfattar krävs således att RAÄ:s samlade verksamhet studeras närmare. Detta har inte varit möjligt inom ramen för vårt uppdrag. I det följande beskriver vi därför den roll och de faktiska ansvarsuppgifter vi anser att RAÄ skall ha inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi analyserar däremot inte begreppet överinseende närmare.

9.3 RAÄ:s framtida uppgifter och roll

Våra överväganden: RAÄ:s roll innebär att myndigheten har ett nationellt ansvar för att uppdragsarkeologin kännetecknas av hög kvalitet och kostnadsmedvetenhet och att det sker en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad och kunskapsåterföring både inom kulturmiljösektorn, till universiteten och till det övriga samhället. Därutöver skall RAÄ följa den internationella utvecklingen av uppdragsarkeologin.

RAÄ skall fullgöra sina myndighetsuppgifter genom att även fortsättningsvis verka på det övergripande planet genom att styra, stödja och samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet på området. För att det uppdragsarkeologiska systemet skall fungera i enlighet med sina syften måste dock myndigheten utveckla sin roll i dessa avseenden betydligt.

RAÄ bör utöva sin på det övergripande planet styrande, stödjande och samordnande funktion genom föreskrifter, allmänna råd, metodutveckling, utbildnings-, informations- och rådgivningsinsatser samt kunskapsuppbyggnad.

Länsstyrelsernas skyldighet att i vissa fall samråda med RAÄ bör finnas kvar.

Åtgärder som RAÄ bör vidta för att fullgöra sina uppgifter på området behandlas i kap. 10.

RAÄ:s roll och ansvarsuppgifter inom uppdragsarkeologin behöver bli tydligare. För att kunna klarlägga förväntningarna på RAÄ behövs en diskussion kring detta. Diskussionen bör utgå från vilken roll och vilka uppgifter den centrala förvaltningsmyndig-

heten måste ha inom området för att verksamheten skall fungera i enlighet med samhällets och lagstiftarens intentioner. De förhållanden, som vi analyserat i kap. 7 är därvid av betydelse. Således är uppdragsarkeologins syfte, statens åtagande på området, behovet av en klarare rollfördelning och en starkare ställning för länsstyrelserna, vikten av att de arkeologiska undersökningarna håller god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet och genomförs kostnadseffektivt osv. omständigheter som måste beaktas när RAÄ:s uppgifter inom uppdragsarkeologin diskuteras.

Vi har i kap. 8 föreslagit att UV skall skiljas från RAÄ. Detta bidrar i sig till att RAÄ:s roll inom uppdragsarkeologin renodlas och blir klarare. Genom ett skiljande kommer RAÄ:s framtida uppgifter inom den arkeologiska undersökningsverksamheten att begränsas till sådana myndighetsuppgifter som hänger samman med dess övergripande ansvar för verksamheten. Detta ansvar innebär att RAÄ:s myndighetsfunktion inom uppdragsarkeologin måste rikta sig inte enbart till länsstyrelserna och deras handläggning av uppdragsarkeologiärenden utan även till den arkeologiska undersökningsverksamheten som sådan. RAÄ har t.ex. inte enbart ett ansvar att verka för att länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden fungerar i enlighet med gällande bestämmelser utan även ett ansvar för att den uppdragsarkeologiska verksamheten fungerar i enlighet med de mål som ställts upp på området, exempelvis målen för arbetet för kulturmiljön.

Syftet med uppdragsarkeologin är att dokumentera och ta tillvara fornlämningar samt att öka kunskaperna/ge ny kunskap om olika historiska förhållanden och skeenden. Undersökningarna skall bedrivas kostnadseffektivt och resultaten skall vara av god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet och kunna användas av myndigheter och i fortsatt forskning. Enligt vår bedömning måste syftet breddas så att även allmänheten och samhället i övrigt ses som tydligare primära mottagare av uppdragsarkeologins resultat. För att målet med verksamheten skall kunna uppnås krävs naturligtvis att syftet med verksamheten står klart för samtliga aktörer inom området och att verksamheten styrs mot detta mål. Länsstyrelserna har ett grundläggande ansvar för uppdragsarkeologin i länet och en central roll i det uppdragsarkeologiska systemet. För att systemet skall fungera i enlighet med samhällets intentioner menar vi att länsstyrelserna måste ha en stark ställning och vara styrande i det enskilda ärendet. Detta förutsätter dock att

länsstyrelserna har de instrument som krävs för ändamålet. Mot denna bakgrund anser vi att RAÄ:s övergripande ansvar för den arkeologiska undersökningsverksamheten i landet måste vara att myndigheten skall ha en styrande och stödjande funktion såväl för verksamheten som sådan som för länsstyrelsernas verksamhet inom området. I detta ligger att myndigheten skall samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten i landet och se till att denna styrs mot de mål som gäller för verksamheten.

Vår uppfattning är att RAÄ skall verka på det övergripande planet och inte genom att medverka i handläggningen av enskilda ärenden. Vi anser således att den utveckling som varit under senare år med minskade kontakter mellan länsstyrelse och RAÄ i enskilda ärenden är positiv och i överensstämmelse med vår syn på en klar roll- och ansvarsfördelning. I sammanhanget kan övervägas om den samrådsskyldighet med RAÄ som länsstyrelserna har i vissa ärenden skall avskaffas. Vi ser dock att det kan finnas ärenden som är av sådant principiellt intresse och som kan komma att beröra RAÄ:s övergripande ansvar för uppdragsarkeologin och kulturmiljöområdet, att det är motiverat att länsstyrelserna samråder med ämbetet under handläggningen av dessa. Skyldigheten att i vissa fall samråda med RAÄ bör därför finnas kvar t.ex. i ärenden med betydande ekonomiska konsekvenser för RAÄ och kulturmiljöområdet. Det ligger dock i sakens natur att detta endast bör förekomma undantagsvis. I 1 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF) anges att länsstyrelsens samrådsskyldighet avser ärenden ”som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt”. Vår bedömning är att denna formulering tillgodoser kravet på att samråden i enskilda ärenden begränsas.

Vi menar att RAÄ på ett övergripande plan systematiskt skall styra, stödja och samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet inom området. Vad gäller RAÄ:s styrande uppgifter vill vi åter betona att det inte är fråga om att RAÄ direkt skall styra länsstyrelsernas handläggning av de enskilda ärendena. RAÄ har redan idag styrande, stödjande och samordnande funktioner inom uppdragsarkeologin. Myndigheten behöver dock utveckla dem betydligt. Vi anser att det är nödvändigt med en större aktivitet och koncentration inom uppdragsarkeologin från RAÄ:s sida för att systemet skall fungera i enlighet med dess syfte. RAÄ måste ha klara mål för sin verksamhet inom bl.a. uppdragsarkeologin och utveckla metoder

för hur myndighetsarbetet skall bedrivas. I det sammanhanget är det viktigt att myndigheten ser till samtliga delar av det uppdragsarkeologiska systemet, dvs. allt från tillståndsansökan till fyndhantering, konservering och fyndfördelning. Av betydelse är vidare att de insatser som myndigheten företar inom uppdragsarkeologin redan från början bedrivs enligt en plan och mot bestämda mål samt att de samordnas. Vi kan konstatera att ämbetet framför allt omkring år 2000 genom bl.a. föreskrifter, allmänna råd, projekten Uppdragsarkeologi och forskning respektive Uppdragsarkeologi tog en rad goda initiativ för att förbättra och utveckla den uppdragsarkeologiska verksamheten. RAÄ har dock inte förmått följa upp och utvärdera sina åtgärder för att på så sätt få avstamp för kommande verksamhet. Det råder viss osäkerhet om insatserna har fått avsedd effekt. De nämnda projekten har visserligen utvärderats och ansågs i stort sett ha varit framgångsrika men har inte lett till ytterligare åtgärder eller initiativ från RAÄ:s sida.

För att RAÄ skall kunna ha en styrande och stödjande roll krävs att ämbetet aktivt och kontinuerligt följer upp, analyserar, utvärderar och kontrollerar samtliga delar av länsstyrelsernas verksamhet inom uppdragsarkeologin. Detta är även nödvändigt för att myndigheten skall kunna få den nationella överblick som behövs för att myndigheten skall kunna samordna verksamheten. RAÄ har under senare år gjort flera uppföljningar/utvärderingar. Även denna verksamhet bör utvecklas. Återigen vill vi peka på betydelsen av att det finns klara mål även för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. RAÄ bör vidare utveckla metoder för hur såväl den egna som länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av verksamheten skall bedrivas. Särskilt bör uppmärksammas sådana metoder som behövs för en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av förhållandet mellan ambitionsnivåer och undersökningskostnader samt av kostnadsutvecklingen inom området. Det är en allvarlig brist att dessa förhållanden inte står under kontinuerlig kontroll på såväl det regionala som det nationella planet. En följd av detta är att det fortfarande saknas heltäckande sammanställningar avseende verksamhetens kostnadsutveckling.

RAÄ bör utöva sin styrande, stödjande och samordnande funktion genom föreskrifter, allmänna råd, metodutveckling, utbildnings-, informations- och rådgivningsinsatser samt kunskapsuppbyggnad.

Även i framtiden bör RAÄ:s arbete med kunskapsuppbyggnad omfatta att föra och vidareutveckla de centrala registren inom kulturmiljöområdet. Det framstår för oss som en brist att det inte finns ett nationellt undersökningsregister. Inom utvecklingen av det digitala fornminnesinformationssystemet, FMIS, har RAÄ undersökt möjligheterna att genom detta system lämna viss information om arkeologiska undersökningar. Detta är ett positivt initiativ. I framtiden kan det bli möjligt att via FMIS få information om arkeologiska undersökningar och resultaten från dessa. Detta lär dock inte ligga inom en nära framtid och det skulle vara förenat med stora kostnader. Vi bedömer det därför inte som realistiskt att nu föreslå åtgärder som tar sikte på någon form av särskilt digitalt undersökningsregister. Det skall noteras att FMIS är av stor betydelse för länsstyrelserna i deras arbete liksom för övriga aktörer inte minst blivande exploatörer som härigenom kan få överblick över fornminnesförekomsten inom aktuellt område.

I fråga om RAÄ:s uppgifter för kunskapsuppbyggnaden inom kulturmiljöområdet innebär våra förslag att det kommer att ställas ökade krav på RAÄ, när det gäller att följa och stödja utvecklingen inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Som vi tidigare angett menar vi att den statligt organiserade arkeologiska undersökningsverksamheten i framtiden inte bör stå som garant för ett statligt åtagande inom uppdragsarkeologin i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. Detta innebär att den statliga undersökningsverksamheten i framtiden inte heller skall ha ett särskilt ansvar för metod- och teknikutveckling. Vi anser att det statliga åtagandet i berörda delar istället skall garanteras av berörda myndigheter, i första hand länsstyrelser och RAÄ. Länsstyrelserna skall således bl.a. se till att kraven på kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet uppfylls i det enskilda ärendet. RAÄ å sin sida skall genom sina styrande och stödjande funktioner verka för att verksamheten uppfyller kraven. Även i detta fall bör RAÄ således verka genom föreskrifter, allmänna råd, utbildnings- och informationsinsatser, uppföljningar, utvärderingar osv. Det finns emellertid anledning att särskilt uppmärksamma RAÄ:s ansvar i fråga om metod- och teknikutveckling. Vår uppfattning att metod- och teknikutvecklingen företrädesvis skall överlämnas till ”marknaden” innebär vissa risker. Det är naturligt att de undersökande institutionerna kommer att vara intresserade av att driva sådan utveckling som innebär kostnadsbesparingar och därmed gör undersökaren mer

konkurrenskraftig på ”marknaden”. Det finns därmed en risk att sådan metod- och teknikutveckling som i första hand tar sikte på kvalitativa aspekter inte kommer att få samma prioritet. Att även sådan utveckling bedrivs är dock naturligtvis viktigt för att den uppdragsarkeologiska verksamheten skall fungera i enlighet med sitt syfte. Vi anser därför att RAÄ måste ges ett ansvar för att det även sker en ”kvalitativ” metod- och teknikutveckling inom uppdragsarkeologin. Det kan dock inte anses förenligt med RAÄ:s roll inom området att myndigheten annat än i undantagsfall själv bedriver sådan utveckling. Det bör vidare beaktas att en ändamålsenlig metod- och teknikutveckling förutsätter sådana nära kontakter med den faktiska undersökningsverksamheten, som en central förvaltningsmyndighet inte kan förväntas ha. Inte heller ur ekonomisk synvinkel är det realistiskt att tänka sig att RAÄ själv skall stå för nämnda utveckling. Vi menar därför att RAÄ skall kunna stå som garant för att det sker en metod- och teknikutveckling även av det kvalitativa slaget genom att vid behov ta initiativ till utvecklingsprojekt samt genom att stödja forskningsprojekt. RAÄ bör även genom sina myndighetskontakter verka för att metod- och teknikutvecklingen inom uppdragsarkeologin blir intressant för den utvecklingsverksamhet som bedrivs vid andra myndigheter. Härigenom kan skapas ekonomiska incitament för de undersökande institutionerna inom uppdragsarkeologin att bedriva sådan utveckling.

Även fortsättningsvis anser vi att RAÄ har en viktig uppgift att fylla när det gäller att bidra till att resultaten från undersökningsverksamheten utnyttjas inom kulturmiljösektorn och inom andra delar av samhället. Vi vill vidare betona RAÄ:s roll när det gäller att föra in kulturmiljön och stärka dess ställning inom andra samhällssektorer. Att RAÄ:s verksamhet i dessa avseenden är aktiv och av hög kvalitet är av stor betydelse ur flera synpunkter. Det ökar förutsättningarna för kulturmiljön inklusive uppdragsarkeologin att bidra till de mål som ställts upp på området. RAÄ har också ett ansvar för att kulturmiljösektorn formas till en aktiv och samlande kraft i det arbete som syftar till att skapa en långsiktigt hållbar utveckling i vårt samhälle. RAÄ:s verksamhet när det gäller att bevaka och förankra kulturmiljöintresset inom andra samhällssektorer har även betydelse för hur kulturmiljöområdet prioriteras i förhållande till andra samhällsområden och därmed för vilka resurser som ställs till områdets förfogande. Att RAÄ för en dialog och har kontakter med Regeringskansliet,

länsstyrelser, länsmuseer, kommuner, universitet/högskolor, andra centrala myndigheter osv. är således en viktig del av dess verksamhet.

Sammanfattningsvis anser vi att RAÄ:s roll inom uppdragsarkeologin innebär att RAÄ har ett nationellt ansvar för att uppdragsarkeologin kännetecknas av hög kvalitet och kostnadsmedvetenhet och att det sker en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad och kunskapsåterföring både inom kulturmiljösektorn, till universiteten och till det övriga samhället. Beskrivningen bör kompletteras med att RAÄ skall följa den internationella utvecklingen av uppdragsarkeologin, dvs. ha ett ansvar för den internationella utblicken.

För att RAÄ skall kunna fullgöra sina myndighetsuppgifter måste myndigheten ha tillgång till den kompetens som uppgifterna kräver. Detta är av stor betydelse för att myndigheten skall åtnjuta övriga aktörers förtroende och få acceptans för sin verksamhet inom området. Det är inte möjligt eller rimligt att RAÄ:s egen personal skall upprätthålla all den spetskompetens som finns inom kulturmiljöområdet inklusive uppdragsarkeologin. RAÄ har dock ett ansvar för att införskaffa den kompetens som dess uppgifter kräver. Det finns även områden där det är motiverat att RAÄ har anställd personal med specialkompetens.

Inom RAÄ pågår sedan några år ett internt förändringsarbete. Organisationsmässigt har detta bl.a. inneburit att det har inrättats en särskild uppföljningsenhet inom Kulturmiljöavdelningen. Härigenom ställs myndighetens uppföljnings- och utvärderingsarbete i fokus på ett tydligare sätt än tidigare. Ämbetet har vidare i strategin *Kulturarv i tiden* formulerat de uppgifter, som skall vara centrala i myndighetens verksamhet under de närmaste åren. Dessa uppgifter överensstämmer helt med de uppgifter som vi anser skall vara av central betydelse för RAÄ:s verksamhet inom uppdragsarkeologin. Vi menar att det förändringsarbete som pågår inom RAÄ bidrar till att skapa bättre förutsättningar för att RAÄ skall kunna få den roll inom uppdragsarkeologin, som vi beskrivit ovan. Vi förutsätter att det interna förändringsarbetet snarast leder till konkreta positiva effekter för den uppdragsarkeologiska verksamheten. Vi menar att det såväl för kulturmiljövården som för samhällsekonomin är av största vikt att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de brister som det uppdragsarkeologiska systemet har.

Redogörelsen i detta avsnitt avser RAÄ:s uppgifter att på det övergripande planet styra, stödja och samordna såväl den uppdragsarkeologiska verksamheten i stort som länsstyrelsernas verksamhet inom området. I kap. 10 återkommer vi bl.a. till förhållandet mellan RAÄ och länsstyrelserna. Vi går där närmare in på åtgärder som vi anser att det är av särskild vikt att RAÄ vidtar för att stärka länsstyrelsernas ställning inom uppdragsarkeologin och i övrigt bidra till att systemet fungerar bättre i enlighet med dess syfte.

9.4 Länsstyrelsernas framtida uppgifter och roll

Våra överväganden: Länsstyrelserna handlägger och fattar beslut i uppdragsarkeologiärenden samt utövar tillsyn och följer uppdragsverksamheten i respektive län. Länsstyrelserna skall tillsammans med RAÄ garantera statens åtagande för uppdragsarkeologin i fråga om vetenskaplig och antikvarisk kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet.

Länsstyrelserna skall ha en stark och styrande roll i de enskilda ärendena och inom uppdragsarkeologin i länet i enlighet med vad som förutsätts i lagstiftningen på området. Detta främjas inte om ansvaret för urvalsförfarandet överlåts till exploatörerna.

Åtgärder för att stärka länsstyrelsernas ställning inom uppdragsarkeologin behandlas i kap. 10.

Som framgår av 1 kap. 1 § KML är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö och ansvaret för detta delas av alla. Det är i första hand länsstyrelserna och RAÄ som från statens sida har att tillvarata detta ansvar.[2] Länsstyrelserna svarar för den statliga myndighetsutövningen i länen. Således skall länsstyrelserna verka för att nationella mål, dvs. bl.a. de kulturpolitiska målen och målen för arbetet för kulturmiljön[3], får genomslag i länen samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna skall främja det egna länets utveckling men också utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Förutom kultur-

[2] Se förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (1997:1771) med instruktion för RAÄ.
[3] Prop. 1996:97: 3 och prop. 1998/99:114.

miljön har länsstyrelserna bl.a. uppgifter i fråga om naturvård och miljöskydd, kommunikationer, regional utveckling samt samhällsplanering och boende.[4] Vi har tidigare även pekat på att länsstyrelserna skall verka för en fungerande konkurrens i länen. Som framgår av kap. 5.2 anser vi dessutom att den del av det statliga åtagandet som avser antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet i framtiden inte bör garanteras av den statligt organiserade undersökningsverksamheten utan tillgodoses genom länsstyrelsernas och RAÄ:s myndighetsarbete. Med hänsyn till det särskilda ansvar som staten och därmed länsstyrelserna har på kulturmiljöområdet och inom uppdragsarkeologin samt länsstyrelsernas centrala roll när det gäller att samordna olika samhällsintressen på det regionala planet är det naturligt att länsstyrelserna har ett avgörande inflytande på uppdragsarkeologin och den avvägning som skall göras vid ingrepp i fasta fornlämningar mellan intresset av att bevara fornlämningen och intresset av att utföra ingreppet. Vi ifrågasätter alltså inte att länsstyrelserna även fortsättningsvis skall vara tillståndsmyndighet i uppdragsarkeologiärenden och att de skall utöva tillsyn över och följa uppdragsverksamheten i länet.

I sitt förslag till regeringen föreslog Riksdagens revisorer att förutsättningarna för att ge exploatörerna ansvaret för att upphandla arkeologiska utredningar och undersökningar skulle utredas, se 2002/03:RR11. För att länsstyrelserna skall kunna ha en central roll inom och inflytande över uppdragsarkeologin krävs det att myndigheterna inte enbart upprättar kravspecifikationer och beslutar i ärendena utan att de även följer upp ärendena samt kontrollerar och styr hela handläggningen av dem. Främst av detta skäl anser vi att det är olämpligt att överlåta ansvaret för urvalsförfarandet till exploatörerna. En sådan förändring av processen skulle riskera att försvaga länsstyrelsernas inflytande. Tvärtom behöver länsstyrelsernas förutsättningar för att lösa sina centrala uppgifter förbättras och förstärkas. Det kräver bl.a. att de har ekonomiska möjligheter att följa upp och kontrollera samtliga faser av ett arkeologiskt uppdrag. Vi menar att det är av stor betydelse att länsstyrelserna är insatta i och kontrollerar de diskussioner och överläggningar med anbudsgivarna som kan bli aktuella under urvalsförfarandet. Detta är inte en naturlig uppgift för exploatörerna. Dessa har normalt inte den kompetens som

[4] 1–3 §§ förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

krävs för att värdera hur anbuden uppfyller kraven på innehållslig kvalitet. I det avseendet skulle således krävas insatser från länsstyrelsernas sida även om exploatörerna ansvarade för urvalsförfarandet. Till detta kommer att de olika exploatörernas erfarenheter av anbudsförfarande och därmed deras förutsättningar att tillämpa urvalsförfarandet skiftar högst väsentligt. Det är troligt att länsstyrelserna skulle behöva vara enskilda mindre exploatörer behjälpliga även när det gäller den faktiska tillämpningen av urvalsförfarandet och de ekonomiska överväganden som detta kräver.

Vår bedömning är således att även om urvalsförfarandet överlämnades till exploatörerna skulle förfarandet kräva ett aktivt engagemang och betydande arbetsinsatser från länsstyrelsernas sida såväl för att garantera deras styrande roll inom verksamheten som av andra skäl. De eventuella resursvinster som en ändrad uppgiftsfördelning skulle innebära för länsstyrelserna skulle enligt vår bedömning bli marginella. Även detta talar mot att överlämna ansvaret för urvalsförfarandet till exploatörerna. Detta utesluter dock inte att exploatörerna i större omfattning än idag görs delaktiga i länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärendena. Exploatörer som Vägverket och Banverket har stor erfarenhet och kunskap om upphandlingsfrågor och kan därför vara ett stöd för länsstyrelserna vid tillämpningen av urvalsförfarandet. Om exploatörerna medverkar under länsstyrelsernas handläggning finns vidare förutsättningar för att öka exploatörernas förståelse och acceptans för länsstyrelsernas beslut i ärendena. Som vi tidigare angett är det av stor betydelse för tilltron och inställningen till kulturmiljösektorn och därmed uppdragsarkeologin att kostnaderna för undersökningarna upplevs som rimliga. Detta gäller naturligtvis inte minst i förhållande till exploatörerna, som ju är de som står för kostnaderna. Vi efterlyser därför en ökad delaktighet från exploatörernas sida inom uppdragsarkeologin. Vi återkommer med förslag på åtgärder för att nå detta i kap. 10.

De bestämmelser i KML och KMF som reglerar länsstyrelsernas roll och uppgifter inom uppdragsarkeologin innebär att länsstyrelserna skall ha en styrande och stark roll. Som vi redovisat i kap. 5 visar vår kartläggning av den uppdragsarkeologiska verksamheten och tillämpningen av gällande bestämmelser att länsstyrelserna tillämpar bestämmelserna på olika sätt. Vår utredning bekräftar det som Riksdagens revisorer fann, nämligen att länsstyrelserna allt för ofta är en svag beställare av

uppdragsarkeologi. De undersökande institutionerna har stora möjligheter att bestämma de arkeologiska undersökningarnas omfattning och ambitionsnivå. Vår kartläggning av verksamheten bekräftar vidare det såväl Riksdagens revisorer som RAÄ har konstaterat, nämligen att länsstyrelsernas tillsyn över och uppföljning av verksamheten totalt sett inte heller motsvarar statsmakternas krav. Dessa förhållanden bidrar i sin tur till att länsstyrelserna i praktiken inte har den starka och styrande roll inom uppdragsarkeologin som lagstiftningen förutsätter. Att länsstyrelserna har denna roll är av avgörande betydelse för att det uppdragsarkeologiska systemet skall fungera i enlighet med samhällets intentioner. Åtgärder måste därför vidtas för att stärka länsstyrelsernas ställning inom uppdragsarkeologin. I kap. 10 redovisar vi våra förslag till åtgärder för att nå detta mål.

10 Åtgärder för att säkerställa ett fungerande uppdrags-arkeologiskt system

Våra överväganden: För att åtgärda bristerna i det uppdrags-arkeologiska systemet krävs följande förändringar:

- en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom området
- en mer aktiv roll för Riksantikvarieämbetet (RAÄ)
- en starkare ställning inom uppdragsarkeologin för länsstyrelserna
- en ökad konkurrens om undersökningsuppdragen
- en utökad förmedling av uppdragsarkeologins resultat även till allmänheten och samhället i övrigt

För att nå dessa förändringar bör följande åtgärder vidtas:

- Verkställighetsföreskrifter, allmänna råd m.m. på området bör ses över och revideras.
- Såväl RAÄ som länsstyrelserna bör aktivt verka för att sådana inställningar och attityder hos länsstyrelserna och deras personal som inte är förenliga med regelverket och uppdragsarkeologins syfte förändras.
- Länsstyrelserna bör upprätta regionala kunskapsunderlag på det arkeologiska området.
- RAÄ bör svara för kunskapssammanställningar i fråga om arkeologi på det nationella planet.
- RAÄ bör utveckla sitt arbete med uppföljningar och utvärderingar på området.
- RAÄ bör i ökad omfattning ta initiativ till utbildnings- och informationsinsatser inom området riktade till i första hand länsstyrelserna men även till andra aktörer.
- Länsstyrelserna bör, vid handläggningen av uppdrags-arkeologiärenden, i större omfattning än vad som nu sker nyttja den samlade kompetensen inom dessa myndigheter

samt komplettera den egna kompetensen med kunskap utifrån.
- Länsstyrelserna respektive RAÄ bör ta initiativ till att olika verksamhetsrelaterade nätverk etableras på regional respektive nationell nivå.

Som framgår av kap. 4–9 anser vi att det krävs vissa förändringar för att garantera att uppdragsarkeologins syfte uppnås samt att de arkeologiska undersökningarna håller god vetenskaplig och antikvarisk kvalitet samt genomförs kostnadseffektivt. De förändringar som vi anser bör ske kan i huvudsak sammanfattas enligt följande:

- en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom området genom bl.a. en bolagisering av den statligt organiserade arkeologiska undersökningsverksamheten
- en mer aktiv roll för Riksantikvarieämbetet (RAÄ) när det gäller att styra, stödja och samordna den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet på området
- en starkare ställning inom uppdragsarkeologin för länsstyrelserna
- en ökad konkurrens om undersökningsuppdragen
- en utökad förmedling av uppdragsarkeologins resultat även till allmänheten och samhället i övrigt

Sistnämnda punkt är hänförlig till vår bedömning att uppdragsarkeologins samhällsuppdrag och syfte har vidgats. I anledning härav har vi föreslagit att det görs ett tillägg i 2 kap. 13 § första stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) som innebär att en särskild undersökning även omfattar viss förmedling, se kap. 7.1. Vi anser dock att det i grunden inte är brister i gällande lagstiftning som är anledningen till att det uppdragsarkeologiska systemet inte fullt ut fungerar på avsett sätt. Den rådande faktiska situationen beror istället på en rad andra faktorer. Dessa kan hänföras såväl till RAÄ, länsstyrelserna och övriga berörda parter som till den obalans mellan makt, ansvar och resurser som blir resultatet av det gällande systemet för urvalsförfarande m.m. Vi har pekat på att intresset av att förändra traditionella arbetssätt är varierande mellan olika länsstyrelser men även mellan exploatörer och undersökare. Vidare har vi kunnat konstatera att kompetensen varierar mellan länsstyrelserna samt att resursläget vid dessa

myndigheter generellt är ansträngt. RAÄ:s, länsstyrelsernas och övriga parters agerande beror i sin tur i vissa avseenden på otydliga och ambivalenta uttalanden från statsmakterna. Dessa uttalanden har lett till ytterligare otydligheter i RAÄ:s verkställighetsföreskrifter, allmänna råd och rekommendationer.

För att nå de förändringar av det uppdragsarkeologiska systemet, som vi anser nödvändiga, krävs insatser på flera områden. RAÄ och länsstyrelserna har härvid ett stort ansvar och kan vidta en rad åtgärder för att systemet bättre skall fungera i enlighet med samhällets och statsmakternas intentioner. En förutsättning för att åtgärderna skall få avsedd effekt är att den centrala och de regionala myndigheterna samverkar och interagerar samt att det finns tillräckligt med resurser för deras genomförande. Det är emellertid inte enbart nämnda myndigheters engagemang och medverkan som krävs för att förändra systemet i önskvärd riktning. Vi vill betona att det därutöver krävs att samtliga berörda parter fullgör sina respektive uppgifter i enlighet med gällande bestämmelser samt respekterar varandras roller.

Vi har föreslagit att RAÄ:s arkeologiska undersökningsverksamhet skall bolagiseras. Detta bidrar enligt vår bedömning till en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom området. I det följande presenterar vi våra överväganden och förslag till ytterligare åtgärder för att säkerställa att det uppdragsarkeologiska systemet fungerar i enlighet med samhällets och lagstiftarens intentioner. Med hänsyn till direktiven för utredningen har vi härvid koncentrerat oss på åtgärder som RAÄ och länsstyrelserna bör vidta. Vi redogör för dessa åtgärder i kap. 10.1. I kap. 10.2 går vi kortfattat in på betydelsen av exploatörernas och undersökarnas agerande.

10.1 Åtgärder som RAÄ och länsstyrelserna bör vidta

Som central tillsynsmyndighet skall RAÄ följa det regionala kulturmiljöarbetet och biträda länsstyrelserna i frågor som rör detta. Som tidigare angetts anser vi att RAÄ bör verka på det övergripande planet och endast i undantagsfall medverka vid länsstyrelsernas handläggning av enskilda ärenden. Det är genom övergripande åtgärder men också genom förslag till förändringar eller utveckling av det rådande systemet som RAÄ kan och bör bidra till att länsstyrelserna får en starkare och mer styrande roll

inom uppdragsarkeologin, till att konkurrensen om undersökningsuppdragen ökar osv.

Länsstyrelserna själva har ett betydande ansvar för att deras ställning inom uppdragsarkeologin blir tydligare och starkare men även för att t.ex. konkurrensen om undersökningsuppdragen ökar. Härvid är länsstyrelsernas agerande såväl på det generella planet som i det enskilda ärendet av betydelse.

10.1.1 Verkställighetsföreskrifter och allmänna råd m.m.

Allmänna utgångspunkter

För länsstyrelsernas möjligheter att fullgöra sina uppgifter är det av stor betydelse att det finns tydliga regler för hur myndigheterna skall gå tillväga inför beslut om uppdragsarkeologiska undersökningar samt för hur tillsyn över och uppföljning av uppdragsverksamheten skall bedrivas. Genom att meddela verkställighetsföreskrifter, allmänna råd och sprida goda exempel skapar RAÄ de instrument som länsstyrelserna behöver för att styra verksamheten. För att föreskrifter skall fungera på detta sätt samt bidra till en mer systematisk och likartad handläggning av uppdragsarkeologiärenden vid länsstyrelserna krävs dock att de är tydliga och aktuella. Kravet på tydlighet gäller självfallet även för allmänna råd och andra styrdokument, även om dessa inte är rättsligt bindande. Det måste självklart vara ett minimikrav att allmänna råd m.m. står i överensstämmelse med de bestämmelser som styr verksamheten.

Vi vill även lyfta fram betydelsen av att verkställighetsföreskrifter, allmänna råd m.m. omfattar samtliga moment av den sammanhängande process som en arkeologisk undersökning utgör. Detta bidrar till att sådana delar som t.ex. fyndhantering, konservering och - enligt vårt förslag - förmedling även i praktiken behandlas som integrerade delar av uppdragsarkeologin samtidigt som länsstyrelserna får ett stöd för att styra hela processen.

Kravspecifikationer och beslut

Vi har tidigare poängterat kravspecifikationernas betydelse för länsstyrelsernas möjligheter att styra de enskilda undersökningarna men även den uppdragsarkeologiska verksamheten som sådan. Det

är därför viktigt att länsstyrelserna upprättar kravspecifikationer av god kvalitet i samtliga uppdragsarkeologiska ärenden. Enligt RAÄ:s verkställighetsföreskrifter skall också kravspecifikationer upprättas i varje ärende. Samtidigt är RAÄ:s allmänna råd och rekommendationer utformade på ett sätt som ger intryck av att kravspecifikationen inte är ett obligatoriskt moment av länsstyrelsernas handläggning. Det kan inte uteslutas att den diskrepans som finns mellan föreskrifter och allmänna råd m.m. har bidragit till det förhållandet att länsstyrelserna fortfarande upprättar kravspecifikationer i begränsad omfattning (jfr redogörelsen i kap. 5.2).

Vi har vidare förstått att det råder osäkerhet kring hur detaljerade kravspecifikationer bör vara och vad det är länsstyrelserna skall styra genom dessa. Statsmakterna har betonat vikten av att länsstyrelserna inte överlämnar till institutionerna att bestämma undersökningens omfattning och ambitionsnivå. Samtidigt måste det finnas ett utrymme för de undersökande institutionerna att t.ex. formulera frågor som kan vara relevanta vid en undersökning och lämna förslag på hur frågorna skall besvaras. Vi menar att det är en uppgift för RAÄ att genom föreskrifter, allmänna råd osv. ge riktlinjer för de avvägningar länsstyrelserna skall göra i dessa avseenden och därmed bidra till en likartad handläggning över landet.

Under vårt arbete har framkommit att de olika länsstyrelsernas kravspecifikationer och beslut uppvisar stora variationer i fråga om utformning och vilka uppgifter de innehåller. Den samlade bilden är att länsstyrelsernas kravspecifikationer ofta är så summariska och allmänt hållna att det exempelvis inte går att utläsa vad myndigheterna förväntar sig i fråga om ambitionsnivå, vetenskaplig kvalitet i förhållande till kostnader eller hur de olika momenten skall viktas vid en urvalssituation. Beträffande sistnämnda förhållande kan nämnas att Länsrätten i Norrbottens län i en lagakraftvunnen dom den 3 september 2004, mål nr 1587-04, förordnade att Länsstyrelsen i Norrbottens län skulle göra om upphandlingen av arkeologisk utredning med anledning av en planerad ny järnväg på grund av att länsstyrelsen inte rangordnat eller viktat bedömningskriterierna i förfrågningsunderlaget (kravspecifikationen). Enligt länsrätten innebar de påtalade bristerna att en rättvis jämförelse av anbuden inte kunnat göras. Av utredningsarbetet framgår vidare att länsstyrelserna i sina beslut sällan redovisar sina överväganden i fråga om avvägningar mellan ambitionsnivå, kvalitet och kostnader eller motiverar sitt val av

undersökare. De påtalade bristerna i kravspecifikationer och beslut främjar inte en fungerande konkurrens. De innebär vidare att undersökare och exploatörer inte alltid förstår grunderna för länsstyrelsernas ställningstaganden och beslut. Detta ger i sin tur en sämre acceptans för länsstyrelsernas beslut och påverkar förtroendet för länsstyrelsernas sätt att fullgöra sina myndighetsuppgifter. För att länsstyrelserna skall ha en stark ställning inom uppdragsarkeologin är det viktigt att myndigheterna har övriga aktörers förtroende och inte kan sägas vara allt för beroende av andra aktörers uppfattning. Genom att RAÄ i tydliga föreskrifter anger vilka uppgifter som skall ingå i en kravspecifikation respektive ett beslut kan RAÄ ställa krav på länsstyrelserna att bli tydligare och upprätta bättre kravspecifikationer och beslut och därmed samordna handläggningen i landet. Det kan noteras att den bestämmelse i RAÄ:s föreskrifter som tar sikte på beslut om arkeologiska undersökningar innehåller en uppräkning av uppgifter, som skall ingå i ett beslut. Bestämmelsen är dock formulerad på så sätt att beslut skall innehålla uppgifterna ”om det behövs”. En sådan formulering bidrar inte till ökad klarhet.

Urvalsförfarandet

Genom verkställighetsföreskrifter, allmänna råd m.m. kan RAÄ verka för att urvalsförfarandet tillämpas i större utsträckning och därmed till att undersökningsuppdragen i större omfattning än hittills utsätts för konkurrens.

En viktig förutsättning för att konkurrens skall fungera är att aktörerna så långt som möjligt konkurrerar på lika villkor. I propositionen *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140) angav regeringen att sunda spelregler och respekt för regelverket är två fundamentala krav för att en marknad skall fungera på ett från samhälls- och konsumentsynpunkt önskvärt sätt (s. 139). Enligt regeringen finns det ett antal generella krav som spelregler måste uppfylla för att vara effektiva. Från konkurrenssynpunkt menade regeringen att det är tre aspekter som särskilt bör betonas, nämligen att spelreglerna skall vara accepterade, tydliga och förutsägbara. I fråga om att spelreglerna måste vara accepterade avsågs att de skall framstå som rimliga och rättvisa av dem som skall följa dem. Kravet på tydlighet motverkade enligt regeringen att reglerna misstolkas eller tillämpas

olika för olika aktörer. Kravet på förutsägbarhet ansågs bidra till att aktörerna kan planera långsiktigt (s. 141 f.).

Vi menar att betydelsen av att konkurrens sker på lika villkor samt att gällande bestämmelser är accepterade, tydliga och förutsägbara gör sig gällande även inom uppdragsarkeologin. I de delar RAÄ:s verkställighetsföreskrifter avser tillämpningen av urvalsförfarandet uppfyller de inte dessa krav fullt ut.

Vi har pekat på att RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd återspeglar den ambivalens som statsmakterna i förarbeten har gett uttryck för i fråga om konkurrensutsättning av de arkeologiska undersökningsuppdragen. Föreskrifterna och de allmänna råden ger således stort utrymme för länsstyrelserna att i det enskilda ärendet avstå från att tillämpa ett urvalsförfarande. Detta leder till att länsstyrelserna tillämpar bestämmelserna på olika sätt vilket i sin tur skapar en osäkerhet för undersökare och exploatörer. I linje med de uttalanden, som riksdag och regering gjort i förarbetena, värnar vidare föreskrifter och allmänna råd länsmuseernas arkeologiska undersökningsverksamhet.

För att verkställighetsföreskrifterna m.m. skall bidra till en ökad konkurrens på lika villkor om undersökningsuppdrag måste de bli tydligare i fråga om tillämpning och konkurrensneutralitet. Det generösa utrymme som idag finns för tolkningar av vilka särskilda skäl som kan åberopas för direktval är således inte tillfredsställande. Föreskrifter och allmänna råd måste vidare vara konkurrensneutrala. Det är inte lämpligt att en undersökare värnas framför övriga vilket idag är fallet i fråga om länsmuseerna.

Länsmuseerna har bl.a. till uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskap om regionens kulturarv. Det är därför naturligtvis viktigt att dessa museer har/får kunskap om samt kan använda resultaten från arkeologisk verksamhet i regionen. Vi menar dock att den regionala kunskapsuppbyggnaden inte skall garanteras genom att museernas uppdragsverksamhet särskilt värnas i verkställighetsföreskrifter m.m. Även i de fall arkeologiska undersökningar utförs av andra undersökare än ett länsmuseum kan museet inhämta kunskap om undersökningarna och deras resultat, t.ex. genom undersökningarnas avrapportering eller genom att fynd från undersökningar fördelas till museet. I den mån länsstyrelserna anser att det krävs särskild kunskap om regionala förhållanden för att kunna genomföra en arkeologisk undersökning skall länsstyrelserna ange detta i kravspecifikationen. Undersökarna får därefter redovisa hur de uppfyller detta krav i de undersök-

ningsplaner, som länsstyrelserna har att bedöma. Enbart det förhållandet att en undersökande institution inte har sitt säte i länet eller tidigare haft uppdrag i området kan emellertid generellt inte anses innebära att undersökaren saknar den kompetens som krävs.

Vi anser att den nuvarande lydelsen av verkställighetsföreskrifter och allmänna råd samt länsstyrelsernas, undersökarnas och exploatörernas inställning till konkurrens bidrar till att det är onödigt svårt för nya undersökare att göra sig gällande. Att nya undersökare/undersökande institutioner har möjlighet att etablera sig och växa har stor betydelse för att konkurrensen om undersökningsuppdragen på sikt skall kunna upprätthållas. Många delar av det traditionella näringslivet utmärks av att utbudet av konkurrerande företag är begränsat. Motsvarande förhållande känns igen från den uppdragsarkeologiska verksamheten. Inte minst är det få undersökare som kan konkurrera om de riktigt stora uppdragen. Vi menar att det finns anledning att överväga att i verkställighetsföreskrifterna sänka de gränsvärden som gäller för när urvalsförfarandet skall tillämpas. Vår bedömning är att en sådan sänkning, tillsammans med ett minskat utrymme för undantag från att tillämpa urvalsförfarandet, skulle kunna innebära en ökad användning av förfarandet. Sänkta gränsvärden skulle innebära att ett större antal undersökningar skulle ligga inom de kostnadsintervall då urvalsförfarandet normalt skall tillämpas. En ökad användning av urvalsförfarandet skulle i sin tur sannolikt stimulera etableringen av nya undersökande institutioner och utvecklingen av nu verksamma små och medelstora företag.

Tillsyn, kostnadskontroll och utvärdering

Det är av avgörande betydelse för uppdragsarkeologin att länsstyrelsernas tillsyn över och uppföljning av verksamheten motsvarar statsmakternas krav. Bland annat är detta nödvändigt för att länsstyrelserna skall kunna fullgöra sitt ansvar i fråga om de arkeologiska undersökningarnas kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. En fungerande tillsyn, uppföljning och utvärdering är vidare en förutsättning för att ett system med konkurrens skall fungera.

Regeringen angav som ett av skälen till att RAÄ bemyndigades att utfärda verkställighetsföreskrifter, att det behövs tydliga regler för hur tillsyn över och uppföljning av uppdragsverksamheten skall

bedrivas (prop. 1996/97:99 s. 22 f.). De gällande verkställighetsföreskrifterna är emellertid kortfattade i fråga om tillsyn, kostnadskontroll och utvärdering. Som vi tidigare angett framgår t.ex. vare sig av verkställighetsföreskrifterna eller de allmänna råden vilket ansvar länsstyrelserna har när det gäller att löpande följa kostnaderna i de enskilda ärendena. Med hänsyn till det ansvar länsstyrelserna har för att en undersökning genomförs på det sätt som anges i beslutet och således så kostnadseffektivt som möjligt anser vi att det är självklart att länsstyrelserna ansvarar för att det löpande görs kostnadskontroller. Länsstyrelsernas tillsyn, uppföljning och utvärdering skall emellertid inte enbart avse kostnaderna för de enskilda undersökningarna. I dessa delar måste länsstyrelsernas arbete även ta sikte på den vetenskapliga och antikvariska kvaliteten på undersökningarna. Kostnaden för en undersökning måste ställas i relation till ambitionsnivån för undersökningen samt dess resultat, jfr kap. 6.3. Länsstyrelsernas tillsyn, uppföljning och utvärdering skall vidare omfatta samtliga de delar som en arkeologisk undersökning utgör och inte enbart fältarbetsdelen. I sammanhanget kan nämnas länsstyrelsernas ansvar för att avrapporteringen av undersökningarna håller god kvalitet. Genom dessa redovisas och görs resultaten från undersökningarna tillgängliga för olika mottagare. Rapporteringen måste vara av en sådan kvalitet att den är av intresse/till nytta för mottagarna. Det är således viktigt att länsstyrelserna följer arbetet med rapporteringen och inte accepterar en rapportering som är bristfällig. I den mån rapporteringarna inte uppfyller kraven på god kvalitet måste länsstyrelserna begära kompletteringar av undersökarna.

Tydligare verkställighetsföreskrifter, allmänna råd m.m i fråga om hur tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av de olika delarna av undersökningarna skall bedrivas skulle ställa ökade krav på länsstyrelserna, ge dessa ett bättre stöd i arbetet och bidra till större överensstämmelser mellan olika länsstyrelsers tillsynsarbete. För att underlätta länsstyrelsernas arbete bör övervägas om inte krav bör ställas på att undersökare skall ha ett eget system för kvalitetskontroll för att kunna komma i fråga som uppdragstagare.

Översyn och revidering av verkställighetsföreskrifter m.m.

RAÄ meddelade föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer för uppdragsarkeologin år 1998. Någon översyn av föreskrifterna och deras tillämpning har hittills inte skett, vilket i sig är anmärkningsvärt. Vi har gett exempel på att verkställighetsföreskrifterna inte till fullo motsvarar de krav på tydlighet och klarhet som kan ställas. Vi har även i vissa avseenden gett förslag till förändringar av föreskrifterna för att dessa bättre skall överensstämma med de grundläggande utgångspunkter som vi menar skall gälla för den uppdragsarkeologiska verksamheten (jfr kap. 7). Vi anser att RAÄ bör få ett regeringsuppdrag att se över och revidera sina verkställighetsföreskrifter. Det är av största vikt att föreskrifter motsvarar det krav på tydlighet som statsmakterna efterfrågar. Dessutom är det nödvändigt att det fortlöpande sker en uppföljning och utvärdering av de reviderade föreskrifterna. RAÄ bör vidare ta initiativ till en översyn, modernisering och revidering av de allmänna råden till verkställighetsföreskrifterna och av övriga styrdokument för området. Genom dessa dokument har RAÄ stora möjligheter att verka för en enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser.

Länsstyrelsernas tillämpning av gällande bestämmelser

De bestämmelser som i första hand gäller vid länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden finns i KML, förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m och RAÄ:s verkställighetsföreskrifter. Därutöver krävs emellertid naturligtvis också att länsstyrelserna verkligen följer de gällande bestämmelserna.

Vi har i kap. 5 konstaterat att ett stort antal länsstyrelser i fråga om bl.a. tillämpningen av kravspecifikationer, kostnadskontroll och utvärdering inte fullgör det som RAÄ föreskriver i dessa avseenden. Det förhållandet att länsstyrelser inte alltid tillfredsställande fullgör sina skyldigheter enligt gällande bestämmelser har flera orsaker. Många länsstyrelser har knappa resurser vilket påverkar deras möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Det finns emellertid även andra orsaker bl.a. otillräcklig kompetens samt traditionella inställningar och attityder hos länsstyrelsernas handläggare. Det är angeläget att länsstyrelserna genom t.ex.

utbildnings- och informationsinsatser ser till att berörd personal är insatt i regelverket och medveten om sin skyldighet att tillämpa detta. Genom prioriteringar inom länsstyrelserna har myndigheterna vidare möjligheter att sätta fokus på de delar av uppdragsarkeologin, som är av särskild betydelse för att denna verksamhet skall fungera i enlighet med statsmakternas intentioner. Vi menar t.ex. att det fördjupade tillsynsuppdrag länsstyrelserna fick i 2003 års regleringsbrev borde fått större effekter på länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden än vad som varit fallet (jfr kap. 5.4 *Länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter*). Vi återkommer i kap. 12 till frågan om länsstyrelsernas behov av ytterligare resurser. Vi vill dock i detta sammanhang peka på att om länsstyrelserna t.ex. regelmässigt upprättar kravspecifikationer samt i större utsträckning använder urvalsförfarandet och utövar tillsyn sker en kontinuerlig kunskapsåterföring till myndigheterna. Den ökade arbetsinsats det innebär att tillämpa bestämmelserna fullt ut torde således i en förlängning leda såväl till ökad kompetens hos den egna personalen som till en viss effektivisering.

Länsstyrelsernas tillämpning av gällande bestämmelser är även beroende av inställningar och attityder hos myndigheterna och deras personal. Den uppdragsarkeologiska verksamheten är i vissa avseenden mycket traditionsbunden. Vårt arbete visar att rollfördelningen och aktörernas sätt att fullgöra sina uppgifter i stor utsträckning följer invanda mönster. Det är svårt att förändra traditionella inställningar och attityder. Samtidigt är vår bedömning att det krävs attitydförändringar för att komma till rätta med flera problem inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Bland annat gäller detta för att nå en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom verksamheten, stärka länsstyrelsernas ställning samt för att skapa förutsättningar för bättre konkurrens. Att inställningar och attityder hos uppdragsarkeologins olika aktörer ifrågasätts och diskuteras samt vid behov förändras är således viktigt. Detta kräver ett starkt ledarskap och en prioritering av frågorna inom länsstyrelserna samt en tydligare roll för RAÄ. Hos sektorn måste det även finnas en acceptans för att det är en uppgift för RAÄ att styra, stödja och samordna verksamheten. Länsstyrelserna har ett stort ansvar när det gäller att arbeta med inställningar och attityder hos myndigheterna och deras personal. Vi återkommer till detta i kap. 10.1.5 om utbildnings- och informationsinsatser.

10.1.2 Regionala kunskapsunderlag och kunskapssammanställningar på det nationella planet

Den avvägning som länsstyrelserna skall gör mellan vetenskaplig ambitionsnivå och undersökningskostnad ställer stora krav på myndigheternas kompetens. En arkeologisk undersökning skall dessutom ge ökade kunskaper om olika historiska förhållande och inte enbart vara ett konstaterande av redan kända fakta. För att kunna ange undersökningens inriktning och ambitionsnivå krävs således att kravställaren, dvs. länsstyrelsen, är bekant med och följer det rådande kunskaps- och forskningsläget.

Det finns idag inget register över samtliga utförda undersökningar, varken för regioner/län eller nationellt, och deras resultat. Det görs inte heller systematiska kunskapssammanställningar eller kunskapsöversikter. I den mån sådana överhuvudtaget kommer till stånd har vi fått uppfattningen att det vanligen sker på initiativ av någon undersökare. Det är således svårt att få en uppfattning om det aktuella kunskapsläget när det gäller arkeologi. Vår bedömning är att det finns behov av en form av regionala kunskapsunderlag på det arkeologiska området. Ett sådant kunskapsunderlag kan vara till god hjälp för länsstyrelsen i dess handläggning av uppdragsarkeologiärenden. Underlaget skulle således bl.a. sammanfatta kunskaps- och forskningsläget i regionen samt ange vilken inriktning som arkeologin och uppdragsarkeologin i regionen bör ha. Eftersom arkeologiska förhållanden inte följer länsgränserna menar vi att det bör vara de arkeologiska förhållandena som är styrande för vilket geografiskt område som kunskapsunderlagen avser. När förhållandena så kräver är det därför lämpligt att länsstyrelser samarbetar vid upprättande av underlagen. Ett kunskapsunderlag skulle därmed kunna omfatta hela eller delar av ett eller flera län. Det är naturligt att de kulturmiljövårdsprogram och andra kunskapsunderlag som finns inom regionen beaktas, något som är viktigt inte minst mot bakgrund av att uppdragsarkeologin är en del i ett större sammanhang i samhällsplaneringen, samhällsbyggnaden och den hållbara utvecklingen inom regionen.

Ett upprättande av kunskapsunderlag bör ta relativt begränsade resurser i anspråk samtidigt som de skulle vara ett viktigt stöd för länsstyrelserna såväl i rutinärenden som i mer omfattande och komplicerade ärenden. De regionala kunskapsunderlagen skulle tjäna som utgångspunkt för länsstyrelsernas handläggning av de

enskilda ärendena och bl.a. vara ett hjälpmedel vid upprättande av kravspecifikationer. Detta kan bidra till en ökad tydlighet i länsstyrelsernas handläggning och skapa bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar. För att kunskapsunderlagen skall få önskvärd betydelse krävs dock att de håller god kvalitet och accepteras av kulturmiljösektorn och övriga aktörer med anknytning till uppdragsarkeologi och arkeologi. En förutsättning för detta är att underlagen tas fram i samråd med berörda aktörer i området, dvs. länsstyrelser, museer, undersökare, universitet/ högskolor osv. Med hänsyn till RAÄ:s övergripande ansvar för verksamheten bör även denna myndighet följa upprättandet av kunskapsunderlagen. Det innebär inte att RAÄ skall leda arbetet, bestämma disposition, innehållet eller annat i kunskapsunderlagen. RAÄ har möjligheter att stödja länsstyrelserna samt verka samordnande bl.a. genom att lyfta fram ”goda exempel” från olika länsstyrelser. Att RAÄ följer upprättandet av kunskapsunderlagen kan även vara en förutsättning för att myndigheten skall kunna ha en aktuell nationell överblick över den uppdragsarkeologiska verksamheten.

Kunskapsunderlagen måste hållas aktuella och därför regelbundet ses över och revideras. Även revideringen av underlagen måste ske i samråd med berörda parter. Länsstyrelserna bör även utvärdera systemet med regionala kunskapsunderlag sedan detta varit i bruk en tid. Ansvaret för att ta fram de regionala kunskapsunderlagen och det fortsatta arbetet med dessa bör vila på kulturmiljösektorns regionala statliga organisation, dvs. länsstyrelserna, i nära samråd med övriga berörda aktörer.

Vid sidan av regionala kunskapsunderlag finns det behov av att på det nationella planet ta fram synteser och kunskapssammanställningar. Dessa skulle ge en nationell överblick och vara ett stöd för länsstyrelserna i deras handläggning. Enligt vår mening är det en naturlig uppgift för RAÄ att inom ramen för myndighetens ansvar för kunskapsuppbyggnad svara för sådana nationella överblickar.

10.1.3 RAÄ:s uppföljningar och utvärderingar

Att RAÄ regelbundet gör uppföljningar/utvärderingar av länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden är en viktig del av ämbetets överinseende. Genom dessa insatser kan

RAÄ följa hur uppdragsarkeologin i olika avseenden utvecklas på regional respektive nationell nivå och verka för en enhetlig hantering av ärenden. RAÄ kan lyfta fram ”goda exempel” och härigenom verka för förändringar i länsstyrelsernas sätt att fullgöra sina uppgifter inom området. För att insatserna skall ha avsedd verkan krävs dock att de omfattar djupare analyser och konkreta åtgärdsförslag. Det är vidare av stor betydelse att RAÄ följer upp uppföljningarna/utvärderingarna med direkta diskussioner med länsstyrelserna, inklusive länsledningarna, och med nödvändiga utbildningsinsatser för dessa myndigheter.

Sedan år 1998 har RAÄ gjort fyra uppföljningar/utvärderingar av länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden. Vår uppfattning är att de analyser och åtgärdsförslag som RAÄ därvid har presenterat inte har varit tillräckligt ingående eller omfattande. RAÄ har vidare varit försiktig i sin kritik av länsstyrelserna även i de fall deras handläggning har uppvisat brister av betydelse. RAÄ:s uppföljningar/utvärderingar har vidare inte följts upp med särskilda riktade utbildningsinsatser, ändringar av föreskrifter eller liknande. För den uppdragsarkeologiska verksamheten är det viktigt att det även på nationell nivå finns fasta och ändamålsenliga former för uppföljning och utvärdering. Vi menar därför att RAÄ bör utveckla sitt arbete med uppföljningar och utvärderingar. Enligt vår mening är inrättandet av en särskild uppföljningsenhet under Kulturmiljöavdelningen ett steg i rätt riktning.

10.1.4 RAÄ:s och länsstyrelsernas utbildnings- och informationsinsatser m.m.

RAÄ har en viktig roll vad gäller utbildningsinsatser. Således bör exempelvis en revidering av RAÄ:s verkställighetsföreskrifter följas av sådana insatser. Även ett system med regionala kunskapsunderlag enligt vårt förslag kommer att kräva att det anordnas utbildningar och ges information till framför allt länsstyrelserna. Från länsstyrelsehåll har poängterats betydelsen av utbildningsinsatser, såväl interna som externa.

Flertalet av de problem som vi har uppmärksammat inom uppdragsarkeologin påtalades redan av HUR-utredningen i början av 1990-talet. Såväl RAÄ:s uppföljningar av länsstyrelsernas handläggning som vår kartläggning visar att den lagändring av KML som trädde i kraft år 1997 och RAÄ:s verkställighetsföreskrifter

endast har inneburit begränsade förändringar i fråga om länsstyrelsernas faktiska handläggning av uppdragsarkeologiärenden och hur den uppdragsarkeologiska verksamheten fungerar i praktiken. Detta beror till stor del på den inställning som uppdragsarkeologins olika aktörer har till förändringar av bl.a. traditionella arbetssätt och ansvarsuppgifter. Vissa länsstyrelser har ett begränsat intresse av att ändra inarbetade arbetssätt även när gällande bestämmelser kräver det. Särskilt märkbart har det varit i fråga om länsstyrelsernas inställning till RAÄ:s tydliga krav på användande av kravspecifikationer samt till användande av urvalsförfarandet vid val av undersökare. Att svara för utbildnings- och informationsinsatser kan vara en väg för RAÄ och länsstyrelserna att få upp traditionella arbetssätt och värderingar till diskussion, att lyfta fram ”goda exempel” från olika länsstyrelser och således i förekommande fall få en utveckling och en förändring till stånd.

Vi menar alltså att RAÄ i större omfattning än för närvarande bör ta initiativ till utbildnings- och informationsinsatser riktade till i första hand länsstyrelserna men även till andra aktörer. Detta kan ske exempelvis genom framtagande av informationsmaterial samt genomförande av kurser, seminarier och konferenser på olika nivåer.

Därutöver krävs emellertid självfallet också att de enskilda länsstyrelserna och de nätverk som finns på länsstyrelsenivå arbetar med attitydfrågor. I den mån traditionella inställningar och arbetssätt inte står i överensstämmelse med hur uppdragsarkeologiärenden enligt gällande bestämmelser skall hanteras måste länsstyrelserna vidta åtgärder för att få en förändring till stånd. Vi har full förståelse för att det i en situation där det råder tids- och/eller resursbrist för den enskilde handläggaren vid länsstyrelserna kan framstå som mest rationellt att ”göra som man alltid gjort” eller som ”kårandan” förutsätter. Det är därför viktigt att länsstyrelsen som myndighet driver på och stöttar den egna personalen i det nödvändiga förändringsarbete som krävs. De åtgärder som en länsstyrelse bör vidta i detta avseende måste naturligtvis anpassas till förhållandena på den enskilda länsstyrelsen.

10.1.5 Länsstyrelsernas ansvar för den egna kompetensen

Allmänna utgångspunkter

Länsstyrelserna måste självfallet ha tillgång till den kompetens som deras uppgifter kräver. Vid beslut om en arkeologisk undersökning skall länsstyrelsen beakta statens och det allmännas intressen samt exploatörens intresse av att undersökningen är av vetenskapligt och antikvariskt god kvalitet och att den genomförs till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Länsstyrelserna måste således inte enbart ha sedvanlig myndighetskompetens utan även ha tillgång till vetenskapliga och antikvariska kunskaper. När en arkeologisk undersökning avser en mer sammansatt typ av fornlämning finns det vanligen flera möjliga inriktningar för undersökningen och det kan vara förenat med stora svårigheter att bestämma en rimlig ambitionsnivå för undersökningen. Arkeologin har under senare år dessutom blivit allt mer specialiserad. För att bedöma om en undersökning kan bidra till ökad kunskap krävs vidare kännedom om kunskapsläget på såväl det regionala som det nationella planet samt kunskaper om utvecklingstendenser på dessa nivåer. De avvägningar och bedömningar som länsstyrelserna skall göra vid beslut om ingrepp i fornlämningar och arkeologiska undersökningar ställer således stora krav på länsstyrelserna. Samtidigt är det vare sig möjligt eller rimligt att länsstyrelsens egen personal skall upprätthålla en vetenskaplig kompetens som omfattar samtliga arkeologiska perioder och frågeställningar, skilda teoribildningar osv. Däremot är det rimligt att kräva att länsstyrelserna har en god beställarkompetens. Detta kan beskrivas så att länsstyrelserna behöver ha en grundkompetens inom olika områden, t.ex. viss vetenskaplig, antikvarisk, juridisk och ekonomisk kompetens. Vi bedömer att det krävs att länsstyrelserna har en god beställarkompetens såväl för att ett system med konkurrens om undersökningsuppdragen skall fungera som för att bolagiseringen av den statliga arkeologiska undersökningsverksamheten skall bli framgångsrik. Det kan noteras att beställarkompetens hos myndigheten/beställarsidan också är ett av de kriterier som Statskontoret – vid sidan av de av riksdag och regering angivna bolagiseringskriterierna – har ställt upp för att en statlig verksamhet skall anses lämplig att bolagisera.

I den mån länsstyrelserna inte har god beställarkompetens måste de införskaffa denna. På samma sätt är det den enskilda länsstyrelsens ansvar att, när handläggningen av ett ärende kräver ytterligare eller fördjupad kompetens, inhämta sådana kunskaper t.ex. genom specialisttjänster och/eller nyttjade av den samlade kompetensen inom länsstyrelsen.

Nyttjande av länsstyrelsernas samlade kompetens

Länsstyrelserna har vid sidan av kulturmiljön uppgifter inom en rad olika samhällsfunktioner. Myndigheterna ställs således även i andra sammanhang inför frågor hänförliga till exempelvis konkurrenslagstiftning och tillämpning av anbudsförfarande. Inom myndigheterna finns alltså ett brett spektrum av olika kompetenser bl.a. inom samhällsplanering och juridik. Den bild vi har fått är dock att många länsstyrelser ser uppdragsarkeologin som något enbart för myndighetens kulturmiljöfunktion och inte som en del av dess samlade verksamhet. Vi anser att länsstyrelserna kan bidra till att stärka sin kompetens och därmed sin roll inom uppdragsarkeologin genom att i större utsträckning än idag använda sig av myndigheternas samlade kompetens vid handläggningen av uppdragsarkeologiärenden. Länsstyrelserna bör därför verka för att den kunskap som finns inom den enskilda länsstyrelsen i dess helhet utnyttjas bättre inom uppdragsarkeologin. Förutom att detta höjer kompetensen vid handläggningen av det enskilda ärendet bidrar det även till att öka kunskapen om och förankra kulturmiljöfrågor inom den samlade myndigheten.

Komplettering av länsstyrelsernas kompetens med kunskap utifrån

I den mån länsstyrelsernas handläggning av ett uppdragsarkeologiärende kräver kunskaper som inte finns inom den aktuella myndigheten, anser vi att det är en uppgift för länsstyrelsen att skaffa sådan kunskap från annat håll.

Den enkät som Riksdagens revisorer gjorde bland länsstyrelserna under våren 2002 visade att länsstyrelserna endast i begränsad omfattning vände sig till någon utomstående för att få råd vid utformningen av kravspecifikationen. Vi har enbart haft kontakt med en handfull länsstyrelser och kan inte utifrån dessa kontakter

dra några slutsatser i fråga om länsstyrelsernas samråd med ”utomstående”. Det intryck vi har fått är dock att det inte är vanligt att länsstyrelser vänder sig till exempelvis universitet/ högskolor för råd. Vi kan även konstatera att det finns länsstyrelser som anser sig ha stort behov av experthjälp i olika delar av sin handläggning av uppdragsarkeologiärenden men som trots detta inte vänder sig till andra institutioner för råd. Det finns därför anledning att betona länsstyrelsernas eget ansvar för att inhämta de kunskaper som handläggningen av det enskilda ärendet kräver, vilket kan innebära att den enskilda länsstyrelsen måste vända sig utanför den regionala organisationen. En väg att inhämta kunskaper är genom att etablera kontakter med t.ex. universitet/ högskolor samt statliga, regionala och kommunala museer. Vår bedömning är således att länsstyrelserna gemensamt bör ta initiativ till närmare kontakter med landets arkeologiska institutioner. En annan väg är att bygga upp regionala nätverk, vilket vi går närmare in på i följande avsnitt.

10.1.6 Verksamhetsrelaterade nätverk på olika nivåer

Länsstyrelserna måste ha möjlighet att vid handläggning av de enskilda ärendena vid behov komplettera den egna kompetensen med kunskaper ”utifrån”. Som vi tidigare angett anser vi att RAÄ inte annat än i undantagsfall skall ha rollen av samrådspart till länsstyrelsen i ett enskilt ärende (jfr 1 § förordningen 1988:1188 om kulturminnen m.m.). Antalet uppdragsarkeologiärenden är högst varierande mellan landets olika länsstyrelser. Antalet kan även variera högst väsentligt vid samma länsstyrelse från ett år till ett annat. De bedömningar som länsstyrelserna har att göra i ett ärende skall vidare utgå från den specifika fornlämning, som berörs av den aktuella exploateringen. De vetenskapliga och antikvariska kunskaper som krävs för att göra dessa bedömningar varierar således från ärende till ärende. De beskrivna förhållandena gör att vi anser att det inte är lämpligt att bygga upp fasta referensgrupper som skall fungera som stöd för länsstyrelserna. Det finns en uppenbar risk att ett sådant system skulle medföra kostnader som inte står i rimlig proportion till länsstyrelsernas behov av stöd samt att den kompetens som gruppen besitter inte motsvarar länsstyrelsernas aktuella behov. En mer fördelaktig lösning såväl kunskapsmässigt som ekonomiskt är att det byggs upp

verksamhetsrelaterade nätverk på olika nivåer. Vid behov har den enskilda länsstyrelsen därvid en bredare krets av personer att inhämta synpunkter från. Inom nätverken bör finnas representanter från bl.a. länsstyrelserna, Statens historiska museer (SHMM) regionala museer/länsmuseer och universitet/högskolor. Det är även möjligt att tänka sig att representanter från större exploatörer skulle finnas representerade. Dessa skulle t.ex. kunna bistå länsstyrelserna vid frågor som gäller tillämpningen av urvalsförfarandet. En medverkan från exploatörshåll torde även bidra till en ökad förståelse och acceptans för uppdragsarkeologin och det betalningsansvar som åvilar exploatörerna. Att exploatörerna finns representerade i grupperna är därför positivt även ur förankringssynpunkt. Vilka aktörer som skall ingå i respektive nätverk är bl.a. beroende av på vilken nivå dessa skall vara verksamma.

Redan idag finns det länsstyrelser som ingår i nätverk. Exempelvis har länsstyrelserna i de södra länen och i Mälardalregionen bildat interregionala kontaktnät för bl.a. erfarenhetsutbyte. Såvitt vi erfar fungerar dessa närverk bra och är ett stöd för berörda länsstyrelser. Vi anser att länsstyrelserna generellt bör ta initiativ till bildandet av regionala verksamhetsrelaterade nätverk med uppgift att fungera som stöd för länsstyrelserna.

Det är inte möjligt för oss att i detalj ange vilka regionala nätverk som bör bildas, hur dessa skall organiseras och arbeta. Detta blir ytterst en fråga för de enskilda länsstyrelserna. Vi vill dock peka på några förhållanden som vi anser är viktiga för att nätverken skall fylla uppgiften att vara stöd för länsstyrelserna vid deras handläggning av uppdragsarkeologiärenden.

Regionala nätverk bör kunna omfatta aktörer från såväl ett som flera län. Nätverk där enbart länsstyrelser ingår skapar kanaler för erfarenhets- och kunskapsutbyte och är värdefulla för myndigheterna. Vi vill dock betona vikten av att länsstyrelserna även samverkar med andra parter. Genom att bilda nätverk med en bred representation får länsstyrelserna tillgång till expertkunskaper som krävs för att fullgöra myndigheternas uppgifter inom uppdragsarkeologin men som vanligtvis inte finns inom länsstyrelserna. Det är viktigt att dessa nätverk omfattar kompetens från samtliga delar av uppdragsarkeologin. Således bör inte enbart arkeologisk kompetens finnas representerad utan även kompetens i fråga om t.ex. juridik, fyndhantering, konservering och förmedling.

Det sistnämna ingår enligt vår uppfattning till viss del i uppdragsarkeologin.

Nätverken bör fungera som bollplank åt länsstyrelserna Beroende på vilken fråga som är aktuell och vilken kompetens som efterfrågas kan länsstyrelserna vända sig till hela eller delar av nätverket. Länsstyrelserna får inte agera på ett sådant sätt att deras opartiskhet kan komma att ifrågasättas. När t.ex. ett regionalt museum, som ingår i nätverket, konkurrerar med andra undersökare om aktuellt uppdrag skall berörd länsstyrelse givetvis inte samråda med detta museum. Motsvarande gäller när fynden från den aktuella undersökningen kan komma att konserveras hos en aktör, som ingår i nätverket. Det finns även universitet/ högskolor som har sådana anknytningar till t.ex. undersökare att det i vissa fall kan tänkas vara olämpligt att länsstyrelsen vänder sig till detta universitet/denna högskola för råd.

Vi bedömer att det förutom regionala nätverk även bör finnas verksamhetsrelaterade nätverk på nationell nivå och att det bör vara RAÄ som tar initiativ och bjuder in till sådana.

10.2 Exploatörernas och undersökarnas inställning och agerande

Av avgörande betydelse för att det uppdragsarkeologiska systemet skall fungera på bästa sätt är att samtliga berörda parter respekterar regelverkat och varandras roller. Det är länsstyrelserna som anger ramarna för de arkeologiska undersökningarna, något som undersökare och exploatörer har att rätta sig efter.

Vi vill särskilt fästa uppmärksamhet på betydelsen inte bara av länsstyrelsernas utan även exploatörernas och undersökarnas agerande för att få till stånd en ökad och fungerande konkurrens om undersökningsuppdragen. Även bland sistnämnda parter har traditionella inställningar och arbetssätt stor betydelse för agerandet. Även undersökare och exploatörer har således skäl att arbeta med attitydfrågor m.m.

Det har påtalats att det förekommer att de stora statliga exploatörerna på grund av tidsskäl föredrar att undersökare utses genom direktval. Stora väg-, järnvägs- och andra byggprojekt planeras vanligtvis under flera år. Bland annat genom att exploatörerna i samverkan med myndigheterna tidigt i planeringsprocessen uppmärksammar arkeologiska intressen menar vi att det

måste vara möjligt med en sådan planering att ett urvalsförfarande inför eventuella beslut om arkeologiska undersökningar inte försenar själva arbetsföretaget. Vi har i kap. 6.3 pekat på länsstyrelsernas ansvar för att arkeologiska intressen tas tillvara vid samhällsplanering och planering av markexploateringar. Vägverket och Banverket har förklarat att urvalsförfarandet bör användas i större utsträckning eftersom detta på sikt främjar såväl kostnadsbilden som kvaliteten. Det är viktigt att dessa myndigheter verkar för att denna inställning når ut till berörda personer i de egna organisationerna.

Även undersökarna har ett ansvar för att undersökningsuppdragen i större utsträckning utsätts för konkurrens. Det finns all anledning att poängtera vikten av att de undersökande institutionerna respekterar konkurrenslagstiftningen och undviker sådana samarbeten som innebär att konkurrensen sätts ur spel. Det har förekommit att undersökare, bl.a. RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV), har samverkat med andra undersökare och att detta haft negativa konsekvenser för konkurrenssituationen. Vi menar att den framtida statliga undersökningsverksamheten måste anses ha ett särskilt ansvar när det gäller att främja konkurrenssituationen på området. Som vi redovisat i kap. 8.5 är det också vår uppfattning att det framtida statliga arkeologiska undersökningsbolaget inom sitt verksamhetsområde skall verka för en sund och fungerande konkurrens och prisbildning.

För ett system med urvalsförfarande och konkurrens är det vidare viktigt att de undersökande institutionerna bär sina egna kostnader samt att det inte förekommer underprissättning till följd av subventionering.

11 Samarbete med universitet och högskolor samt auktorisation av arkeologer

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden i fråga om dels den uppdragsarkeologiska verksamhetens utbyte och samarbete med universitet/högskolor, dels införandet av ett system med auktorisation eller liknande av arkeologer.

11.1 Samarbete och utbyte mellan uppdragsarkeologi och arkeologi vid universitet och högskolor

Våra bedömningar: Uppdragsarkeologin är en del i en framåtsyftande forskningsprocess. Bland annat ett nytt vetenskapligt synsätt inom uppdragsarkeologin har bidragit till att utbytet mellan denna arkeologi och arkeologin vid universitet och högskolor har ökat sedan mitten av 1990-talet. Förhållandena varierar dock i olika delar av landet och är till stor del beroende av enskilda personers intressen och kontaktnät.

Kontakterna och utbytet mellan uppdragsarkeologin och verksamheten vid universitet och högskolor bör öka ytterligare. Härigenom berikas de båda verksamheterna samtidigt som det skapas förutsättningar för ökad användning av uppdragsarkeologins resultat och för att uppdragsarkeologin lever upp till sina syften.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Statens historiska museer och länsstyrelserna bör genom olika åtgärder verka för ökade kontakter och ett ökat utbyte mellan uppdragsarkeologin och arkeologin vid universitet och högskolor. De sistnämnda har i sin tur ett ansvar för att i den egna verksamheten ta till vara de möjligheter som uppdragsarkeologin ger.

I kap. 10 behandlar vi åtgärder som RAÄ och länsstyrelserna bör vidta för att få till stånd en ökad samverkan.

Statsmakterna har framfört önskemål om att universitet och högskolor aktivt skall medverka i uppdragsarkeologin och pekat på vikten av att vetenskapliga frågeställningar finns med redan i ett tidigt planeringsskede. Uppdragsarkeologin skall vara del i en framåtsyftande forskningsprocess.[1] Riksdagen har betonat att bl.a. universitetsforskningen måste få ett sådant inflytande över uppdragsarkeologin som främjar utbildningen vid universitet och högskolor och den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden.[2] Som vi tidigare angett är en del av uppdragsarkeologins syfte att dess resultat skall komma till användning i forskningen.

Av en avrapportering som Riksantikvarieämbetet (RAÄ) gjorde till regeringen år 1995 framgår att samspelet mellan uppdragsarkeologi och arkeologi vid universitet och högskolor dittills hade varit mycket dåligt. Den akademiska forskningen var till liten del baserad på uppdragsarkeologins resultat eller dess källmaterial. Således framgick bl.a. av en genomgång som RAÄ hade gjort av samtliga doktorsavhandlingar i arkeologi och medeltidsarkeologi åren 1964-1993 att endast ungefär 18 procent av avhandlingarna till väsentlig del var grundade på uppdragsarkeologiskt material.[3]

I Riksdagens revisorers förslag till riksdagen (2002/2003:RR11) framhöll revisorerna som en förklaring till att en aktiv medverkan från universitet och högskolor inte kommit till stånd inom uppdragsarkeologin att universitet och högskolor inte finns med i organisationen för uppdragsarkeologi. För att komma till rätta med problemet föreslog revisorerna att regeringen skulle tillsätta en utredning för att utforma en beställarorganisation för uppdragsarkeologi där forskare från universitet och högskolor regelmässigt ingick.

Såvitt vi erfar har någon genomgång av doktorsavhandlingar motsvarande den RAÄ gjorde i mitten av 1990-talet inte genomförts därefter. Den bild vi har fått efter kontakter med universitet och högskolor är emellertid att andelen akademiska avhandlingar som under de senaste fem åren helt eller delvis har baserats på uppdragsarkeologiskt källmaterial är högre och vid vissa universitet betydligt högre än den siffra som RAÄ kom fram till vid sin genomgång. Vår uppfattning är att den betoning som sedan 1990-talets första hälft har varit på uppdragsarkeologins veten-

[1] Prop. 1993/94:177 s. 146 f.
[2] Prop. 1993/94:177 s. 146 f., 1993/94UbU12 s. 45 samt rskr. 1993/94:399.
[3] RAÄ (1995); *Svensk uppdragsarkeologi, del A: Program för uppföljning* och *del B: Översikt och diskussion*.

skaplighet och dess ansvar för att göra vetenskapliga överväganden och tolkningar har medfört ett närmande mellan företrädare för olika intressen inom uppdragsarkeologin och företrädare för universitet och högskolor. Förhållandena varierar dock i olika delar av landet och är till stor del beroende av enskilda personers intressen och kontaktnät.

Som vi tidigare angett är den uppfattning vi har fått att det generellt sett är ovanligt att länsstyrelser vänder sig till universitet/högskolor för råd under handläggningen av uppdragsarkeologiärenden. Även i övrigt tycks kontakterna mellan länsstyrelser och universitet/högskolor vara begränsade inom uppdragsarkeologisk verksamhet. Vid exempelvis Umeå universitet förekommer dock personal från länsstyrelser som föreläsare. Universitet/högskolor medverkar i vissa fall i uppdragsarkeologiska undersökningar eller deltar på annat sätt i den uppdragsarkeologiska verksamheten genom samarbeten och utbyten med olika undersökare och med museer i den verksamhet dessa bedriver vid sidan av undersökningsverksamheten. Som exempel på detta kan nämnas att den arkeologiska institutionen vid Lunds universitet på olika sätt samarbetar med Malmö kulturmiljö och enheten UV Syd inom RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV). Den arkeologiska institutionen vid Göteborgs universitet har i sin tur olika typer av samarbeten med UV Väst. Samarbetet har bl.a. avsett fältkurser och seminarieserier. Hos undersökarna finns vidare totalt sett en stor andel arkeologer som har disputerat eller som är antagna som doktorander vid något universitet. Detta bidrar också till att det sker ett relativt stort utbyte mellan uppdragsarkeologin och arkeologin vid universitet och högskolor. Vid vissa universitet och högskolor har emellertid utbildning och forskning en sådan inriktning att de endast i begränsad omfattning efterfrågar uppdragsarkeologiskt material eller resultat.

Vi vill påstå att utbytet mellan uppdragsarkeologin och arkeologin vid universitet/högskolor totalt sett har ökat sedan slutet av 1990-talet. Vår bedömning är att uppdragsarkeologin idag är en del i en framåtsyftande forskningsprocess inte minst till följd av det genomslag som ett vetenskapligt synsätt har haft inom verksamheten. Det finns dock all anledning att ytterligare öka kontakterna och utbytet mellan den uppdragsarkeologiska verksamheten och universiteten/högskolorna. Detta är berikande för uppdragsarkeologin och för museernas verksamhet men även för verksamheten vid universitet/högskolor. En samverkan med

universitet/högskolor innebär att uppdragsarkeologins resultat tas in i nya och bredare sammanhang såväl regionalt som nationellt och internationellt. Samtidigt bidrar det till att uppdragsarkeologin lever upp till sina syften. RAÄ, länsstyrelserna, museerna, undersökarna och universiteten/högskolorna har stora möjligheter att verka för ökade kontakter mellan uppdragsarkeologin och universiteten/högskolorna. När det gäller möjligheterna till samarbete och utbyte mellan uppdragsarkeologin och universitet och högskolor bör dock särskilt två förhållanden uppmärksammas.

För det första vill vi åter framhålla betydelsen av att universitet och högskolor kan meddela och producera fri och kritisk kunskap samt bedriva fri, icke styrd forskning. Inriktningen på olika läroanstalter måste därför kunna variera. För det andra bedrivs verksamheten inom uppdragsarkeologin och vid universitet/högskolor under helt skilda förutsättningar. Det är närmast fråga om två olika system som har praktiska svårigheter att mötas. Uppdragsarkeologin har totalt sett tillgång till omfattande resurser och omsätter snabbt arkeologiska undersökningar i kunskap om det förflutna. Vid universiteten är däremot forskningsanslagen begränsade och det kan gå flera år från ansökan om forskningsmedel till dess sådana beviljas. Universitetsforskningen saknar således möjligheter att direkt ta till vara all den resultatredovisning som uppdragsarkeologin producerar, vilket i sig inte heller torde vara nödvändigt. Det är givetvis inte positivt för tillvaratagandet av uppdragsarkeologins material eller för acceptansen för verksamheten att det tar lång tid innan resultaten från undersökningarna kommer till användning eller att endast en liten del av resultaten används. I sammanhanget bör även uppmärksammas att den nuvarande forskarutbildningen skall avslutas på fyra år. Vi har förstått att denna tidsbegränsning innebär svårigheter att inom utbildningen t.ex. delta i fältarbete hänförligt till uppdragsarkeologiska undersökningar, något som tidigare var möjligt.

Vi bedömer att det är svårt att finansiera en beställarorganisation för uppdragsarkeologi där forskare från universitet och högskolor regelmässigt ingår. Vi ifrågasätter också om det är ändamålsenligt att universitet/högskolor regelmässigt skall medverka och ge stöd vid länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden. Länsstyrelserna skall styra de enskilda undersökningarna och skall därvid inte enbart se till den vetenskapliga kvaliteten hos dessa utan även till exempelvis deras kostnadseffektivitet. Behovet av

vetenskaplig spetskompetens torde vidare variera i olika ärenden. Vi anser därför att universitet/högskolor inte regelmässigt skall vara en del av beställarorganisation.

Vi har framhållit RAÄ:s betydelse när det gäller att bidra till att resultaten från den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten utnyttjas inom andra delar av samhället. Att RAÄ men även Statens historiska museer på ett övergripande plan har kontakter med universitet och högskolor är således av betydelse för att samarbetet och utbytet mellan dessa och den uppdragsarkeologiska verksamheten skall öka ytterligare. Vi bedömer vidare att flera av de åtgärder som vi har föreslagit i kap. 10 kommer att leda till detta. Åtgärderna innebär såväl att universiteten/högskolorna finns med redan i början av den uppdragsarkeologiska processen som att det skapas förutsättningar för att uppdragsarkeologins resultat uppmärksammas ytterligare av universitet/högskolor. Universitet/ högskolor bör således delta i framtagandet av de regionala kunskapsunderlag som vi föreslår skall upprättas. Härigenom kommer universitet/högskolor i ett tidigt skede att få ett inflytande vad gäller uppdragsarkeologin och dess inriktning. Även de ökade krav vi ställer på länsstyrelsernas arbete i fråga om tillsyn, uppföljning och utvärdering torde bidra till att ytterligare säkerställa den vetenskapliga kvaliteten på de uppdragsarkeologiska undersökningarna och därmed öka förutsättningarna för att resultaten från dessa efterfrågas av universitet/högskolor. Vi har vidare framhållit betydelsen av att det finns verksamhetsrelaterade nätverk på olika nivåer. Genom dessa kommer företrädare för universitet/högskolor bl.a. att kunna bidra med synpunkter av intresse för det enskilda ärendet.

Universitet och högskolor har i sin tur ett ansvar för att ta till vara de möjligheter som uppdragsarkeologin erbjuder. Förutom åtgärder från RAÄ:s och länsstyrelsernas sida krävs också givetvis att även universitet och högskolor tar initiativ till kontakter med den uppdragsarkeologiska verksamheten och ser positivt på att använda denna verksamhet och dess resultat som en resurs i den egna verksamheten. Universiteten/högskolorna kan bidra till ökade kontakter genom att t.ex. ordna seminarier, symposier och konferenser med direkt anknytning till uppdragsarkeologi eller genom att delta vid kompetensutbildningar för länsstyrelsernas handläggare. Ett initiativ i detta avseende är den yrkesförberedande arkeologiutbildning på 80 poäng som Umeå universitet startar under hösten 2005. Kurserna som benämns kulturmiljöarkeologi är

framtagna i samarbete med fyra länsstyrelser och länsmuseer för att kombinera akademisk utbildning med behoven i dagens samhälle. De riktar sig till den som vill arbeta med arkeologi, miljöarkeologi och kulturmiljövård ute i samhället på exempelvis länsstyrelser, museer och andra myndigheter.

11.2 Bör ett system med auktorisation eller liknande av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologi införas?

Vår bedömning: Ett system med auktorisation eller liknande av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologi skulle endast ge begränsade vinster i fråga om kvalitet och bättre förutsättningar för konkurrens inom området De eventuella vinsterna står inte i proportion till den ökade byråkrati och de ökade kostnader som ett sådant system innebär. Kvaliteten på den uppdragsarkeologiska verksamheten samt bättre förutsättningar för konkurrens torde kunna garanteras genom att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna fullgör sina myndighetsuppgifter på det sätt som anges i betänkandet.

I olika sammanhang har framförts att ett system med auktorisation av arkeologer skulle kunna bidra till ökad tydlighet i fråga om vilka grundläggande krav på kompetens som bör ställas på arkeologer och de undersökande institutionerna. Bland annat var detta ett av skälen till att Riksdagens revisorer ansåg att frågan om auktorisation borde utredas närmare.

Det kan hävdas att ett system med auktorisation, certifiering eller liknande av undersökare kan bidra till arkeologiska undersökningar håller god kvalitet samt till att det skapas bättre förutsättningar för konkurrens. Genom ett system med någon form av kvalitetsstämpel sätts en lägsta godtagbar standard för vad som skall gälla i fråga om kompetens för att en undersökare skall kunna tilldelas uppdrag. En fördel ur konkurrenssypunkt är att undersökare men även exploatörer på förhand vet vilka allmänna krav som gäller för att undersökare skall komma i fråga för uppdrag. Under förutsättning att de kompetenskrav som gäller för att bli auktoriserad eller motsvarade är konkurrensneutrala kan auktorisationen m.m. vidare bidra till en mer likvärdig behandling av undersökarna. Det blir svårare för länsstyrelserna att ställa upp

sådana krav på undersökarna, som i praktiken innebär att det endast är de i ett län redan verksamma undersökarna som tilldelas uppdrag medan nya undersökare stängs ute. Förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor om uppdragen skulle därmed öka.

Det ställs höga krav på de undersökande institutionerna. Dessa skall kunna tillgodose kraven i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) på att de arkeologiska undersökningarna är av god vetenskaplig kvalitet och genomförs till kostnader som inte är högre än vad som är motiverat. En förutsättning för detta är att de undersökande institutionerna har tillgång till grävande arkeologer med god vetenskaplig och antikvarisk kompetens. Därutöver krävs emellertid även att undersökarna har vad som kan beskrivas som en god organisatorisk kvalitet. De måste således kunna genomföra uppdragen kostnadseffektivt och se till att resultaten från undersökningarna redovisas och görs tillgängliga. Detta ställer krav på bl.a. undersökarnas organisation, utrustning, ekonomiska förhållanden, kunskaper om de bestämmelser som gäller för verksamheten och förmåga att förmedla resultaten från undersökningarna på ett sådant sätt att det kan komma såväl forskarsamhället som allmänheten till godo. De krav som ställs på undersökarna visar enligt vår mening att uppdragsarkeologin och kvaliteten hos denna inte i första hand är baserad på enskilda individer. Ett system där enskilda arkeologer auktoriseras, certifieras eller liknande skulle därför inte medföra några nämnvärda vinster ur kvalitetssynpunkt för verksamheten. Om ett system med auktorisation eller liknande övervägs bör det därför ta sikte på de undersökande institutionerna och inte enskilda arkeologer. Samtliga de undersökare, länsstyrelser m.fl. som vi har träffat har delat denna uppfattning.

Som vi närmare redovisat i kap. 7.2 menar vi att bl.a. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och länsstyrelserna skall garantera det statliga åtagande som finns för uppdragsarkeologin i fråga om antikvarisk och vetenskaplig kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet. RAÄ skall verka för detta genom exempelvis verkställighetsföreskrifter och allmänna råd. Länsstyrelserna beslutar i det enskilda ärendet vem som skall utföra den arkeologiska undersökningen. Sistnämnda myndigheter har därmed ett ansvar för att uppdragstagaren är lämplig att utföra det aktuella uppdraget och kan uppfylla bl.a. de kvalitetsmässiga krav, som KML ställer på en undersökning. Beträffande auktorisation eller liknande som en garanti för kvalitet bör vidare beaktas att det är

förenat med svårigheter att finna ett system med generell auktorisation eller liknande som utgör en lämplig kvalitetsstämpel för en undersökare i förhållande till den enskilda arkeologiska undersökningen. Arkeologin har blivit allt mer specialiserad. En undersökande institution kan således ha tillräcklig kompetens för att utföra undersökningar av fornlämningar från stenåldern medan däremot kompetensen är otillräcklig när det gäller medeltidsarkeologi.

I kap. 10 har vi föreslagit en rad åtgärder som bl.a. syftar till att stärka statens och inte minst länsstyrelsernas roll inom uppdragsarkeologin samt till att skapa förutsättningar för bättre konkurrens inom området. Vi har betonat vikten av att verkställighetsföreskrifter och allmänna råd är väl utformade i fråga om bl.a. kompetenskrav för undersökare och förfarandet inför val av undersökare. Vi har vidare framhållit betydelsen av att länsstyrelserna fullgör sitt uppdrag enligt lagstiftarens intentioner. Vår bedömning är att de krav som KML ställer på en undersökning tillsammans med de åtgärder vi föreslagit i tillräcklig grad kan garantera att den uppdragsarkeologiska verksamheten kännetecknas av god kvalitet såväl vad gäller vetenskapliga som kostnadsmässiga aspekter. Förutsägbarheten för den som avser att etablera sig som undersökare måste öka. Vi har betonat vikten av att föreskrifter, allmänna råd m.m. är konkurrensneutrala och att användningen av urvalsförfarandet ökar. RAÄ:s roll i sammanhanget är viktig. RAÄ har ett övergripande ansvar för verksamheten och bör följa konkurrenssituationen genom regelbundna uppföljningar. Genom lämpliga åtgärder bör den centrala myndigheten verka för att länsstyrelserna tillämpar urvalsförfarandet på föreskrivet sätt och därmed möjliggöra för nya undersökare att etablera sig. Såvitt avser de konkurrensfrämjande konsekvenser som ett system med auktorisation, certifiering eller liknande skulle kunna ha bör beaktas att det även med ett sådant system är länsstyrelserna som slutligt beslutar vilken undersökare som skall få det enskilda uppdraget. En auktorisation m.m. är således i sig ingen garanti för att undersökare får lättare att etablera sig i län, där de tidigare inte haft uppdrag. På samma sätt förhåller det sig med de löpande lämplighetsprövningar, som vissa länsstyrelser gör av undersökare. Detta är också anledningen till att vi ställer oss tveksamma till att göra det till en obligatorisk uppgift för länsstyrelserna att göra en löpande allmän lämplighetsprövning av undersökare.

Ett system med auktorisation, certifiering eller liknande förutsätter att det skapas ett regelverk som är förenligt med EG-rätten. Det måste vidare byggas upp en organisation som hanterar auktorisationen eller motsvarande. Således skall någon utfärda auktorisationen eller motsvarande. För att denna skall fungera som en kvalitetsstämpel av betydelse krävs vidare att det sker en kontinuerlig uppföljning och tillsyn av de som auktoriseras och att den som utfärdar auktorisationen vid behov även kan besluta om indragning av denna. Ett system med auktorisation skulle därmed innebära kostnader såväl för att bygga upp systemet som för att tillämpa det. Som framgår ovan är vår bedömning att de vinster som ett system med auktorisation eller liknande skulle ge i fråga om kvalitet och bättre förutsättningar för konkurrens begränsade. Vi menar att de inte står i proportion till den ökade byråkrati och de ökade kostnader som ett sådant system innebär. Med något enstaka undantag har de undersökare, länsstyrelser m.fl. som vi har träffat delat denna bedömning. Genom de förslag till åtgärder som vi har redovisat i kap. 10 menar vi att det skapas förutsättningar för att upprätthålla god kvalitet och för bättre konkurrens inom uppdragsarkeologin. Vi bedömer därför att det inte är motiverat att införa ett särskilt system med auktorisation, certifiering eller liknande av arkeologer eller undersökande institutioner.

Om yrkesverksamma arkeologer skulle välja att själva bilda en branschorganisation med regler och kontroll av personer/institutioner, som deltar i den uppdragsarkeologiska verksamheten, är det något som skulle kunna vara positivt för verksamheten. Detta är dock något som faller utanför vårt uppdrag. I sammanhanget kan noteras att organisationen the European Association of Archaeologists (EAA) har fastställt etiska regler för medlemmarna i deras yrkesverksamhet. Svenska Arkeologiska Samfundet, som är en sammanslutning för yrkesverksamma arkeologer i landet, har i sin tur fastställt etiska riktlinjer som dess medlemmar skall följa. Dessa riktlinjer bygger på de etiska regler som EAA har tagit fram.

12 Konsekvensanalys

Våra överväganden: Våra förslag till åtgärder inom den uppdragsarkeologiska verksamheten kommer att innebära ytterligare eller i vart fall förändrade arbetsuppgifter för Riksantikvarieämbetet (RAÄ) genom att de förutsätter en betydligt större aktivitet från myndighetens sida än vad som nu är fallet. De ökade kostnader detta torde medföra för RAÄ bör täckas inom befintliga ramar inom utgiftsområde 17.

Våra förslag innebär i begränsad omfattning nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Dessa myndigheter skall stärka sina insatser på området och det förutsätts även från deras sida en betydligt större aktivitet än för närvarande. Detta innebär ökade kostnader för myndigheterna. Länsstyrelserna har generellt bristande resurser, vilket innebär att de redan idag har svårt att fullgöra sitt uppdrag inom uppdragsarkeologin. Det är uppenbart att flertalet länsstyrelser inte heller inom dagens ekonomiska ramar kan täcka ytterligare kostnader. Det krävs en årlig resursförstärkning till länsstyrelserna motsvarande sammanlagt ungefär tio miljoner kronor. En avgiftsfinansiering av dessa kostnader bör övervägas. Regeringen bör ta initiativ till att frågan om en avgiftsfinansiering av länsstyrelsernas verksamhet inom området utreds ytterligare.

Införande av ett avgiftssystem kan innebära ökade kostnader för exploatörerna. Det torde vara främst staten som exploatör som drabbas av de ökade kostnaderna. De ökade kostnader som statliga och kommunala exploatörer skulle drabbas av bör kunna tillgodoses inom befintliga ekonomiska ramar. En förbättrad insats från länsstyrelsernas sida under en undersökning torde vidare medverka till en effektivisering och därmed till lägre kostnader för bl.a. exploatörerna.

Förslaget att viss förmedling skall omfattas av uppdragsarkeologin torde innebära marginella eller i vart fall begränsade

kostnadsökningar för exploatörerna. Dessa ökningar bör tillgodoses inom exploatörernas befintliga ekonomiska ramar.

Bolagiseringen av verksamheten vid RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) innebär kostnader såväl för själva bolagsbildningen som för det grundkapital som bolaget behöver för sin verksamhet. Även hos RAÄ kan kostnader komma att uppstå till följd av att personal vid UV väljer att kvarstå i anställning hos RAÄ, vilket leder till övertalighet och uppsägningar hos myndigheten.

Det saknas för närvarande förutsättningar att beräkna de kostnader som kommer att uppstå till följd av bolagsbildningen eller att föreslå lämplig finansiering. Det bör vara en uppgift för den organisationskommitté, som regeringen förutsätts tillkalla, att närmare överväga dessa frågor.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att om förslag i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall det också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting skall utredningen föreslå en finansiering

Av 15 § nämnda förordning framgår vidare att om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till stora företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller i övrigt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 16 § kommittéförordningen föreskrivs att regeringen närmare i utredningsuppdraget skall ange vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i betänkandet. I direktiven för Uppdragsarkeologiutredningen framgår att vi skall redovisa ekonomiska konsekvenser av våra förslag och lämna förslag till finansiering.

I det följande redovisar vi konsekvenserna av utredningens förslag.

12.1 Ekonomiska konsekvenser

I de delar våra förslag berör Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) och länsstyrelsens myndighetsuppgifter, avser ett utökat syfte för uppdragsarkeologin samt innebär att den verksamhet som bedrivs av RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) bryts ut ur RAÄ och bolagiseras kommer de att medföra ekonomiska konsekvenser för bl.a. staten. I detta avsnitt redovisar vi dessa konsekvenser samt lämnar förslag till finansiering

12.1.1 RAÄ:s och länsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Konsekvenser för RAÄ

Våra förslag kommer att innebära ytterligare eller åtminstone delvis förändrade arbetsuppgifter för RAÄ genom att de förutsätter en betydligt större aktivitet från ämbetets sida inom det uppdragsarkeologiska området än vad som hittills varit fallet för myndigheten. Detta torde medföra ytterligare kostnader för RAÄ. De ökade kostnaderna bör täckas inom befintliga ramar inom utgiftsområde 17.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Merparten av de åtgärder och insatser som vi föreslår innebär inte några nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. I dessa delar syftar istället förslagen enbart till att länsstyrelserna skall förstärka sina insatser på området i enlighet med vad vi framfört i kap. 10.

I begränsade delar innebär emellertid våra förslag tillkommande arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Det merarbete som följer av dessa arbetsuppgifter medför vissa ökade kostnader för länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden. Vår bedömning är emellertid att dessa kostnadsökningar är begränsade och att de inte är större än att länsstyrelserna borde kunna täcka dessa inom givna ekonomiska ramar.

Det är dock inte möjligt att bedöma de tillkommande arbetsuppgifterna och de kostnader som är direkt föranledda av dessa isolerat. För att åtgärderna skall kunna realiseras och få önskad effekt krävs istället att vi återknyter till länsstyrelsernas

nuvarande roll inom uppdragsarkeologin och hur dessa myndigheter för närvarande fullgör sina uppgifter på området.

Vi har kunnat konstatera att länsstyrelserna inte har den starka och styrande roll inom den uppdragsarkeologiska verksamheten som lagstiftningen förutsätter. Länsstyrelsernas handläggning av uppdragsarkeologiärenden samt deras tillsyn och uppföljning av verksamheten motsvarar vidare totalt sett inte statsmakternas krav. Detta beror på flera faktorer. Vår bedömning är att en starkt bidragande orsak till den nuvarande situationen är den resursbrist som råder på i stort sett samtliga länsstyrelser.

Genom ändringen år 1997 av vissa bestämmelser 2 kap. i lagen (1998:950) om kulturminnen m.m. (KML) klargjordes att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) inte skall gälla vid länsstyrelsens beslut om arkeologiska undersökningar. Enligt vad som anfördes i propositionen och utskottsbetänkandet får länsstyrelserna däremot tillämpa ett anbuds- och upphandlingsliknande förfarande vid valet av undersökare.[1] I sammanhanget angav regeringen att en förutsättning för att systemet skulle fungera var en utvidgad kontroll över och uppföljning av uppdragsverksamheten samt att detta ställde ökade krav på länsstyrelserna men även på RAÄ. De ökade krav som kom att ställas på länsstyrelserna betonas ytterligare genom RAÄ:s verkställighetsföreskrifter. Dessa behandlar bl.a. hur länsstyrelserna skall gå tillväga inför beslut om undersökningar, förfarandet inför val av undersökare samt hur länsstyrelsernas tillsyn över och uppföljning av uppdragsverksamheten skall bedrivas. Genom föreskrifterna ställs bl.a. krav på att länsstyrelserna regelmässigt skall upprätta kravspecifikationer och under vissa förutsättningar använda sig av urvalsförfarandet vid val av undersökare. Detta är åtgärder som har inneburit merarbete för länsstyrelserna. Trots att kraven på länsstyrelserna således har ökat sedan lagändringen år 1997 och att detta i sin tur ställer krav på ökade arbetsinsatser från länsstyrelserna har dessa myndigheter inte tillförts ytterligare resurser för ändamålet.

En ytterligare orsak till länsstyrelsernas bristande resurser för den uppdragsarkeologiska verksamheten torde vara att återkommande besparingar och effektiviseringskrav har tärt på länsstyrelsens samlade resurser samtidigt som vissa uppgifter har tillkommit. Detta har lett till att myndigheterna har tvingats

[1] Prop. 1996/97:99 och 1996/97:KrU12.

prioritera hårt bland sina verksamheter. Den bild som vårt arbete har gett är att det många gånger är svårt för kulturmiljövården att hävda sig vid dessa prioriteringar.

De bristande resurserna innebär att länsstyrelserna redan idag har svårt att fullgöra sitt uppdrag inom uppdragsarkeologin. Därmed är uppenbart att flertalet länsstyrelser inte heller inom dagens ekonomiska ramar kan täcka ytterligare kostnader.

För att det uppdragsarkeologiska systemet skall fungera måste länsstyrelsernas roll inom uppdragsarkeologin stärkas. För detta krävs resursförstärkning. På fråga från oss har länsstyrelserna angett att utifrån en mycket grov uppskattning skulle det krävas personalförstärkningar med ungefär motsvarande totalt 18–20 årsarbetskrafter för samtliga länsstyrelser för att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag inom uppdragsarkeologiområdet skulle kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt (som en jämförelse kan nämnas att länsstyrelserna uppgett att knappt 25 årsarbetskrafter vid landets länsstyrelser idag arbetar med handläggning av uppdragsarkeologiärenden enligt 2 kap. 10–13 §§ KML). Vi bedömer att siffran 18–20 årsarbetskrafter inte är orealistisk. Samtidigt kan vi se att en ökad användning av t.ex. kravspecifikationer och urvalsförfarandet skulle kunna leda till ökade kunskaper hos länsstyrelserna såväl i fråga om det faktiska handhavandet av kravspecifikationer och urvalsförfarandet som i fråga om arkeologi. Det bör på sikt innebära rationaliseringar och effektiviseringar av länsstyrelsernas handläggning. Det kan förutsättas att ett ökat samarbete mellan länen kan bli nödvändigt.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att våra förslag i någon mån innebär merarbete och därmed ökade kostnader för länsstyrelserna finner vi att det årliga tillskott som skulle behöva tillföras länsstyrelserna kan uppskattas till sammanlagt ungefär tio miljoner kr.

Enligt vår bedömning är det inte realistiskt att föreslå ökade anslag till länsstyrelsernas verksamhet på området. Behovet av ökade resurser torde inte heller kunna tillgodoses genom omprioriteringar inom länsstyrelsens befintliga ekonomiska ramar. Det ökade resursbehovet kan vidare variera över tiden varför en generell anslagsökning inte är lämplig. Under senare år har Vägverket vid några mycket omfattande vägprojekt frivilligt lämnat ekonomiskt stöd som på olika sätt kommit länsstyrelsernas handläggning av de uppdragsarkeologiärenden som föranletts av projekten till godo. Bland annat förekom detta i samband med

arbetet med den nya sträckningen av E4 mellan Uppsala och Mehedeby. Länsstyrelsen i Uppsala län kontaktade Vägverket, när regeringen hade fastställt arbetsplanen för vägbygget och föreslog att exploatören skulle finansiera en projektledare inom länsstyrelsen under den tid som arkeologiska undersökningar skulle pågå i anledning av vägprojektet. Anledningen var att myndigheten saknade möjligheter att klara handläggningen av alla delar av de uppdragsarkeologiärenden som föranleddes av vägprojektet inom befintlig resursram. Vägverket accepterade att lämna ekonomiskt bidrag och beslutade att bistå länsstyrelsen med ett belopp om 600 000 kr per år under en treårsperiod, dock högst med 2 miljoner kr totalt. Länsstyrelsen har använt medlen från Vägverket till att finansiera en projektledare, som enbart handlagt de uppdragsarkeologiärenden som föranletts av E4-projektet. Även i samband med de uppdragsarkeologiska undersökningarna i anledning av den s.k. Norrortsleden norr om Stockholm har Vägverket lämnat ekonomiskt bidrag vid sidan av de kostnader som omfattas av länsstyrelsens beslut om arkeologiska undersökningar. I detta fall bidrog Vägverket med 50 000 kr till finansieringen av en vetenskaplig referensgrupp, som bl.a. fungerat som samrådspart till länsstyrelsen vid upprättandet av aktuella kravspecifikationer. Man kan naturligtvis ifrågasätta det lämpliga med lösningar som innebär att länsstyrelsernas ökade behov av resurser för sina myndighetsuppgifter tillgodoses genom att det i de enskilda ärendena träffas frivilliga överenskommelser med exploatörerna. Det finns en uppenbar risk att en sådan ordning leder till att länsstyrelsernas opartiskhet och oberoende principiellt kan ifrågasättas i myndighetsutövningen. Vi menar att det istället måste till enhetliga och långsiktiga lösningar för att möta länsstyrelsernas ökade behov av resurser. Man bör därför överväga alternativet med reglerad avgiftsfinansiering.

Tanken på en avgiftsfinansiering väcker en rad frågor. Bland annat måste ställning tas till vem som i så fall skall betala avgifterna och vilka delar av länsstyrelsernas verksamhet på området som kan finansieras med avgifter. Vidare måste övervägas om det av principiella skäl är lämpligt att finansiera länsstyrelsernas arbete med uppdragsarkeologiärenden med avgifter.

Ett grundläggande krav vid en avgiftsfinansiering är att den som betalar avgiften skall vara föremål för en motprestation från myndighetens sida. Avgiftskriteriet anses uppfyllt om motprestationen riktas direkt mot den betalande genom t.ex. prövning,

faktisk tillsyn eller liknande. Beträffande vem som skall betala en avgift anser vi det naturligt att den som förorsakar myndigheten arbete och kostnader också skall bidra till dess finansiering. Ett uppdragsarkeologiärende föranleds av att en exploatör vill ta mark med fasta fornlämningar i anspråk för en exploatering. Det är därför inte orimligt att exploatören genom avgift skall bidra till att finansiera länsstyrelsens arbete med ärendet. Vidare bör beaktas att samhällets grundläggande syn är att bevarandet av fasta fornlämningar är ett nationellt intresse medan det inte är ett sådant intresse att ta bort dem. Uppdragsarkeologin är således en del av skyddet för fornlämningar och redan idag gäller att den som vill exploatera mark med fornlämningar svarar för kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna. Mot denna bakgrund anser vi att det bör övervägas att införa ett system med avgifter som betalas av exploatörerna.

Den typ av avgift som vi bedömer främst bör övervägas är en avgift kopplad till exploatörens ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML. Även länsstyrelsernas tillsyn inom uppdragsarkeologin skulle kunna vara en verksamhet, som kan avgiftsbeläggas. I sammanhanget kan noteras att Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100) också har föreslagit att tillsyn alltid bör avgiftsfinansieras såvida fråga inte är om tillsynspliktig verksamhet som utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. verksamhet som i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna, som exempelvis vård, skola och omsorg.

Ett system för avgiftsuttag kan ha både för- och nackdelar. Införande av avgifter kräver därför ytterligare överväganden. Bland annat måste ställning tas till vilket ekonomiskt mål som skall gälla för verksamheten, vem som skall disponera avgiften och hur denna skall konstrueras. I fråga om ekonomiskt mål framgår av 5 § avgiftsförordningen (1992:191) att full kostnadstäckning normalt skall gälla som sådant mål för avgiftsbelagd verksamhet. Huvudregeln är vidare att offentligrättsliga avgifter inte disponeras av myndigheten utan redovisas mot inkomsttitel i statsbudgeten. En myndighet kan dock tillåtas disponera intäkten efter beslut från regeringen. Ekonomistyrningsverket har pekat på att det kan finnas anledning att låta myndigheten disponera avgiftsintäkterna om verksamheten är efterfrågestyrd på så sätt att avnämarna är beroende av att myndighetens resurser är anpassade till efter-

frågan.[2] Den uppdragsarkeologiska verksamheten uppvisar stora variationer i uppdragsvolym såväl geografiskt som över tiden. Detta är omständigheter som talar för att avgiftsintäkter inom området bör disponeras av berörda länsstyrelser. En sådan lösning skulle också vara av betydelse för acceptansen från exploatörerna, som skall betala avgiften. Vare sig Vägverket eller Banverket har ställt sig avvisande till införandet av avgifter, som betalas av exploatören. Vägverket har dock poängterat vikten av att avgifterna innebär nytta för exploatörerna genom att verksamheten vid länsstyrelserna resursförstärks och den uppdragsarkeologiska processen förbättras och effektiviseras. Vägverket har angett att införande av ett avgiftssystem skulle innebära att exploatörerna kan ställa större krav på systemet än vad de tycker att de kan göra idag.

Vi kan inte se att det finns några principiella hinder mot att införa ett system med ansökningsavgifter som betalas av exploatörerna inom uppdragsarkeologin. För att lämna ett förslag som närmare behandlar ett avgiftssystem krävs dock en betydligt bredare och mer ingående analys än vad som varit möjlig att fullgöra inom ramen för vårt uppdrag. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att frågan om avgiftsfinansiering av länsstyrelsernas verksamhet inom området utreds ytterligare, genom exempelvis ett uppdrag till Ekonomistyrningsverket i samråd med bl.a. länsstyrelserna, RAÄ samt andra berörda myndigheter och parter.

Konsekvenser för exploatörerna

Införandet av ett avgiftssystem kan innebära ökade kostnader för exploatörerna. Eftersom frågan om en avgiftsfinansiering och utformningen av ett avgiftssystem bör utredas ytterligare är det inte möjligt att här närmare beräkna denna kostnadsökning. Våra förslag bör dock på sikt leda till att den uppdragsarkeologiska verksamheten och länsstyrelsernas verksamhet på området rationaliseras och blir mer kostnadseffektiv. Det är därför rimligt att anta att kostnadsökningarna i mindre och medelstora ärenden och/eller ärenden av okomplicerad natur endast kommer att bli marginella. I de riktigt stora och komplicerade ärendena kan det dock antas att exploatörernas kostnadsökning kan bli någon eller några procent beroende på omfattning och typ av fornlämningar i

[2] Ekonomistyrningsverket, ESV 2003:29.

det aktuella området. De riktigt stora uppdragsarkeologiska undersökningarna föranleds nästan undantagslöst av exploateringar utförda av staten genom Vägverket och Banverket. Således är det främst staten som exploatör som kommer att drabbas av de ökade kostnader som ett avgiftssystem innebär. Vår bedömning är att de ökade kostnader som ett avgiftssystem skulle innebära för statliga men även kommunala exploatörer kan tillgodoses inom befintliga ekonomiska ramar. Det kan också antas att en förbättrad insats från länsstyrelsernas sida under en undersökning medverkar till en ökad effektivisering och därmed även lägre kostnader för exploatören.

12.1.2 Ett utökat syfte för uppdragsarkeologin

Vår bedömning är att den uppdragsarkeologiska verksamhetens syfte har utökats och att detta i sin tur medför att viss förmedling skall omfattas av en arkeologisk undersökning. Detta påverkar i sin tur kostnadsansvaret och innebär att exploatörernas kostnadsansvar utökas till att omfatta även viss förmedling, se redogörelsen i kap. 7.1.3. Som vi redovisat i nämnda kapitel bedömer vi att förslaget, förutom i enstaka undantagsfall, enbart kommer att innebära marginella kostnadsökningar för exploatörerna. De åtgärder vi i övrigt föreslår i betänkandet syftar bl.a. till en bättre kostnadskontroll samt till en rationalisering av den uppdragsarkeologiska undersökningsverksamheten. Även i de enstaka fall där det kan vara motiverat med mer omfattande förmedlingsåtgärder torde det således endast bli fråga om begränsade kostnadsökningar för exploatörerna. Vi bedömer att ökningarna kan täckas inom exploatörernas befintliga ekonomiska ramar.

12.1.3 Bolagisering av UV:s verksamhet

Vi föreslår att UV:s verksamhet skall brytas ut ur RAÄ och drivas vidare i ett nybildat helstatligt aktiebolag. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan främst hänföras till avskiljandet av verksamheten från RAÄ samt till bolagsbildningen.

UV har en årlig omsättning om ungefär 150 miljoner kr. Under de senaste åren har avdelningen haft omkring 150 personer tillsvidareanställda. Därutöver har avdelningen personal med olika slags

visstidsanställningar. Dessa varierar kraftigt i antal och har under senare år legat mellan 40–110 personer. Vår bedömning är att verksamheten i det framtida arkeologiska undersökningsbolaget i vart fall inledningsvis skall ha en omfattning i princip motsvarande UV:s.

UV köper tjänster avseende IT-samordning, ekonomi- och personalhandläggning m.m. inom RAÄ. Det innebär att ett antal personer anställda vid myndigheten arbetar hela eller del av sin arbetstid med uppgifter hänförliga till UV:s verksamhet. Det är inte sannolikt eller lämpligt att det framtida statliga undersökningsbolaget kommer att köpa tjänster från RAÄ. De nämnda arbetsuppgifterna kommer därmed att försvinna samtidigt som myndigheten kommer att ha kvar arbetsgivaransvaret och därmed kostnader för de personer som för närvarande är sysselsatta helt eller delvis med uppgifter hänförliga till UV. Vår bedömning är att detta förhållande kan beaktas av RAÄ genom god framförhållning om det skulle leda till övertalighet bland RAÄ:s personal.

Vid en övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd kan den arbetstagare som väljer att inte följa med över till bolaget välja mellan att lämna sin anställning, dvs. säga upp sig, eller att stanna kvar hos, i detta fall, RAÄ. Om personal vid UV väljer att stanna kvar hos RAÄ kan den situationen uppstå att det blir en övertalighet. De uppsägningar, som därvid kan bli aktuella innebär kostnader för RAÄ. Kostnadernas storlek är bl.a. beroende på åldern på och anställningstid för den personal som sägs upp. Det är i nuläget inte möjligt att närmare ange i vilken utsträckning UV:s personal skulle välja fortsatt anställning hos RAÄ framför en övergång till det nybildade bolaget eller om detta i sin tur kommer att leda till uppsägningar hos RAÄ. En grov uppskattning från vår sida är dock att ett begränsat antal personer hos UV skulle välja att kvarstå i anställning hos RAÄ efter en bolagisering av undersökningsverksamheten. De kostnader som skulle kunna uppstå till följd av att uppsägningar blir aktuella på grund av våra förslag torde därför bli begränsade. Det är i nuläget inte möjligt att med någon större säkerhet beräkna dessa kostnader.

Även själva bildandet av det statliga undersökningsbolaget innebär kostnader för staten, bl. a. genom att ett aktiekapital skall tillföras. Bolagsbildningen är även förenad med andra initialkostnader. Dessa kan exempelvis avse kostnader för att införskaffa/bygga upp ett ekonomisystem, ta fram en affärsplan, bestämma kontorsstruktur och göra andra affärsmässiga analyser

samt ta fram en logotype för bolaget. Bolaget kommer att överta den verksamhet som idag bedrivs av UV och har således redan från början en etablerad ställning på marknaden. Detta innebär sannolikt att vissa initialkostnader kan begränsas jämfört med vad som gäller för bolag som startar en helt ny verksamhet.

När det framtida bolagets kapitalstruktur diskuteras måste beaktas att den arkeologiska uppdragsvolymen kan uppvisa mycket stora variationer från ett år till ett annat. För att det statliga undersökningsbolaget långsiktigt skall kunna garantera att undersökningskapacitet finns i hela landet och vid varje tillfälle krävs att bolaget från början har ett grundkapital, som gör att det kan hantera kraftiga variationer i uppdragsvolymen.

Vi anser att UV:s tillgångar skall föras över till aktiebolaget. Det finns dock en stor osäkerhet kring vilka tillgångar UV kommer att ha när en bolagsbildning kan bli aktuell. Detta beror bl.a. på att uppdragsarkeologin över tiden uppvisar stora variationer i uppdragsvolym. Det saknas vidare förutsättningar att i nuläget beräkna kostnaderna för den föreslagna bolagsbildningen och för det kapitaltillskott som behövs vid denna. Det bör vara en uppgift för den organisationskommitté, som vi förutsätter att regeringen tillkallar, att närmare utreda konsekvenserna i kostnadshänseende samt föreslå lämplig finansiering.

12.2 Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att ha betydelse för den kommunala självstyrelsen eller brottsligheten. Inte heller berörs jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I fråga om konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet kan vårt förslag att UV:s verksamhet skall brytas ut ur RAÄ och bolagiseras komma att påverka sysselsättningen. Som framgår av kap. 3.1.2 kommer förslaget att beröra ungefär 150 personer med tillsvidareanställning vid RAÄ, UV. Därtill kommer ett antal anställda vid RAÄ:s myndighetsdel samt personer med olika typer av visstidsanställning vid RAÄ, UV. Det har inte varit möjlig att närmare bestämma antalet för dessa anställda bl.a. beroende på att antalet personer vid UV med tidsmässigt begränsade anställningar varierar kraftigt över tid. En grov uppskattning är att antalet personer vid RAÄ:s myndighetsdel

samt personer med tidsbegränsade anställningar, som berörs av förslaget är mellan 50–100. Som tidigare angetts är vår bedömning att verksamheten i det framtida arkeologiska undersökningsbolaget i vart fall inledningsvis skall ha en omfattning i princip motsvarande UV:s. Detta samt det förhållandet att fråga är om en övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd är omständigheter som talar för att bolagiseringen av undersökningsverksamheten får begränsade personalkonsekvenser. Om och i vilken omfattning våra förslag i slutändan får konsekvenser för sysselsättningen är bl.a. beroende av de förslag som en framtida organisationskommitté kommer att lämna i fråga om aktiebolagets närmare organisation och lokalisering. Av betydelse är även de effekter den förestående omlokaliseringen av delar av RAÄ:s verksamhet till Gotland kommer att få för myndighetens personalbehov. Det har därför inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete närmare bedöma förslagens betydelse för sysselsättningen.

Små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag kan i någon mån komma att påverkas av våra förslag. Förslagen syftar till en ökad konkurrensutsättning av den uppdragsarkeologiska verksamheten och till ökad konkurrensneutralitet inom området. Vi bedömer att detta kommer att skapa bättre förutsättningar för etablering av och tillväxt hos små företag samt för fungerande konkurrens inom området. Detta kommer att bli till nytta för samhällsekonomin och för mottagarna av uppdragsarkeologins resultat.

13 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

2 kap. 13 §

Med begreppet dokumentera i *första stycket* avses samtliga delar av den sammanhängande process som en särskild undersökning utgör med undantag för fyndhantering och nykonservering. Fyndhantering och konservering omfattas istället av formuleringen ta till vara fornfynd i samma stycke. Vårt förslag innebär att en undersökning även omfattar viss förmedling. Det kan tyckas naturligt att begreppet dokumentera även avser denna del av undersökningen. I den praktiska tillämpningen av bestämmelsen anses emellertid förmedling inte omfattas av begreppet och länsstyrelserna anser sig sakna stöd för att i beslut om särskild undersökning ställa krav på förmedlingsinsatser. Det bör därför ske ett tydliggörande i 2 kap. 13 §.

I första stycket görs därför ett tillägg som innebär att en särskild undersökning även får omfatta förmedling. Detta påverkar i sin tur kostnadsansvaret enligt 2 kap. 14 § för den som utför ett arbetsföretag. En närmare redogörelse finns i kap. 7.1.3. Vi föreslår därutöver en redaktionell förändring av 2 kap. 13 § första stycket.

Kommittédirektiv

Vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området

Dir. 2004:22

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området. Utredaren skall göra en sammanfattande analys av verksamheten och tillämpningen av aktuella bestämmelser på området. Bland annat skall beaktas vilken kompetens som myndigheterna behöver inför beslut om arkeologiska undersökningar samt frågor om staten som beställare av uppdragsarkeologi och formerna för beställningarna. I uppdraget ingår även att analysera förutsättningarna för samarbete och utbyte med forskarsamhället samt hur uppdragsarkeologins resultatredovisning och kunskapsförmedling tas till vara. Vidare skall kartläggas hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats liksom hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit. Utredaren skall även analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) och lämna förslag om framtida organisation. Utgångspunkten är att UV skall skiljas från Riksantikvarieämbetet och att verksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas i statlig regi. Utredaren skall dessutom överväga om ett system med auktorisation av arkeologer bör införas.

Bakgrund

Bestämmelser om skydd för fasta fornlämningar finns i första hand i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., som trädde i kraft den 1 januari 1989. Den 1 juli 1997 ändrades vissa av dessa bestämmelser (prop. 1996/97:99). Ändringarna innebar bl.a. att det

klargjordes att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte är tillämplig inför beslut om arkeologiska undersökningar.

Genom åren har flera motioner till riksdagen behandlat frågor som rör fasta fornlämningar. De har bl.a. gällt frågan om upphandling av och kostnaderna för arkeologiska undersökningar.

Riksdagens revisorer har i en rapport tagit upp vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området, Arkeologi på uppdrag (Rapport 2002/03:3). I rapporten behandlas bl.a. organisationen av den uppdragsarkeologiska verksamheten och konkurrensvillkoren för den, länsstyrelsernas val av undersökare samt Riksantikvarieämbetets verksamhet på området. Efter remissbehandling av rapporten har Riksdagens revisorer överlämnat förslag till riksdagen (2002/2003:RR 11 Arkeologi på uppdrag). Med anledning av rapporten föreslog kulturutskottet ett tillkännagivande enligt vilket en utredning bör göras om den uppdragsarkeologiska verksamheten (bet. 2003/04:KrU2). Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2003/04:2).

Den uppdragsarkeologiska verksamheten

Lagstiftningen

Enligt 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) skall den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning ha tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får lämnas bara om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Länsstyrelsen skall göra en avvägning mellan intresset av att bevara fornlämningen och intresset av att utföra ingreppet. Om länsstyrelsen beslutar att ingrepp får göras kan den ställa krav på att det sker en särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller att särskilda åtgärder vidtas för att bevara fornlämningen.

Förutom särskild undersökning kan länsstyrelsen besluta om särskild utredning och arkeologisk förundersökning. Särskild utredning kan länsstyrelsen besluta om för att ta reda på om fasta fornlämningar berörs av en exploatering av ett större markområde. Arkeologisk förundersökning får beslutas för att få ett bättre underlag för beslut om huruvida en fornlämning skall få tas bort eller för att bedöma behovet av en särskild undersökning. Det är frågor som rör dessa tre former av arkeologiska undersökningar

och tillhörande åtgärder som i det följande avses med begreppet uppdragsarkeologi. Enligt huvudregeln svarar exploatören, dvs. den som önskar utföra ett arbetsföretag som berör en fast fornlämning, för de kostnader som en arkeologisk undersökning innebär. Från och med den 1 juli 1997 omfattar exploatörernas kostnadsansvar även nykonservering och fyndhantering (prop. 1996/97:99).

Länsstyrelsens uppgifter

I samband med ett beslut om en arkeologisk undersökning skall länsstyrelsen besluta vem som skall utföra undersökningen. Länsstyrelsen måste härvid ta ställning till omfattning av och ambitionsnivå för undersökningen och mot den bakgrunden formulera de krav som skall ställas på den undersökande institutionen. Länsstyrelsen skall inför beslutet beakta att undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna. Av betydelse i sammanhanget är även möjligheten att ta vara på den kunskap och erfarenhet som utvinns genom undersökningen och att resultaten kan användas av myndigheter, forskningen och allmänheten. Sedan den 1 juli 1997 framgår som tidigare har nämnts av KML att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) inte är tillämplig inför beslut om vem som skall utföra en undersökning. Detta hindrar dock inte att ett förfarande liknande det som gäller enligt LOU i vissa fall kan tillämpas inför ett sådant beslut (prop. 1996/97:99).

Utöver handläggning av ärenden om bl.a. ingrepp i fasta fornlämningar och arkeologiska undersökningar skall länsstyrelserna utöva tillsyn över och följa uppdragsverksamheten i respektive län.

När det gäller att bl.a. ta till vara och förmedla kunskap och erfarenhet från arkeologiska undersökningar spelar Statens historiska museer och de regionala museerna en viktig roll.

Riksantikvarieämbetets uppgifter

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har överinseende över kulturmiljövården i landet och därmed ett övergripande ansvar för tillsyn över och uppföljning av den uppdragsarkeologiska verksamheten.

Under 1998 meddelade RAÄ verkställighetsföreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna på det uppdragsarkeologiska området. I dessa behandlas bl.a. frågan om förfarandet inför val av undersökare.

En stor del av de arkeologiska undersökningarna i landet genomförs av RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar (UV). Förutom UV samt vissa länsmuseer och kommunala museer, finns det ytterligare ett antal institutioner och företag som utför undersökningar på det uppdragsarkeologiska området.

Uppdraget

Utgångspunkter

Det är av grundläggande betydelse att arkeologiska undersökningar genomförs på ett sakkunnigt sätt och att redovisningen av undersökningarna håller en hög vetenskaplig kvalitet. Det är också angeläget att undersökningarna genomförs så kostnadseffektivt som möjligt. Av stor vikt är därför att det sker en kontinuerlig kvalitetssäkring och utveckling av verksamheten på det uppdragsarkeologiska området. Därför krävs det att berörda myndigheter fortlöpande följer och utvärderar verksamheten och tillämpningen av gällande bestämmelser.

Övergripande frågor

Utredaren skall, med utgångspunkt i bl.a. den uppföljning som görs av RAÄ och länsstyrelserna, göra en sammanfattande analys av verksamheten på det uppdragsarkeologiska området och hur den bidrar till att de kulturpolitiska målen (prop. 1996/97:3) och målen för arbetet för kulturmiljön (prop. 1998/99:114) kan uppnås samt av tillämpningen av aktuella bestämmelser. I sammanhanget skall uppmärksammas RAÄ:s och länsstyrelsernas uppgifter på området. Vidare skall beaktas vilken kompetens som myndigheterna behöver inför bl.a. beslut om arkeologiska undersökningar samt frågor om staten som beställare av uppdragsarkeologi och formerna för beställningarna. I uppdraget skall även ingå att analysera förutsättningarna för samarbete och utbyte med forskarsamhället samt hur uppdragsarkeologins resultatredovisning och kunskapsförmedling tas till vara. Utredaren skall också kartlägga hur de samlade

kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats liksom hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit.

Avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV)

Som tidigare har nämnts har RAÄ ett övergripande överinseende på det uppdragsarkeologiska området. I detta ligger bl.a. uppföljning, tillsyn och normgivning samt rådgivning och information. Samtidigt är RAÄ genom UV den största uppdragstagaren på området. Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet samt de otydligheter i roll- och ansvarsfördelning, inte minst i förhållande till bl.a. andra aktörer, som detta innebär skall utredaren analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av UV. Utredaren skall lämna förslag om den framtida organisationen av verksamheten. Utgångspunkten är att UV skall skiljas från RAÄ och att verksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas i statlig regi. Någon ny myndighet skall dock inte inrättas. I sammanhanget skall beaktas de konsekvenser som de stora variationerna i uppdragsvolym innebär för den avgiftsfinansierade uppdragsarkeologin samt konkurrenssituationen på området.

Auktorisation av arkeologer

Länsstyrelsen skall inför varje beslut om vem som skall utföra en viss undersökning beakta att den som genomför undersökningen måste ha tillräcklig kompetens. Utredaren skall överväga om ett system med auktorisation av arkeologer kan bidra till ökad tydlighet i fråga om grundläggande krav på kompetens och till att skapa förutsättningar för att arkeologiska undersökningar genomförs med hög vetenskaplig kvalitet. Utredaren kan också överväga annan lämplig ordning för att säkerställa tillfredsställande kompetens, bl.a. inför länsstyrelsens beslut om arkeologiska undersökningar.

Arbetsformer och redovisning

Utredaren skall lämna de förslag som övervägandena ger upphov till. Utredaren skall redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen och lämna förslag till finansiering.

Utredaren skall samråda med bl.a. RAÄ, Statens historiska museer, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter, institutioner och aktörer. Samråd skall vidare ske med Tillsynsutredningen (Ju 2000:06).

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 april 2005.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Uppdragsarkeologi-utredningen (Ku 2004:03)

Dir. 2005:33

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2005

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 februari 2004 tillkallade chefen för Kulturdepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området (dir. 2004:22). Utredaren skulle enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 30 april 2005.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2005.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering. Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköpserbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall somdeponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]
Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]
Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
Ny reglering av offentliga uppköpserbjudanden. [58]
Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]
Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]

Utrikesdepartementet

KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel.[9]
Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]
Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. [42]
Efter flodvågen – det första halvåret. [60]
Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. [71]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]
Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]
Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.+ Bilagor. [73]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]
Reformerat system för insättningsgarantin. [16]
Prospektansvar. [18]
Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]
Vinstandelar. [21]
Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]
Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]
Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]
Uppdragsarkeologi i tiden. [80]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
Fiskevårdens finansiering. [76]
Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
Energideklarationer. Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1+2. [77]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering. Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]

Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget
liv – jämställdhetspolitiken mot nya
mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]