

RAPPORT FRÅN RIKSANTIKVARIÉÄMBETET

# Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi

Åtterrapporing av regeringsuppdrag





RAPPORT FRÅN RIKSANTIKVARIEÄMBETET

# Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi

Återrapportering av regeringsuppdrag

Riksantikvarieämbetet  
Box 5405, 114 84 Stockholm  
Telefon 08-5191 0000  
Fax 08-660 72 84  
riksant@raa.se  
www.raa.se

Riksantikvarieämbetet 2012  
Upphovsrätt enligt Creative Commons licens CC BY  
Villkor på [www.creativecommons.se](http://www.creativecommons.se)

*Omslag* Arkeologisk undersökning vid Gamla Uppsala, Uppland, oktober 2012. Foto: Eva Skyllberg.

ISBN 978-91-7209-651-6 (PDF)  
ISBN 978-91-7209-650-9 (Tryck)

*Tryck* E-print, Stockholm 2012

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	5
Förändringsbehov.....	7
Rapportering.....	10
<b>Uppdraget</b> .....	11
<b>Föreskrifter för uppdragsarkeologi</b> .....	11
<b>Uppdragets genomförande</b> .....	13
<b>Uppdragsarkeologi i siffror</b> .....	15
Överklaganden.....	23
<b>Länsstyrelsens beställning och uppföljning</b> .....	24
Länsstyrelsens beslut med bilagor .....	24
Tillsyn.....	27
Kommentar.....	33
<b>Kostnadseffektivitet</b> .....	36
Kvalitet .....	36
Kostnader .....	37
Kommentarer .....	44
<b>Marknad och konkurrens</b> .....	46
En ökad mångfald? .....	46
Anbudsförfaranden .....	54
Kommentarer .....	61
<b>Rapportering</b> .....	65
Rapporteringens målgrupper.....	66
Dokumentationsmaterial .....	70
Kommentarer .....	71
<b>Fyndhantering</b> .....	74
Länsstyrelsens anvisningar .....	74
Fyndstrategi.....	76
Konservering.....	78
Kommentarer .....	82
<b>Bilaga 1. Undersökare kostnader och antal</b> .....	84
<b>Bilaga 2. Intervjuer företagare/exploatörer</b> .....	88
Sammanfattning intervjuer företagare/exploatörer .....	88
Intervjufrågor till företagare/exploatörer .....	91
<b>Bilaga 3. Enkät till länsstyrelserna</b> .....	93
Sammanställning av enkätsvaren från länsstyrelserna .....	93
Enkätfrågor till länsstyrelserna .....	101
<b>Bilaga 4. Enkät till undersökare</b> .....	104
Sammanställning av enkätsvaren från undersökarna .....	104
Enkätfrågor till undersökare.....	110
<b>Bilaga 5. Granskning av länsstyrelsens beslut</b> .....	112
<b>Bilaga 6. Intervjuer konservatorer</b> .....	115
Sammanfattning intervjuer konservatorer .....	115
Intervjufrågor till konservatorer.....	117



## Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet har av regeringen fått i uppdrag att redovisa och kommentera utfallet av myndighetens beslut (2007) om föreskrifter och allmänna råd avseende verkställigheten av 2 kap. 10-13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Målet vid revideringen av föreskrifterna (KRFS 2007:2) var att skapa förutsättningar för ett väl fungerande och kostnadseffektivt system med god kvalitet både i handläggningsprocessen och i de enskilda undersökningarna.

Uppdraget tar sin utgångspunkt i den konsekvensutredning som togs fram i samband med införandet av föreskrifterna. Det är främst det direkt mätbara utfallet av föreskrifternas tillämpning som analyseras. Däremot har det inte varit möjligt att inom tidsramen kvalitativt utvärdera kunskapen från de genomförda undersökningarna och inte heller att utreda hur kunskapen tas om hand av olika intressenter i nästa led. Områden som kräver fördjupade utvärderingar är exempelvis: Ger undersökningarna meningsfull kunskap? Blir resultaten tillgängliga och användbara för olika målgrupper? Tas fornlämningarnas kunskapspotential tillvara? Genomförs samtliga delar av den uppdragsarkeologiska processen med god kvalitet?

### Beställningen

Föreskrifternas ambition att stärka och tydliggöra länsstyrelsens beställarroll har gjort att kvaliteten i beställningarna av arkeologiska undersökningar har ökat. Processen har blivit mer formaliserad, uppföljningsbar och genomslutlig, vilket krävs för att skapa förutsägbarhet och rättsäkerhet. Dessutom har de olika stegen och parternas ansvarsområden tydliggjorts. Trots föreskrifter, vägledningstexter och utbildningsinsatser finns dock fortfarande vissa skillnader mellan länen.

Den mer formaliserade handläggningen har samtidigt ökat länsstyrelsernas arbetsbörda och processen blivit mer ”byråkratisk”. Det har blivit en förskjutning av kostnaderna i systemet som helhet, från det arkeologiska arbetet mot administration, både hos länsstyrelserna och hos undersökarna.

Ett system med konkurrens förutsätter en kontinuerlig och utförlig tillsyn för att kunna garantera ett kvalitativt utfall. Tillsynen har ökat inom uppdragsarkeologin och är förhållandevis konsekvent genomförd. Men det finns fortfarande brister när det gäller tillsynens omfattning och kontrollen av undersökningarnas måluppfyllelse.

### Konkurrens

Anbudsförfaranden och framför allt skärpningen av möjligheten till undantag har varit effektiva verktyg för att öka konkurrensen inom uppdragsarkeologin, vilket fördubblingen av antalet genomförda anbudsförfaranden tydligt visar.

Föreskrifternas intention att öka mångfalden av undersökare har också infriats. I många län finns flera verksamma undersökare, varav flera medelstora till stora. För en arkeologi av god kvalitet behöver undersökarna ha tillräcklig kompetens. För detta krävs en viss kritisk massa för vetenskapligt kunskapsutbyte, metodutveckling och investeringar i utrustning.

Ökningen av antalet medelstora till stora undersökare borde innebära att det nu finns fler miljöer för kreativ arkeologisk kunskapsproduktion.

Det har skett en tydlig förskjutning mot att en större del av uppdragsarkeologin utförs av privata undersökare istället för offentliga. Flera privata undersökare har etablerats eller expanderat, medan flera läns museer har upphört att bedriva uppdragsarkeologi. Några län har därför idag en mycket liten andel undersökningar som utförs i offentlig regi.

Anbudsförfarande som ett verktyg för att uppnå kostnadseffektiva undersökningar är den del av det uppdragsarkeologiska systemet som är mest ifrågasatt av alla parter. Bland undersökarna är det främst de privata undersökare som kunnat expandera sin verksamhet under senare år som är positiva, medan de flesta offentliga undersökarna är negativa. Länsstyrelserna är i huvudsak negativa, delvis på grund av den ökade arbetsbördan. Att genomföra anbudsförfanden kräver stor noggrannhet och fullständighet både i förfrågningsunderlag och i undersökningsplaner, vilket tar stora resurser i anspråk hos både länsstyrelsen och undersökarna. Acceptansen för att genomföra anbudsförfanden är låg även hos exploitörerna. Stora ansträngningar görs från samtliga parter för att hålla nere kostnaden för vissa undersökningar och därigenom undvika anbudsförfanden, vilket får negativa konsekvenser för kvaliteten i undersökningarnas genomförande. Att antalet inlämnade anbud minskar samtidigt som undersökare i allt högre grad lämnar gemensamma anbud gör att konkurrensen sätts ur spel och kartellliknande situationer uppstår.

En stor andel av undersökarna och länsstyrelserna anser att undersökningarna prispressas i nuvarande system. En sådan effekt kan inte påvisas vad gäller totalkostnaderna, däremot finns tecken på prispress inom vissa segment. En tydlig negativ effekt är förskjutningen av kostnader från de stora undersökningarna mot de mellanstora. Det finns samtidigt en tendens att det kvalitativa utfallet för vissa särskilda undersökningar blir lågt. Denna önskade effekt borde mildras, men oavsett var gränsen sätts för när anbudsförfarande ska genomföras kommer sannolikt en sådan effekt att uppkomma. En höjning av beloppsgränsen skulle göra att effekten istället uppkom för en grupp av undersökningar i ett högre kostnadsintervall. En sänkning av beloppsgränsen skulle medföra att de administrativa kostnaderna blir oskäligt höga.

### **Rapporteringen**

Föreskrifternas vidgade definition av begreppet rapportering har inneburit att den rapportering som görs har blivit mer differentierad och målgruppsan-



passad. Mest märkbart är att olika publika insatser som vänder sig mot en bredare allmänhet numera inryms i länsstyrelsens beställning. Den rapportering som görs i form av populärvetenskap, visningar och föredrag har ökat. Tidigare skedde den populärvetenskapliga förmedlingen vid sidan av undersökningen och framgick inte i kostnadsberäkningen. Att länsstyrelsen nu beställer samtliga delar i rapporteringen innebär också att dessa i hög grad genomförs, kvalitetssäkras och når den avsedda mottagaren.

Det förekommer ibland en viss eftersläpning i rapporteringen från vissa undersökningar men orapporterade undersökningar är ett allt mindre problem i svensk uppdragsarkeologi.

I hög utsträckning ger länsstyrelserna i förfrågningsunderlagen anvisningar för undersökningarnas rapportering. En basdokumentation (rapport) beställs för i stort sett samtliga undersökningar medan det alltför ofta fortfarande saknas en beställning av undersökningens övriga rapportering: FMIS-blanketten, slutrapport och särskild vetenskaplig publicering samt anvisningar om var dokumentationsmaterialet ska förvaras efter avslutad undersökning.

Dokumentationsmaterialet tillsammans med fynden är det originalmaterial som återstår från en borttagen fornlämning. Att detta material arkiveras och görs tillgängligt nu och för framtiden är avgörande för att motivera det uppdragsarkeologiska systemets trovärdighet. Dokumentationsmaterialet från de senaste tjugo årens arkeologiska undersökningar upprätthålls ännu så länge i viss mån på de olika undersökarnas datorservrar men det finns idag ingen möjlighet att i digital form skicka in det till ett offentligt arkiv.

### **Fynden**

Föreskrifterna har inneburit att fynden tydligare integreras i undersökningen genom att länsstyrelsen ger anvisningar till fyndinsamling och hantering likväl som att flertalet undersökningsplaner innehåller fyndstrategier. De anvisningar som länsstyrelserna ger är dock oftast av generell karaktär och ger sällan någon vägledning till vilka fyndmaterial som bör prioriteras eller i vilken omfattning konservering ska utföras. Även om föreskrifterna inneburit tydliga förbättringar kring integreringen av fynden i den uppdragsarkeologiska processen så finns det fortfarande brister både i tänkandet kring insamlandet av fynd och långsiktigt bevarande.

### **Förändringsbehov**

Föreskrifternas intention att stärka funktionaliteten i det uppdragsarkeologiska systemet och öka möjligheterna för att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet kan sägas både ha infriats och inte. Det är dock viktigt att poängtera att ur ett internationellt perspektiv har svensk uppdragsarkeologi god målfyllelse där resultaten håller hög vetenskaplig kvalitet. Uppdragsarkeologin i Sverige har en problematiserande och forskningsinriktad utgångspunkt till skillnad från många andra länders mer deskriptiva dokumentation. Att

forskningsfrågorna styr det arkeologiska arbetet leder till tydliga prioriteringar om vad som ska undersökas, vilket i sin tur gör att kostnaderna hålls nere. Ett arbetssätt som baseras på en deskriptiv registrering av fornlämningens samtliga delar blir däremot mer kostsam och lämnar mycket lite utrymme till en vidare vetenskaplig bearbetning. Ur detta perspektiv kan man säga att svensk uppdragsarkeologi är kostnadseffektiv.

Föreskrifternas formalisering av processen har emellertid lett till att allt större resurser har förts över från det arkeologiska arbetet till administration. Det finns således anledning att ställa frågan om resurserna brukas rätt och om systemet i sin helhet är kostnadseffektivt.

Flera av de negativa effekterna som uppkommit i samband med förändringen av regelverket för anbudsförfaranden är generella för områden som konkurrensutsätts och kan därför inte till fullo åtgärdas. Konkurrens kan användas med olika syften. Konkurrens enligt LOU syftar till att ge prispress, ökad kvalitet och ett ökat utbud av varor och tjänster. Ett annat område där konkurrens används är arkitektävlingar och fördelning av forskningsmedel. Där är konkurrens ett medel för att få fram de bästa idéerna. Utifrån ett uppdragsarkeologiskt perspektiv innehåller dessa modeller både möjligheter och svårigheter. Något som definitivt inte är önskvärt är att öka den arkeologiska marknaden, det vill säga att fler fornlämningar tas bort. Inom uppdragsarkeologin måste kvaliteten stå i fokus - en arkeologi där resultaten är av bristfällig kvalitet och inte når sina målgrupper, är en närmast meningslös verksamhet. Om resultatet inte blir värdefull kunskap kan ingen kostnad, oavsett hur låg den är, motiveras.

Uppdragsarkeologin är en komplex verksamhet med många processled och flera inblandade parter. För en del av de problem som kunnat påvisas är det svårt att hitta några enkla, snabba lösningar. Punkterna nedan pekar ut ett antal angelägna förändringsbehov och förbättringsåtgärder.

### **Processen**

- Riksantikvarieämbetet bör förändra föreskrifterna så att de differentieras utifrån undersökningstyp. Beställningen av små undersökningar kan förenklas genom att de undantas från många av föreskrifternas krav, vilket innebär att resurserna istället skulle kunna satsas på att göra omsorgsfulla beställningar av de arkeologiska undersökningar som förväntas ge de mest värdefulla arkeologiska resultaten.
- En vidareutveckling av metoder för tillsyn liksom en fördjupad samverkan både mellan länsstyrelserna och med Riksantikvarieämbetet behövs för att ytterligare förbättra tillsynen.
- Idag vilar ansvaret för kvaliteten i de arkeologiska undersökningarna på länsstyrelsen. Det gäller både uppföljning mot förfrågningsunderlag/undersökningsplan, utvärdering av arkeologins samhällsnytta och

utvärdering av kvaliteten i forskningsresultaten. I några europeiska länder utförs en samordnad kvalitetsutvärdering av den vetenskapliga kvaliteten av ett nationellt råd. Ett system för hur kvaliteten i uppdragsarkeologin ska kunna utvärderas kontinuerligt bör utvecklas.

- För att kunna bedöma kvaliteten i de arkeologiska undersökningarna och komma med förslag på förändringar behöver Riksantikvarieämbetet både initiera och genomföra fördjupade utvärderingar av frågor som: Ger undersökningarna meningsfull kunskap? Blir resultaten tillgängliga och användbara för olika målgrupper? Tas fornlämningarnas kunskapspotential tillvara? Genomförs samtliga delar av den uppdragsarkeologiska processen med god kvalitet?

### **Konkurrens**

- För att konkurrens ska fungera som medel för att uppnå god vetenskaplig kvalitet till en rimlig kostnad krävs hög kompetens i beställningen och bedömningen av anbuden. En samordning eller resursförstärkning på regional eller nationell nivå av handläggningen för stora undersökningar med hög vetenskaplig potential kan vara ett sätt att stärka kvaliteten i beställningarna. Detta är en fråga för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna att utreda vidare.
- Riksantikvarieämbetet vidareutvecklar metoder för anbudsförfarande, exempelvis bedömningen av anbud. Önskvärt är också att finna en modell som kan omfatta möjligheten till dialog mellan länsstyrelse och undersökare under pågående anbudsförfarande. En förändring av föreskrifterna kan komma att krävas liksom fortsatt arbete med utvärderingar och utbildningar.
- Det finns skillnader mellan de arkeologiska undersökningar som utförs inom samhällsplaneringen för att ge underlag för länsstyrelsens beslut och de som syftar till att ge kunskap om en borttagen fornlämning nu och i framtiden. För de senare kan konkurrens vara ett kraftfullt verktyg för att få fram den bästa arkeologiska forskningen. Mycket talar för att anbudsförfaranden endast bör användas för särskilda undersökningar och inte för beslutsunderlag (utredningar och förundersökningar). Frågan behöver utredas vidare och kan sedan leda till en förändring av föreskrifterna.
- Det uppdragsarkeologiska systemet ska vara väl fungerande och kostnadseffektivt med god kvalitet till rimlig kostnad. Frågan är om konkurrens är ett bra verktyg för att uppnå kostnadseffektiva undersökningar. Sveriges uppdragsarkeologi är med sin årliga omsättning på cirka 300 miljoner kr en förhållandevis liten bransch/marknad. Riksantikvarieämbetet kan på sikt ta initiativ till att en kartläggning och analys av olika sätt att organisera uppdragsarkeologi genomförs med en internationell studie av olika uppdragsarkeologiska system, liksom inhämtande av erfarenheter från andra verksamhetsområden.

## Rapportering

- Ett fortsatt kvalitetsarbete är nödvändigt för att undersökningarna och deras resultat ska bli angelägna och användbara för myndigheter, forskningen och samhället i övrigt. Samtliga steg i rapporteringen måste uppfyllas, från FMIS-blanketten till att dokumentationsmaterialet levereras till offentligt arkiv. Rapporteringen från stora särskilda undersökningar behöver stärkas, både avseende fördjupade vetenskapliga bearbetningar och publika insatser. Detta är huvudsakligen tillämpningsproblem som i stor utsträckning kan förväntas minska genom att Riksantikvarieämbetet genomför fortsatta utbildnings- och informationsinsatser till länsstyrelser och undersökare.
- För att en undersöknings rapportering ska kunna tillgängliggöras och bevaras för framtiden behövs en högre grad av samordning mellan uppdragsarkeologins olika parter, såväl Riksantikvarieämbetet, undersökare, länsstyrelser, mottagande museer och regionala arkiv. Därutöver behöver en nationellt samordnad digital arkivering utarbetas snarast. Ett förstudiearbete har inletts inom Riksantikvarieämbetet.
- Att utveckla en möjlighet inom systemet att skriva synteser och sammanställningar för att möta de behov som finns hos olika målgrupper. Dels externa intressenter som exempelvis museernas pedagogiska verksamhet, vetenskapsjournalistik och läromedel, dels parter inom systemet främst länsstyrelserna inför beställningar av framtida undersökningar. Det är dock inte rimligt att lägga kostnadsansvaret för dessa på företagaren utan andra lösningar behöver tas fram, exempelvis möjligheten att nyttja såväl Kulturmiljöanslaget som Riksantikvarieämbetets FoU-medel.

## Fynd

- Ett sätt att motverka risken för att fynd med bevarandevärde inte konserveras skulle vara att kostnaden för konservering inte ingick i anbudens kostnadsberäkning utan skulle vara ett separat tillägg. Frågan behöver utredas vidare och kan sedan leda till en förändring av föreskrifterna.
- Att utveckla formerna för fyndfördelning så att länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget har möjlighet att ange mottagande museum. Undersökare och mottagande museum kan då redan innan den arkeologiska undersökningen påbörjats föra en dialog kring exempelvis insamling och registrering av fynd. Ett arbete att förändra formerna för fyndfördelningen har inletts inom Riksantikvarieämbetet.

## Uppdraget

I regeringens regleringsbrev för 2012 har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag att redovisa och kommentera utfallet av myndighetens beslut (2007) om föreskrifter och allmänna råd avseende verkställigheten av 2 kap. 10-13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m (KML). Enligt regleringsbrevet ska rapporten inlämnas senast den 30 september 2012. Riksantikvarieämbetet har emellertid beviljats att inkomma med rapporten en månad senare, d.v.s. den 31 oktober.

## Föreskrifter för uppdragsarkeologi

Enligt 10 § Förordningen om kulturminnen mm. 1988:1188 får Riksantikvarieämbetet utfärda verkställighetsföreskrifter till 2 kap. 10-13 §§ KML. Detta tillägg i förordningen infördes 1997 efter en ändring i KML och de första föreskrifterna utarbetades 1998. De påföljande årens implementering av föreskrifternas krav tog olika lång tid i olika delar av landet, vilket ledde till regionala skillnader i hur uppdragsarkeologiska ärenden kom att handläggas och bedömas. Problemen med en varierande handläggningspraxis och en oklar rollfördelning mellan uppdragsarkeologins parter påtalades av bland annat Riksdagens revisorer (*Arkeologi på uppdrag*. Rapport 2002/03:3) och den statiga utredningen *Uppdragsarkeologis i tiden* (SOU 2005:80)

Under 2006 påbörjade Riksantikvarieämbetet därför ett arbete med att revidera föreskrifterna och 1 januari 2008 trädde de nya föreskrifterna i kraft. De reviderade föreskrifterna följer i stort sett samma struktur som de tidigare föreskrifterna, men för att tydliggöra de olika momenten i handläggningsprocessen gjordes vissa omstruktureringar, förtydliganden och tillägg. Målet med de reviderade föreskrifterna var att skapa förutsättningar för ett väl fungerande och kostnadseffektivt system med god kvalitet både i handläggningsprocessen och i de enskilda undersökningarna.

Centralt för systemets funktionalitet är att de tre inblandade parterna förstår och agerar utifrån sina respektive roller; länsstyrelsen som varande beställare, undersökaren som utförare av undersökningarna och förtagaren som den som har betalningsansvaret. Ett av syftena med de reviderade föreskrifterna var att öka systemets genomsiktighet och aktörernas professionalitet. Länsstyrelsen hade en ofta svag position i förhållande till undersökarna vid beställningen av arkeologiska undersökningar. Detta fick till följd att länsstyrelsen många gånger överlät åt undersökaren att bedöma fornlämningens kunskapspotential och formulera undersökningens syfte och inriktning. Kravspecifikationerna kunde vara summariska eller till och med saknas och därmed blev insynen i beslutsprocessen mycket begränsad. Vidare innehöll föreskrifternas regelverk för hanteringen av anbudsförfaranden en del otydligheter, vilket resulterade i en varierande

tillämpning med många länsstyrelser som sällan eller aldrig genomförde anbudsförfaranden. Otydligheten ledde dessutom till ett flertal överklaganden av länsstyrelsens beslut varvid undersökningarnas igångsättande fördröjdes och därmed försenades arbetsförtagen.

För att stärka länsstyrelsens beställarroll infördes i de reviderade föreskrifterna en uppsättning kvalitetskriterier som tydliggör vilka krav som ska ställas på en undersökare. Vidare infördes ett regelsystem för beställning av arkeologiska undersökningar med tydliga riktlinjer för direktval respektive anbudsförfarande, upprättande av förfrågningsunderlag och bedömning av undersökningsplan. Dessutom tydliggjordes vad som avses med tillsyn och hur länsstyrelsens uppföljning av undersökningarna ska genomföras.

När Riksantikvarieämbetet fick till uppgift att utarbeta föreskrifter ingick att skapa ett system där större undersökningar skulle vara föremål för anbuds-förfarande. Syftet med att införa konkurrens inom uppdragsarkeologin var att skapa undersökningar av god kvalitet till en kostnad som inte var högre än motiverat (propositionen *Uppdragsarkeologi m.m.* 1996/97:99 s. 21 f). Det regelverk som introducerades med de första föreskrifterna fick endast delvis till stånd den konkurrens som avsågs. Antalet genomförda anbuds-förfaranden var lågt främst på grund av möjligheten att hävda särskilda skäl för att lämna ut en undersökning på direktval. I de län där anbuds-förfaranden genomfördes inför merparten av de större undersökningarna ökade antalet verksamma undersökare. Däremot hade nya undersökare svårare att etablera sig i län där länsstyrelsen fördelade huvuddelen av undersökningarna på direktval och där läns museet genomförde merparten av de mindre under-sökningarna.

För att uppnå en fungerande konkurrens sänktes beloppsgränsen för när ett anbuds-förfarande ska genomföras i de reviderade föreskrifterna, från 30 pbb till 20 pbb. Samtidigt begränsades möjligheten till undantag från att genomföra ett anbuds-förfarande. Dessutom togs det gamla allmänna rådet bort som uppmanade länsstyrelserna att tilldela läns museerna en viss mängd undersökningar, istället poängterades att valet av undersökare ska göras utifrån undersökarens kompetens och att den regionala kunskapsuppbyggnaden när det gäller uppdragsarkeologi måste vila på flera ben.

Att länsstyrelsernas kravspecifikationer sällan innehöll ett uttalat syfte och en tydlig inriktning för undersökningen, fick till följd att undersökningarna kunde bli alltför omfattande samtidigt som resultaten var bristfälliga både som beslutsunderlag och för den vetenskapliga forskningen. Resultaten från undersökningarna presenterades dessutom ofta i en standardiserad form med avsikt att tillgodose såväl länsstyrelsen med beslutunderlag, företagarens behov av planeringsunderlag, forskarsamhället liksom den intresserade allmänheten. Följden blev oftast en kompromiss som inte fullt ut var ändamålsenlig för någon av målgrupperna. För att resultaten ska vara användbara och meningsfulla får det inte råda någon osäkerhet om vem

man vänder sig till och hur olika målgrupper får tillgång till den kunskap och de insikter som undersökningen ger. För att uppnå en målgruppsanpassad rapportering med tydlig koppling till typ av undersökning infördes i föreskrifterna ett krav på att länsstyrelsen i samband med upprättandet av förfrågningsunderlag, förutom undersökningens syfte och inriktning, också ska ge anvisningar till rapporteringens utformning och vilka målgrupper som ska nås. I undersökningsplanen ska sedan undersökaren utforma en strategi för rapportering. Det vidgade begreppet rapportering infördes för att möjliggöra såväl skriftliga produkter som muntliga aktiviteter för att kunna möta intresset från de angivna målgrupperna.

Vilka frågeställningar och metoder som väljs inför en undersökning påverkar vilka fynd eller fyndmaterial som sedan tas tillvara och lämnas in till museer. Länsstyrelsen har i sin roll som beställare det yttersta ansvaret för att ett relevant fyndmaterial tas tillvara och att fynden sedan behandlas på ett sådant sätt att det kan bevaras för framtiden.

De fynd som påträffas i samband med en undersökning är tillsammans med dokumentationsmaterialet det som återstår från en borttagen fornlämning. Det är således av vikt att ett relevant fyndmaterial tas tillvara och hanteras på ett sådant sätt att det kan bevaras för framtiden. För att mer tydligt integrera fynden i den uppdragsarkeologiska processen infördes i föreskrifterna att undersökaren utifrån de anvisningar som länsstyrelsen anger i förfrågningsunderlaget ska upprätta en fyndstrategi. Fyndstrategin ska innehålla en redogörelse för insamling och hantering av fynd samt vilka fynd undersökaren avser att konservera.

## Uppdragets genomförande

Regeringsuppdraget syftar till att redovisa hur det uppdragsarkeologiska systemet fungerar och om de antaganden som gjordes inför revideringen av föreskrifterna har infriats. Föreliggande rapport tar sin utgångspunkt i den konsekvensutredning som togs fram i samband med införandet av föreskrifterna. Där utvecklas syftet med föreskrifternas bestämmelser och de förväntade effekterna och konsekvenserna beskrivs. De områden som då ansågs väsentliga att förtydliga och stärka var: länsstyrelsens beställarroll, konkurrens, rapportering och fyndhantering. Föreliggande rapport har givits ett upplägg som i stort följer dessa teman.

Mycket av analysen i rapporten bygger på statistik som Riksantikvarieämbetet årligen tar fram utifrån länsstyrelsernas beslut enligt 11-13 §§ 2 kap. KML. Materialet från detta beslutsregister har kompletterats med en insamling av erfarenheter av systemets funktionalitet. Vi har vänt oss till samtliga länsstyrelser och de undersökare som utfört fem undersökningar eller fler (år 2010) med en enkät (se bilaga 3 och 4). För att inhämta synpunkter och erfarenheter från företagare (exploatörer) har vi genomfört

intervjuer (se bilaga 2). Intervjuer har också genomförts med konservatorer från fem olika utförare av arkeologisk konservering (bilaga 6). Uppföljningar och FoU-projekt som tidigare genomförts av Riksantikvarieämbetet som behandlar anbudsförfaranden, tillsyn, kostnader och konservering har också givit underlag för analysen. Om inte annat anges baseras samtliga diagram på beslutsregistret och andra uppgifter som hämtats ur de beslut som länsstyrelserna löpande skickar in till Riksantikvarieämbetet. I analyserna har ett särskilt fokus lagts på de särskilda undersökningarna eftersom de utgör den slutliga dokumentationen av fornlämningar som tas bort och där resultaten kan förväntas ha en relevans för många grupper i samhället. Det är också på dessa undersökningar som de största kostnaderna läggs.

I föreliggande rapport är det främst det direkt mätbara utfallet av föreskrifternas tillämpning som analyseras. Däremot har det inte varit möjligt att inom tidsramen kvalitativt utvärdera kunskapen från de genomförda undersökningarna och inte heller att utreda hur kunskapen tas om hand av olika intressenter i nästa led.

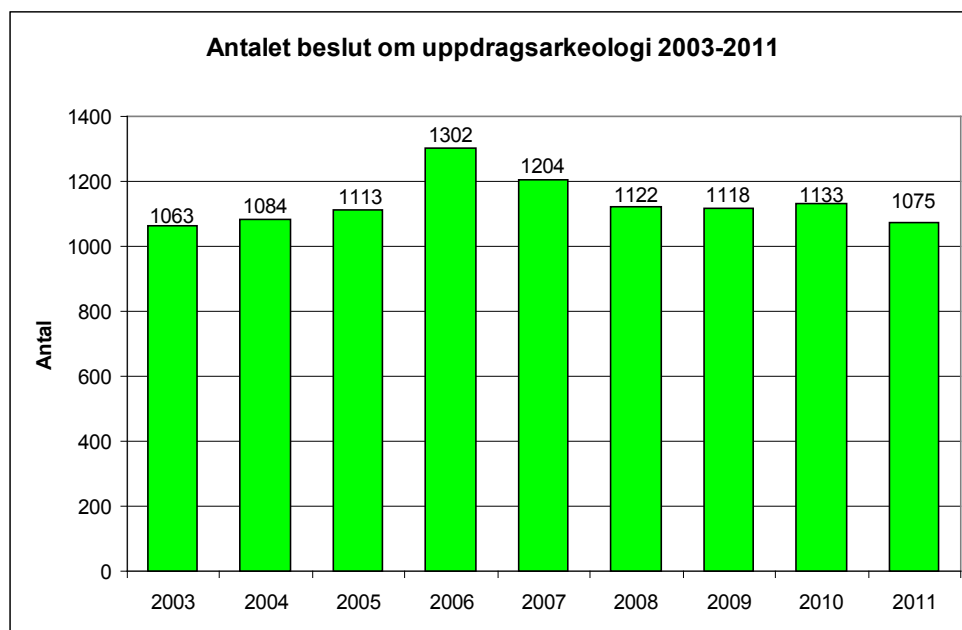
Rapporten är indelad i sex avsnitt. Det inledande avsnittet innehåller en generell och övergripande redovisning av uppdragsarkeologins omsättning både i form av antal beslut och kostnader. Det mesta av redovisningen baseras här på data från beslutsregistret. Följande avsnitt behandlar länsstyrelsens handläggning och beställning av arkeologiska undersökningar. Här har beslutsregistrets uppgifter kompletterats med en granskning av samtliga länsstyrelsens beslutsdokument med bilagor som upprättats under maj 2012. Redovisningen baseras även på resultaten från enkäterna till länsstyrelserna och undersökarna, liksom rapporteringen av den tillsyn som årligen görs till Riksantikvarieämbetet. Därpå följer ett avsnitt om uppdragsarkeologins kostnadseffektivitet där föreskrifternas inverkan på kostnadsutvecklingen analyseras. Därefter följer ett avsnitt om den uppdragsarkeologiska marknaden där analysen till största delen utgår från beslutsregistret. För att belysa sammansättningen av undersökare i respektive län har dessutom de sammanställningar av intresseanmälningar som årligen skickas in till Riksantikvarieämbetet utnyttjats. För avsnittet om Rapportering har beslutsregistret kompletterats med uppgifter från enkäterna och när det gäller dokumentationsmaterialet med material från en uppföljning av arkivvärdigheten hos de rapporter som lämnas för arkivering i ATA. Det avslutande avsnittet behandlar det arkeologiska fyndmaterialet, från insamling och hantering till konservering. Även här utgår analysen främst från länsstyrelsernas beslut och uppgifter i förfrågningsunderlagen och de av undersökarna inlämnade undersökningsplanerna. Dessutom har intervjuerna med konservatorerna och svaren på enkäten till länsstyrelserna givit underlag till frågan om konservering.

Sammanställningar av de material som ligger till grund för rapportens analyser presenteras i bilagorna 1–6.



## Uppdragsarkeologi i siffror

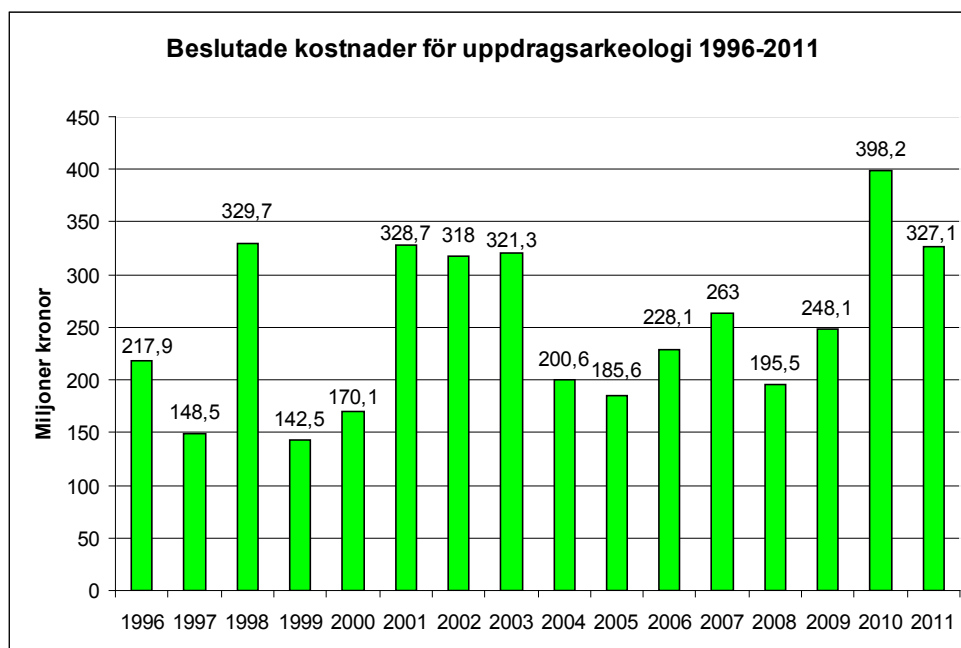
I Riksantikvarieämbetet beslutsregister finns uppgifter om de beslut som länsstyrelserna fattat om uppdragsarkeologi från 2003 och framåt. Den totala beslutade kostnaden finns registrerad även för åren 1996–2002.



Figur 1. Diagrammet visar antalet beslut som länsstyrelserna fattat enligt 2 kap. 10–13 §§ KML för åren 2003–2011.

Antalet beslut rörande uppdragsarkeologi har varit tämligen konstant mellan åren 2003 och 2011, med en liten topp under 2006 (se figur 1). Däremot har den totala beslutade kostnaden varierat kraftigt över åren, med höga summor för bland annat åren 1998, 2001–2003, och 2010–2011 och låga för exempelvis åren 1999, 2005 och 2008 (se figur 2). De år då uppdragsarkeologin omsatt höga kostnader genomfördes också en rad undersökningar inför storskaliga infrastrukturprojekt. Som exempel kan nämnas E4-projektet i Uppland med en totalt beslutad kostnad på drygt 100 miljoner kronor under åren 2001–2003, järnvägen Motala – Mjölby där den beslutade kostnaden bara för 2010 var på cirka 100 miljoner kronor och väg E22 genom Blekinge med en beslutad kostnad om drygt 70 miljoner 2011.

De beslut som saknar en totalkostnad utan istället anger att undersökaren ska debitera på löpande räkning, ingår inte i sammanställningen över beslutade kostnader. År 2011 saknade 268 av de totalt 1075 besluten (25 %) en totalkostnad för undersökningen. Företrädesvis är detta beslut som rör schaktningsövervakningar eller antikvariska kontroller, d.v.s. då arkeologen följer ett pågående arbetsföretag. Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen alltid begära en beräkning av den totala kostnaden, men en sådan kan vara svår att räkna fram då undersökaren måste anpassa sitt uppdrag till företagarens pågående

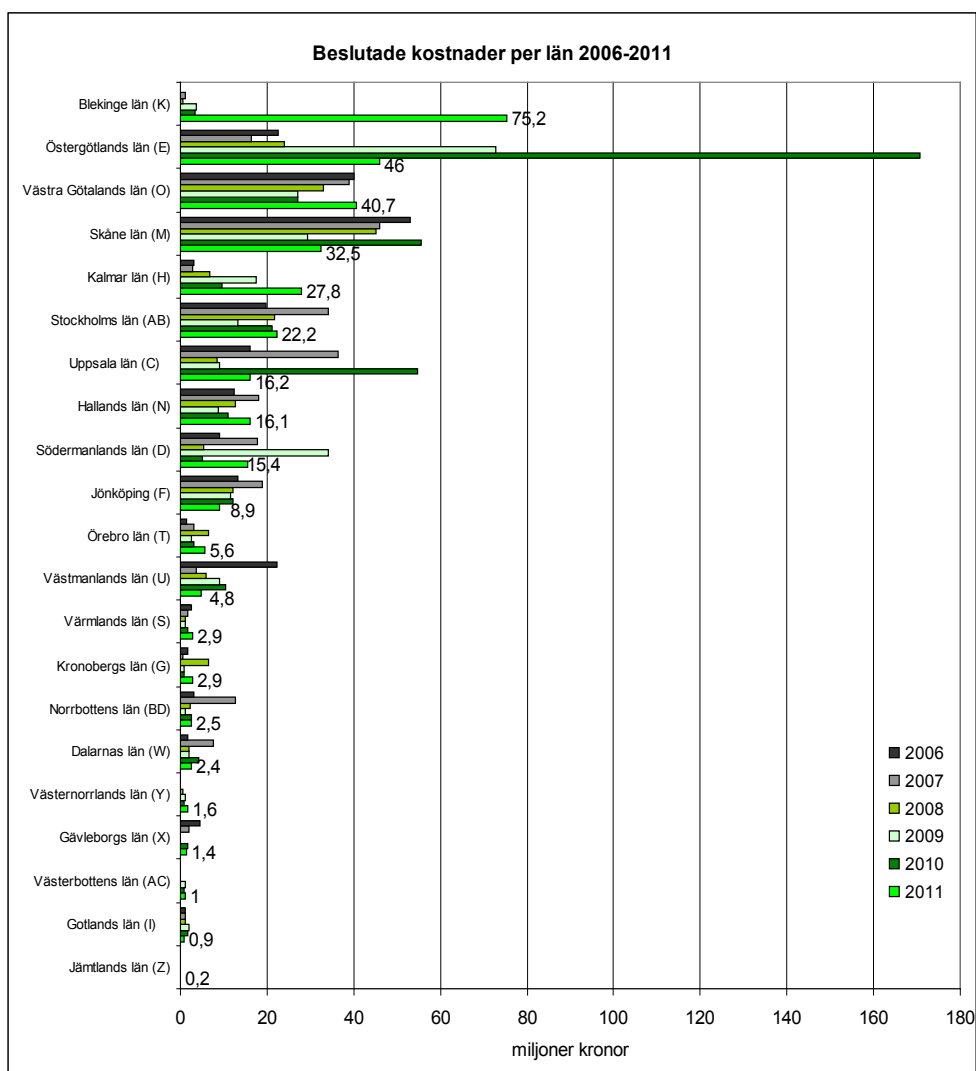


*Figur 2. Diagrammet visar den totala kostnaden för uppdragsarkeologi utifrån de summor som länsstyrelserna specificerat i beslut enligt 2 kap. 10–13 §§ KML för åren 1996–2011. De beslut som saknar en specificerad kostnad, d.v.s. de undersökningar som kan debiteras på löpande räkning eller som av andra skäl saknar beräknad kostnad, ingår inte i diagrammet. Vidare är beslut om antikvariska kontroller och kombinationsbeslut inte medräknade i underlaget för diagrammet.*

arbete. Den procentuella andelen beslut utan totalkostnad har dock minskat från 60 % 2006 till 25 % 2011. Vissa länsstyrelser anger numera dessutom en preciserad kostnad för de poster som inte är beroende av företagarens arbetsföretag, exempelvis kostnader för rapportering och analyser, medan själva fältarbetet debiteras på löpande räkning. Kostnaderna för uppdragsarkeologi är således högre än de siffror som redovisas i figur 2. Tilläggas bör dock att beslut som anger en debitering på löpande räkning ofta är mindre omfattande undersökningar, exempelvis för kabeldragningar i stadsmiljöer.

Den studie som Riksantikvarieämbetet gjorde över faktiska debiterade kostnader för undersökningar som beslutades 2005 visade att det faktiska utfallet, såväl på nationell som länsnivå, var lägre än de kostnader som länsstyrelserna beslutat om (*Vad kostar uppdragsarkeologin egentligen?* Rapport från Riksantikvarieämbetet 2008:4). Även om studien bara omfattade ett år bör den kunna ha generell relevans och de beslutade kostnaderna som redovisas i figur 2 kan då ses som en maximal kostnad för respektive år.

Sett på länsnivå återfinns merparten av de uppdragsarkeologiska kostnaderna i storstadslänen Västra Götaland, Skåne och Stockholm. Dessutom har Östergötlands län haft höga kostnader, speciellt de senaste tre åren (se figur 3). Att Blekinge just 2011 har den högsta siffran beror på undersökningarna inför ombyggnaden av E22. Även Kalmar län uppvisar relativt höga beslutade kostnader 2011 beroende på ett antal stora undersökningar

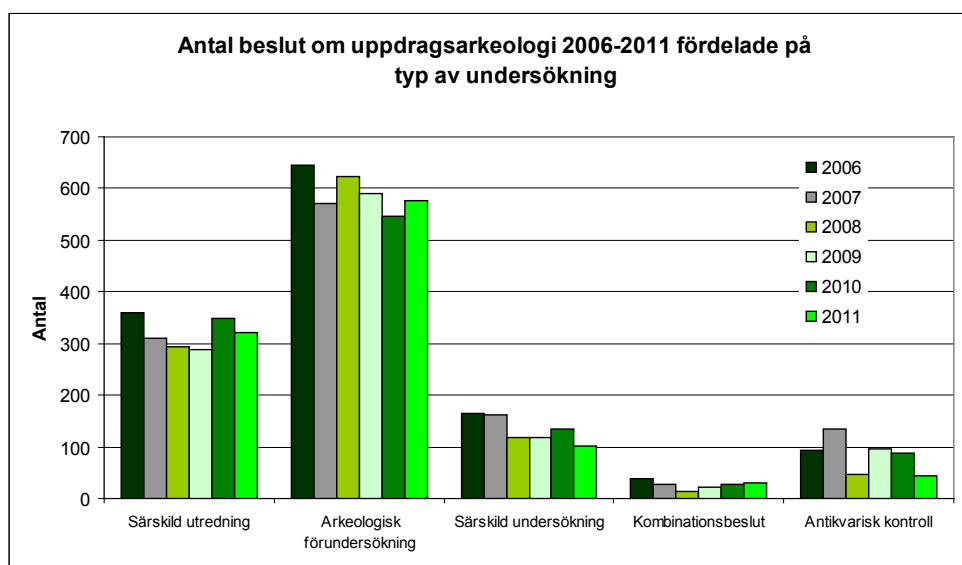


*Figur 3. Diagrammet visar de beslutade kostnaderna för uppdragsarkeologi fördelade på län för åren 2006–2011. De beslut som saknar en specificerad kostnad, d.v.s. de undersökningar som kan debiteras på löpande räkning eller som av andra skäl saknar beräknad kostnad, ingår inte i diagrammet. Vidare är beslut om antikvariska kontroller och kombinationsbeslut inte medräknade i underlaget för diagrammet.*

inne i Kalmar stad. Länen i norra delen av Sverige har genomgående låga kostnader för uppdragsarkeologi tillsammans med län som Gotland och Kronoberg.

Antalet undersökningar av olika typer har varit ungefär lika många under den redovisade perioden (se figur 4). En liten minskning i antalet förundersökningar kan iaktas från 2008 och senare. Antalet särskilda undersökningar har minskat relativt kraftigt från 2008 och framåt, med undantag för 2010.

Av de redovisade arkeologiska förundersökningarna är ungefär hälften schaktövervakningar där undersökaren följer ett pågående arbetsföretag. De regelrätta förundersökningarna som görs för att länsstyrelsen ska få



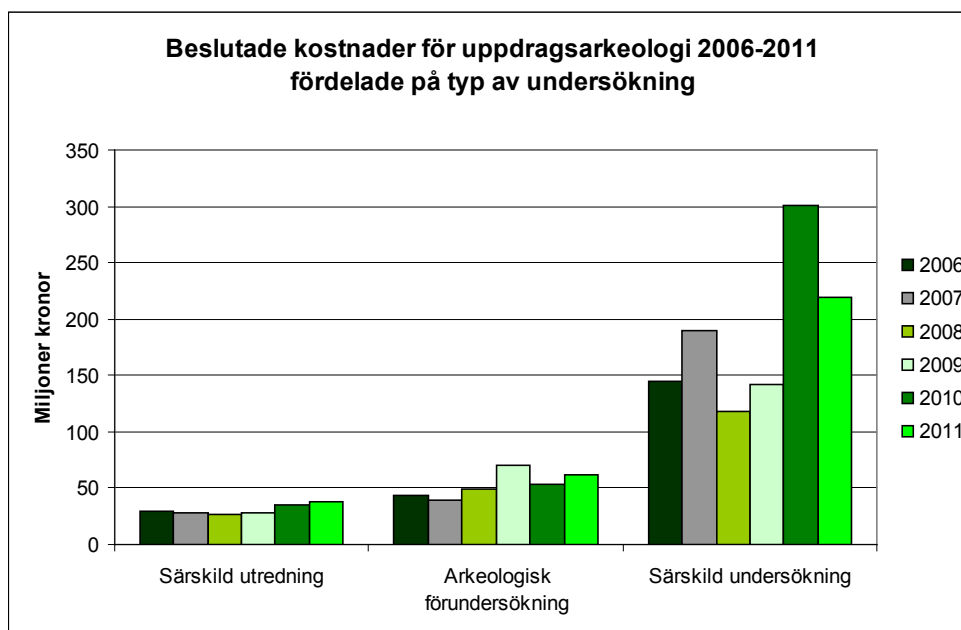
Figur 4. Antal beslut om uppdragsarkeologi 2006–2011 fördelade på typ av undersökning.

ett beslutsunderlag för att ta ställning till en ansökan om ingrepp i fornlämningar är således betydligt färre än vad som visas i figur 4 (2011 255 stycken). Ytterligare en typ av förundersökningar förekommer och det är de som görs för att kunna avgränsa fornlämningen så att ett ingrepp kan undvikas (2011 15 stycken).

Merparten av antalet beslut rör de två olika typerna av beslutunderlag, särskild utredning och arkeologisk förundersökning, medan merparten av kostnaderna för uppdragsarkeologi återfinns i besluten om särskilda undersökningar. Kostnaderna för utredningar respektive förundersökningar har varit relativt konstanta över den redovisade perioden. Den ökning av antalet utredningar som beslutades för 2010 och 2011 återfinns även som en liten ökning av kostnaderna.

Merparten av kostnaderna för förundersökningar härrör från de regelrätta förundersökningarna (51,1 miljoner kronor 2011). Kostnaden för schaktningsövervakningar 2011, som utgjorde cirka hälften av antalet genomförda förundersökningar, var endast cirka 8,2 miljoner kronor och förundersökningar som genomfördes i avgränsande syfte 1,8 miljoner kronor (se figur 5). Värt att notera är dock att 203 beslut om schaktningsövervakningar/antikvariska kontroller saknar preciserad kostnad och ytterligare 65 beslut förutom en preciserad kostnad anger att undersökaren kan debitera delar av undersökningen på löpande räkning. Totalkostnaden för förundersökningar, inkl schaktningsövervakningar/antikvariska kontroller, borde med andra ord vara betydligt högre.

De särskilda undersökningarna utgör den största delen av den totala kostnaden för uppdragsarkeologi (2009 57 %, 2010 73 %, 2011 67 %). Kostnaderna har också varierat stort mellan åren. År 2008 var den beslutade kostnaden



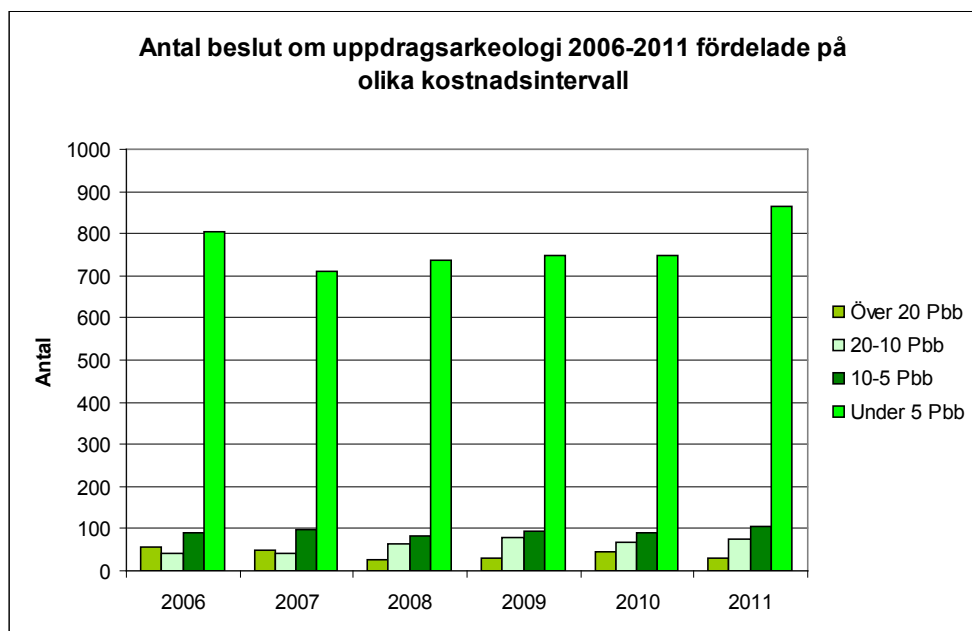
*Figur 5. De beslut som saknar en specificerad kostnad, d.v.s. de undersökningar som kan debiteras på löpande räkning eller som av andra skäl saknar beräknad kostnad, är inte medräknade i diagrammet (2010 - 184 st, 2011 - 203 st). Vidare är beslut om antikvariska kontroller och kombinationsbeslut inte medräknade i tabellen.*

för de särskilda undersökningarna cirka 188 miljoner kronor, medan motsvarande siffra för 2010 var 301 miljoner kronor. De höga siffrorna för 2010 respektive 2011 kan delvis hänföras till undersökningar i samband med stora infrastrukturprojekt, nämligen järnvägen Motala – Mjölby respektive utbyggnaden av väg E22 genom Blekinge.

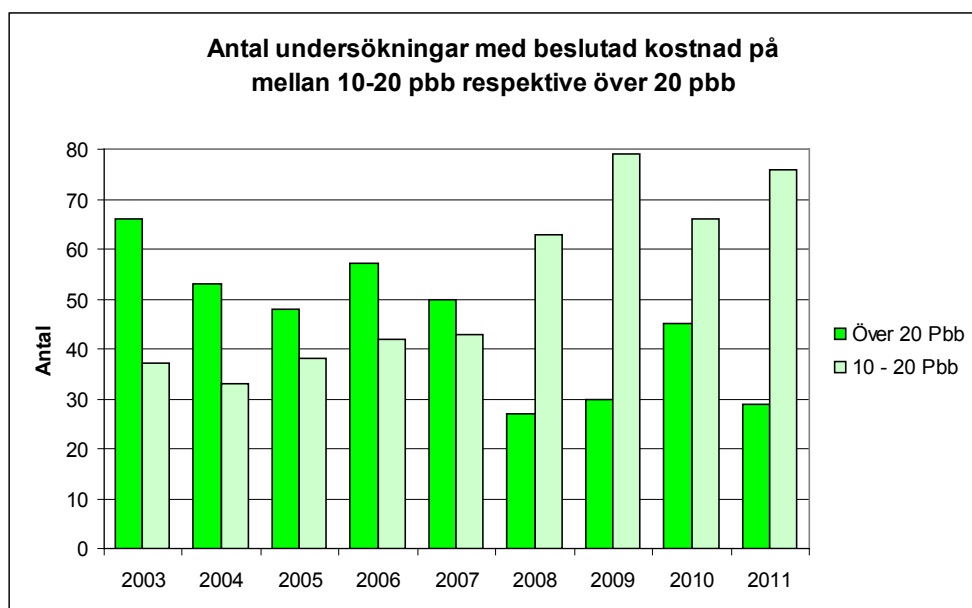
Besluten om uppdragsarkeologi kan även delas in i olika kostnadsintervall. I föreskrifterna finns två kostnadsnivåer angivna för när länsstyrelsen ska använda sig av ett anbudsförfarande för att utse undersökare; över 20 pbb ska alltid ett anbudsförfarande användas (om det inte föreligger synnerliga skäl), mellan 5–20 pbb kan ett anbudsförfarande genomföras om företagaren begär det. I figur 6 framgår att absolut största antalet beslut (80 % 2011) rör undersökningar med kostnader som ligger under 5 pbb, vilket 2011 motsvarar 214 000 kr.

Antalet undersökningar med de högsta kostnaderna, d.v.s. över 20 pbb (motsvarar 2011 856 000 kronor) har varierat under den redovisade perioden, från 57 stycken 2006 ner till endast 27 stycken 2008. En tydlig minskning av dessa stora undersökningar kan dock iakttas från 2008 och framåt, förutom för 2010. Denna minskning överensstämmer i stort med nedgången i antalet särskilda undersökningar (se figur 6).

Värt att notera är den ökning av antalet beslut i kostnadsintervallet 10-20 pbb som har skett sedan de reviderade föreskrifterna trädde i kraft 2008, från att tidigare år ha varit mellan 33 och 43 beslut, till 63 respektive 76 beslut 2008 och 2011 (se figur 7). Ökningen av de medelstora undersökningarna

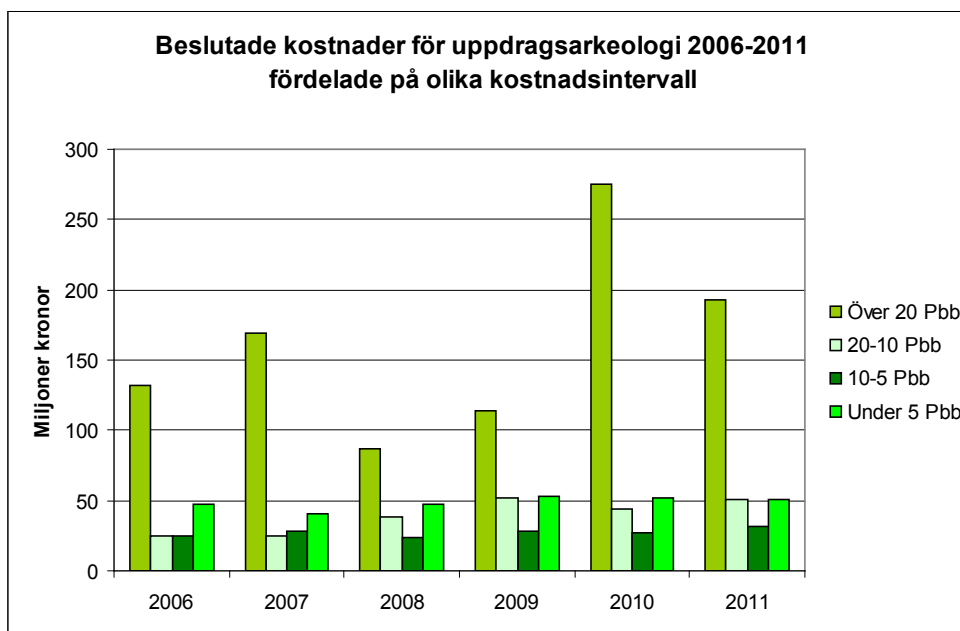


Figur 6. De beslut som saknar en specificerad kostnad, d.v.s. de undersökningar som kan debiteras på löpande räkning, är inte medräknade i diagrammet.



Figur 7. Antalet undersökningar med en beslutad kostnad i intervallet 10–20 pbb respektive över 20 pbb (2003 772 000 kr, 2011 880 000 kr).

kan vara ett uttryck för en vilja att hålla nere kostnaderna för att på så sätt kunna undvika ett anbudsförfarande. Under de senaste åren har antalet undersökningar som har en beslutad kostnad som ligger precis under gränsen för anbudsförfarande ökat. År 2011 hade 18 undersökningar en beslutad kostnad som låg precis under (mellan 800 000 och 856 000 kronor) gränsen för anbudsförfarande. Det är sannolikt att flera av dessa undersökningar skulle ha haft en högre kostnad om inte gränsen för att genomföra ett anbudsförfarande är satt till 20 pbb.

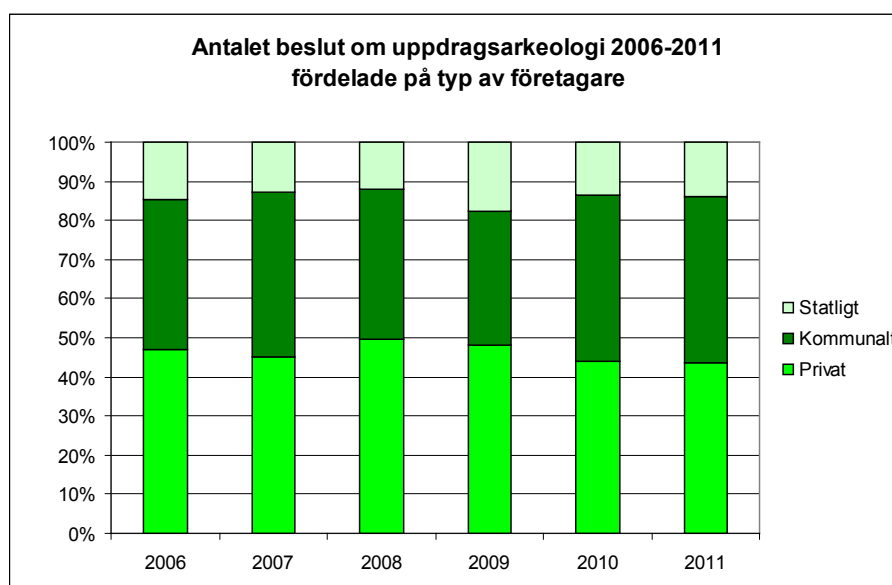


Figur 8. De beslut som saknar en specificerad kostnad, d.v.s. de undersökningar som kan debiteras på löpande räkning, är inte medräknade i diagrammet.

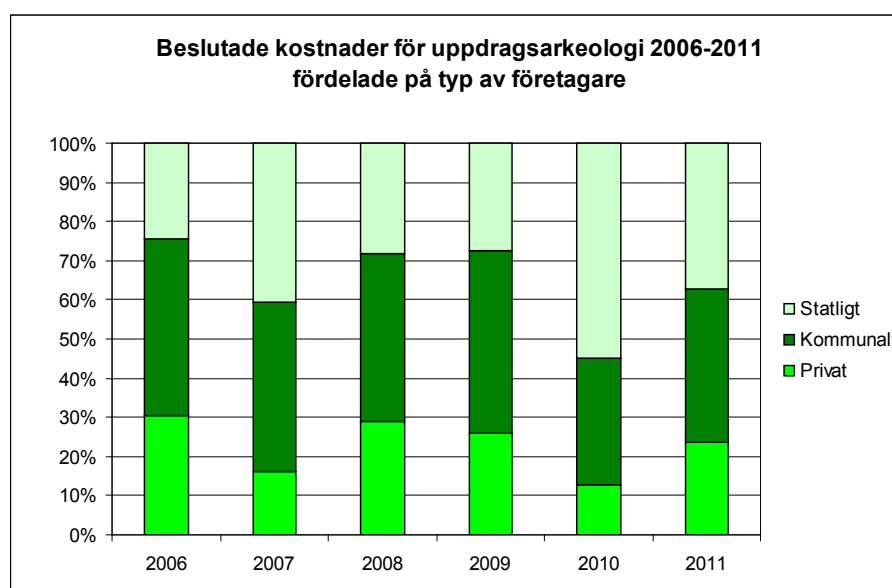
En uppdelning av de beslutade kostnaderna på olika kostnadsintervall ger en nästintill omvänd bild jämfört med antalet beslut per kostnadsintervall. Huvuddelen av kostnaden återfinns i de dyraste undersökningarna, d.v.s. över 20 pbb (se figur 8). Även här syns hur kostnaderna för dessa undersökningar varierar mellan åren. De höga kostnaderna 2010 respektive 2011 kan, som tidigare nämnts, hänföras till undersökningar inför förbättringar av järnvägen Motala – Mjölby (cirka 100 miljoner kronor) och utbyggnaden av väg E22 i Blekinge (drygt 70 miljoner kronor).

Att de mellanstora undersökningarna, mellan 10-20 pbb, har ökat är synligt även när det gäller kostnaderna. År 2006 var kostnaderna för undersökningar i detta kostnadsintervall dryga 24 miljoner kronor. År 2011 hade den siffran ökat till drygt 51 miljoner kronor. Kostnaderna för de minsta undersökningarna, de under 5 pbb, har varit tämligen konstant under den redovisade perioden, med en något lägre siffra för 2007.

Företagare, d.v.s. exploitörerna som bekostar undersökningarna, kan grovt delas in tre olika kategorier; statlig, kommunal eller privat. Av de årligen närmare 1 200 besluten om arkeologiska undersökningar har under samtliga redovisade år den största andelen ställts till privata företagare (mellan 44–50 % av antalet beslut) (se figur 9). Om man däremot ser till kostnaderna är beloppet för denna grupp av företagare oftast den lägsta (se figur 10). År 2011 genomfördes 469 undersökningar med den sammanlagda kostnaden 77,6 miljoner kronor med anledning av privata byggprojekt. Mer än hälften (248 eller 67 %) av dessa är mindre undersökningar med en kostnad under 50 000 kr. När det gäller kostnaden är kommunerna den företagargrupp



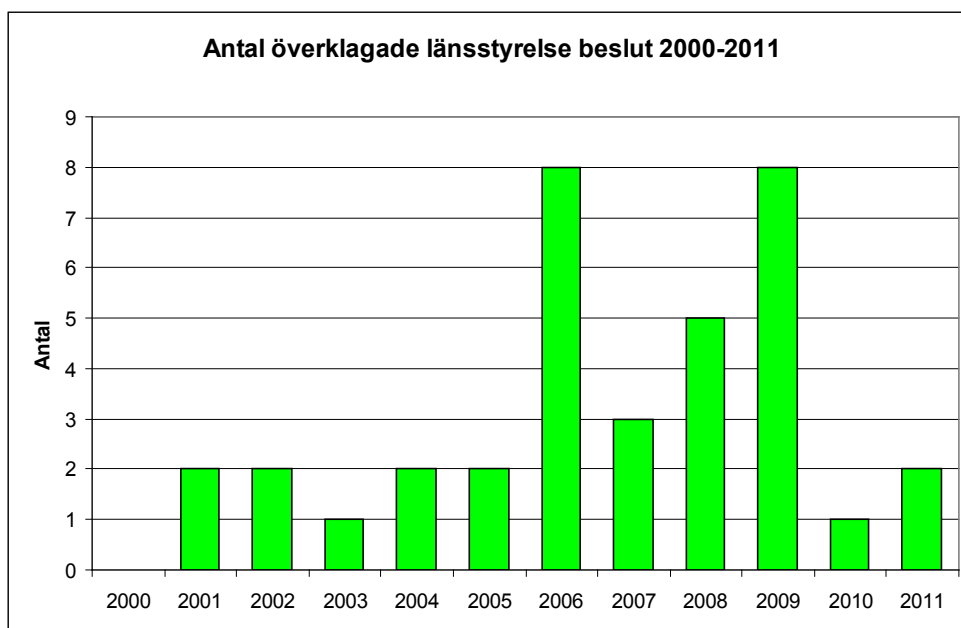
*Figur 9. De beslut som är ställda till flera olika typer av företagare är inte medräknade i diagrammet*



*Figur 10. Kostnaden i de beslut som är ställda till flera olika företagare är inte medräknad i diagrammet*

som står för den största kostnaden, förutom 2010 då staten var den största företagsgruppen. Men återigen är skälet till den höga siffran för staten de cirka 100 miljonerna som beslutades för undersökningar inför ombyggnaden av järnvägen Motala-Mjölby. Värt att påpeka är att en del av de beslut om undersökningar som ställs till privata företagare egentligen borde ställas till kommuner, då den privata företagaren utför arbetsföretaget på uppdrag av en kommun. Hur många beslut det kan vara fråga om är dock inte möjligt att fastställa.





Figur 11. Diagrammet visar antalet överklagade länsstyrelse beslut fattade enligt 2 kap 11 och 13 §§ KML.

## Överklaganden

De länsstyrelsebeslut som har överklagats till läns-, kammar- eller förvaltningsrätt under perioden 2000–2011 gäller nästan uteslutande arkeologiska undersökningar där undersökaren utsetts efter att ett anbudsförfarande genomförts. Den överklagande parten har i dessa fall varit en eller flera undersökare som inte blivit tilldelade undersökningen. Två överklaganden avviker; 2001 överklagade Riksantikvarieämbetet ett beslut som föregåtts av ett anbudsförfarande och 2011 överklagades ett beslut av företagaren där länsstyrelsen motsatte sig företagarens förslag att täcka över en fornlämning. Istället angav länsstyrelsen att en särskild undersökning måste genomföras innan byggnation kunde påbörjas.

Efter ett antal år med relativt många överklaganden sjönk antalet 2010 och är nu nere på samma nivå som under 2000-talets första hälft (se figur 11). Detta kan tolkas som att de förändringar som de reviderade föreskrifterna innebar nu har prövats i domstol och att systemet uppnått en viss mognad. Av de totalt 16 överklaganden som gjorts mellan 2008–2011 har elva avslagits av domstol och fyra bifallits. För ett överklagande av ett beslut från 2011 har dom ännu inte fallit.

## Länsstyrelsens beställning och uppföljning

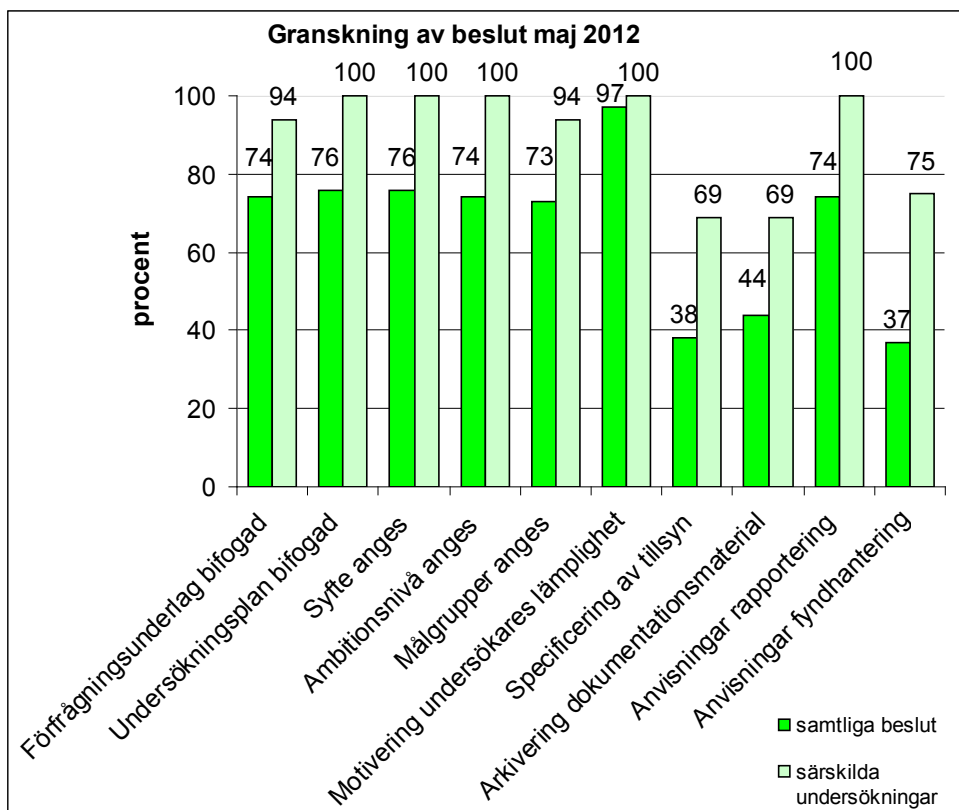
Revideringen av föreskrifterna syftade till att öka det uppdragsarkeologiska systemets genomslutlighet och att minska variationen av praxis i länsstyrelsernas handläggning. I konsekvensutredningen påtalas behovet av att tydliggöra de olika parternas roller och länsstyrelsens ansvar för kvaliteten i de arkeologiska undersökningarna. Revideringen avsåg att stärka länsstyrelsens roll som beställare av arkeologiska undersökningar. I föreskrifterna lades därför en särskild tonvikt på reglerna för upprättande av förfrågningsunderlag och tillsyn.

### Länsstyrelsens beslut med bilagor

En särskild granskning av länsstyrelsens beslut med avseende på den formella kvaliteten har gjorts av de beslut med bilagor som inkom för kännedom till Riksantikvarieämbetet under maj månad 2012, se bilaga 5. Granskningen gjordes med avsikt att se i vilken utsträckning dokumenten innehåller de uppgifter som krävs enligt föreskrifterna. Granskningen har bedömt om uppgifterna finns med i beslutet med sina bilagor men inte tagit ställning till innehållet ur kvalitativt hänseende. Vi ser att det många gånger inte är unika anvisningar som är upprättade och anpassade till den enskilda undersökningen utan mycket av innehållet i förfrågningsunderlagen är standardiserat och hämtas från mallar.

Granskningen visar att besluten i hög grad, 80–100 %, innehåller nödvändiga identifieringsuppgifter, såsom uppgift om län, kommun, fornlämningsnummer, fornlämningstyp, datering, typ av exploatering, mm. Besluten ska, för att vara fullständiga, även innehålla samtliga bilagor: förfrågningsunderlag och undersökningsplan samt kartor i de fall de inte ingår i något av de övriga dokumenten. Vid anbudsförfaranden ska även utvärderingsprotokollet bifogas. Överlag kan sägas att länsstyrelserna gör förhållandevis omsorgsfulla beställningar av arkeologiska undersökningar. När det gäller särskilda undersökningar är detta särskilt påtagligt. Granskningen visar att de viktiga områden där länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget ska ge ett ramverk för undersökningen i form av syfte, ambitionsnivå och målgrupper uppfylls till närmare 100 % för de särskilda undersökningarna medan de ligger kring 75 % för samtliga undersökningar (se figur 12). Något som är i det närmaste fullständigt för alla typer av beslut är att länsstyrelsen ger en motivering av lämpligheten för den undersökare som utses. Vi ser emellertid att den motivering som ges ofta är kortfattad och endast anger att den undersökare som utses har lämplig erfarenhet för undersökningen i fråga.

Det finns också vissa tydliga brister i beställningarna. För mindre undersökningar såsom schaktningsövervakningar är besluten ofta ofullständiga, ofta saknas uppgifter i själva beslutsdokumentet och vanligt är också att bilagor saknas. Detta tas också upp i enkätsvaren från flera länsstyrelser som menar att förfrågningsunderlagen och undersökningsplanerna blir



Figur 12. Diagrammet återger värdena i procent för några nyckelområden i länsstyrelsens beställning av arkeologiska undersökningar. Diagrammet bygger på den granskning som gjordes under maj månad 2012 av samtliga 116 beslut som länsstyrelserna skickade in för kännedom till Riksantikvarieämbetet. Granskningen gjordes utifrån en mall som omfattade de krav som ställs enligt föreskrifterna KRFS 2007:2. Resultaten från granskningen återges i tabellform i bilaga 5.

onödigt omfattande och krångliga för att passa små undersökningar. Att beställningen av dessa undersökningar inte prioriteras av länsstyrelserna kan vara förståeligt eftersom undersökningarna är små och genomförs förhållandevis rutinemässigt. Detta är förklaringen till att procentandelen fullständiga och korrekt beställda undersökningar är betydligt lägre för samtliga undersökningar än för gruppen särskilda undersökningar.

Granskningen visar att det också finns områden där bristerna är mer genomgående och gäller samtliga typer av undersökningar. Exempelvis specificeras länsstyrelsens tillsyn endast i 38 % av besluten och även för gruppen särskilda undersökningar är den så låg som 69 %. Ett annat område som har en låg andel beslut som uppfyller föreskrifternas krav är länsstyrelsens anvisning om var dokumentationsmaterialet ska arkiveras. Detta görs endast för 44 % av samtliga undersökningar och för 69 % av de särskilda undersökningarna, se diskussionen nedan under rubriken Dokumentationsmaterial. Anvisningar om fyndhantering ges också i en låg andel av besluten, 37 % av samtliga beslut och i 75 % av besluten för särskilda undersökningar. För rapporteringsanvisningarna är däremot siffrorna betydligt bättre med 74 % för samtliga undersökningar och så högt som 100 % för de särskilda undersökningarna.

Undersökningsplanernas utformning styrs i hög grad av förfrågningsunderlagen. I många län tillhandahåller länsstyrelsen en mall och undersökaren har endast möjlighet att fylla i ett visst antal tecken för varje rubrik. Tydligheten i länsstyrelsens förfrågningsunderlag har givit jämförbara undersökningsplaner som blivit mer strukturerade och ger en mer fullständig beskrivning av undersökningens genomförande. En genomtänkt undersökningsplan är en förutsättning för en kvalitativ undersökning.

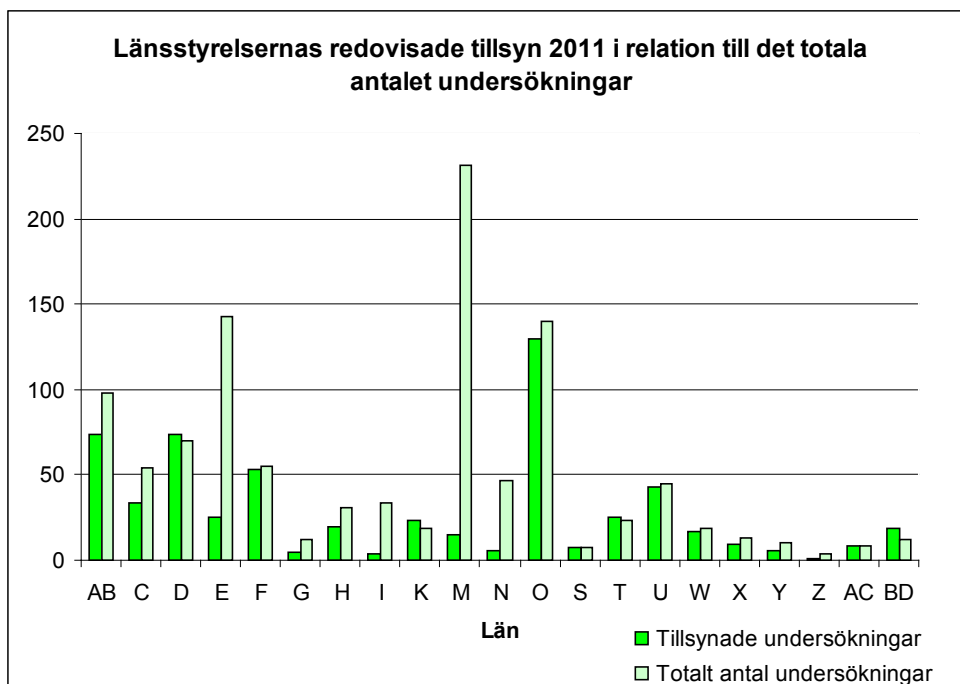
Intervjuerna med företagare visar att uppfattningen om länsstyrelsernas handläggning varierar kraftigt. Flera företagare uppgav sig ha en god kännedom om den uppdragsarkeologiska processen medan andra endast hade en mycket vag uppfattning. Mer och bättre information efterfrågades av ungefär hälften av de tillfrågade företagarna. Sammantaget påtalade flertalet företagare att den uppdragsarkeologiska processen var krånglig och att de olika stegen kändes onödiga och resulterade i att det tog alltför lång tid innan byggprojektet kunde starta.

Enkätsvaren från länsstyrelserna visar att många länsstyrelser har en ansträngd arbetssituation. Något mer än hälften av länsstyrelserna menar att konsekvensutredningens antaganden, att förutom merarbetet att genomföra fler anbudsförfaranden skulle inte arbetsbördan öka nämnvärt, inte stämmer utan att arbetsbördan istället ökat påtagligt.

Tiden för att utforma ett förfrågningsunderlag är olika beroende på typen av undersökning och på om det är ett direktval eller ett anbudsförfarande. I enkätsvaren anger länsstyrelserna att det tar mellan 0,5 och 5 dagar att upprätta ett förfrågningsunderlag. I medeltal blir det 1,6 dagar för att upprätta ett förfrågningsunderlag för direktval. Vid anbudsförfaranden uppger länsstyrelserna att det istället tar mellan 1,5 till 15 dagar, vilket i medeltal blir 5,8 dagar för att upprätta ett förfrågningsunderlag vid ett anbudsförfarande.

Ett sätt för länsstyrelserna att öka kvaliteten i handläggningen är att samarbeta över länsgränserna. I enkätsvaren anger 14 av de 21 länsstyrelserna att de har tagit hjälp från någon annan länsstyrelse vid upprättande av förfrågningsunderlag eller bedömning av undersökningsplaner. Det har oftast endast varit i något enstaka fall och inte som ett återkommande samarbete. Det är främst de mindre länsstyrelserna som tagit hjälp från ett grannlän medan storstadsregionerna inte haft samma behov.

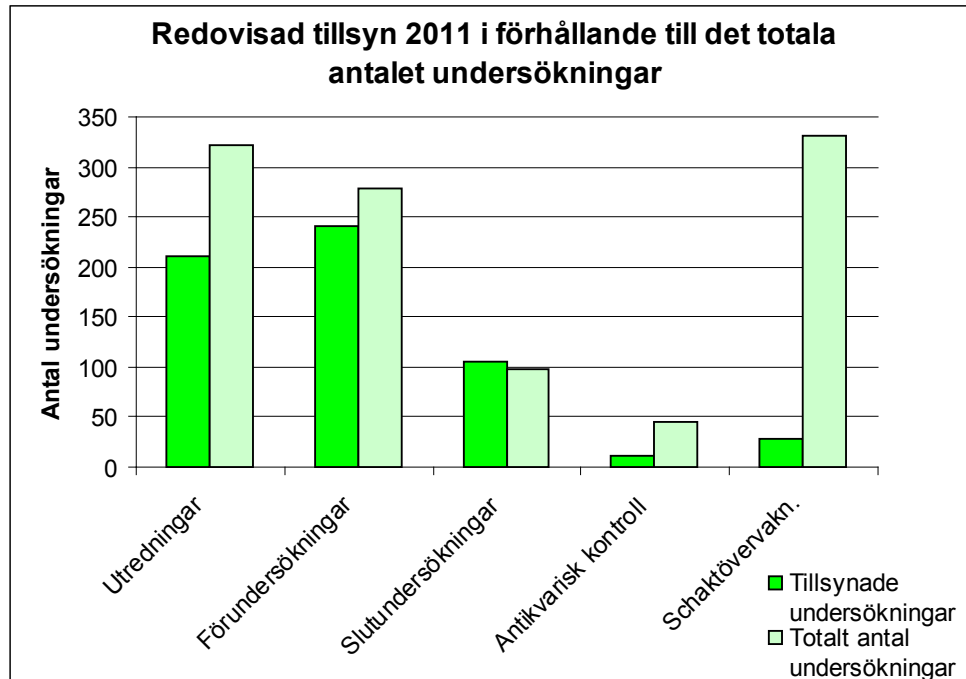
I enkätsvaren anger majoriteten av undersökarna att förfrågningsunderlagen har blivit tydligare. Samtidigt framför huvuddelen av undersökarna kritik mot länsstyrelsens förfrågningsunderlag på flera punkter. De är särskilt samstämmiga i sin kritik av hur länsstyrelserna i förfrågningsunderlagen preciserar ambitionsnivåer för undersökningarna. Flera undersökare påtalar att de upplever att många av problemen beror på resursbrist hos länsstyrelserna.



*Figur 13. Samtliga diagram i avsnittet om tillsyn baseras på den sammanställning som gjorts av de uppgifter om utförd tillsyn för 2011 som länsstyrelserna har skickat in till Riksantikvarieämbetet. Det är endast den tillsyn som utförts under året som redovisas och inte samtliga tillsynsåtgärder som utförts för en undersökning. Redovisningen av tillsynen har gjorts via en excel-fil med ett antal poster för varje undersökning. Det är de undersökningar där tillsynen utförts under 2011 som redovisas medan länsstyrelsens beslut om undersökningen kan vara fattat samma år, vilket är fallet för större delen av de mindre undersökningarna, men också äldre, vilket kan vara fallet för stora undersökningar där tillsyn ofta utförs i flera olika faser under en följd av år. Tillsyn av fältarbetet kan exempelvis ha utförts under föregående år och tillsyn av rapporteringen kan i andra fall förläggas till nästkommande år, varför den inte tas upp i denna redovisning. Det är därför inte möjligt att årsvis på detaljnivå jämföra statistiken över beslutade undersökningar och länsstyrelsens redovisade tillsyn. Det är däremot ett relativt konstant antal undersökningar över tid så siffrorna har relevans för respektive grupp. Det kan också vara så att all tillsyn inte har redovisats till Riksantikvarieämbetet. För ett län har endast slutundersökningar redovisats men vi kan förmoda att viss tillsyn ändå utförts för andra typer av undersökningar. För vissa län kan vi anta att viss tillsyn utförts, t.ex. granskning av rapporter, utan att detta tagits upp i redovisningen. Detta kan bero på tidsbrist, bristande rutiner eller avsaknad av digitala verktyg som gör det möjligt att enkelt ta fram sådana uppgifter.*

## Tillsyn

De reviderade föreskrifterna lyfter fram länsstyrelsens tillsyn som en viktig funktion i ett system med konkurrens där tillsynen ska ge garanti för undersökningarnas kvalitet. Länsstyrelsen ska dels kontrollera att arkeologernas arbete utförs i enlighet med länsstyrelsens beslut, dels kontrollera undersökningens kostnader och måluppfyllelse. Om missförhållanden uppdagas kan länsstyrelsen som yttersta åtgärd besluta om att avbryta undersökningen. Länsstyrelsen ska årligen sammanfatta tillsynen och lämna in en rapport till Riksantikvarieämbetet. Vid vissa intervall ska länsstyrelsen även följa upp och utvärdera verksamhetens samhällsnytta.

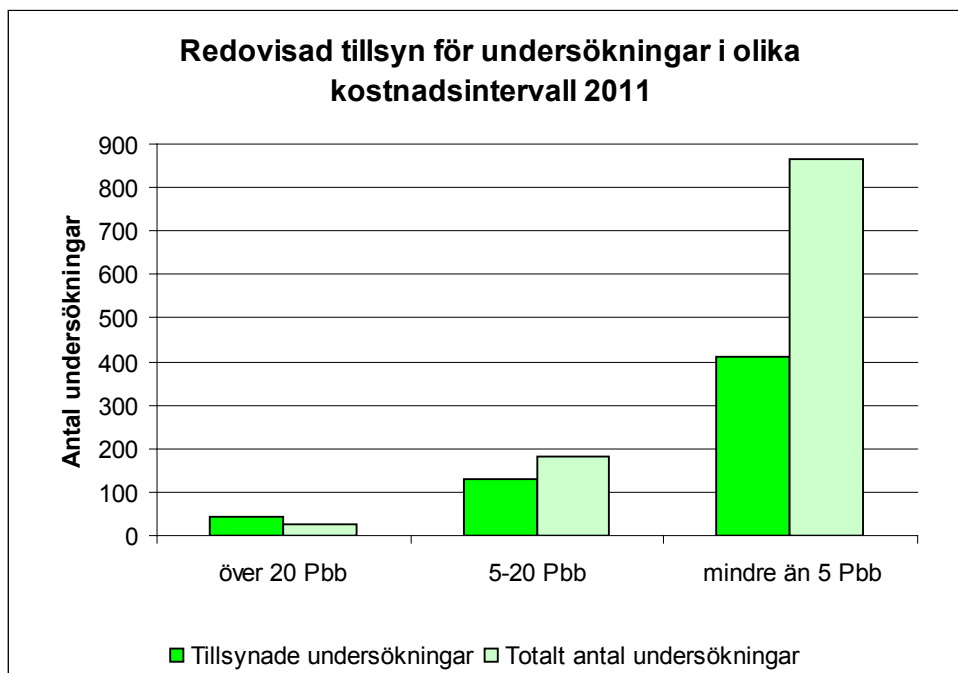


*Figur 14. I några fall har länsstyrelsen tagit beslut om två olika undersökningsinsatser i samma beslut och tillsynen registreras då på det gemensamma diarienumret. Särskild utredning i kombination med förundersökning redovisas i diagrammet i gruppen förundersökningar och förundersökning i kombination med särskild undersökning redovisas i gruppen slutundersökningar. I vissa län kan det vara så att schaktningsövervakningarna inte har särredovisats utan dessa kan ingå i gruppen förundersökningar. Det rör sig dock endast om ett fåtal undersökningar eftersom schaktningsövervakningar ofta inte prioriteras vid tillsyn. För kommentar kring hur diagrammet upprättats se figur 13.*

Enligt länsstyrelsernas rapportering till Riksantikvarieämbetet av utförd tillsyn framgår att för 589 undersökningar har en eller flera tillsynsätgärder utförts under 2011 (se figur 13). I relation till det totala antalet undersökningar innebär det att ungefär hälften av undersökningarna har varit föremål för tillsyn.

Andelen undersökningar som är föremål för tillsyn varierar över landet. Det är några län som skiljer ut sig genom att ha redovisat ett mycket lågt antal tillsynade undersökningar. För majoriteten av länen har emellertid huvuddelen av undersökningarna varit föremål för någon tillsynsinsats.

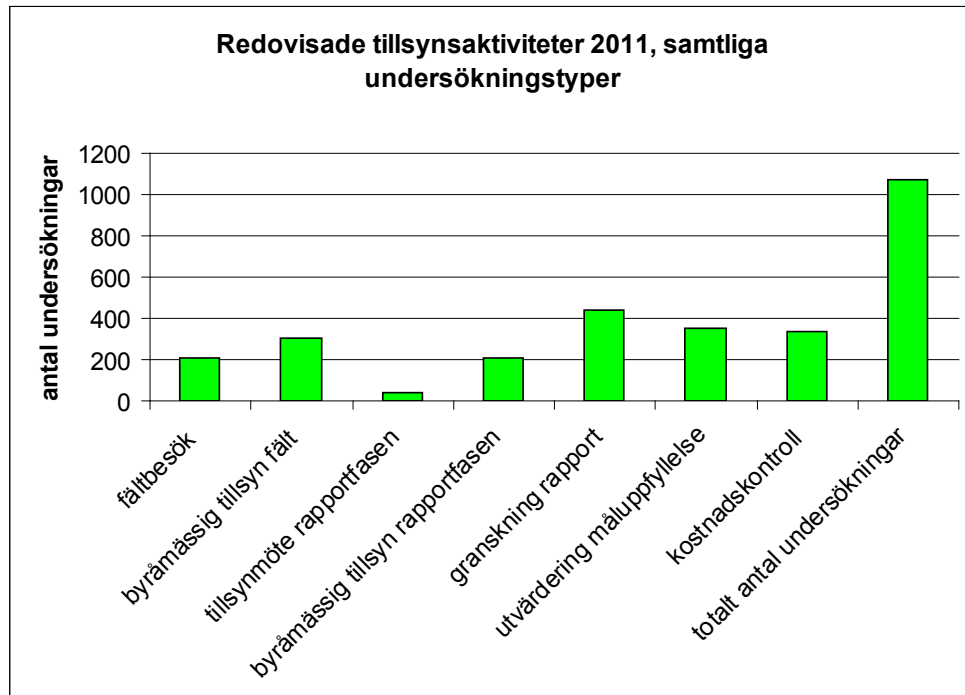
Om en undersökning blir föremål för länsstyrelsens tillsyn eller inte är i stor utsträckning avhängigt undersökningstypen. Särskilda undersökningar och förundersökningar visar sig prioriterade i länsstyrelsernas tillsynsarbete och för majoriteten av undersökningarna finns olika tillsynsinsatser redovisade (se figur 14). För utredningar har tillsyn redovisats för 66 % av undersökningarna. Antikvariska kontroller och schaktningsövervakningar är däremot lågprioriterade och tillsyn har endast redovisats för ett fåtal undersökningar av dessa kategorier.



*Figur 15. För gruppen undersökningar med en kostnad över 20 pbb är antalet tillsynade undersökningar större än det beslutade antalet undersökningar för 2011. Detta är en följd av att många stora undersökningar pågår över flera år, vilket ofta medför att tillsynsaktiviteter som hör samman med fältarbetet tas upp under ett år medan tillsyn av rapporteringen redovisas nästkommande år. Gruppen rymmer därför tillsynsaktiviteter som redovisas både för beslut fattade 2011 och för ett antal äldre undersökningar. Detta kan naturligtvis även vara fallet för de mindre undersökningarna men då inte i så stor omfattning. För kommentar kring hur diagrammet upprättats se figur 13.*

Tillsynsinsatserna kan också kopplas till undersökningarnas storlek (se figur 15). Det är framför allt de största undersökningarna som enligt föreskrifterna ska omfattas av anbudsförfarande som prioriteras i länsstyrelsens tillsyn. För de mindre undersökningarna med en kostnad som understiger 5 pbb har tillsyn redovisats för något mindre än hälften.

Huvuddelen av tillsynen är byråmässig, d.v.s. den består av kontakt mellan länsstyrelsen och undersökarna via telefon, brev och mejl eller via granskning av dokument som sänds in till länsstyrelsen. Den vanligaste typen av tillsyn som görs för den största delen av undersökningarna består i att kontrollera kostnader, utvärdera undersökningarnas måluppfyllelse och att granska rapporter. För drygt 40 % av det totala antalet undersökningar redovisas att en granskning görs av basdokumentation och annan rapportering (se figur 16). För drygt 30 % av undersökningarna redovisas en kontroll av kostnaderna och för ungefär 20 % av undersökningarna redovisas en besiktning i fält. För närmare 30 % av de undersökningar där fältbesiktning görs rör det sig om upprepade fältbesök, oftast två till fem men så många som 30 besök på en undersökning förekommer i redovisningen. Något vanligare är att tillsynen av fältarbetet sköts på distans utan att länsstyrelsen gör fältbesiktningar.



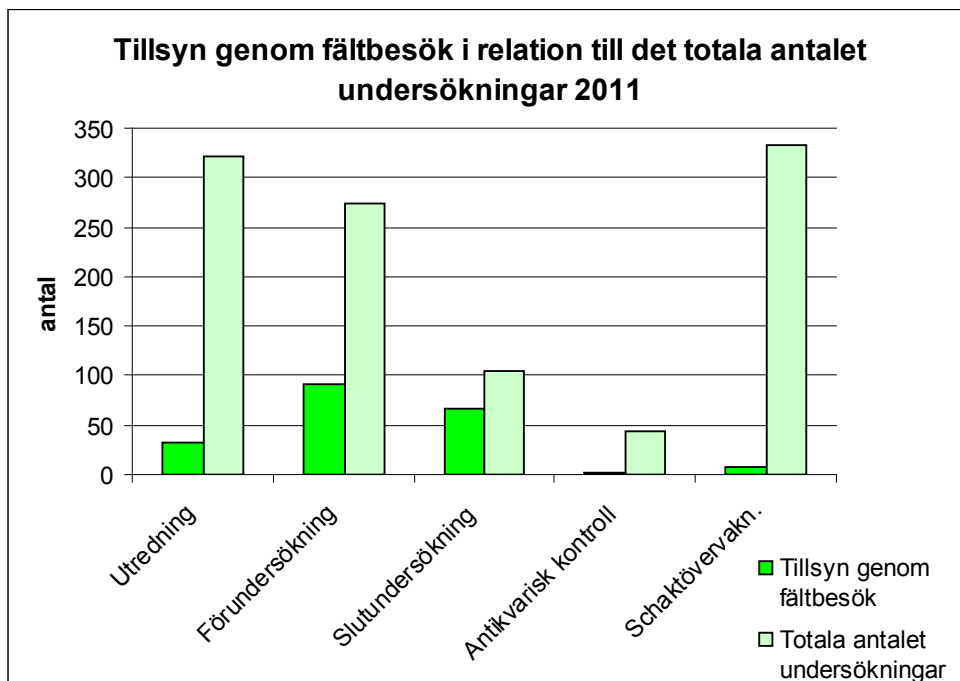
*Figur 16. För många undersökningar har flera tillsynsaktiviteter redovisats medan andra undersökningar endast omfattats av en tillsynsaktivitet. För andra undersökningar kan olika delar av tillsynsarbetet vara förlagat till olika år. För kommentar kring hur diagrammet upprättats se figur 13.*

Det finns en skillnad i intensitet mellan tillsynen under fältarbetet och rapportarbetet. Länsstyrelserna redovisar större insatser under fältarbetsfasen än under rapporteringen. Detta gäller i synnerhet fysiska möten under rapporteringsfasen som endast redovisats för 4 % av undersökningarna.

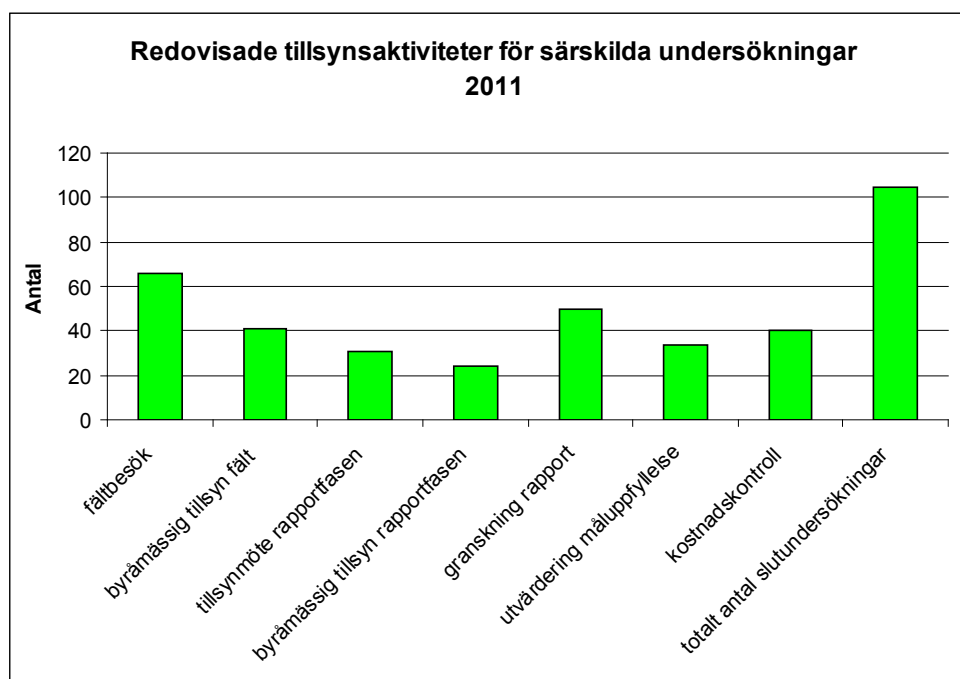
Besiktningar i fält ger goda möjligheter för länsstyrelsen att följa en undersökning och att föra en dialog med arkeologerna om det fortsatta arbetet med undersökningen. Men fältbesiktningar är samtidigt en tidskrävande tillsynsform som det inte är möjligt att genomföra för samtliga undersökningar. För 63 % av de särskilda undersökningarna redovisas fältbesiktningar medan motsvarande siffra för förundersökningar endast är 34 % (se figur 17). För utredningar redovisas tillsyn i form av fältbesök i ännu lägre grad, endast 10 % och för schaktningsövervakningar och antikvariska kontroller har endast ett försumbart antal fältbesiktningar genomförts. Att länsstyrelserna genomför fältbesök för så stor andel av de särskilda undersökningarna är positivt. Att fältbesiktningar av förundersökningar och utredningar görs förhållandevis sällan bör däremot beaktas med tanke på att dessa undersökningar ska vara besluts- och planeringsunderlag där resultaten har återverkan på den fortsatta processen.

Det är på de särskilda undersökningarna som länsstyrelserna lägger en stor del resurserna för tillsyn. Fördelningen mellan de olika tillsynsaktiviteterna ser något annorlunda ut för de särskilda undersökningarna än för andra undersökningar. Exempelvis är resurskrävande tillsyn som fältbesiktningar





Figur 17. För kommentar kring hur diagrammet upprättats se figur 13.



Figur 18. Siffrorna för den tillsyn som utförs när undersökningen är avslutad (rapportgranskning, utvärdering av måluppfyllelse och kostnadskontroll) är sannolikt underrepresenterade för de särskilda undersökningarna. Det är förmodligen så att uppgifter över tillsyn av undersökningar med äldre diarienummer varit svåra för länsstyrelsen att ta fram i sin redovisning av den utförda tillsynen. För kommentar kring hur diagrammet upprättats se figur 13.

mycket vanligare än för andra undersökningstyper, för 63 % av undersökningarna redovisas utförd fältbesiktning (se figur 18). För 30 % av de särskilda undersökningarna görs även möten med undersökarna under rapportarbetet.

Konsekvensutredningen menade att en förstärkt tillsyn innebär en viss ökad arbetsbörda för länsstyrelsen men att detta är en nödvändighet i ett system med konkurrens. De flesta länsstyrelser har i enkätsvaren uppgivit att de ökat sin tillsyn av uppdragsarkeologiska undersökningar. Endast fyra länsstyrelser anger att tillsynen inte ökat. Länsstyrelsen i Stockholms län anger att orsaken till detta är att de inte har resurser att öka tillsynen och länsstyrelsen i Örebro län menar att de inte hinner med den tillsyn som borde utföras.

Utifrån den kartläggning av länsstyrelsernas tillsyn som Riksantikvarieämbetet genomförde 2010 (*Kartläggning av länsstyrelsernas tillsyn enligt kulturminneslagen*, 2011) framgår att tillsynen över uppdragsarkeologin av flera länsstyrelser pekas ut som mer konsekvent och enhetligt utförd än för andra områden som regleras av KML. Det beror huvudsakligen på att den uppdragsarkeologiska tillsynen ingår i ett etablerat system som regleras av föreskrifter och att Riksantikvarieämbetet har vägledningstexter och mallar för detta område. Däremot hinner inte länsstyrelsen med att utvärdera uppdragsarkeologins effekter eller samhällsnytta.

Att tillsynen har en stor betydelse för kontrollen av undersökarnas måluppfyllelse är tydligt. Eftersom länsstyrelsen både är den som utser undersökare och genom sin tillsyn har ansvar för kontroll av resultaten har länsstyrelsens erfarenheter direkt återverkan på valet av undersökare för kommande undersökningar. I enkätsvaren anger fyra länsstyrelser att detta har kommit till uttryck bl.a. genom att de vidtagit en åtgärd eller sanktion mot den undersökare som inte visat god måluppfyllelse. Det handlar om att länsstyrelserna under en period slutat att ge direktval eller tilldelat färre uppdrag till undersökare som inte färdigställt rapporter i tid eller som inte utfört undersökningar av god kvalitet. Förutsatt att länsstyrelsen på ett tydligt sätt kommunicerar vilka brister som behöver åtgärdas får undersökaren på så sätt ett incitament till förbättring av sitt arbete. Effekten av myndighetens tillsyn bör bli en ökad kvalitet både i processen och i det arkeologiska arbetet.

Länsstyrelsen ansvarar också för att följa upp undersökningarnas kostnader. Enligt enkätsvaren har nio länsstyrelser en databas som verktyg för att göra kontroll av kostnaderna medan tolv länsstyrelser saknar ett sådant verktyg. Några länsstyrelser upplever att de inte har något sådant behov eftersom de har så få undersökningar, andra skulle vilja bygga upp en databas men har hittills inte lyckats på grund av resursbrist.

I Skåne län har det sedan 2004 bedrivits en formaliserad och regelbunden tillsyn över uppdragsarkeologin i länet. I sin tillsynsrapport för 2011 skriver länsstyrelsen att *”det kan konstateras efter åtta års aktiv tillsyn att kvaliteten inom den skånska uppdragsarkeologin höjts betydligt på alla plan. Ärendegången hanteras mycket bättre nu än tidigare. Igångsättningsmeddelanden, slutredovisningar och ekonomiska redovisningar behöver inte efterlysas av Länsstyrelsen i samma omfattning som tidigare. Uppföljningen både av de arkeologiska resultaten och av ekonomin har förbättrats betydligt vid fältarbetet. Rapport- och*

*publiceringsuppföljningen har också inneburit att tidplanerna numera följs och hålls. De enskilda överläggningarna har skapat en bättre förståelse för våra olika roller och ansvarsområden inom det uppdragsarkeologiska systemet.” (dnr 431-1004-11)*

## Kommentar

### **Effekt av föreskrifterna:**

Länsstyrelserna följer i stort föreskrifterna och gör överlag förhållandevis omsorgsfulla beställningar av arkeologiska undersökningar. Särskilt påtagligt är det för de särskilda undersökningarna där samtliga förfrågningsunderlag innehåller uppgifter om undersökningens syfte, ambitionsnivå och målgrupper. För mindre undersökningar som utförs mer rutinmässigt och då särskilt schaktningsövervakningar, är däremot besluten ofta ofullständiga.

Tydligheten i länsstyrelsens förfrågningsunderlag har medfört att undersökningsplanerna blivit mer strukturerade och ger en mer fullständig beskrivning av undersökningens genomförande. En genomtänkt undersökningsplan är en förutsättning för en kvalitativ undersökning.

Det finns vissa tydliga brister i länsstyrelsernas beställningar främst vad gäller specificeringen av tillsynen, anvisningar för fyndhanteringen och beställning av rapporteringsstrategier, liksom att många förfrågningsunderlag saknar uppgifter om var dokumentationsmaterialet ska förvaras. Ofta är också anvisningarna generella och har inte utarbetats för den enskilda undersökningen. Detta utgör förbättringsområden.

Många företagare uppfattar den uppdragsarkeologiska processen som krånglig och att det tar alltför lång tid innan byggprojektet kan starta. Undersökarna framför en relativt samstämmig kritik mot länsstyrelsernas handläggning där återkommande kritik riktas mot hur förfrågningsunderlagen är utformade och då speciellt hur ambitionsnivån anges för de olika undersökningarna. Länsstyrelserna upplever sin arbetssituation som ansträngd och hälften menar att arbetsbördan har ökat påtagligt.

De flesta länsstyrelser har ökat sin tillsyn och lägger nu mer resurser på tillsyn av uppdragsarkeologiska undersökningar. Tillsynen över uppdragsarkeologin är mer konsekvent och systematiskt utförd än för andra områden, vilket bygger på att den regleras i föreskrifter, vägledningstexter och mallar. Ändå kan vi se vissa skillnader över landet. Länsstyrelserna upplever att resurserna för tillsyn är otillräckliga och att de inte har möjlighet att följa upp undersökningarna på önskvärt sätt. Den uppgift som man inte alls hinner med är att utvärdera uppdragsarkeologins effekter eller samhällsnytta.

Huvuddelen av länsstyrelsernas tillsyn är byråmässig och rapportgranskning utgör den vanligaste tillsynsaktiviteten. Tillsynsaktiviteterna berör huvudsakligen de större undersökningarna där fältbesök är vanliga och

varje undersökning är ofta föremål för flera tillsynsaktiviteter. Däremot blir sällan de undersökningar som ska fungera som beslutsunderlag föremål för fältbesiktningar.

Resultatet från länsstyrelsens tillsyn i form av kontrollen av undersökarnas måluppfyllelse bör återverka direkt på valet av undersökare för kommande undersökningar. Länsstyrelserna har också vid några tillfällen vidtagit sanktioner mot undersökare som inte visat god måluppfyllelse. Återkopplingen till undersökarna av resultaten från tillsynen ger ett incitament för förbättring. Sannolikt är detta en av de viktigaste faktorerna till att uppnå en uppdragsarkeologi av god kvalitet.

#### **Slutsatser:**

Ett system med konkurrens förutsätter en kontinuerlig och utförlig tillsyn för att kunna garantera ett kvalitativt utfall. Tillsynen har ökat inom uppdragsarkeologin men är tyvärr fortfarande i vissa delar otillräcklig. En diskussion om tillsyn, fördjupad samverkan och en vidareutveckling av metoder är en angelägen uppgift för att ytterligare förbättra tillsynen.

Länsstyrelsens tydligare beställarroll har gjort att kvaliteten i beställningarna av arkeologiska undersökningar har ökat. Processen har blivit mer formaliserad och genomsiktig. Dessutom har de olika stegen och parternas ansvarsområden tydliggjorts. Samtidigt har länsstyrelsernas arbetsbörda ökat och processen blivit mer ”byråkratisk”.

En förändring av regelverket så att beställningen av små undersökningar förenklas genom att de undantas från många av föreskrifternas krav skulle innebära att resurserna istället skulle kunna satsas på att göra omsorgsfulla beställningar av de arkeologiska undersökningar som förväntas ge de mest värdefulla arkeologiska resultaten.

De länsstyrelser som hanterar en stor uppdragsarkeologisk volym och där det finns en större grupp av erfarna handläggare uppvisar en högre kvalitet i beställningarna av arkeologiska undersökningar, särskilt tydligt är det för länsstyrelsen i Västra Götaland. En större grupp av handläggare gör också att det är lättare att medverka i och driva olika utvecklingsprojekt, både inom länsstyrelserna och i samverkan med andra organisationer.

Nätverken som utvecklats mellan länsstyrelserna bidrar till kompetensöverföring och till att skapa kvalitativa miljöer (jfr *Samverkan ger styrka!* 2009). Detta räcker dock inte alltid vid utvärdering av undersökningsplaner för stora undersökningar som närmast liknar forskningsansökningar. Sverige har idag inget system för vetenskapligt stöd till länsstyrelserna. Det har tidigare gjorts försök med forskningskoordinatorer och s.k. controller (1995–2001). Kanske är det dags att åter ta upp frågan om specialistkompetens som stöd

för länsstyrelsen eller att formalisera samverkan mellan länsstyrelserna inom arkeologiområdet? Här finns ett område att utveckla i samarbete med universiteten.

Det finns ingen nationell kvalitetssäkring/kontroll av det som produceras inom uppdragsarkeologin. Idag är det länsstyrelsen som har hela ansvaret för att undersökningarna är av vetenskapligt god kvalitet. Länsstyrelsen har emellertid ett regionalt perspektiv och kan ha svårt att svara för en kvalitetsgranskning och bedömning av resultatens forskningsmässiga relevans utifrån ett nationellt liksom internationellt perspektiv. Vissa europeiska länder (exempelvis Frankrike och Danmark) har en mer utbyggd kvalitetssäkring av uppdragsarkeologins resultat och en starkare organisation för att ta om hand kvalitetsfrågor, exempelvis genom nationella kvalitetutvärderingsråd. Det bör övervägas om en sådan modell ska prövas även i Sverige.

## Kostnadseffektivitet

Enligt KML ska arkeologiska undersökningar vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. Det ska således råda en balans mellan kostnad och kvalitet. Det är länsstyrelsen, i enlighet med föreskrifterna, som ska bedöma om en arkeologisk undersökning är kostnadseffektiv, d.v.s. att den genomförs med god kvalitet till en rimlig kostnad. Denna bedömning baseras på undersökningsplaner, undersökarens kompetens och undersökningens måluppfyllelse. För att kunna bedöma om god kvalitet uppnås gäller det att identifiera en nedre gräns för kvalitet under vilken verksamheten är meningslös, likväl som en övre gräns för kostnader över vilken verksamheten blir oacceptabel i samhällets ögon.

## Kvalitet

I konsekvensutredningen anges att god kvalitet i en undersökning uppnås genom hög måluppfyllelse, då undersökaren förmått förvalta givna förutsättningar på ett optimalt sätt i förhållande till undersökningens syfte och inriktning. I föreskrifterna definieras vetenskapligt god kvalitet som att utifrån ett vetenskapligt arbetssätt skapa meningsfull kunskap med relevans för myndigheter, forskningen och allmänheten. Detta innefattar även att resultaten görs tillgängliga och användbara för olika intressenter.

Kvalitet i arkeologiska undersökningar är både svårt att definiera och att beskriva på ett konkret sätt. Det handlar dels om en formell kvalitet som är mätbar, dels om innehållet och resultaten, d.v.s. vilken kunskap det är som produceras och hur den förs vidare. Uppdragsarkeologin är en process där kvaliteten i de olika processleden är avgörande för de parter som är inblandade, liksom för kvaliteten i resultaten (jfr FoU-rapporten *Kriterier för bedömning av kvalitet i uppdragsarkeologin*. Kritz 2010). Olika typer av undersökningar har också olika syften och resultaten används av olika målgrupper som inte alltid värdesätter samma kvaliteter. En särskild utredning av god kvalitet ska ge ett sådant resultat att det inte råder tveksamhet om en fornlämning berörs av ett arbetsföretag eller inte (Vägledning till KML Uppdragsarkeologi, avsnitt 2). En förundersökning inför särskild undersökning ska ge ett fullgott underlag för upprättande av länsstyrelsens förfrågningsunderlag för särskild undersökning. God kvalitet för en sådan förundersökning är då resultaten ger goda förutsättningar för upprättandet av undersökningsplanen och kostnadsberäkningen för en särskild undersökning som i sin tur ger god måluppfyllelse. God kvalitet i en särskild undersökning kan däremot sägas vara då fornlämningens kunskapspotential tas till vara på ett uttömmande sätt och resultaten bidrar till efterfrågad kunskap.

Uppdragsarkeologins många användare har skilda behov: företagare, beslutsfattare, forskare och allmänhet. De ställer också olika kvalitetskrav på uppdragsarkeologin. För arkeologer utgår kriterierna oftast från

den vetenskapliga kvaliteten. Kvalitet för beslutsfattare kan däremot vara administrativ användbarhet, medan tillgänglighet kan vara ett viktigt kvalitetskriterium för allmänheten. För en företagare kan kvaliteten ofta främst ligga i en snabb och smidig process.

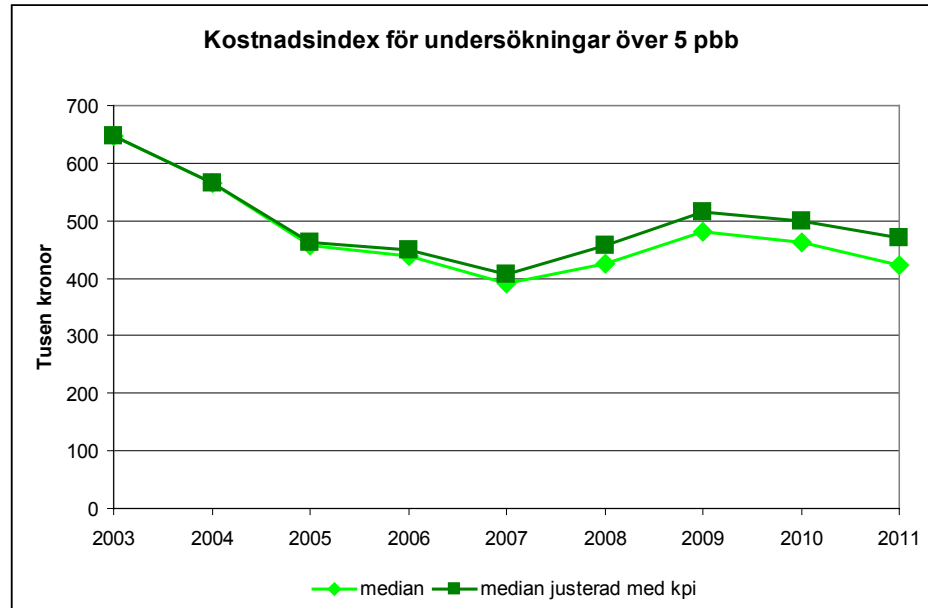
Att följa upp hur kvaliteten på de arkeologiska undersökningarna har påverkats av föreskrifterna är som inledningsvis nämndes inte varit möjligt inom ramen för detta uppdrag – frågan är komplex och kräver en mer långtgående analys än vad tidsramen för detta uppdrag medger.

## Kostnader

Som nämndes inledningsvis omsätter uppdragsarkeologin årligen mellan 200–400 miljoner kronor. Att kostnaderna upplevs som skäliga av företagare och samhället i övrigt är viktigt för att det ska finnas en acceptans för verksamheten. Återkommande har det dock hörts röster om att kostnaderna är för höga. Vikten av att länsstyrelserna har en god kostnadskontroll har påpekats både av Riksdagens revisorer i sin rapport *Arkeologi på uppdrag* (2002/03:3) och av den statliga utredningen *Uppdragsarkeologi i tiden* (SOU 2005:80). I direktivet till den uppdragsarkeologiska utredningen ingick att kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar hade utvecklats, en uppgift som visade sig vara svår att genomföra. Dels saknades en samlad bild över såväl de beslutade kostnaderna som det faktiska utfallet, dels saknades material som kunde belysa kostnadsutvecklingen. Utifrån siffror från dåvarande Vägverket och Banverket kunde utredningen dock fastslå att arkeologikostnaderna inte hade ökat i förhållande till de samlade kostnaderna för infrastrukturprojekt. I vissa regioner kunde kostnaderna för enstaka år uppgå till så mycket som 10 %, men vanligen utgjorde arkeologin endast någon eller några procent av den totala investeringskostnaden (a.a. s. 107–108).

År 2008 gjorde Riksantikvarieämbetet en uppföljning av det faktiska utfallet av de undersökningar som genomfördes 2005 (*Vad kostar uppdragsarkeologin egentligen?* Rapport från Riksantikvarieämbetet 2008:4). En jämförelse mellan de kostnader som angivits i länsstyrelsernas beslut och den kostnad som faktiskt hade debiterats företagarna visade att såväl på nationell som länsnivå, med undantag för två län, var det faktiska utfallet lägre än den beslutade kostnaden. Små och medelstora undersökningar (med en beslutad kostnad under 10 respektive mellan 10 till 30 pbb) var ofta billigare eller till och med mycket billigare än de beslutade kostnaderna, medan skillnaden mellan faktiskt utfall och beslutad kostnad var relativt liten för de dyraste undersökningarna (a.a. s.5). Den beslutade kostnaden kan således ses som en takkostnad som inte överskrids, åtminstone var så fallet år 2005.

Riksantikvarieämbetet har sedan 2003 registrerat samtliga länsstyrelsebeslut i en databas, med andra ord kan vi följa hur de beslutade kostnaderna varierar år från år (se figur 2). Däremot finns tyvärr inget motsvarande material som



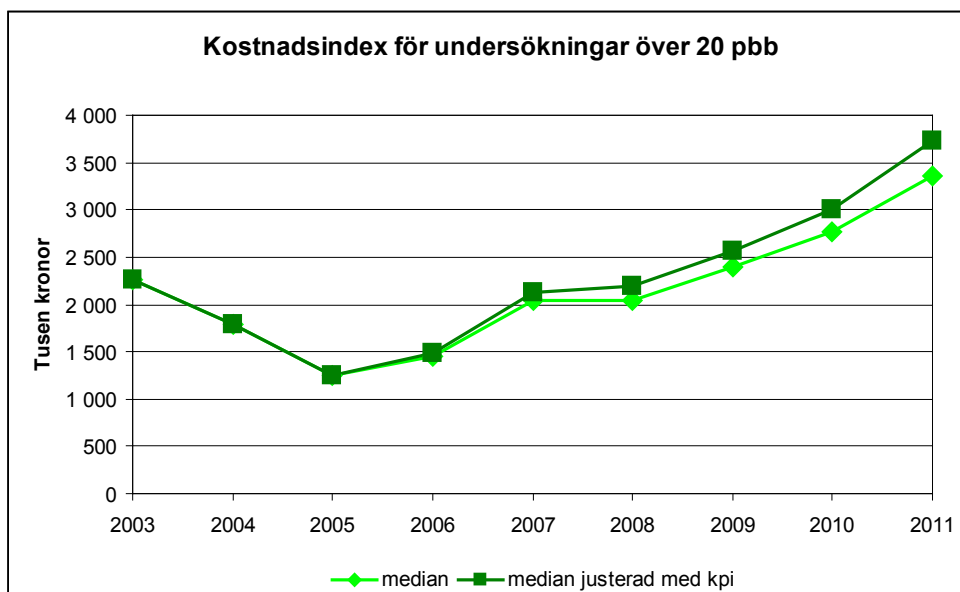
Figur 19. Diagrammet visar medianvärdet för undersökningar med en beslutad kostnad som överstigit 5 pbb. De undersökningar som har en lägre beslutad kostnad har inte tagits med på grund av att många av dem saknar en beslutad kostnad alternativt endast har en del av kostnaden specificerad. Konsumentindex (kpi) utgår från år 2003.

visar eventuella variationer i det faktiska utfallet år från år. De variationer som syns i de beslutade kostnaderna kan oftast härledas till genomförandet av större infrastrukturprojekt, exempelvis E4 norr om Uppsala och järnvägen vid Motala. Vad som däremot är svårare att studera är kostnadsutvecklingen på ett mer generellt plan – har uppdragsarkeologin blivit dyrare eller kanske billigare? Varje undersökning har oftast sina specifika förutsättningar där fornlämningens bevarandegrad, dess kunskapspotential och ingreppets storlek är några faktorer på vad som påverkar kostnaden. Att hitta parametrar som kan fördjupa jämförande studier är med andra ord svårt. Kvarstår gör att titta på de beslutade kostnaderna.

Av figur 19 framgår att kostnaderna mellan åren 2003–2011 förvisso minskat åtminstone de första åren, men om man jämför siffrorna för åren strax före införandet av de reviderade föreskrifterna med åren efter ligger medianvärdena relativt jämnt i intervallet 450 000–550 000 kr. Även med hänsyn taget till konsumentindex, som i detta fall är 2003 års siffra, är kostnaderna efter införandet av föreskrifterna högre än åren innan, d.v.s. 2005–2007.

Sett till kostnaderna för de allra största undersökningarna, d.v.s. de med en beslutad kostnad som överstiger 20 pbb, har kostnadsutvecklingen varit än mer ökande sedan införandet av föreskrifterna. Medianvärdet har ökat från cirka 2 miljoner kronor 2008 till drygt 3,3 miljoner kronor 2011 (se figur 20). Den bilden går delvis stick i stäv mot den uppfattning som både länsstyrelserna och undersökarna ger uttryck för i sina enkätsvar. I stort sett samtliga länsstyrelser som genomfört anbudsförfaranden anger i sina enkätsvar att föreskrifternas förändrade regler angående anbudsförfaranden har haft effekt på kostnaderna.





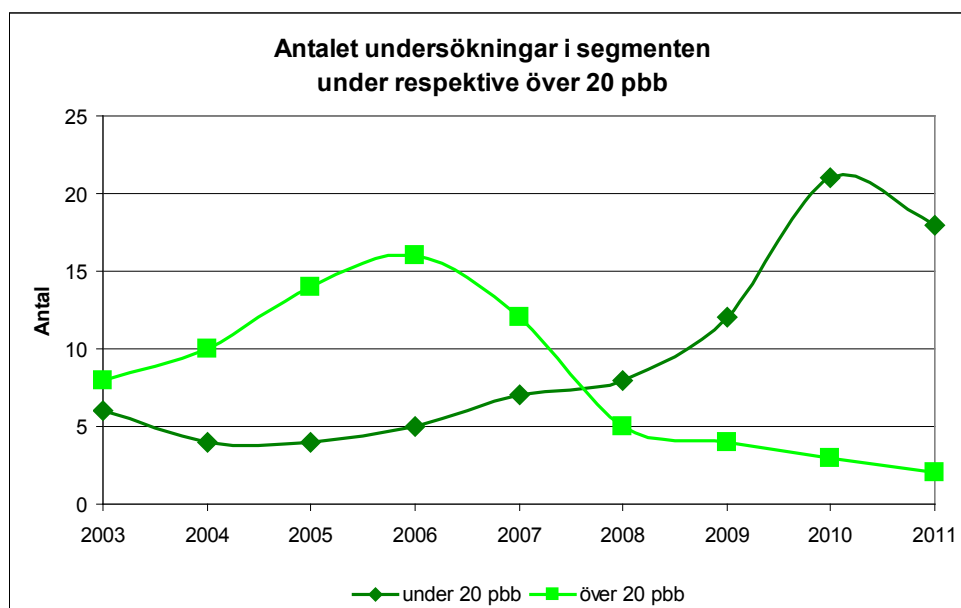
*Figur 20. Diagrammet visar medianvärdet för undersökningar med en beslutad kostnad som överstigit 20 pbb. Konsumentindex (kpi) utgår från år 2003.*

Flera menar att kostnaderna då blivit lägre och ordet prispress används, men det finns även en länsstyrelse som anser att kostnaderna istället har ökat. Bland undersökare anser nära nog alla att anbudsförfaranden har lett till att kostnaderna för undersökningarna har minskat.

Det är svårt att ge en tydlig förklaring till diskrepansen mellan diagrammen ovan och åsikterna om minskade kostnader. Det kan finnas faktorer som påverkar diagrammens medianvärden, exempel på en sådan kan vara att antalet undersökningar över 20 pbb har minskat under perioden 2008–2011 i jämförelse med åren innan.

En annan bakomliggande orsak till uppfattningen om minskade kostnader kan vara det faktum att antalet undersökningar med kostnader som ligger strax under 20 pbb-gränsen har ökat drastiskt de senaste åren. I figur 21 framgår att antalet undersökningar som ligger i spannet 50 000 kr under 20 pbb upptill 20 pbb har ökat från cirka 5 stycken 2003 till 21 respektive 18 stycken 2010 och 2011. Samtidigt har antalet undersökningar i spannet 20 pbb upptill 1 miljon minskat från 18 respektive 21 stycken 2006 och 2007 till 3 stycken 2011. Slutsatsen blir sålunda att de medelstora undersökningar som innan de reviderade föreskrifterna låg i intervallet 800 000–1 miljon kronor efter föreskrifternas införande blivit utsatta för en prispress och därigenom blivit mellan 100 000–200 000 kronor billigare.

Många länsstyrelser anger i sina enkätsvar att det är undersökarna som medvetet lägger sig under 20 pbb-gränsen för att på så sätt kunna få uppdragen på direktval. Undersökarna å sin sida menar att det finns ett gemensamt intresse från både företagare, länsstyrelser och undersökare att undvika anbudsförfaranden, främst på grund av den ökade tidsåtgången.

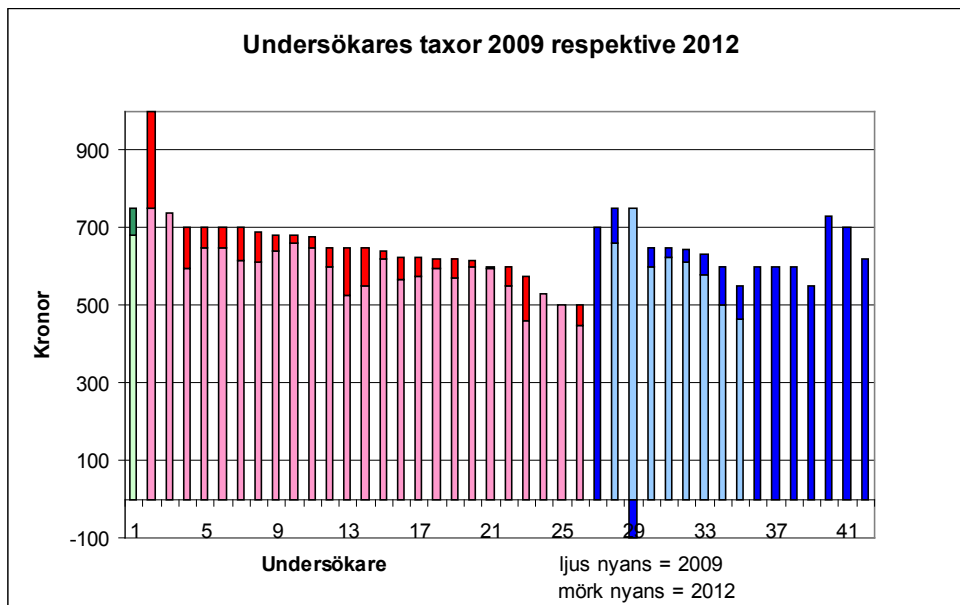


Figur 21. Diagrammet visar antalet undersökningar i segmenten under respektive över 20 pbb. Med segmentet under 20 pbb avses mellan 50 000 kr under 20 pbb upptill 20 pbb. Med segmentet över 20 pbb avses intervallet 20 pbb upp till 1 miljon kronor.

Ytterligare en faktor som kan ha påverkat kostnadsutvecklingen är undersökarnas taxor. I enkätsvaren från undersökarna framkommer att ett sätt att kompensera sig för den kostnad som läggs på att skriva anbud är att höja timtaxan. Att skriva ett anbud är tidskrävande och i och med att undersökaren enligt föreskrifterna endast får debitera de faktiskt åtgångna kostnaderna blir taxan det sätt som man kan balansera de kostnader som uppkommer vid anbudsskrivande. Enligt enkätsvaren läggs i medeltal cirka 80 dagsverken per undersökare och är på anbudsförfarande där undersökaren sedan inte får uppdraget, s.k. tappade anbud.

Taxorna för de 42 undersökare som tilldelats uppdrag under första halvåret 2012 varierar mellan 500 kr upp till 1000 kr med ett medeltal på 648 kr (se figur 22). 60 % av undersökarna har en taxa på mellan 600–700 kr. Bland de undersökare som har en taxa som ligger under medeltalet återfinns framförallt ett antal mindre museer och privata undersökare, men även några av de större privata undersökarna har taxor som ligger under 650 kr. Att taxorna är så varierande är förvånande och väcker frågor kring hur de är konstruerade och vilka kostnadsposter som ingår.

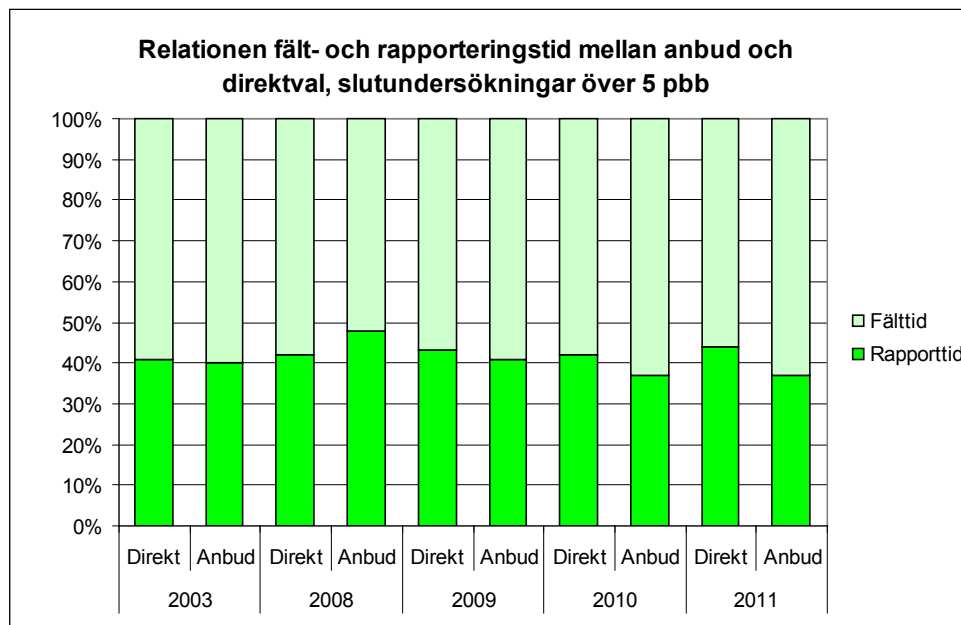
Vid en jämförelse mellan taxorna 2009 och 2012 för de 42 undersökarna framgår att alla utom fyra undersökare höjt sin taxa. En privat undersökare har däremot sänkt sin taxa med 100 kr. Som mest har taxorna höjts med 25 %, medan medeltalet för höjningarna ligger på 8 %. 13 undersökare har höjt sin taxa med mer än 8 %. Som jämförelse kan nämnas att konsumentprisindex



Figur 22. Staplarnas färger anger olika typer av undersökare; grönt UV, rött museer och blått privata undersökare. De ljusa färgnyanserna anger taxor 2009 och de mörkare nyanserna den eventuella höjning som skett fram till första halvåret 2012. Stapel med bara ljus nyans innebär att undersökaren inte höjt taxa sedan 2009, stapel med endast mörk nyans visar undersökare som inte var verksamma 2009.

under motsvarande period ökade med cirka 4 %. Med andra ord har 23 av de totalt 34 undersökare som varit verksamma både 2009 och 2012 höjt sina taxor med mer än den genomsnittliga kostnadsökningen. Det finns således anledning att tro att det som framförts i vissa av undersökarnas enkätsvar stämmer, d.v.s. att taxorna höjts inte bara för att kompensera för de normala prisökningarna utan även för att hämta igen kostnader som uppkommit i samband med anbudsskrivande.

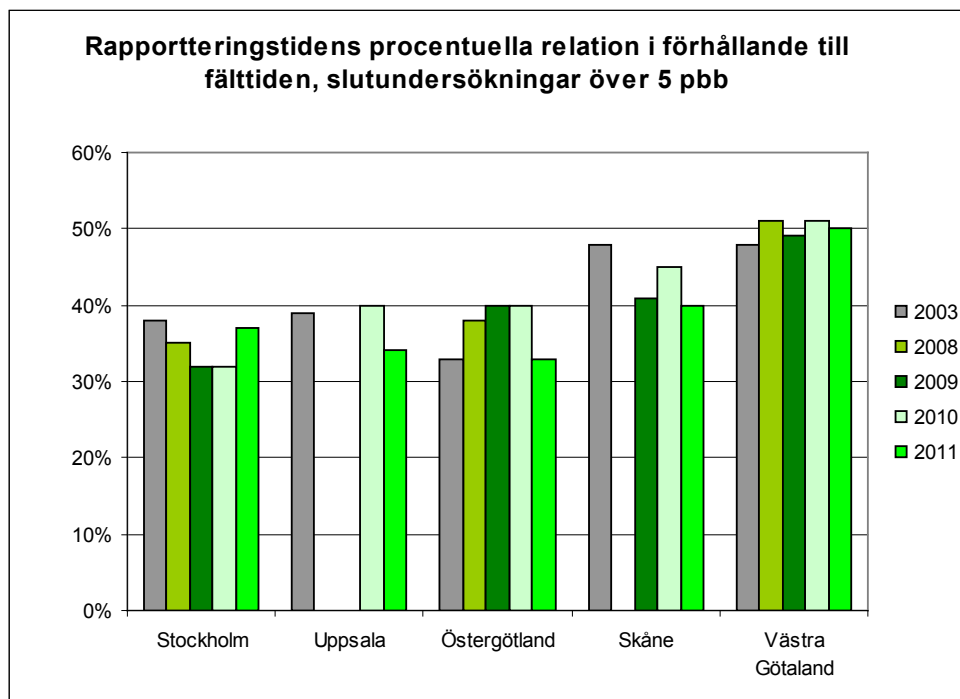
I enkätsvaren från de länsstyrelser som hävdar att kostnaderna minskat uttrycks en oro över att budgeten för undersökningar som föregåtts av ett anbudsförfarande blir så låg att det påverkar den vetenskapliga kvaliteten och möjligheten att utveckla nya metoder. Samtidigt menar andra länsstyrelser att undersökningsplanerna i samband med anbudsförfrandena blir mer genomtänkta vad gäller frågeställningar och metoder. Bland undersökarna menar ett flertal att kvaliteten i de undersökningar som föregåtts av ett anbudsförfarande blivit lidande för att hålla ner kostnaderna. En ökad prispress ska ha lett till att forskning och metodutveckling prioriterats ned, med minskade kostnader för analyser och vetenskapliga bearbetningar som resultat. Flera undersökare har i sina enkätsvar lyft fram att tiden för rapportskrivning minskat och att detta hänger samman med en vilja att hålla nere kostnaden i samband med anbudsförfarande. Det finns dock undersökare som menar att de förstärkt sin forskningsinriktning på grund av föreskrifterna och undersökarna i Västsverige anser att länsstyrelsen numera uppmanar undersökarna att tänka nytt och testa nya metoder.



*Figur 23. Diagrammet visar den procentuella relationen mellan fält- och rapporteringstid för de slutundersökningar över 5 pbb som beslutades 2003, 2008–2011. Procentsatserna är medianvärden. I rapporttid ingår även tid för förmedling och fyndhantering. För de undersökningar som beslutades 2003 redovisas sällan tid för fyndhantering, men av undersökningsplanerna framgår att fyndhantering oftast inkluderats i rapporttiden. För de undersökningar som beslutades 2008–2011 ingår endast de undersökningar som har en preciserad tid för fyndhantering.*

Att kontrollera om de reviderade föreskrifterna lett till minskade kostnader för analys och rapportering är inte helt enkelt i och med att varje undersökning har sina speciella förutsättningar både vad gäller fornlämningens kunskapspotential och ingreppets storlek. En möjlighet är dock att jämföra den tid som läggs på själva borttagandet av fornlämningen, d.v.s. fälttiden, och den tid som avsätts för manuarbete och förmedling, d.v.s. rapporteringstiden (se figur 23). Slutundersökningar är den typ av undersökningar som kräver mest av analyser och bearbetning för att uppnå vetenskaplig god kvalitet och vi har därför valt att göra en jämförelse mellan fält- och rapporteringstid för de medelstora och stora slutundersökningar, d.v.s. de över 5 pbb. För att kunna se eventuella förändringar före och efter införandet av de reviderade föreskrifterna har förutom slutundersökningar från åren 2008–2011 även de som beslutades 2003 studerats. För respektive år har sedan slutundersökningarna delats upp i de som föregåtts av ett anbudsförfarande kontra de som lämnats ut på direktval.

År 2003 var relationen mellan rapporteringstid och fälttid 40 % respektive 60 % och endast en marginell skillnad fanns mellan de slutundersökningar som genomgått ett anbudsförfarande och de som lämnats ut på direktval. Några större förändringar i relationen mellan fälttid och rapporteringstid kan inte iaktas för de år som gått sedan de reviderade föreskrifterna trädde i kraft, rapporteringstiden har legat på cirka 40 % även under dessa år. Vad som däremot kan noteras är att skillnaden i rapporteringstid mellan de slutundersökningar som föregåtts av ett anbudsförfarande kontra de som

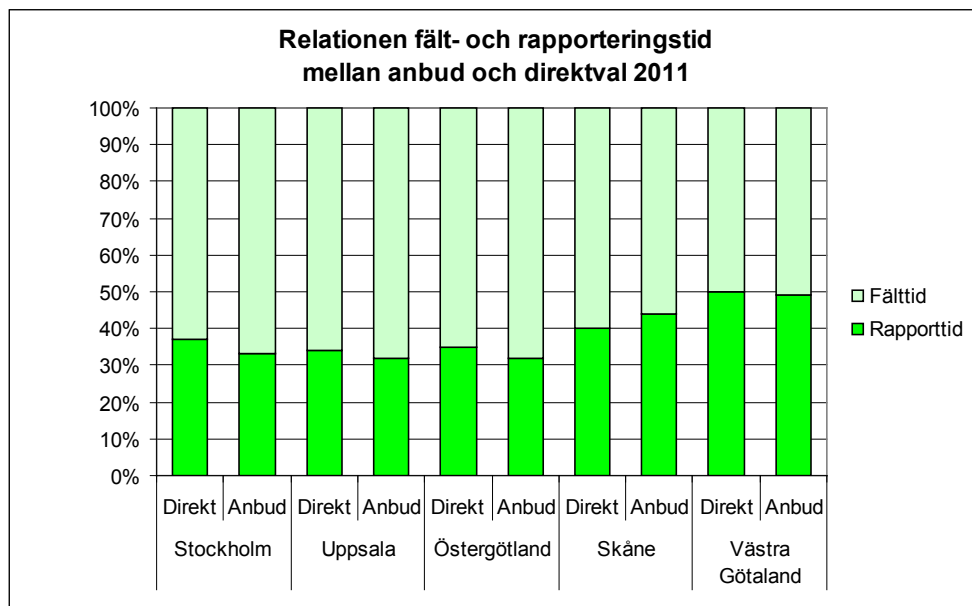


*Figur 24. Diagrammet visar den procentuella relationen mellan fält- och rapporteringstid för de slutundersökningar över 5 pbb som beslutades av länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Skånes och Västra Götalands län 2003, 2008–2011. Procentsatserna är medianvärden.*

lämnats ut på direktval. Förutom för 2008 har skillnaden blivit allt större, från 43 % för direktval respektive 41 % för anbudsförfaranden 2009 till 44 % för direktval och 37 % för anbudsförfaranden 2011.

Vid en jämförelse mellan de län som återkommande haft slutundersökningar över 5 pbb under de aktuella åren framkommer vissa regionala skillnader i relationen rapporteringstid och fälttid (se figur 24). För Stockholms län, Uppsala län och Östergötlands län har rapporteringstiden för samtliga fem studerade år legat på procentsatser mellan 30 och 40 %. Motsvarande procentsatser för Skåne län och Västra Götalands län har legat på mellan 40 och 50 % och för vissa år över 50 % i Västra Götalands län. Några skillnader mellan tiden före respektive efter införandet av de reviderade föreskrifterna i de olika länen är däremot svårare att iaktta. För samtliga län, möjligen med undantag för Västra Götalands län, har rapporteringstidens procentsats varierat mer eller mindre mycket mellan åren. Här spelar förstås antalet slutundersökningar roll (varierar mellan 0–25 per år) likväl som fornlämningens karaktär och kunskapspotential samt ingreppets storlek.

Även avseende skillnader i rapporttid mellan undersökningar som föregåtts av ett anbudsförfarande och de som lämnats ut på direktval finns vissa regionala skillnader (se figur 25). För de slutundersökningar som beslutades 2011 har de som föregåtts av ett anbudsförfarande något lägre procentuell rapporttid i Stockholms län, Uppsala län och Östergötlands län än de som lämnats ut på direktval. Värt att notera är dock att siffrorna



*Figur 25. Diagrammet visar den procentuella relationen mellan fält- och rapporteringstid för de slutundersökningar över 5 pbh som beslutades av länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Skånes och Västra Götalands län 2011. Procentsatserna är medianvärden.*

för Stockholms län och Uppsala län baseras endast på fem respektive fyra slutundersökningar. I Skåne län har slutundersökningar som föregåtts av ett anbudsfordfarande haft en högre procentuell rapporttid än de som lämnats ut på direktval, medan procentsatserna för Västra Götalands län varit i det närmaste desamma.

Vad anser då företagarna, de som ska betala, om kostnaderna för arkeologiska undersökningar? De intervjuade företagarna har delvis olika uppfattningar i denna fråga. Många företagare som har stor erfarenhet av att genomföra byggprojekt där fornlämningar berörs upplever kostnaderna för arkeologiska undersökningar som skäliga. Samtidigt finns många som ser arkeologi som alldeles för dyrt och som har svårt att förstå kostnaderna. Den tydligaste åsikten är emellertid att kostnaderna är mindre intressanta än tiden. Att få en snabb handläggning och att få undersökningarna gjorda skyndsamt är av största betydelse. Denna bild bekräftas av länsstyrelserna i deras enkätsvar. Enligt länsstyrelserna är företagarna ofta negativa till att det genomförs ett anbudsfordfarande, inte utifrån ett kostnadsperspektiv utan just p.g.a. den längre handläggningstiden som ett anbudsfordfarande innebär.

## Kommentarer

### *Effekter av föreskrifterna:*

Den generella bilden är att antalet undersökningar har varit relativt konstant, däremot fluktuerar kostnaderna beroende på konjunkturläge och infrastruktursatsningar. I enkätsvaren anser en majoritet både bland undersökare och

länsstyrelser att anbudsförfaranden lett till en prispress av kostnaderna för undersökningarna. Analysen av kostnadsutvecklingen visar dock att kostnaderna för uppdragsarkeologin snarare ökat än minskat efter införandet av föreskrifterna. Det är dock för få år sedan föreskrifterna trädde i kraft för att kunna dra mer långtgående slutsatser.

Det har blivit en påtaglig minskning av antalet av stora undersökningar (över 20 pbb) och samtidigt har antalet medelstora undersökningar (strax under 20 pbb) ökat. Däremot är de sammanlagda kostnaderna desamma. Gränsen för anbudsförfarande vid 20 pbb, liksom en åtstramning av möjligheterna till undantag från att göra anbudsförfaranden, har inneburit en prispress av de undersökningar som tidigare låg i ett kostnadsläge kring en miljon så att dessa hamnar under anbudsgränsen.

Genom att jämföra fält- och rapporteringstid framgår att den vetenskapliga bearbetningen (rapporteringen) tenderar att minska vid anbudsförfaranden. Detta kan göra att stora viktiga undersökningar inte får den vetenskapliga bearbetning som materialet har potential till och att resultaten inte heller kommer allmänheten tillgodo. Tydliga skillnader kan dock iakttas mellan länen.

Ett ökat antal anbudsförfaranden innebär även ökade administrativa kostnader för undersökarna. Enligt undersökarna läggs i medeltal cirka 80 dagsverken per undersökare och år på anbudsförfaranden där undersökaren sedan inte får utföra undersökningen. Ett sätt för undersökarna att kompensera för ökade kostnader har varit att höja sina timtaxor. I medeltal har taxorna höjts med 8 %, att jämföra med konsumentprisindex som höjts med 4 %.

Vi intervjuerna angav företagarna att tiden är viktigare än kostnaden. De flesta företagare svarade också att de inte skulle välja anbudsförfarande utan föredrog att länsstyrelsen utser undersökaren genom direktval, något som bekräftas i länsstyrelsernas enkätsvar.

#### **Slutsatser:**

En önskad effekt är förskjutningen av kostnader från de stora undersökningarna mot de mellanstora. Denna oönskade effekt borde mildras, men oavsett var gränsen sätts för när anbudsförfarande ska genomföras kommer en sådan effekt att uppkomma. En höjning av beloppsgränsen skulle göra att effekten istället uppkom för en grupp av undersökningar i ett högre kostnadsintervall. En sänkning av beloppsgränsen skulle medföra att de administrativa kostnaderna blir oskäligt höga.

Det har blivit en förskjutning av kostnaderna i systemet som helhet från det arkeologiska arbetet mot administration både på länsstyrelserna och hos undersökarna i form av ökad handläggning och anbudsskrivande. Det finns således anledning att ställa frågan om systemet har blivit mer kostnadseffektivt.

## Marknad och konkurrens

### En ökad mångfald?

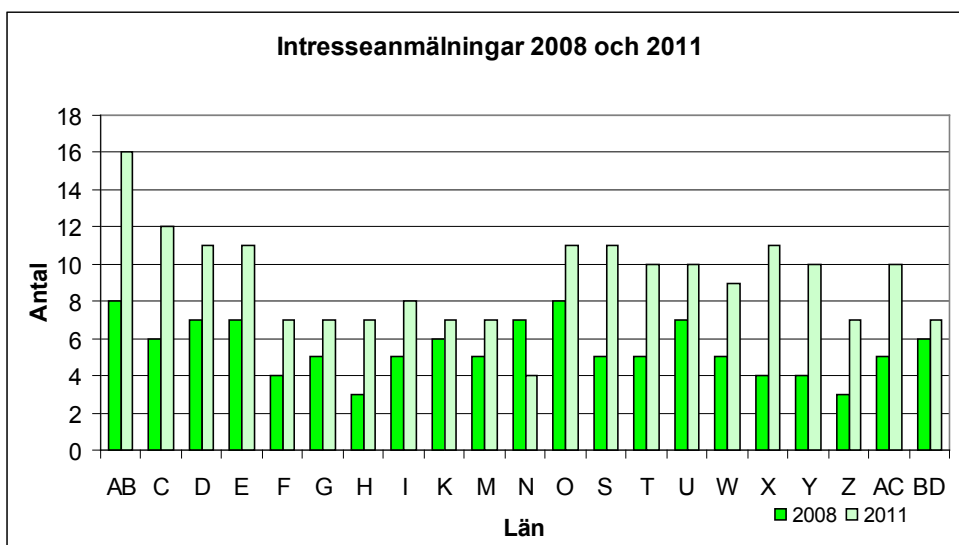
Enligt 6 § i föreskrifterna ska länsstyrelsen verka för att en mångfald av undersökare bereds möjlighet att genomföra undersökningar i länet. Det innebär att monopolliknande situationer ska motverkas. Det ska istället vara möjligt för olika typer av undersökare, små och stora, i offentlig regi liksom privata företag, att utföra undersökningar. Vilka undersökare som tilldelas undersökningar ska avgöras av undersökarens kompetens, både personalens kunskap och erfarenhet och organisationen med avseende på utrustning, långsiktighet och kvalitetssäkring. Tidigare gavs ofta merparten av de mindre undersökningarna per automatik till länsmuseum, vilket gjorde det mycket svårt för nya undersökningsföretag att etablera sig. En undersökare behöver kunna uppnå en viss omsättning för att kunna upprätthålla kontinuitet, kvalitet och kunskapsåterföring i verksamheten. I ett system med fungerande konkurrens behöver därför många undersökare kunna agera på en interregional eller nationell nivå.

Syftet med paragrafen var att öka mångfalden av undersökare och att göra att alla undersökare kunde ta uppdrag på lika villkor över landet. För att göra detta möjligt behövs ett system för länsstyrelsen att skaffa sig kännedom om vilka undersökare som vill vara verksamma i länet, liksom för undersökarna att kunna presentera sin organisation och kompetens för länsstyrelsen. Detta sker genom en årlig intresseanmälan som undersökarna lämnar in till respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen skickar sedan in en förteckning till Riksantikvarieämbetet över de undersökare som anmält intresse för att utföra undersökningar i länet.

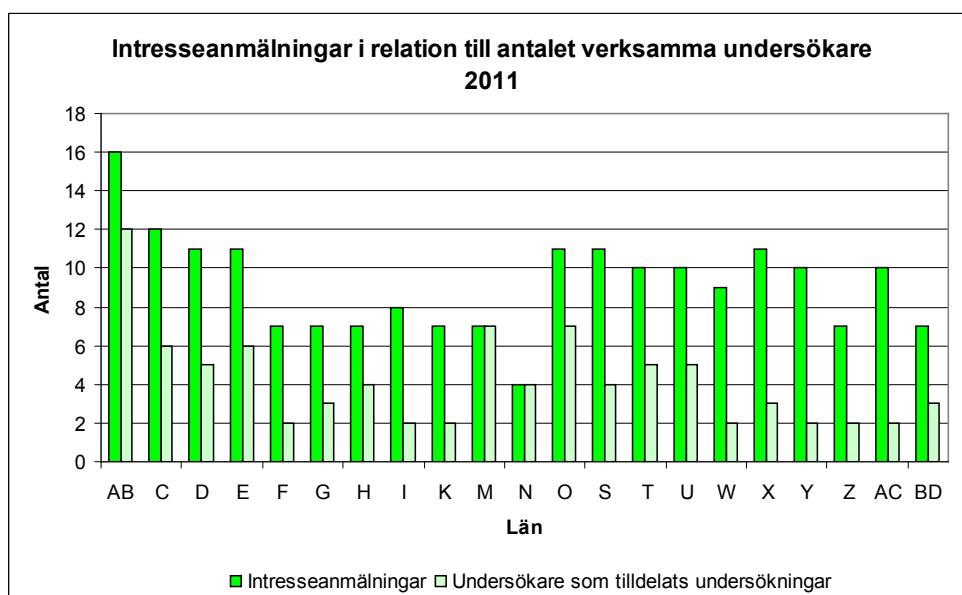
Statistiken visar att sedan 2008 har antalet undersökare som lämnat in intresseanmälningar ökat något, från 41 stycken 2008 till 48 stycken 2011 (se figur 26). Antalet inlämnade intresseanmälningar för respektive län har dock ökat påtagligt. För 2008 varierade antalet mellan tre och åtta per län medan för 2011 var antalet mellan fyra och sexton. Tolkningen av ökningen är att fler undersökare sannolikt är intresserade av att vara verksamma över ett större område. Detta har också blivit möjligt för fler undersökare eftersom det blivit fler privata arkeologiföretag medan antalet länsmuseum som bedriver uppdragsarkeologi har minskat. Det totala antalet undersökare som tilldelats uppdrag har däremot inte ökat nämnvärt.

Intresseanmälningarna bör ligga till grund för länsstyrelsens direktval av undersökare. I de flesta län har färre undersökare tilldelats undersökningar än de som anmält intresse (se figur 27). I enkätsvaren menar länsstyrelserna att förhållandet att inte alla undersökare har tilldelats undersökningar beror på att samtliga undersökare som anmält intresse inte varit lämpliga att utföra de typer av arkeologiska undersökningar som varit aktuella. Många intresseanmälningar har exempelvis lämnats in av enmansföretag där det varit svårt att finna uppdrag av lämplig karaktär. Länsstyrelsen i Gotlands



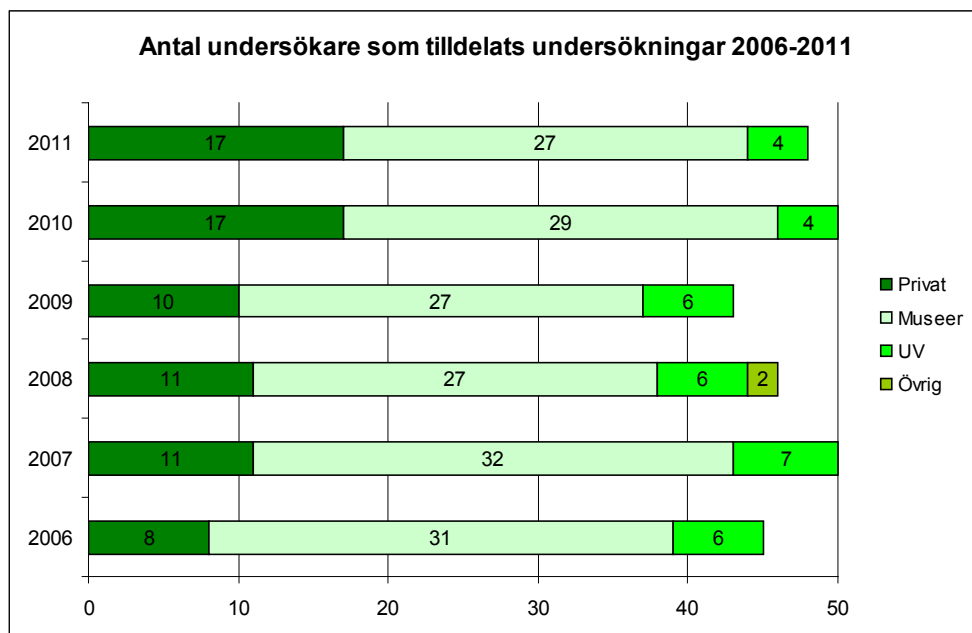


Figur 26. Diagrammet är en sammanställning av länsstyrelsernas redovisning till Riksantikvarieämbetet över undersökarnas intresseanmälningar om att utföra undersökningar i respektive län.



Figur 27. För kommentarer se figur 26.

och Värmlands län anser att det inte är kostnadseffektivt att anlita en undersökare från en annan del av landet för de små undersökningar som vanligtvis är aktuella. En annan anledning till att antalet intresseanmälningar i de flesta fall är högre än antalet undersökare som tilldelats uppdrag har sin orsak i att många undersökare skickar in intresseanmälningar men att de i själva verket endast är intresserade av lite större undersökningar och inte av t.ex. schaktningsövervakningar. Dessa utförs fortfarande i de flesta fall av läns museerna eller en lokalt förankrad privat undersökare. I vissa fall kan det omvända föreligga, d.v.s. att antalet intresseanmälningar är lägre än antalet undersökare som tilldelats undersökningar. Det kan

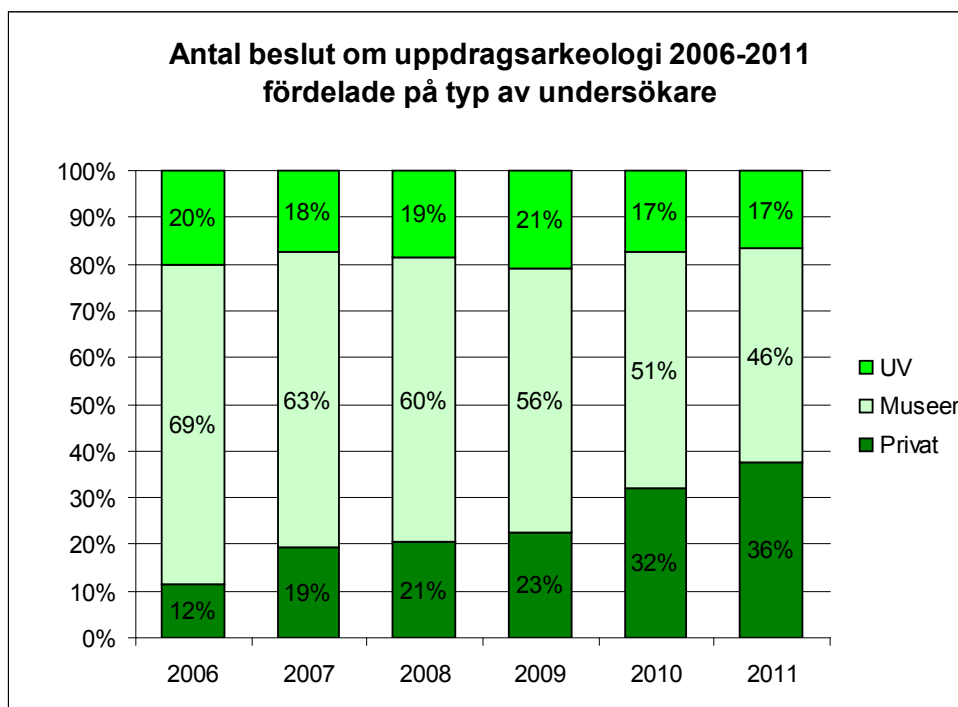


*Figur 28. Undersökarna har grupperats efter organisationsform i tre grupper: privata, museer och UV. Det finns dock skillnader mellan undersökarna såväl inom gruppen privata som inom gruppen museer. I den privata gruppen finns hela spännvidden mellan aktieföretag som kan ta ut vinster och röra sig fritt på en marknad, stiftelser som är ickevinstdrivande och företag som är medlemmar i MARK (Museiarkeologiska branschorganisationen) och i mycket agerar som ett länsmuseum. Inom museigruppen finns också en variation, läns- och kommunala museer och Statens Maritima museer ingår i gruppen. Det finns också flera skillnader i läns- och kommunalmuseernas huvudmannaskap och de arkiv och regelverk som styr läns- och kommunalmuseerna. Vissa läns- och kommunalmuseer är bundna till sitt län i all sin verksamhet medan andra kan agera mer likt ett privat företag och genomföra arkeologiska undersökningar i omkringliggande län.*

bero på att intresseanmälningarna endast syftar till att ge underlag för val av undersökare för de mindre undersökningarna medan det för de större undersökningarna som läggs ut på anbudsfordarande kan finnas en större krets av intresserade undersökare ibland med sin bas på ett större geografiskt avstånd. Det har också hänt att en etablerad undersökare glömt att skicka in en intresseanmälan men att länsstyrelsen ändå utifrån sin kännedom om undersökaren tilldelat denne uppdrag.

Både länsstyrelserna och undersökarna ser överlag positivt på systemet med intresseanmälningar. I enkätsvaren ger de flesta länsstyrelser uttryck för att intresseanmälningarna har tjänat som ett bra underlag för valet av undersökare. De flesta undersökare menar att systemet med intresseanmälningar ger en god möjlighet att presentera sin kompetens och organisation för länsstyrelserna, särskilt gäller det de undersökare som är verksamma i Mälardalen.

Stockholms län skiljer ut sig tydligt genom att ha det största antalet intresseanmälningar och också det största antalet undersökare som tilldelats undersökningar. Antalet verksamma undersökare är nästan dubbelt så stort i Stockholm som i övriga storstadsregioner.

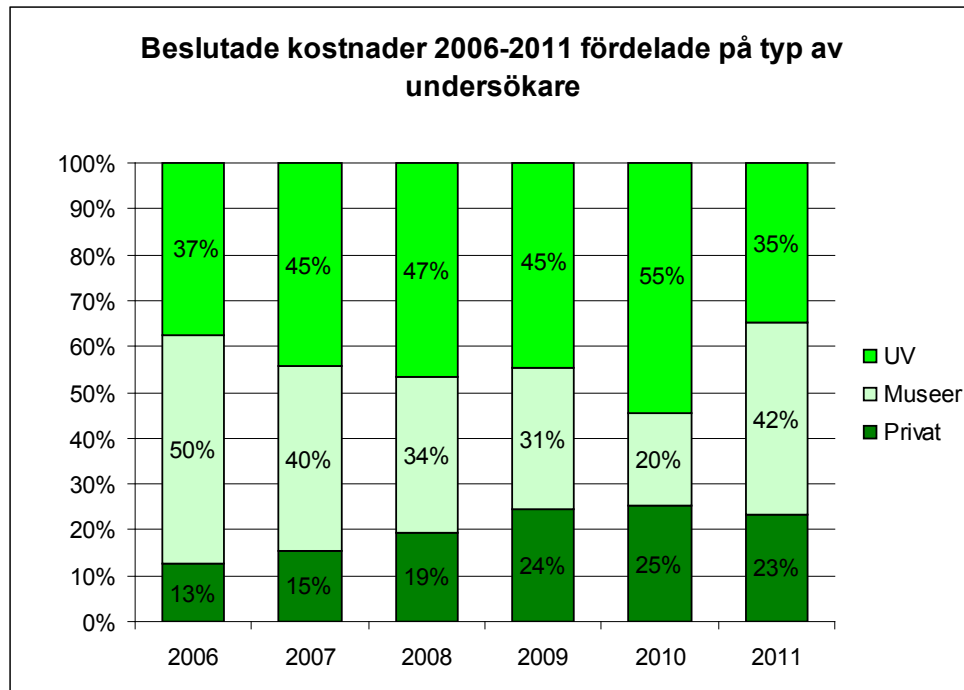


Figur 29. Antalet beslut om uppdragsarkeologi fördelat på typ av undersökare.

Antalet undersökare är förhållandevis konstant över tid (se figur 28). Många av de större och medelstora undersökarna har en stabil verksamhet både när det gäller antalet undersökningar och de beslutade kostnaderna (se tabell 1 och tabell 2 i bilaga 1). Det finns dock fluktuationer i undersökarnas verksamhet och några nya undersökare har tillkommit medan andra har upphört med verksamheten. Det är främst de minsta undersökarna som uppvisar ett mer oregelbundet mönster, där flera endast genomför undersökningar under något enstaka år.

Det finns några tydliga tendenser. Antalet privata bolag som utför arkeologiska undersökningar har ökat. Särskilt för 2010 ses en markant ökning av antalet privata undersökare. Många av dessa bolag är dock små och utför endast någon enstaka undersökning per år. I gruppen privata undersökare som utför minst fem undersökningar per år tillkommer dock i genomsnitt ytterligare någon per år. 2006 utförde endast fem privata undersökare minst fem undersökningar per år medan denna grupp omfattade nio undersökare för 2010.

Föreskrifternas sänkning av beloppsgränsen för anbudsförfaranden och systemet med intresseanmälningar hade avsikten att möjliggöra för undersökare att kunna vara verksamma i flera delar av landet. I enkätsvaren anger framför allt de privata undersökarna att de kunnat utnyttja denna möjlighet medan UV menar att de redan tidigare var verksamma i många län. För länsmuseernas del har däremot inte detta varit möjligt i någon större utsträckning.



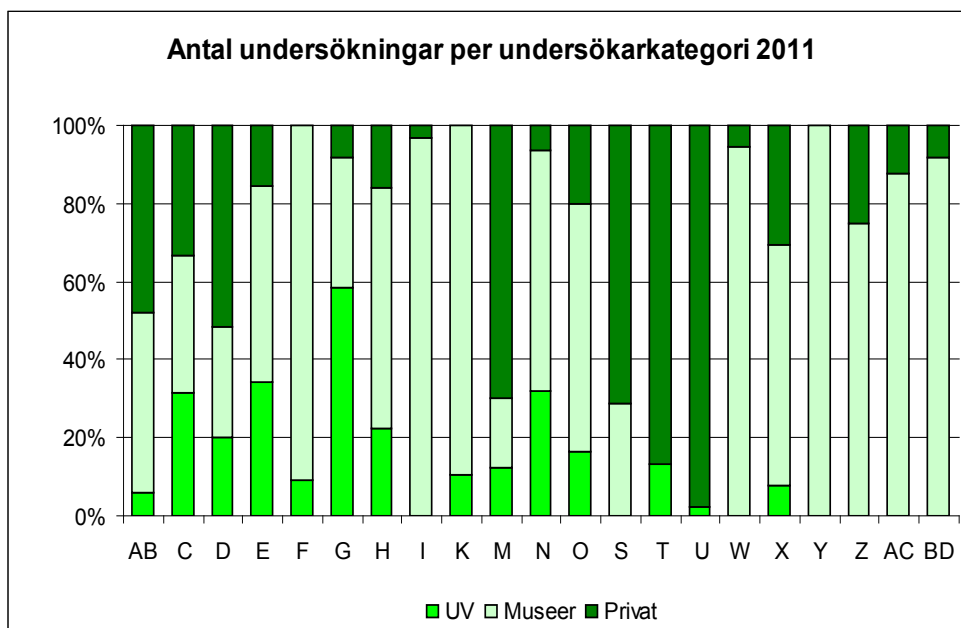
*Figur 30. Vissa undersökare utför en stor mängd schaktningsövervakningar, helt eller delvis på löpande räkning. Dessa undersökningar har ofta inte någon kostnad angiven i beslutet, alternativt är endast de fasta kostnaderna och rapporteringen angiven. Det är framförallt vissa läns museer och någon enstaka privat firma som gör en stor mängd sådana undersökningar. Dessa undersökningar står inte för stora belopp men det ska betonas att kostnaden för dessa undersökningar saknas eller är för låg i denna sammanställning.*

*För stora undersökningar är det vanligt att flera undersökare samarbetar och att undersökningens budget är fördelad på en huvudman och en eller flera underkonsulter. Statistiken redovisar emellertid hela kostnaden på den undersökare som tilldelats undersökningen i länsstyrelsens beslut. Detta medför att siffrorna inte återger den faktiska omsättningen för respektive undersökarkategori. Särskilt för undersökare som ofta står som huvudman blir kostnaderna som redovisas i statistiken för höga. Exempelvis 2011 står Blekinge museum som huvudman för samarbetsprojektet om E22 undersökningarna, kostnaden för denna undersökning uppgår till närmare 72 miljoner kronor. Denna kostnad får ett mycket stort genomslag på 2011 års kostnader för museernas arkeologi.*

*För 2010 får de mycket höga kostnaderna för undersökningarna vid Motala ett mycket stort genomslag när det gäller kostnaderna (för UV 85 miljoner kr och för Stiftelsen Kulturmiljövård 17 miljoner kr).*

I Sydsverige har dock läns museerna börjat vara verksamma över större områden genom att anlita varandra som underkonsulter inom samarbetsorganisationen MARK (Museiarkeologiska branschorganisationen).

En tydlig trend som kan ses i fördelningen av undersökningarna på olika undersökarkategorier är att de privata undersökarna får allt större andel av undersökningarna både antalsmässigt och vad gäller kostnaderna (se figur 29 och figur 30). För UV är läget mer svårtolkat, delvis på grund av att många av de riktigt stora undersökningarna genomförs som samarbetsprojekt med flera inblandade undersökare (se figurtexten till figur 30). För museerna syns däremot en tydlig minskning. Trenden är synlig i antalet undersökningar

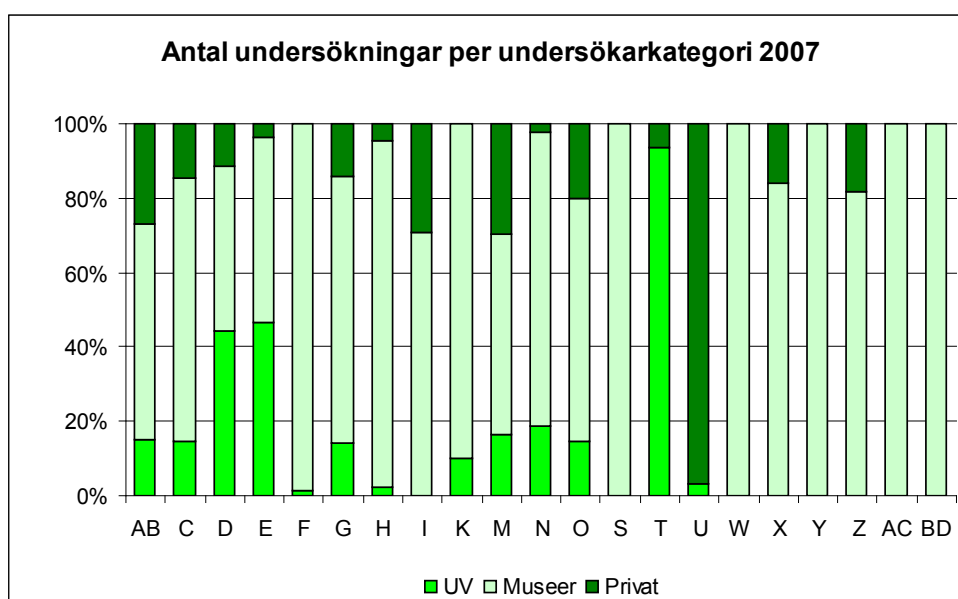


*Figur 31. Statistiken visar de undersökare som tilldelats undersökningar i länsstyrelsens beslut. I vissa fall kan en eller flera undersökare vara underkonsulter till den undersökare som tilldelats undersökningen. I vilken mån sådana samarbeten förekommit syns inte i statistiken. Observeras bör att antalet undersökningar är redovisat i procent för respektive län medan det faktiska antalet undersökningar skiljer sig kraftigt åt mellan länen.*

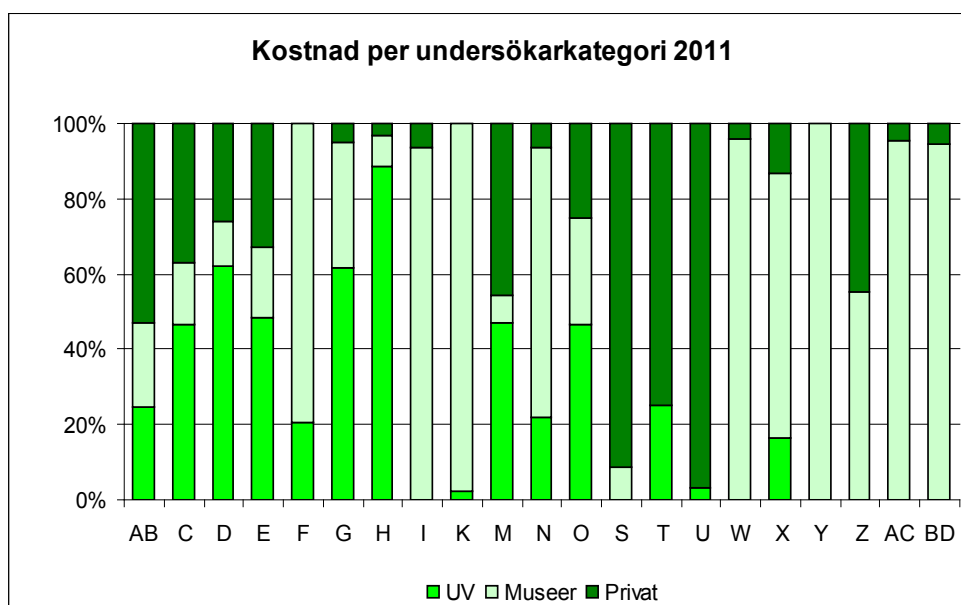
men särskilt när det gäller kostnaderna syns en tydlig minskning. Dessa siffror har sin grund i flera olika faktorer. I några län har färre undersökningar fördelats till de museer som utför arkeologiska undersökningar. I många län var tidigare länsmuseet i stort sett garanterad att få utföra majoriteten av de mindre undersökningarna. Många läns museer är genom sina stadgar bundna till att utföra undersökningar endast inom det egna länet och andelen undersökningar för flera museer har minskat i konkurrensen med de privata företagen. Den mest avgörande faktorn bakom museernas minskade uppdragsarkeologi är emellertid att några museer under denna period tagit beslut om att upphöra med sin arkeologiska undersökningsverksamhet, varigenom antalet undersökande museer blivit färre.

En annan tydlig trend är att det i de flesta län har blivit fler olika undersökare som är verksamma. Fördelningen mellan undersökarnas andelar har också ofta förändrats (se figur 31–34). I de flesta län har en förskjutning skett från en eller ett fåtal dominerande aktörer till ett flertal mer eller mindre jämstora undersökare. I Västra Götaland är dock bilden av relationen mellan undersökarna mer konstant över tid.

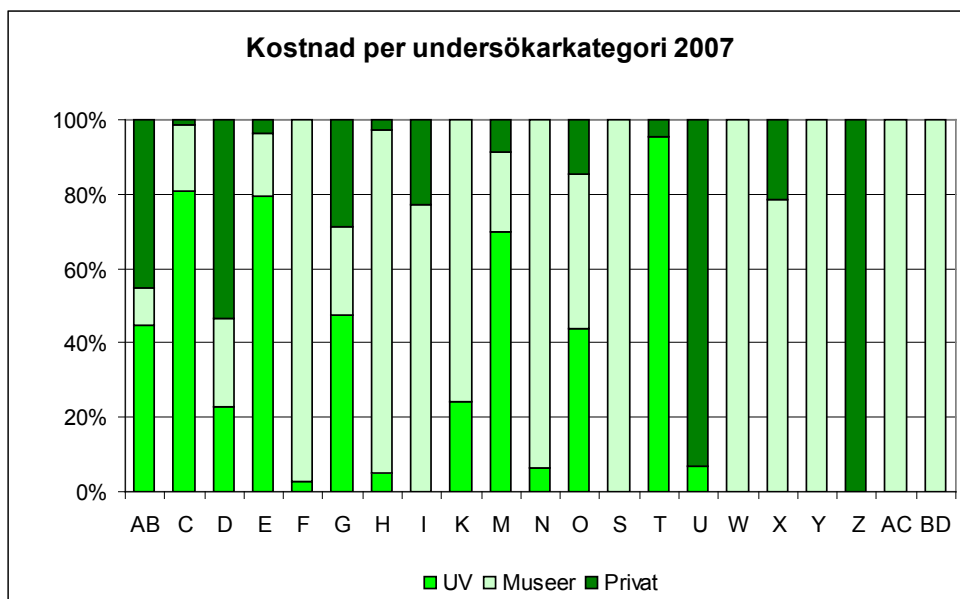
De förhållandevis stora skillnaderna mellan länen i fördelningen mellan undersökare av olika kategorier har flera orsaker. I län med en stor mängd stora undersökningar har UV vanligtvis en större andel, exempelvis i storstadsregionerna. I län med få undersökningar är vanligen läns museet dominerande, exempelvis i norrlandslänen. De finns också län som har en mycket liten andel undersökningar som utförs i offentlig regi, det gäller



Figur 32. För kommentarer se figur 31.



Figur 33. Det ska betonas att staplarna visar % inom respektive län och inte lika antal eller summa. Antalet undersökningar liksom kostnaderna varierar istället kraftigt mellan länen. Exempelvis kan nämnas att staplarna för Skåne innehåller 231 undersökningar till ett värde av mer än 32 miljoner kr medan staplarna för Jämtland innehåller endast fyra undersökningar till ett värde av knappt 200 000 kr. Kostnader för respektive län framgår ovan i figur 3. Statistiken visar kostnaden för de undersökare som tilldelats undersökningar i länsstyrelsens beslut. Även i de fall andra undersökare anlitas som underkonsulter redovisas hela kostnaden för undersökningen på den undersökare som tilldelats undersökningen.



Figur 34. För kommentarer se figur 33.

främst Västmanlands län, Örebro län och Värmlands län där länsmuseet inte längre utför arkeologiska undersökningar. Istället har uppdragsarkeologin tagits över av privata bolag, exempelvis Stiftelsen Kulturmiljövård och Arkeologgruppen AB. I Skåne upphörde både Malmö museer och Regionmuseet inför 2010 med sin arkeologiska verksamhet och Skånes arkeologi utförs nu huvudsakligen av UV och de privata bolagen CMB Uppdragsarkeologi AB och Sydsvensk arkeologi AB samt i viss mån Wallin kulturlandskap och arkeologi. Stockholms län är det län som har det största antalet verksamma undersökare (2011 tilldelade länsstyrelsen undersökningar till 13 undersökare i Stockholms län). I Stockholms län dominerar ingen enskild undersökare utan undersökningarna är fördelade på ett antal mer eller mindre jämnstora undersökare, varav flera privata företag. Många av de privata undersökarna som har kontor i Stockholm utför dessutom arkeologiska undersökningar i andra delar av landet.

Uppdragsarkeologin är med sin årliga omsättning på cirka 300 miljoner kr en förhållandevis liten bransch med en relativt liten krets av arkeologer verksamma i systemet. Kontakterna mellan arkeologerna är ofta livliga och många känner varandra. En sådan liten ”värld” där var och en satsar sin personliga prestige i det arkeologiska arbetet, har en kontrollerande effekt som sannolikt främjar upprätthållande av kvaliteten. Det är endast länsstyrelsen som är uppdragsgivare och det finns för arkeologerna dessutom mycket få alternativa arbetsgivare. Negativa sidor kan visserligen också finnas såsom en ökad risk för jäv.

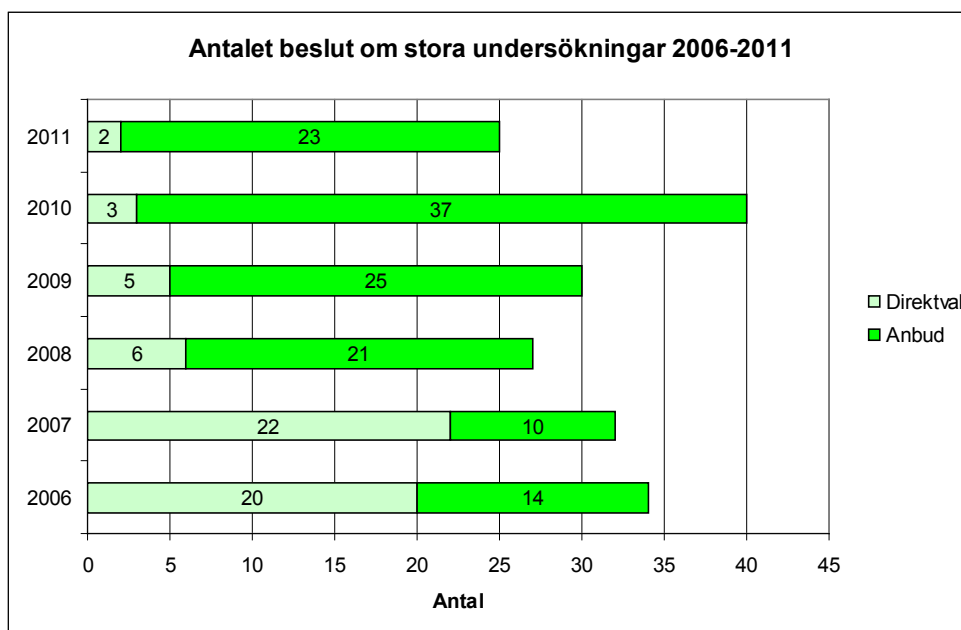
## Anbudsförfaranden

En av målsättningarna med de reviderade föreskrifterna var att uppnå en fungerande konkurrens. Ett sätt att uppnå detta var att se till att fler undersökningar blev föremål för konkurrens. Därför sänktes beloppsgränsen för när länsstyrelserna ska utse undersökare med hjälp av ett anbudsförfarande från den tidigare gränsen 30 pbb till 20 pbb. Vidare sänktes beloppsgränsen för när företagaren kan begära att ett anbudsförfarande genomförs från 10 pbb till 5 pbb. Samtidigt som beloppsgränserna skärpets förtydligades reglerna för hur ett anbudsförfarande ska genomföras.

Antalet undersökningar som varit föremål för ett anbudsförfarande har mer än fördubblats efter de reviderade föreskrifternas ikraftträdande. I konsekvensutredningen, som togs fram i samband med att föreskrifterna reviderades, gjordes en hypotetisk uppskattning av vilken ökning av antalet anbudsförfaranden som en sänkning av beloppsgränsen till 20 pbb skulle leda till. Uppskattningen gjordes utifrån det faktiska antalet anbudsförfaranden som genomförts under 2004 och 2005. Utifrån detta material förutspåddes en ökning av antalet anbudsförfaranden från 21 till 50,5 stycken per år, motsvarande 58 %. Vid en jämförelse med siffrorna för de faktiskt genomförda anbudsförfarandena mellan 2008–2011 visar det sig att den uppskattning som gjordes i konsekvensutredningen var för hög. Medelvärde för anbudsförfarandena dessa fyra år har i stället varit 27 stycken, d.v.s. endast en ökning med 6 anbudsförfaranden per år (se figur 35). Det kan finnas flera förklaringar till att ökning blev betydligt lägre än förutspått. En skulle kunna vara att antalet mer omfattande undersökningar och då framförallt särskilda undersökningar, har varit förhållandevis få de senaste fyra åren. En viss minskning av just de särskilda undersökningarna går också att iakta från 2008 och framåt (se figur 4), en minskning på mellan 30 – 50 stycken undersökningar per år. En annan förklaring kan vara den ökning av antalet undersökningar i kostnadsintervallet 10–20 pbb som skett sedan 2008 (se figur 6 och figur 7). År 2010 hade 21 undersökningar en beslutad kostnad som låg precis under (mellan 800 000 – 848 000 kronor) gränsen för när ett anbudsförfarande ska genomföras. Om inte beloppsgränsen för anbudsförfaranden låg vid 20 pbb kanske kostnaden för dessa 21 undersökningar hade varit högre. Den hypotetiska siffran 50,5 anbudsförfaranden per år skulle då visa sig vara en tämligen god uppskattning; 27 genomförda anbudsförfaranden plus de cirka 20 undersökningar som troligen borde ha varit föremål för ett anbudsförfarande.

I de fall som undersökningarna inte handlats upp, trots att de beräknats överstiga 20 pbb, har länsstyrelserna hävdats att det i enlighet med föreskrifternas 14 § föreligger synnerliga skäl för att utse undersökare med hjälp av direktval. Under de fyra år som föreskrifterna varit i kraft har länsstyrelserna utnyttjat möjligheten att hävda synnerliga skäl tre till sex gånger per år. De synnerliga skäl som framförts är framförallt att undersökningen är en fortsättning på en redan påbörjad undersökning. I några



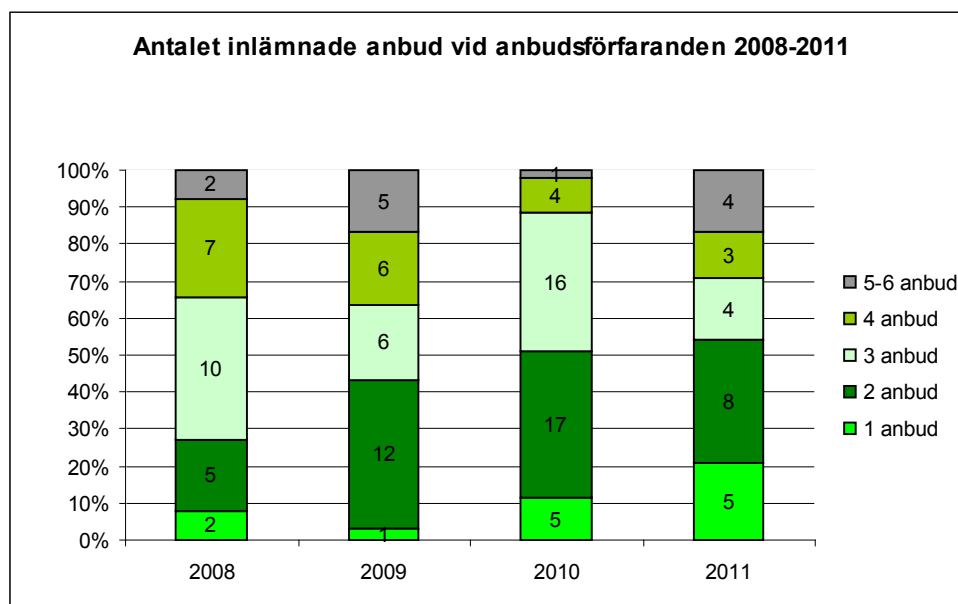


*Figur 35. Med stora undersökningar avses för åren 2006–2007 undersökningar över 30 pbb och för 2008–2011 undersökningar över 20 pbb, d.v.s. de beloppsgränser som enligt rådande föreskrifter gällde för när ett anbudsförfarande ska genomföras.*

fall har länsstyrelserna även anfört vetenskapliga skäl som exempelvis att vald undersökare genomfört en undersökning av en närliggande fornlämning eller att det endast finns en undersökare som besitter den kompetens som krävs. Ytterligare ett skäl som angivits är att undersökningen måste ske skyndsamt på grund av ras- och skaderisk.

Förutom de undersökningar som är redovisade i figur 35 finns ytterligare ett antal undersökningar vars ursprungliga beslutade kostnad låg under 20 pbb, men där länsstyrelserna sedan har fattat tilläggsbeslut, vilket lett till att den totala beslutade kostnaden kommit att överstiga 20 pbb. Anledningen till dessa tilläggsbeslut är oftast att det uppdagats att ytterligare ytor måste tas i anspråk efter det att undersökningen påbörjats, i vissa fall till och med efter det att undersökningen avslutats.

För att ett anbudsförfarande ska fungera som ett effektivt verktyg för att uppnå en kostnadseffektiv undersökning bör åtminstone två undersökare lämna in anbud. Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen vid ett anbudsförfarande offentliggöra erbjudandet på sin webbplats. Därutöver kan länsstyrelsen även skicka ut förfrågningsunderlaget direkt till undersökare, exempelvis de som anmält intresse för att utföra undersökningar i länet. Flertalet länsstyrelser har också lagt ut information om det uppdragsarkeologiska systemet på sina webbplatser, där det även framgår när ett anbudsförfarande ska tillämpas och att dessa kommer annonseras på webbplatsen. Endast fem av landets länsstyrelser saknar denna typ av information.

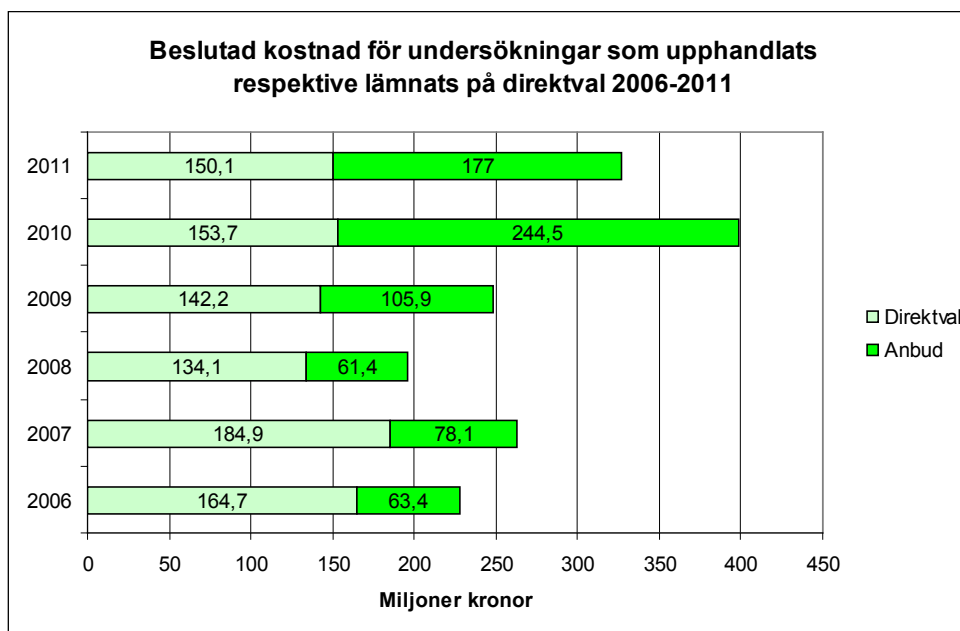


*Figur 36. Siffrorna i staplarna redovisar det faktiska antalet anbudsfordaranden av respektive typ. Diagrammet visar samtliga genomforda anbudsfordaranden både över respektive under 20 pbb.*

Antalet inlämnade anbud per anbudsfordarande varierade för åren 2008–2011, från endast ett anbud upp till som mest sex anbud. Av figur 36 framgår att under det första året som föreskrifterna var i kraft inkom vanligen mellan 3–4 anbud vid varje anbudsfordarande. År 2010 inkom oftast 2–3 anbud per anbudsfordarande, medan siffran för 2011 sjunkit till 1–2 anbud. Antalet anbudsfordaranden med bara ett inlämnat anbud har ökat och utgjorde 20 % av de genomforda anbudsfordarandena 2011.

I vissa län lämnas som regel bara in ett eller två anbud, exempelvis Skåne län, Blekinge län, Hallands län och Kalmar län. I dessa län har antingen antalet verksamma undersökare minskat på grund av förändrade organisationsformer eller långsiktiga samarbeten (MARK). De län som har flest undersökare som lämnar in anbud i samband med anbudsfordaranden är Stockholms län, Östergötlands län, Västmanlands län, Örebro län och Uppsala län. I dessa län är olika former av samarbeten också relativt sällsynta, även om det även här finns en tendens att undersökare just i samband med anbudsfordaranden ingår olika former av samarbeten. År 2008 förekom samarbeten bara i samband med två av de totalt 26 genomforda anbudsfordarandena. Motsvarande siffra för 2010 var tio olika samarbeten och för 2011 sex.

En annan orsak till att antalet inlämnade anbud sjunkit kan vara att den uppdragsarkeologiska verksamheten varit relativt omfattande de senaste två åren (398 respektive 327 miljoner kronor 2010 och 2011, att jämföra med 195 och 248 miljoner kronor för 2008 och 2009). Vissa undersökare som tidigare år inkommit med anbud i ett län har nu avstått från att lämna anbud. Antingen för att de inte har tillräckligt med personal för att kunna utföra ytterligare undersökningar eller för att den arbetsinsats/nedlagd kostnad ett

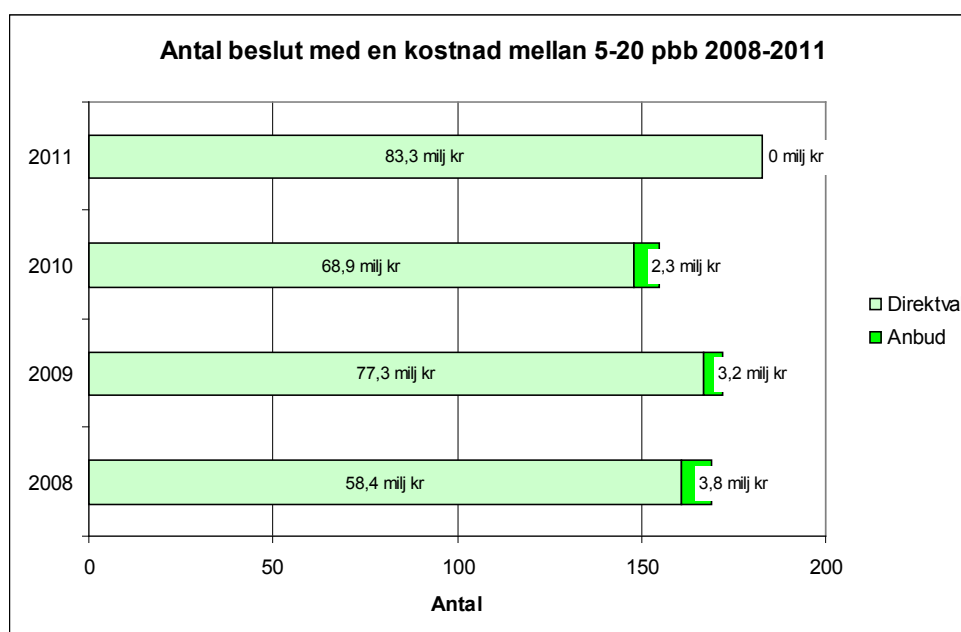


Figur 37. Den beslutade kostnaden för undersökningar har lämnats på direktval respektive handlats upp genom ett anbudsförfarande.

anbud kräver, inte bedöms som värd att lägga ner med tanke på den ovissa utgången av ett anbudsförfarande. Ur det perspektivet kanske en undersökare istället väljer att låta sin personal utföra ett antal undersökningar som man får på direktval.

Även sett utifrån den totala beräknade kostnaden för uppdragsarkeologi framgår det att anbudsförfanden idag används i avsevärt högre grad för att utse undersökare än innan de reviderade föreskrifterna infördes. Innan föreskrifterna trädde i kraft var cirka 30 % av den totala beräknade kostnaden föremål för anbudsförfanden. Siffran var densamma för 2008, d.v.s. första året med de reviderade föreskrifterna, men har sedan ökat till 43 % år 2009 till hela 61 % år 2010 för att sedan minska igen till 54 % 2011 (se figur 37). Den höga procentsatsen för 2010 har delvis sin förklaring i de undersökningar som genomfördes inför Trafikverkets omläggning av järnvägen genom Motala – de beräknade kostnaderna för dessa undersökningar 2010 var drygt 100 miljoner kronor.

Samtidigt som antalet anbudsförfanden ökat och därmed även den del av den totala kostnaden som handlas upp, finns det tydliga exempel på en vilja att undvika anbudsförfanden. Som tidigare nämnts har undersökningarna i kostnadsintervallet 10–20 pbb ökat sedan de reviderade föreskrifterna trädde ikraft och ett inte obetydligt antal undersökningar har haft en beslutad kostnad som legat precis under 20 pbb-gränsen (se figur 6 och figur 7). Ett annat sätt att kringgå ett anbudsförfarande är att fatta separata beslut för de olika fornlämningar som berörs av ett och samma arbetsföretag. I vissa fall kan detta vara helt korrekt om det krävs olika kompetens och erfarenhet för att undersöka de olika fornlämningarna. Om det däremot är en och



Figur 38. Beslutade kostnader mellan 5–20 pbb fördelat på direktval respektive anbudsförfarande.

samma undersökare som ska genomföra undersökningarna och de beslutade kostnaderna för dessa tillsammans uppgår till över 20 pbb, framstår det som ett tydligt uttryck för viljan att undvika ett anbudsförfarande.

Företagaren har enligt de reviderade föreskrifterna möjlighet att begära att undersökaren ska utses genom ett anbudsförfarande om undersökningen beräknas överstiga 5 pbb. Denna möjlighet har dock endast utnyttjats i marginell omfattning, av mellan fem till åtta företagare under åren 2008–2010. År 2011 har inget anbudsförfarande genomförts i kostnadsintervallen 5–20 pbb, däremot två som har en beslutad kostnad som ligger precis under 5 pbb (se figur 38). En möjlig förklaring till ointresset för att utnyttja denna möjlighet är att tidsaspekten är viktigare ur företagarnas synpunkt än att eventuellt kunna få en lägre undersökningskostnad. Den synpunkten framfördes av de flesta av företagarna som har intervjuats. Att få en snabb handläggning sågs som mycket viktigare än en eventuell lägre kostnad för de arkeologiska undersökningarna. Om det däremot fanns mer tid i byggprojektens planering skulle några av de intervjuade välja ett anbudsförfarande. Denna bild bekräftas av länsstyrelserna i deras enkätsvar – tiden anses vara viktigare än kostnaden. Vissa länsstyrelser vittnar om att företagarna generellt uppfattar anbudsförfaranden som krångliga och tidskrävande medan andra länsstyrelser hävdar att företagarna i grunden är positiva eftersom det kan ge lägre kostnader eller av rent ideologiska skäl.

På frågan om anbudsförfarande är en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar svarar majoriteten av länsstyrelserna nekande. Även om anbudsförfaranden kan vara positiva ur ett företagarperspektiv leder de till merkostnader för länsstyrelserna då de tar stora personalresurser i

anspråk. Att utforma ett förfrågningsunderlag inför ett anbudsförfarande tar mellan 1,5 till 15 dagar i anspråk (medelvärde 5,8 dagar). Ett förfrågningsunderlag inför ett direktval tar däremot endast mellan 0,5–5 dagar att utforma (medelvärde 1,6 dagar). Flera länsstyrelser anser dessutom att det finns en risk att ett användande av anbudsförfaranden leder till undersökningar med ytterst små marginaler och en prispres som kan påverka den vetenskapliga kvaliteten. Det finns dock ett antal länsstyrelser som anser att användandet av anbudsförfarande leder till en rad positiva effekter, exempelvis att flera alternativa förslag till genomförande av en undersökning tas fram, att undersökarna spetsar till frågeställningar och metoder samt att kostnaderna hålls nere. Några av länsstyrelserna lyfter fram problematiken med att ingen dialog eller förhandling kan ske med undersökaren. Detta motverkar syftet att uppnå undersökningar av hög kvalitet och kan leda till att länsstyrelsen får anta anbud som de anser har brister eller som kunde ha varit bättre. Tre länsstyrelser svarar att det har hänt att den undersökningsplan som vunnit anbudsförfaranden inte har varit den mest lämpliga.

Av undersökarna ansåg tre fjärdedelar att anbudsförfarande inte är en bra metod för att få en kostnadseffektiv undersökning. Flera undersökare menar att kvaliteten blir lidande vid anbudsförfaranden i och med att ambitionsnivån minskas och medel till moment som analyser och vetenskaplig bearbetning hålls nere. Anbudsförfaranden anses vara resurskrävande och skapar dolda kostnader och byråkrati för både undersökare och länsstyrelser. Majoriteten av de offentliga undersökarna (UV och museer) var negativa till anbudsförfaranden medan hälften av de privata undersökarna ställde sig positiva. De som är positiva menar dock att länsstyrelserna behöver mer resurser för att handlägga dessa komplexa ärenden.

### **Bedömningen av anbud**

I enlighet med föreskrifternas 12 § ska länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget redogöra för hur bedömningen av undersökarnas undersökningsplaner i samband med ett anbudsförfarande ska genomföras. Redogörelsen ska även ange vilka kvalitetskriterier som länsstyrelsen avser bedöma undersökningsplanerna utifrån. I ett allmänt råd (AR) till samma paragraf anges också vilka kvalitetskriterier som bör användas och att länsstyrelsen bör redovisa vilken modell som ska användas vid bedömningen. De kvalitetskriterier som anges i AR är frågeställningarnas och rapporteringens relevans i förhållande till länsstyrelsens angivna syfte och inriktning, metod/genomförande samt undersökarens lämplighet och kompetens.

Inom ramen för ett av Riksantikvarieämbetet initierat FoU-projekt genomförde Jan Ottander 2010 en studie av anbudsförfaranden genomförda 2008 och 2009. Syftet med studien var att utvärdera de metoder som används därtills vid anbudsförfaranden för att på så sätt öka medvetenheten för olika metoders styrkor och svagheter. I sin studie har Ottander bl.a. tittat på vilka metoder och kriterier som länsstyrelserna använt vid utvärderingen av undersökningsplaner.

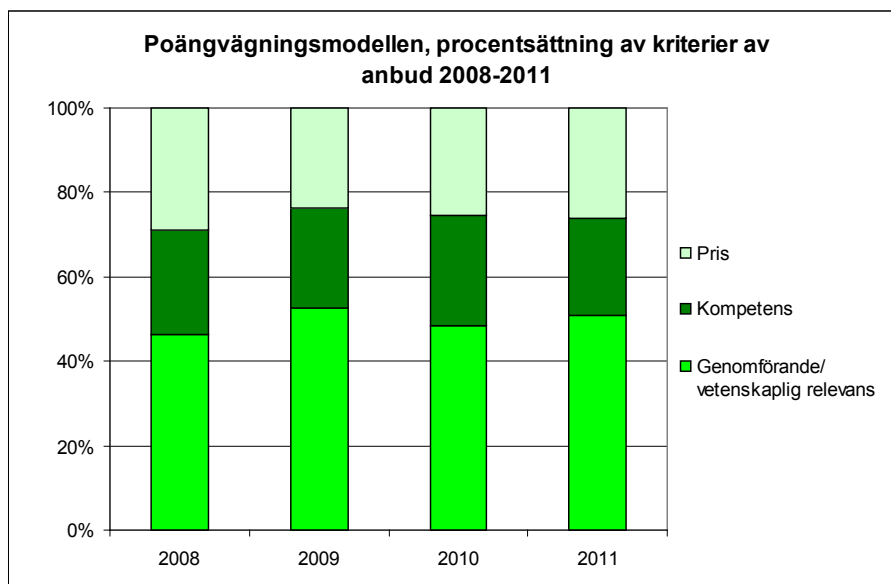
De metoder som använts kan grovt sett delas in i två typer; poängvägning där procentviktade kvalitetskriterier vägs mot lägsta pris genom en beräkningsmodell respektive argumenterade värdering av kvaliteten i förhållande till priset. De två metoderna har använts ungefär lika mycket - 2009 var det sex län som använde poängvägningsmodellen och sju län som använde argumenterade värdering (Ottander 2011 s. 20). Motsvarande siffror för 2011 var att fem län använde poängvägning och fyra argumenterade värdering. Vilken metod som används tycks delvis vara geografiskt betingat. Poängvägningsmodellen dominerar i Mälarenregionen och Sydsverige, medan den argumenterade metoden är vanligare i Västsverige samt i Östergötlands län och Uppsala län.

Under perioden 2008–2011 har totalt 16 länsstyrelsebeslut överklagats till domstol. Av dessa föregicks 14 beslut av ett anbudsförfarande och vid tio av dem användes den argumenterade värderingen. Den argumenterade värderingen kan sålunda uppfattas som mer vag och subjektiv medan poängvägning åtminstone ger sken av att vara mer tydlig och objektiv. Ottander kunde dock i sin studie konstatera att utvärderingsprotokollen generellt var mer utförliga, omfångs- och ordrika vid användandet av den argumenterade metoden, jämfört med poängvägningsmodellen där protokollen oftast var kort hållna (Ottander 2011 s.25).

Den tid som länsstyrelsen behöver för att utvärdera anbud visar sig också vara olika beroende på vilken utvärderingsmetod som används. Ottander har studerat den genomsnittliga tidsåtgången för respektive metod, från det att anbudet öppnats till dess att beslut fattas. Tidsåtgången för de anbud som utvärderats utifrån den argumenterade metoden visar sig vara betydligt högre, cirka 45 dagar, jämfört med anbud som utvärderats med hjälp av poängvägningsmodellen, cirka 25–30 dagar (Ottander 2011 s.23).

Flertalet länsstyrelser har angivit i förfrågningsunderlagen att anbudsutvärderingen kommer baseras på kriterierna vetenskaplig relevans, kompetens, genomförande och pris, d.v.s. i stort sett de kriterier som omnämns i AR till 12 § i föreskrifterna. Vissa länsstyrelser har sedan delat upp de olika kriterierna i en rad olika delkriterier. Två länsstyrelser, i Västmanlands län och Örebro län, har valt att endast betygsätta kriterierna Genomförande och Pris och istället angivit vilken miniminivå på kompetens som krävs i form av ett skall-krav i förfrågningsunderlaget. Enligt Ottander har tydligheten kring angivelsen av kriterier ökat under de två studerade åren och att det i allt högre grad poängteras att det inte bara är de enskilda delarna som värderas utan lika mycket hur dessa hänger samman och relaterar till varandra (Ottander 2011 s. 25–26).

De länsstyrelser som använder sig av den argumenterade metoden anger oftast vilka kriterier som man avser lägga särskild vikt vid i utvärderingen. De som använder poängvägningsmodell tydliggör istället kriteriernas betydelse genom att ange olika procentsatser. Den generella bilden över hur dessa



*Figur 39. Vissa länsstyrelser har valt att dela upp vetenskaplig relevans och genomförande. Dessa är dock sammanförda i diagrammet.*

länsstyrelser viktar kriterierna är att Genomförande/ Vetenskaplig relevans värderas högst (vanligen 40–60 %) medan Kompetens och Pris har ungefär lika höga procentsatser (vanligen 20–30 %) (se figur 39). Variationen mellan länsstyrelserna och mellan år är liten, noteras kan dock att procentsatsen för Genomförande/vetenskaplig relevans ökade något 2009, främst på bekostnad av priset - den bilden har sedan dessa i stort sett varit densamma. Vidare kan man notera att länsstyrelser som använt poängvägningsmodell tenderar att använda sig av ungefär samma procentuella fördelning oavsett typ av undersökning, undantaget Stockholms län som varierar procentsatserna något beroende på om anbudsförandet gäller en särskild utredning, förundersökning eller särskild undersökning. De förra typerna av undersökning har då haft något högre procentsats för pris (30–40 % att jämföra med 20–30 %). Stockholm länsstyrelse är också en av de få som metodiskt försökt utveckla anbudsförandena bland annat genom att undersökarna fått lämna in undersökningsplanerna anonymt.

## Kommentarer

### *Effekt av föreskrifterna:*

Både länsstyrelserna och undersökarna ser överlag positivt på systemet med intresseanmälningar. Det ger länsstyrelserna en överblick över undersökarnas kompetens och ger samtidigt undersökarna en möjlighet att presentera sin organisation.

Föreskrifternas sänkning av beloppsgränsen för anbudsföranden och systemet med intresseanmälningar, har gjort det möjligt för vissa undersökare att vara verksamma i flera delar av landet. De privata undersökarna har kunnat utnyttja denna möjlighet medan länsstyrelserna fortfarande är

bundna till det egna länet. En grupp läns museer har dock genom att ingå i organisationen MARK fått möjligheter att vara verksamma i samarbetsprojekt i angränsande län.

En tydlig trend är att det i de flesta län har blivit fler olika undersökare som är verksamma. Fördelningen mellan undersökarnas andelar har också ofta förändrats. Några undersökare har expanderat sin omsättning medan andra har minskat. För undersökarna har detta inneburit avsevärt omställningsarbete, både vad gäller organisation och personal.

I de flesta län har en förskjutning skett från en eller ett fåtal dominerande aktörer till ett flertal mer eller mindre jämnstora undersökare. Det finns också ett antal mindre undersökare, ofta enmansföretag, där flertalet endast utför enstaka undersökningar. Några av dessa utför även inventeringar och MKB underlag utan KML-beslut.

Flera undersökare har upphört med uppdragsarkeologisk verksamhet under den senaste femårsperioden. Bland de små privata undersökarna förefaller flera ha svårt att få ekonomi i sin verksamhet. Att en undersökare lägger ner sin verksamhet behöver inte vara ett problem, men kan också innebära att uppdrag inte slutförs med oskrivna rapporter som konsekvens och att dokumentationsmaterial inte arkiveras och tillgängliggörs.

Antalet undersökare är förhållandevis konstant över tid men en tydlig trend är att de privata undersökarna får allt större andel av undersökningarna både vad gäller antal och kostnader. För UV är läget mer svårtolkat, delvis på grund av att många av de riktigt stora undersökningarna genomförs som samarbetsprojekt med flera inblandade undersökare och där de beslutade kostnaderna således delas mellan flera olika undersökare. För museerna syns däremot en tydlig minskning. Den mest avgörande faktorn bakom museernas minskade uppdragsarkeologi är att flera museer tagit beslut om att upphöra med sin arkeologiska undersökningsverksamhet. Några län har därför en mycket liten andel undersökningar som utförs i offentlig regi, istället har uppdragsarkeologin tagits över av privata bolag.

Uppdragsarkeologin är med sin årliga omsättning på cirka 300 miljoner kr en förhållandevis liten bransch. Det är en relativt liten krets av arkeologer som är verksamma i systemet och många känner varandra. En sådan liten "värld" där var och en satsar sin personliga prestige i det arkeologiska arbetet, har en kontrollerande effekt som sannolikt främjar upprätthållande av kvaliteten.

Efterlevnaden av föreskrifternas krav på anbudsförfaranden för undersökningar som överstiger 20 pbb får anses vara god. Både till antal och kostnader har anbudsförfarandena mer än fördubblats som ett resultat av att beloppsgränsen sänktes och att möjligheten till undantag begränsades.



Antalet anbudsförfaranden hade kunnat vara än högre om det inte fanns en tydlig vilja att undvika anbudsförfaranden, främst genom att hålla igen kostnaderna så att de hamnar precis under 20 pbb. Enligt undersökarna finns det ett gemensamt intresse från både företagare, länsstyrelser och undersökare att undvika anbudsförfaranden, främst på grund av den ökade tidsåtgången. Ointresset från företagarnas sida kommer också till uttryck i att de sällan utnyttjar möjligheten att genomföra ett anbudsförfarande då kostnaden beräknas hamna på mellan 5–20 pbb.

Möjligheten att hävda synnerliga skäl för att utse undersökare på direktval har använts i en högre utsträckning och i andra situationer än vad som angivits i ett allmänt råd till föreskrifternas 14 §. Om företagarnas planeringsprocesser hade inrymt exempelvis arbetsområden och andra tillkommande ytor hade dessa tillkommande undersökningar kunnat infogas i de ursprungliga anbudsförfarandena.

Handläggningstiden vid ett anbudsförfarande är avsevärt längre än för ett direktval. Större noggrannhet och utförlighet krävs vid upprättandet av förfrågningsunderlag, dessutom görs en noggrann utvärdering av undersökningsplanerna och ett utvärderingsprotokoll upprättas inför beslut.

För att anbudsförfarande ska vara ett effektivt verktyg måste det finnas intresse från flera undersökare att lämna in anbud. Att antalet inlämnade anbud minskat de senaste åren inverkar menligt på verktygets funktionalitet. En orsak till minskningen är att undersökare i allt högre grad går samman och lägger gemensamma anbud. I samband med vissa anbudsförfaranden har samarbetena varit så vittgående att endast ett anbud lämnats in och att konkurrensen därmed har sats helt ur spel. De senaste årens relativt omfattande uppdragsarkeologiska verksamhet där många undersökare har en fullt sysselsatt personal har sannolikt också påverkat intresset att lämna in anbud.

I enkätsvar från länsstyrelser och undersökare liksom i intervjuerna med företagarna har en omfattande kritik framförts mot anbudsförfarandena som beskrivs som: tids- och resurskrävande, leder till prispress, minskad möjlighet till dialog och en oro för att kvaliteten blir lidande. Det finns dock de bland samtliga parter som anser att anbudsförfaranden är ett bra verktyg för att uppnå en kostnadseffektiv arkeologi. Bland undersökarna är det främst de privata undersökare som kunnat expandera sin verksamhet under senare år som är positiva.

#### **Slutsatser:**

Föreskrifternas intention att öka mångfalden av undersökare har infriats. I många län finns flera verksamma undersökare, varav flera medelstora till stora. För en arkeologi av god kvalitet behöver undersökarna ha tillräcklig kompetens. För detta krävs en viss ”kritisk massa” för vetenskapligt kunskapsutbyte, metodutveckling och investeringar i utrustning.

Ökningen av antalet medelstora till stora undersökare borde innebära att det nu finns fler miljöer för kreativ arkeologisk kunskapsproduktion.

Det har skett en tydlig förskjutning mot att en större del av uppdragsarkeologin utförs av privata undersökare istället för offentliga. Flera privata undersökare har etablerats eller expanderat medan flera läns museer har upphört med uppdragsarkeologi. Hur den regionala kunskapsuppbyggnaden har påverkats av att uppdragsarkeologin nu i hög grad utförs i privat regi medan läns museerna har minskat, behöver utredas. Vilka konsekvenser avsaknaden av yrkesverksamma arkeologer på läns museerna får för förmedling av uppdragsarkeologins resultat kräver också en analys.

Anbudsförfaranden och framför allt skärpningen av möjligheten till undantag har varit effektiva verktyg för att öka konkurrensen inom uppdragsarkeologin, vilket fördubblingen av antalet genomförda anbudsförfaranden tydligt visar. Samtidigt är acceptansen för att genomföra anbudsförfaranden låg. Stora ansträngningar görs från samtliga parter att undvika anbudsförfaranden, vilket kan få negativa konsekvenser för kvaliteten i undersökningarnas genomförande. Att antalet inlämnade anbud minskar samtidigt som undersökare i allt högre grad lämnar gemensamma anbud gör att konkurrensen sätts ur spel och kartelliknande situationer uppstår.

Det finns anledning att uppmärksamma skillnaderna mellan de arkeologiska undersökningar som utförs inom samhällsplaneringen för att ge underlag för länsstyrelsens beslut (utredningar och förundersökningar) och de arkeologiska undersökningar som utgör dokumentation och forskningsresultat med syfte att ge kunskap om en borttagen fornlämning nu och i framtiden (särskilda undersökningar). De senare kan i många delar likställas med forskningsprojekt där resultaten ska kunna bearbetas vidare av andra forskare. Det är också tydligt att kravet på vetenskaplig god kvalitet uttrycker ett allmänintresse. Konkurrens kan på så sätt vara ett kraftfullt verktyg för att få fram den bästa arkeologiska forskningen. Däremot bör det övervägas om det är lämpligt att genomföra anbudsförfaranden inför undersökningar som ska ligga till grund för länsstyrelsens vidare handläggning och bedömning då det primära syftet med dessa undersökningstyper är att ta fram ett fullgott beslut- och planeringsunderlag i form av grundläggande fakta om fornlämningen.

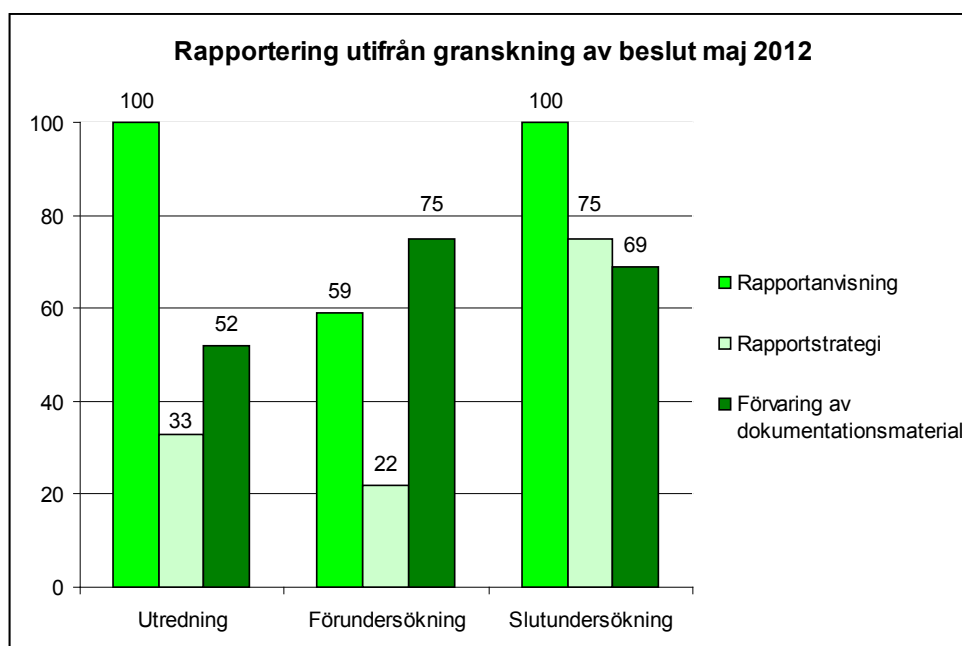
## Rapportering

Ett berg av oskrivna rapporter var under lång tid ett stort problem inom uppdragsarkeologin (se *PM angående rapportefterläpning vid arkeologiska undersökningar*. Kunskapsavdelningen 2003:1 och Riksdagens revisorers rapport *Arkeologi på uppdrag*. 2002/03:3). Den eftersatta avrapporteringen för äldre arkeologiska undersökningar berodde till stora delar på att rapporteringen var underfinansierad och att kostnader för analyser och konservering inte till fullo täcktes av undersökningskostnaderna. Under 1990-talet förändrades det uppdragsarkeologiska systemet och full kostnadstäckning för undersökningarna infördes. I de reviderade föreskrifterna betonas vikten av god måluppfyllelse ytterligare och att länsstyrelsen är en tydlig beställare som sätter upp tidsramar för varje undersöknings rapportering. Genom tillsynen granskar länsstyrelsen rapporteringen, vilket ger underlag för en bedömning av undersökarens måluppfyllelse som sedan återverkar på valet av undersökare för kommande undersökningar (se ovan under *Tillsyn*).

Att tiden som sätts för rapporteringen är realistisk och att tidsgränsen följs är viktigt för att undvika eftersläpning i rapporteringen. I enkätsvaren ger länsstyrelserna varierande svar på frågan om för hur stor andel av undersökningarna som rapporteringen färdigställs inom den tidsram som angivits i förfrågningsunderlaget (alternativt den tidsram som fastställts senare och beslutas/godkänns av länsstyrelsen). Av de 20 länsstyrelser som svarat på frågan finns ytterligheterna 100 % till 15 %, medelvärdet ligger på 75,5 % och 87,5 % är median. De flesta län ligger relativt väl till där den andel av rapporteringen som håller tidsramarna ligger mellan 75 och 100 %. Två län, Uppsala län och Östergötlands län ligger i ett mellansegment med 50–60 %. Tre län, Gotlands län, Västmanlands län och Norrbottens län, skiljer ut sig genom att ha en mycket låg andel av rapporteringen som färdigställs i tid, endast 15–25 %.

I enkätsvaren anser ungefär hälften av undersökarna att länsstyrelsen ger skälig tid för rapporteringen. De undersökare som är kritiska tar upp svårigheter med att hinna bearbeta stora material och att externa analyser måste inväntas. Några undersökare tar upp att arkeologi är en säsongsmässig verksamhet, vilket ger bemanningssvårigheter för uppdragen om tidsgränser för rapporter sätts så att personalen binds upp av rapporteringsarbete under fältsäsongen. Länsstyrelserna å sin sida anger i enkätsvaren att orsaken till att rapporteringen släpar efter är att det finns organisatoriska problem hos undersökarna och alltför dålig planering för att täcka upp för frånvaro. Personalen tenderar också att planeras in på nya uppdrag innan de gamla är slutförda.

I resultaten från granskningen kan vi se att länsstyrelsernas ger anvisningar för undersökningarnas rapportering i en mycket hög utsträckning (se figur 40). För utredningar och särskilda undersökningar ges anvisningar för 100 % av undersökningarna medan siffrorna är lägre för förundersökningarna, vilket



*Figur 40. Diagrammet som visar värden i procent bygger på den granskning som gjordes av samtliga 116 beslut som länsstyrelserna skickade in för kännedom till Riksantikvarieämbetet under maj 2012. I gruppen förundersökningar ingår även de förundersökningar som utförs i form av schaktningsövervakningar samt två beslut om antikvarisk kontroll. De beslut som fattats om en kombinerad utredning och förundersökning återfinns i gruppen förundersökningar och de beslut som omfattar både förundersökning och slutundersökning återfinns bland slutundersökningar.*

antagligen beror på de ofta summariska beställningarna av schaktningsövervakningar. Läget är sämre när det gäller att begära in en rapporteringsstrategi från undersökaren. För särskilda undersökningar görs det endast iför 75 % av undersökningarna och för förundersökningar är andelen så låg som 22 %. För stora komplexa undersökningar har en sådan strategi stor betydelse där undersökarens planering för rapporteringens olika produkter tydligt framgår avseende exempelvis, redogörelse för rapporteringens utformning, publiceringsplan och urval av dokumentationsmaterial för arkivering. För mindre undersökningar kan detta göras betydligt mer förenklat. Länsstyrelsen ska i förfrågningsunderlaget också ange var dokumentationsmaterialet ska förvaras och detta görs endast för 52–75 % av undersökningarna, se nedan under rubriken *Dokumentationsmaterial*.

### Rapporteringens målgrupper

Varje arkeologisk undersökning som utförs producerar ett nytt källmaterial som kan ge underlag för historieskrivning. Syftet med arkeologiska undersökningar definieras också som att ge meningsfull kunskap om det samhälle som fornlämningen representerar (prop. 1996/97:99 s. 14). Målet är att resultat och insikter från arkeologiska undersökningar efterfrågas och tas om hand i länsstyrelsens eget arbete, inom kulturmiljövård, samhällsplanering,

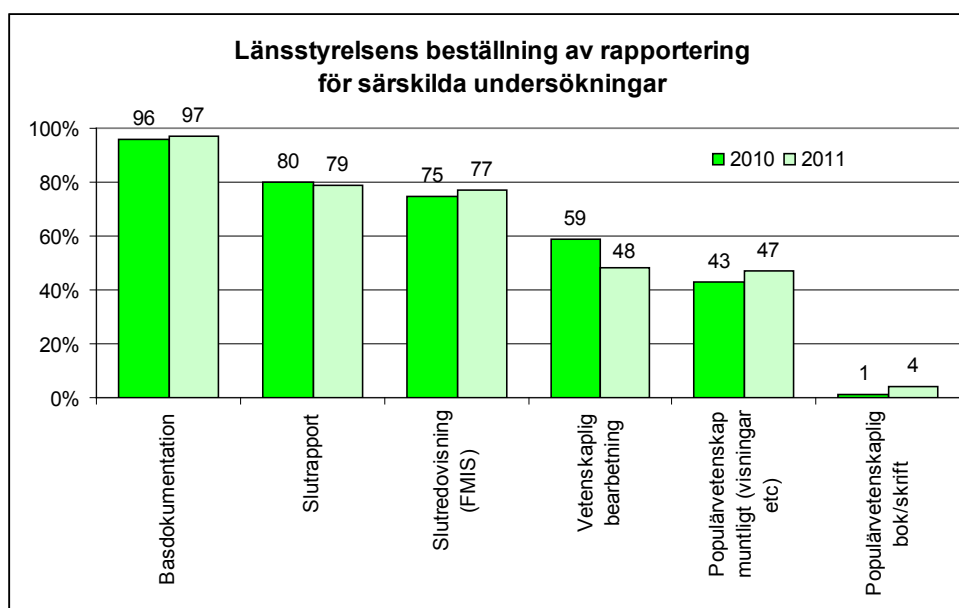
universitetsforskning och av andra samhällsgrupper. För att rapporteringen från en undersökning ska vara ändamålsenlig krävs att den anpassas efter målgrupperna. Det måste därför finnas en tydlig koppling mellan undersökningens syfte och inriktning och de berörda målgrupperna. Vid upprättandet av förfrågningsunderlagen krävs att länsstyrelsen har kännedom om olika målgrupper och på vilket sätt deras intresse kan tillgodoses. I undersökningsplanen ska sedan undersökaren utforma en strategi för rapportering som kan möta intresset hos de angivna målgrupperna.

Genom revideringen av föreskrifterna specificeras numera rapporteringens olika delar redan av länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget. Det är därmed möjligt att följa upp vilken rapportering som beställs. Vi har däremot inte några uppgifter från tiden före revideringen att jämföra med. Synsättet var tidigare att rapporteringen i hög grad var undersökarens ansvar.

De olika typerna av arkeologiska undersökningar har olika syften och väsentligen olika målgrupper som efterfrågar olika typer av rapporteringsinsatser. Särskild utredning och arkeologisk förundersökning är besluts- och planeringsunderlag som ska söka grundläggande fakta om en fornlämning, medan fördjupade forskningsfrågor hör hemma i särskilda undersökningar. De olika målgrupperna kan nås genom rapporteringens olika produkter och insatser. Basdokumentationen ska täcka de grundläggande behoven som att ge underlag för länsstyrelsens beslut och samtidigt uppfylla målet att bevara ett material för framtiden som kan ge kunskap om fornlämningen. För forskare är en vetenskaplig bearbetning av stor betydelse, liksom en publicering som gör resultaten kända. Att resultaten från utredningar och förundersökningar är goda planeringsunderlag kan vara av stort intresse för företagaren. För att tillgodose allmänhetens intressen är ofta en populärvetenskaplig publicering avgörande, liksom muntlig rapportering i form av visningar och föredrag.

Den rapportering länsstyrelsen ställer krav på i sitt förfrågningsunderlag består av två delar, där den obligatoriska delen utgörs av basdokumentationen, FMIS-blanketten och för särskilda undersökningar en slutrapport. För många särskilda undersökningar är det dessutom relevant att göra en vetenskaplig vidarebearbetning och att förmedla undersökningens resultat till allmänheten. Den rapportering som framställs bör i stort motsvara länsstyrelsens beställning även om vissa omprioriteringar eller tillägg ibland görs efter fältarbetets genomförande.

Vid uppföljningen av förfrågningsunderlagen i länsstyrelsens beslut från 2010 och 2011 framgår att en basdokumentation beställs för de flesta särskilda undersökningar (96–97 %) (se figur 41). Att inte någon rapportering beställs för 3–4 % av undersökningarna kan antagligen förklaras med slarv eller felaktigt utformade förfrågningsunderlag. Det är mycket troligt att det ändå görs en rapport för dessa undersökningar.

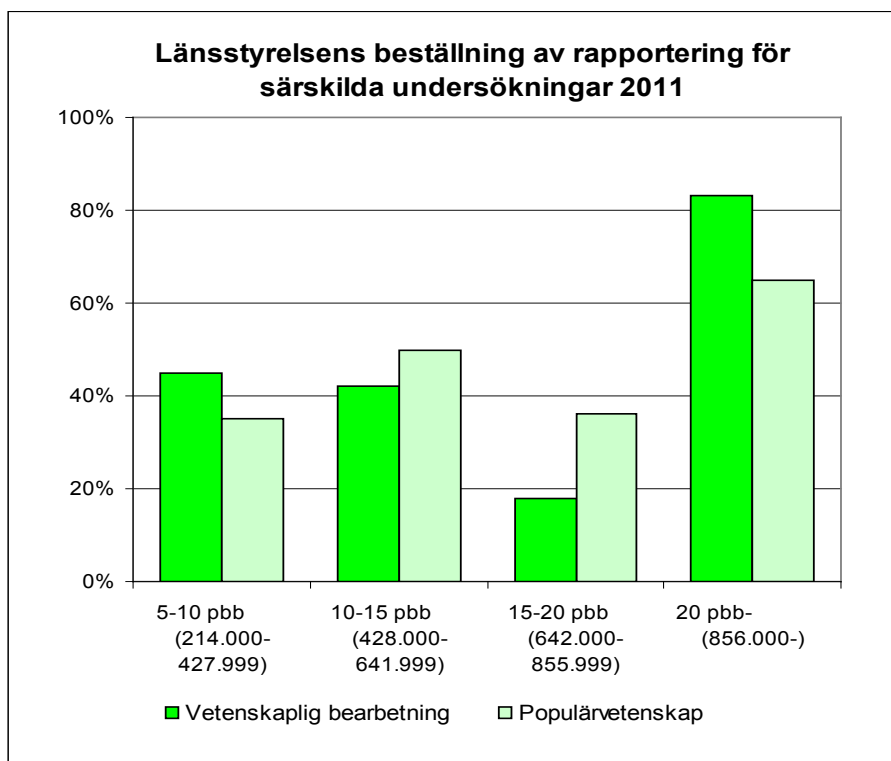


*Figur 41. Diagrammet baseras på besluten med bilagor för de särskilda undersökningar som hade en kostnad som överstiger 5 pbb, 212 000 kr för 2010 och 214 000 kr för 2011. Antalet undersökningar uppgår 2010 till 92 undersökningar och för 2011 till 77 undersökningar.*

Tyvärr ser läget sämre ut för FMIS-blanketten som endast beställs i 75–77 % av fallen och för slutrapporten som beställs för cirka 80 % av undersökningarna. Hur många FMIS-blanketter som skickas in är dock inte möjligt att följa upp eftersom det i FMIS inte är möjligt att länka blanketten till länsstyrelsens diarienummer.

I enkätsvaren anger samtliga länsstyrelser utom två att de har utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering (utöver basdokumentationen/rapporten: exempelvis visningar, föredrag, populärvetenskap, vetenskapliga artiklar m.m.). De flesta undersökare menar också att länsstyrelserna i allt högre grad har utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering. Flera undersökare tar dock upp att länsstyrelserna ibland verkar ha svårt att motivera kostnaderna för vidarebearbetningar och förmedling inför exploitörerna.

Uppföljningen av förfrågningsunderlagen från 2010 och 2011 visar att en särskild vetenskaplig bearbetning endast beställs för 47–59 % av undersökningarna. Att en särskild vetenskaplig bearbetning inte beställs innebär dock inte att det saknas en beställning av vetenskapliga forskningsfrågor för undersökningen. De undersökningarna som ligger i ett kostnadsintervall strax under 20 pbb skiljer ut sig genom att vetenskapliga bearbetningar beställs för färre än 20 % av undersökningarna (se figur 42). Det är en mycket låg nivå och säkerligen ett uttryck för att dessa undersökningar prispessats för att kunna ligga under nivån för anbudsförfarande.



*Figur 42. Diagrammet baseras på besluten för de 77 särskilda undersökningar som 2011 hade en kostnad som överstiger 5 pbb, 214 000 kr.*

En populärvetenskaplig förmedling av undersökningarna beställs för 43 % av de särskilda undersökningarna. Det är en förhållandevis hög siffra som visar att det skett en förändring så att den rapportering som riktas till allmänheten framgår av förfrågningsunderlaget och numera är en integrerad del av undersökningens rapportering. Tidigare kunde en populärvetenskaplig förmedling ske "vid sidan av" undersökningen och framgick inte i kostnadsberäkningen. Vid större undersökningar kunde också förmedlingsinsatser vara föremål för en direkt förhandling mellan exploitören och undersökaren utan att det ingick i länsstyrelsens beställning.

I enkätsvaren anger både de flesta länsstyrelser och undersökare att de uppfattar att rapporteringen från undersökningarna i stor utsträckning når sina målgrupper forskare och allmänhet. Men det är också ett antal länsstyrelser som anser att detta är svårt att följa upp och att de därför är osäkra över i vilken utsträckning resultaten egentligen når fram till avsedda målgrupper. Flera undersökare och länsstyrelser menar att det är lättare att se om allmänheten får del av resultaten eftersom det ofta sker under fältarbetet via direkt kontakt vid exempelvis visningar, medan det är svårare att veta om forskare tagit del av resultaten.

Av intervjuerna med företagen framgick att de inte ser sig som en målgrupp för undersökningens rapportering. Det fanns mycket litet intresse av

att ta del av rapporterna, vare sig de rapporter som syftar till att ge besluts- och planeringsunderlag, eller de tolkande rapporterna från slutundersökningarna. De uppgav att de endast var intresserade av att få kännedom om fornlämningens utbredning och arkeologernas tidplan så att de skulle veta när arkeologernas arbete skulle pågå. Den enda som på ett tydligt sätt uttryckte en annan uppfattning var en av projektledarna på Trafikverket som menade att arkeologernas närvaro och förmedling i fält inverkade positivt på de kringboendes uppfattning om vägprojektet.

### **Dokumentationsmaterial**

Enligt föreskrifterna ska dokumentationsmaterialet arkiveras som allmän handling i ett offentligt arkiv. Länsstyrelsen ska i förfrågningsunderlaget ange var dokumentationen ska förvaras. Det kan vara på läns museet eller i Antikvarisk Topografiska Arkivet (ATA) vid Riksantikvarieämbetet. Två arkivvärldiga exemplar av rapporteringen ska också insändas till Riksantikvarieämbetet. ATA är det arkiv som i sina samlingar har alla rapporter från samtliga uppdragsarkeologiska undersökningar som utförts i Sverige.

Under våren 2012 har en uppföljning gjorts av den arkivmässiga kvaliteten på de rapporter som inkommer till ATA (se figur 43). Uppföljningen visar omfattande kvalitetsproblem. I mycket stor utsträckning utgörs de rapporter som skickats till Riksantikvarieämbetet endast av den tryckta rapporten och inte ett arkivvärdigt exemplar.

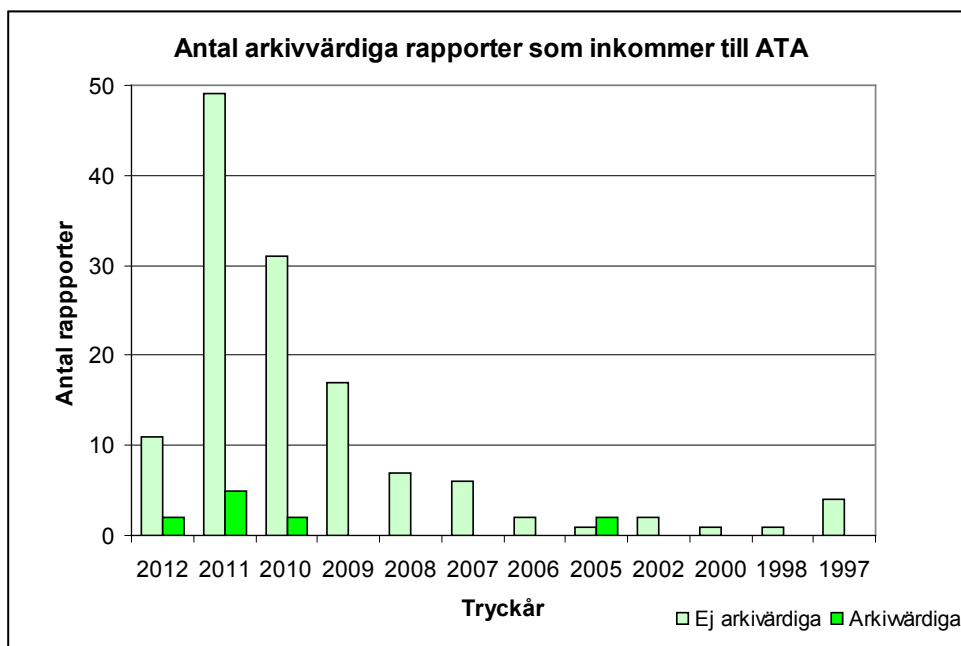
Granskningen av länsstyrelsernas beslut som gjordes under maj 2012 (se ovan figur 12 samt figur 40) visade att länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget anger var dokumentationsmaterialet ska förvaras endast för 44 % av samtliga undersökningar och för 69 % av de särskilda undersökningarna. Förhoppningsvis har många undersökare upparbetade rutiner och att ett adekvat urval av dokumentationen ändå slutligen kommer att arkiveras i ett offentligt arkiv. Men vi har också sett att detta inte alltid fungerar.

Att en stor andel av undersökningarna har övergått från att utföras i offentlig till privat regi ställer stora krav på länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. De privata undersökarna har inte egna offentliga arkiv. Det är därför särskilt viktigt att länsstyrelsen i sin beställning och i sin tillsyn ser till att den arkeologiska dokumentationen efter undersökningens avslutande sänds in till offentligt arkiv och bibliotek.

Ett annat mer generellt problem är att dokumentationen numera huvudsakligen är digital medan det ännu inte finns någon möjlighet till arkivering av digital arkeologisk dokumentation. Många undersökare upprätthåller data på sina egna datorservrar och i vissa fall sänds CD/DVD-skivor in till arkiv med exempelvis fotografier.

Om dokumentationen inte är tillgänglig, saknas eller saknar förutsättningar för att bevaras långsiktigt kan inte kunskapen som undersökningen ger att





*Figur 43. Diagrammet visar resultaten av den uppföljning som gjordes av samtliga 149 rapporter som emottogs för arkivering i ATA för under april, maj och juni 2012. Endast en mycket liten del av rapporterna är arkivbeständiga, d.v.s. är enkelsidigt utskrivna på papperskvaliteten Svenskt Arkiv. Det vanligaste problemet är att rapporterna skrivs ut dubbelsidigt eller att de innehåller spiralryggar, lim eller plast. Andelen arkivvärldiga rapporter har ökat de senaste åren men de utgör 2012 endast 15 % av de inskickade rapporterna.*

*Rapporterna har innan de skickas för arkivering först registrerats i FMIS och i de fall undersökningen genererat fynd även varit föremål för fyndfördelning. Denna handläggning i flera steg kan förklara att det ibland är rapporter som färdigställts för flera år sedan som inkommer till ATA. Det kanske också kan vara så att vissa rapporter blivit liggande hos undersökaren.*

finnas tillgänglig för användning, varken nu eller i framtiden. Syftet med en sådan undersökning kan således inte sägas vara uppnått.

## Kommentarer

### Effekt av föreskrifterna:

Rapporteringen från undersökningarna ska vara målgruppsanpassad och de olika rapporteringsinsatserna specificeras. Den tydligaste förändringen är att det utifrån förfrågningsunderlag och undersökningsplan framgår tydligt vilken rapportering som planeras för den enskilda undersökningen. Rapporteringsinsatserna är därmed möjliga att följa upp.

I hög utsträckning ger länsstyrelserna i förfrågningsunderlagen anvisningar för undersökningarnas rapportering. Detta görs för samtliga särskilda undersökningar. På andra områden kan vi däremot se tydliga brister i länsstyrelsernas beställning av undersökningarnas rapportering. Ofta saknas en beställning av rapporteringsstrategi och uppgift om var dokumentationsmaterialet ska förvaras efter avslutad undersökning. Vid en mer detaljerad granskning av besluten om särskilda undersökningar från 2010 och 2011 ser vi att en basdokumentation beställs för i stort sett samtliga undersökningar

medan slutrapport och FMIS-blankett som är obligatoriska endast beställs för 75–81 % av de särskilda undersökningarna.

Resultaten från de flesta särskilda undersökningar förtjänar att utöver en basdokumentation även att vidarebearbetas vetenskapligt. En sådan vetenskaplig bearbetning beställs dock endast för 47–59 % av undersökningarna. Att en specifik vetenskaplig bearbetning inte beställs innebär dock inte att vetenskapliga forskningsfrågor saknas i beställningen av undersökningen. En populärvetenskaplig förmedling av undersökningarna beställs för 43 % av de särskilda undersökningarna.

En tydlig förändring är att den rapportering som riktas till allmänheten framgår av förfrågningsunderlaget och är en integrerad del av undersökningens rapportering. Tidigare skedde den populärvetenskapliga förmedlingen ”vid sidan av” undersökningen och framgick inte i kostnadsberäkningen. Vid större undersökningar kunde också förmedlingsinsatser vara föremål för en direkt förhandling mellan exploitören och undersökaren utan att det ingick i länsstyrelsens beställning.

Uppföljningen som genomförts av ATA visar att endast cirka 15 % av rapporterna som skickas in för arkivering uppfyller föreskrifternas krav om arkivbeständighet. Det framgår att andelen arkivbeständiga äldre rapporter är ännu lägre och att arkivbeständigheten har ökat något de senaste åren, men andelen är fortfarande alldeles för låg.

Vi kan se eftersläpningar i rapporteringen från vissa undersökningar men orapporterade undersökningar är ett allt mindre problem i svensk uppdragsarkeologi.

I många fall brister leveransen av dokumentationsmaterial till offentliga arkiv. Det kan kopplas till att länsstyrelsen för många undersökningar varken ger anvisningar för dokumentationsmaterialet eller anger var det ska arkiveras. En annan viktig faktor är att möjligheten till en digital arkivering ännu saknas.

#### **Slutsatser:**

Föreskrifternas vidgade och differentierade sätt att se på både den skriftliga och muntliga rapportering som kommer ut av en undersökning har skapat en medvetenhet om arkeologins olika målgrupper och att formerna för rapportering måste anpassas. Mest märkbart är att olika publika insatser som vänder sig mot en bredare allmänhet numera inryms i länsstyrelsens beställning. Att länsstyrelsen nu beställer samtliga delar i rapporteringen innebär också att dessa i hög grad genomförs, kvalitetssäkras och når den avsedda mottagaren.

Att länsstyrelsen inte i sin beställning tydliggör att en vetenskaplig bearbetning ska ingå i rapporteringen för cirka hälften av de särskilda undersökningarna påverkar kvaliteten negativt. Särskilt oroväckande är att de särskilda undersökningar som ligger i kostnadsintervallet 15–20 pbb sällan omfattar en särskild vetenskaplig bearbetning. Detta är sannolikt ett uttryck för att rapporteringen i många fall prispressas för att undersökningen ska kunna läggas ut på direktval.

Dokumentationsmaterialet tillsammans med fynden är det originalmaterial som återstår från en borttagen undersökning. Att detta material arkiveras och görs tillgängligt nu och för framtiden är avgörande för att motivera det uppdragsarkeologiska systemets trovärdighet. Dokumentationsmaterialet från de senaste tjugo årens arkeologiska undersökningar upprätthålls ännu så länge i viss mån på de olika undersökarnas datorserverar men det finns ingen möjlighet att i digital form skicka in det till ett offentligt arkiv.

För att en undersöknings rapportering ska kunna bevaras för framtiden behövs en högre grad av samordning mellan uppdragsarkeologin olika parter, såväl Riksantikvarieämbetet, undersökare, länsstyrelser, mottagande museer och regionala arkiv. Därutöver behöver en nationellt samordnad digital arkivering utarbetas snarast.

De uppdragsarkeologiska resultaten är så många och så fragmenterade på grund av att de ofta enbart publiceras i de rapporter som omfattar resultaten från den enskilda undersökningen. Synteser och sammanfattningar skulle göra resultaten betydligt mer lättillgängliga för personer utanför arkeologisamhället. Uppdragsarkeologin lider stor brist på sammanfattningar och synteser på nationell nivå som kan ligga till grund för vetenskapsjournalistik och historieskrivning som är intressant för en större grupp i samhället. Det behövs både geografiska och tematiska synteser. Detta kan dock knappast lösas inom nuvarande system där undersökningens budget är bunden till undersökningen av en enskild fornlämning. Det är heller inte rimligt att lägga sådana kostnader på företagaren. En formaliserad möjlighet att skriva synteser och sammanställningar skulle sannolikt ge en avsevärd kvalitetshöjning, både vetenskapligt och för kommunikationen av uppdragsarkeologins resultat.

## Fyndhantering

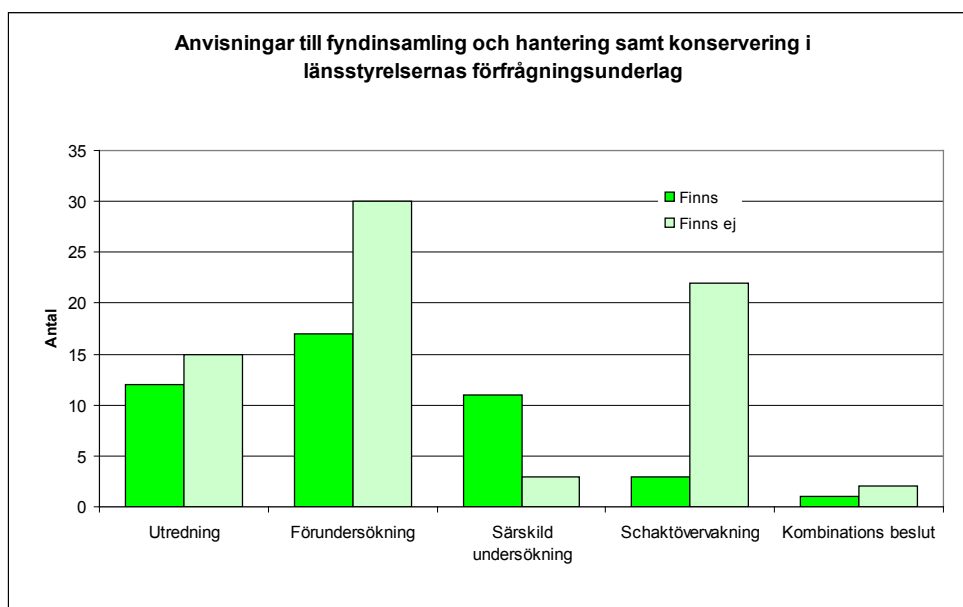
En arkeologisk undersökning är inte avslutad förrän rapporteringen är slutförd och samtliga fynd har registrerats, konserverats och uppordnats inför vidare transport till mottagande museum. De reviderade föreskrifterna innebar endast mindre förändringar i det tidigare regelverket och då främst att undersökarna i undersökningsplanen ska formulera en fyndstrategi. Vilka frågeställningar och metoder som väljs inför en undersökning påverkar vilka fynd eller fyndmaterial som sedan tas tillvara och lämnas in till museer. Genom att upprätta fyndstrategier kan fynden mer tydligt integreras i den uppdragsarkeologiska processen och i planeringen inför en arkeologisk undersökning. Länsstyrelsen har i sin roll som beställare det yttersta ansvaret för att ett relevant fyndmaterial tas tillvara och att detta fyndmaterial sedan behandlas på ett sådant sätt att det kan bevaras för framtiden.

### Länsstyrelsens anvisningar

Av de 116 beslut som granskades under maj månad innehöll förfrågningsunderlagen i 42 beslut (37 %) anvisningar till hur fyndinsamling och hantering skulle ske (se figur 44). För de totalt 14 särskilda undersökningarna gavs anvisningar för elva, för cirka hälften av de särskilda utredningar och förundersökningar innehöll ungefär 1/3 av förfrågningsunderlagen anvisningar. Beslut om förundersökning i form av schaktningsövervakning innehåller så gott som aldrig anvisningar om fyndinsamling, delvis på grund av att förfrågningsunderlag sällan upprättas.

Av de länsstyrelser som under den aktuella månaden fattade fler än fem beslut var det endast länsstyrelsen i Västra Götalands län som gav anvisningar till samtliga undersökningar. I Stockholms län, Södermanlands län och Jönköpings län gav länsstyrelsen anvisningar till cirka hälften av undersökningarna, medan endast ett av de totalt 27 förfrågningsunderlagen som upprättats av länsstyrelsen i Skåne län innehöll anvisningar. En generell iakttagelse är att de länsstyrelser som fattar få beslut oftare ger anvisningar till fyndinsamling och hantering än de länsstyrelser som fattar många beslut, med några få undantag. Förvånande är de om än fåtaliga beslut som saknar anvisningar om hur eventuell fyndinsamling ska ske trots att den beslutade kostnad är på närmare 20 pbb.

Vad är det då för typ av anvisningar som ges? Vad gäller särskilda utredningar anges antingen att någon fyndinsamling inte är aktuellt, förutom fynd som är särskilt viktiga för den antikvariska tolkningen, eller att den ska vara restriktiv. Anvisningar om återdeponering förekommer i vissa fall som en uppmaning, i andra att om det är aktuellt så ska fynden dessförinnan dokumenteras. Anvisningar till fyndinsamling i samband med förundersökningar ges sällan och då sådana förekommer är de av generell karaktär, exempelvis att insamlingen ska göras utifrån förundersökningens syfte och ambitionsnivå. Att fynden ska

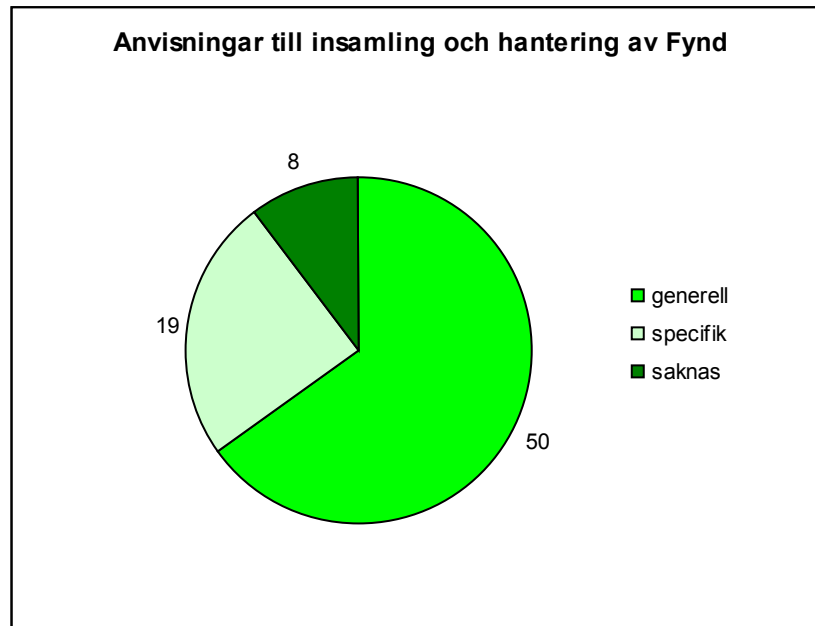


*Figur 44. Diagrammet visar antalet förfrågningsunderlag som innehöll anvisningar till fyndinsamling och hantering av de 116 beslut som granskades under maj månad 2012 fördelade på typ av undersökning.*

skyddas mot mekanisk och kemisk nedbrytning är en återkommande skrivning både i samband med förundersökningar och särskilda undersökningar.

Även för de särskilda undersökningarna ges oftast endast generella anvisningar som inte är kopplade till den enskilda fornlämningens kunskapspotential och den inriktning för undersökningen som länsstyrelsen bör ha angivit (se figur 45). En återkommande kortfattad formulering är att ”fynd ska samlas in med utgångspunkt från undersökningens inriktning, frågeställningar och metod”. Av de 77 särskilda undersökningar som beslutades 2011 saknades anvisningar för åtta undersökningar, främst på grund av att inget förfrågningsunderlag hade upprättats. Endast för 19 undersökningar gav länsstyrelserna anvisningar med tydlig koppling till de fornlämningar som ska undersökas. Återigen är det främst länsstyrelsen i Stockholms län och Västra Götalands län som ger mer specifika anvisningar. Anvisningarna för de särskilda undersökningar som föregåtts av ett anbudsförfarande är överlag något mer utförliga, framför allt avseende vilka fynd som ska samlas in.

De enkätsvar som lämnats av länsstyrelsen angående anvisningar till fyndinsamling och hantering överensstämmer i stort sett med vad som framkommit under granskningen av besluten. Merparten av länsstyrelserna anger att de sällan ger några anvisningar och om sådana ges är de oftast av generell karaktär. Även flertalet undersökarna har i enkäterna svarat att länsstyrelserna sällan ger några anvisningar. Undersökare verksamma i Västra Götalands län, Stockholms län och Norrbottens län hävdar dock att anvisningar ges och att de i vissa fall till och med är för detaljerade.



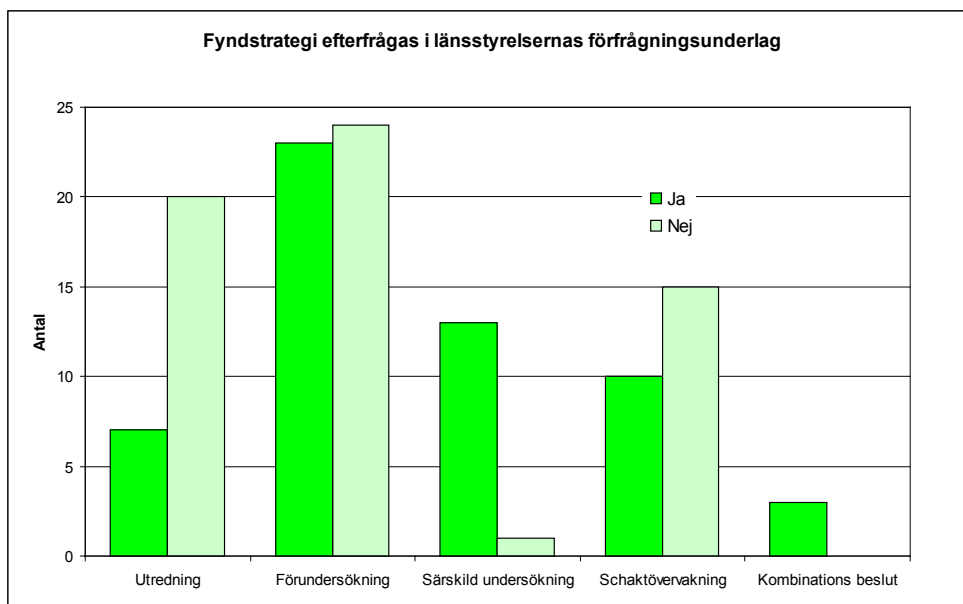
*Figur 45. Diagrammet visar hur länsstyrelsen formulerat anvisningar för insamling och hantering av fynd för de sammanlagt 77 särskilda undersökningarna som beslutades 2011.*

### Fyndstrategi

Utifrån de anvisningar som länsstyrelsen anger ska undersökaren formulera en fyndstrategi. Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget efterfråga en fyndstrategi som ska innehålla en bedömning av förväntat fyndmaterial, en beskrivning av med vilka metoder fynd insamling och hantering ska ske samt motiveringar till tillvaratagande och selektion av fynd och för urval till konservering.

Av de 116 beslut som granskades i maj månad 2012 innehöll 55 (47 %) förfrågningsunderlag krav på att en fyndstrategi skulle upprättas (se figur 46). Flertalet förfrågningsunderlagen inför särskilda utredningar saknade av förståeliga skäl krav på fyndstrategi i och med att fynd endast undantagsvis bör tas tillvara. I samband med förundersökningarna efterfrågar länsstyrelserna i ungefär hälften av förfrågningsunderlaget en fyndstrategi. För merparten av dessa har länsstyrelserna även angett vad fyndstrategin ska innehålla, ofta med en hög detaljnivå som överensstämmer med vad som anges i föreskrifterna. Skrivningarna är främst av generell karaktär och används både i förfrågningsunderlag för förundersökningar och särskilda undersökningar. Tyvärr förekommer det dock att länsstyrelser endast summariska anger att "en fyndstrategi ska upprättas" utan att närmare ange dess innehåll eller efterfrågar "hur eventuella fynd kommer att hanteras".

Detaljeringsgraden i länsstyrelsernas efterfrågan påverkar förstås hur undersökarna sedan i undersökningsplanen formulerar fyndstrategin. En kortfattade skrivning i förfrågningsunderlaget ger oftast en lika kortfattad och



*Figur 46. Diagrammet visar antalet förfrågningsunderlag som innehöll krav på upprättande av fyndstrategi av de 116 beslut som granskades under maj månad 2012 fördelade på typ av undersökning.*

översiktlig fyndstrategi som saknar koppling till den aktuella undersökningens inriktning och frågeställningar. När länsstyrelserna istället specificerar sina krav blir också undersökarnas fyndstrategi betydlig med detaljerad med angivelser om förväntat fyndmaterial, insamling/prioriteringar, dokumentation och hantering av fynd samt eventuellt urval till konservering. Vissa undersökare har tagit fram generella skrivningar för både dokumentation av fynd och hur de hanteras och förvaras i väntan på överföring till mottagande museum, vilket får anses vara högst relevant med tanke på att dessa moment oftast genomförs på ett likartat sätt. Ibland förekommer det dock att en undersökare använder mer eller mindre samma ordalydelser i flera fyndstrategier för hur insamling eller prioriteringar av fynd kommer att genomföras, trots att de aktuella fornlämningarna kan vara av olika typ och från olika tider. I enstaka fall har undersökare en annan uppfattning än länsstyrelsen angående om fynd kan komma att påträffas under undersökning. Således kan undersökaren då föreslå en insamling och eventuell konservering trots att länsstyrelsen inte givit några anvisningar om fyndinsamling alternativt i sina anvisningar angett att någon fyndinsamling inte är aktuell. På samma sätt saknas ibland uppgifter om fyndinsamling i undersökningsplan trots att det har efterfrågats av länsstyrelsen.

Fyndstrategier upprättade för särskilda undersökningar som föregås av ett anbudsförfarande är genomgående mer detaljerade. Dock saknas många gånger en tydlig koppling till de frågeställningar som undersökaren föreslår, detta trots att exempelvis länsstyrelsen i Skåne betonar detta. I samband med dessa mer omfattande undersökningar är det också vanligt att undersökaren föreslår en selektiv insamling, speciell för undersökningar i fyndrika

fornlämningar som boplatser från stenåldern eller kulturlager i städer. Även om redogörelserna för vad som kommer samlas in respektive selekteras bort är detaljerade så saknas även här ofta en koppling till de föreslagna frågeställningarna.

### **Konservering**

Att de föremål och övriga fynd som är av vikt för förståelsen av den plats som undersökts bevaras på ett för framtiden hållbart sätt är en förutsättning för att uppdragsarkeologin ska kunna leva upp till sitt samhällsuppdrag. Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen därför ge ramar för en eventuell konservering av insamlat fyndmaterial utifrån undersökningens syfte, inriktning och ambitionsnivå. I fyndstrategin anger sedan undersökaren en ungefärlig uppskattning av antal och typ av föremål som ska konserveras, motiverar eventuella urval samt redogöra för vem som ska utföra konserveringen. Fyndstrategin bör utformas i samråd med konservator och om så behövs även osteologisk expertis.

Av de 77 särskilda undersökningar som beslutades 2011 har länsstyrelserna i förfrågningsunderlagen till 26 undersökningar givit någon form av anvisning till konservering. Av dessa var 15 förfrågningsunderlag upprättade av länsstyrelsen i Västra Götalands län. Flertalet anvisningar är av generell karaktär även om det finns undantag både från länsstyrelsen i Stockholms län, Värmlands län och Västra Götalands län. En förklaring till att en del förfrågningsunderlag saknar anvisningar kan vara att den aktuella fornlämningen endast förväntas innehålla fynd som inte har något konserveringsbehov, exempelvis boplatser från stenåldern. Länsstyrelserna har i sina enkätsvar också svarat att de sällan ger anvisningar till konservering, med undantag just för länsstyrelsen i Stockholms län, Värmlands län och Västra Götalands län samt länsstyrelsen i Blekinge län. Ingen av de intervjuade konservatorerna uppgav att de blivit rådfrågade av någon länsstyrelse i samband med upprättande av förfrågningsunderlag.

Av de sammanlagt 16 länsstyrelser som beslutade om särskilda undersökningarna 2011 efterfrågade tolv i specificeringen av vad fyndstrategierna ska innehålla uppgifter rörande konservering. Två länsstyrelser angav att fyndstrategin ska utformas i enlighet med föreskrifterna och den av Riksantikvarieämbetet utarbetade vägledningen medan de två andra inte ställde några krav på uppgifter om konservering överhuvudtaget. De länsstyrelser som ställer krav har oftast utformat generella skrivningar. Uppgift om urval/prioriteringar av fynd som ska konserveras efterfrågas av elva länsstyrelser, vem som ska utföra konserveringen efterfrågas av sju, vilka moment som konservatorn ska delta vid av fem och slutligen om undersökningsplanen utformats i samråd med konservator av fem länsstyrelser.

Av de totalt 77 särskilda undersökningarna har undersökarna i 47 fyndstrategier angett någon form av uppgift om hur eventuell konservering ska



genomföras. Variationen är stor från endast vem som kommer att genomföra konservering till specificerade redovisningar av vilka fynd man avser konservera och varför, hur kostnaden för konservering har beräknats och vem som ska utföra den. Endast i sju fyndstrategier anges att undersökaren samrått med konservator. För ytterligare fem har offert från konservatorsateljé bifogats undersökningsplaner. Flertalet undersökare uppger i enkätsvaren att de inför upprättandet av undersökningsplaner tar kontakt med konservator, främst dock i samband med större och komplexa undersökningar. För mindre undersökningar uppger undersökarna att de istället anger schablonsummor för konservering. Den bild av eventuella kontakter mellan undersökare och konservatorer som framkommit i samband med intervjuerna av ett antal konservatorer är mer komplex och visar på skillnader såväl mellan olika regioner som typ av undersökning. Enligt konservatorerna blir de i mellan 80–90 % av uppdragen kontaktade av undersökaren inför undersökningen och inte först efter avslutat fältarbete. Generellt tar undersökare kontakt i samband med större undersökningar och då främst de som är föremål för anbudsförfaranden. Kontakt tas vanligtvis per mail varvid undersökaren ber om en prisuppgift för ett specificerat antal fynd. Bara en av de intervjuade konserveringsateljéerna har varit delaktig i upprättande av fyndstrategier. Under pågående undersökning förekommer sällan någon dialog mellan undersökare och konservator. Undantaget de stora slutundersökningar som i fyndstrategin inkluderat en fältkonservator som kontinuerligt deltar i undersökningens fältarbete.

De fyndstrategier som har mer detaljerade uppgifter om konservering går ofta tillbaka på preciserade krav från länsstyrelsen, något som också bekräftas av en av de intervjuade konservatorerna. Även fyndstrategier som är upprättad utifrån förfrågningsunderlag med mycket summariska krav på uppgifter om konservering innehåller många gånger både detaljerade uppgifter om förväntat fyndmaterial och urval inför konservering. Men det förekommer också att efterfråga uppgifter saknas i fyndstrategin trots tydliga krav från länsstyrelsen.

Länsstyrelsen måste försäkra sig om att det avsätts tillräckligt med medel för att alla de föremål med konserveringsbehov som en undersökare avser att lämna till mottagande museum också blir konserverade. På frågan om de medel för konservering som upptagits i kostnadsberäkningarna också har använts svarar flera länsstyrelser i sina enkätsvar att man inte har någon uppfattning om detta. Några anser att medlen utnyttjas medan andra hävdar att det inte är ovanligt att medlen inte eller endast delvis utnyttjas. Fler länsstyrelser anger att det förekommit att kostnaderna för konservering överskridits, men att pengar då oftast omfördelats inom undersökningens budget. Undersökarna å sin sida lämnar mycket varierande svar på frågan om konserveringsmedlen utnyttjas. Framförallt verkar det som om medlen används fullt ut i samband mer omfattande undersökningar, medan medlen för mindre undersökningar där schablonsummor upptagits mer sällan har förbrukats. Enligt merparten av undersökarna räcker de avsatta medlen

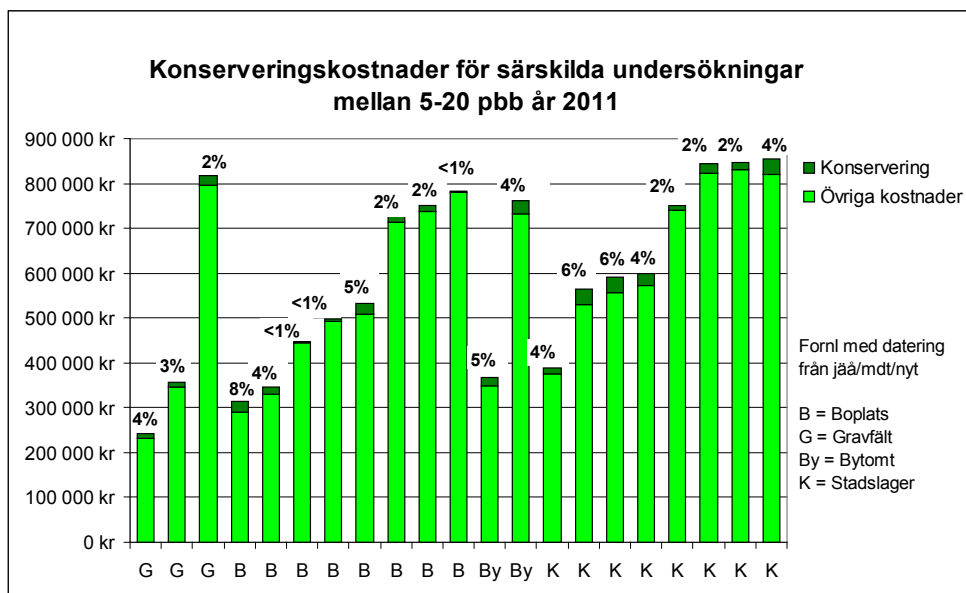
inte alltid till. Undersökarna anger precis som länsstyrelserna att detta löses genom att pengar omfördelas inom undersökningens budget. Några undersökare menar att risken för att konserveringsbudgeten överskrids är större vid ett anbudsförfarande genom att för låga kostnader tas upp för att hålla nere anbudets totalpris. Två undersökare föreslår därför att kostnaderna för konservering inte borde ingå i kostnadsberäkningen vid ett anbudsförfarande utan ligga vid sidan om.

Enligt de intervjuade konservatorerna utnyttjas så gott som alltid de medel som avsatts till konservering. Situationen är snarare den att de budgeterade summorna är otillräckliga, vilket leder till att alla fynd med konserveringsbehov inte blir konserverade. Bakomliggande orsaker till detta kan enligt konservatorerna vara felaktig uppskattning av förväntat fyndmaterial, men också att undersökarna håller nere kostnaderna för konservering på grund av rädsla att inte bli tilldelade undersökningen. Oftast gör undersökaren ett första urval/prioritering av vilka fynd som ska konserveras redan innan fyndmaterialet förs till konserveringsateljén. Eventuella ytterligare urval/prioritering görs sedan i dialog med konservator. Även om konserveringsmedlen sällan är tillräckliga menar några konservatorer att situation är betydligt bättre än tidigare i och med att det numera nästan alltid finns en avsatt budget för konservering. Andra konservatorer är betydligt mer pessimistiska och anser att allt färre fynd blir konserverade.

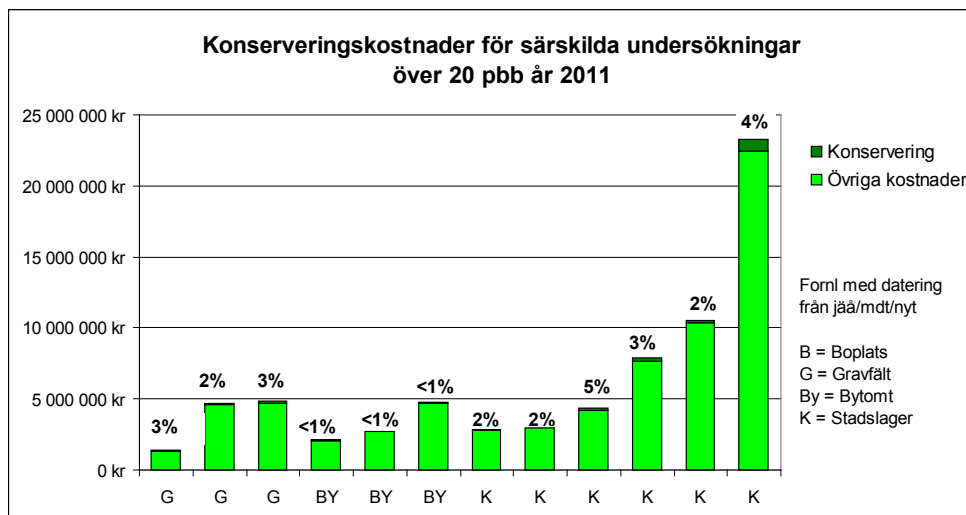
I samband med att kostnadsansvaret för förstagångskonserveringen ålades företagen 1998 gjorde Riksantikvarieämbetet en uppskattning om vilken fördyring av de arkeologiska kostnaderna som då skulle uppstå. Ökningen beräknades bli cirka 3–7 % beroende på typ av fornlämning (regeringspropositionen ”*Uppdragsarkeologi m.m.*” 1996/97:99 s. 25). För att kontrollera konserveringskostnaderna storlek har vi valt att titta närmare på de särskilda undersökningar som genomfördes 2011 av fornlämningar som daterats till järnålder, medeltid eller nyare tid, d.v.s. fornlämningar som vanligtvis innehåller fynd som kräver konservering för ett långsiktigt bevarande. Totalt rör det sig om 33 särskilda undersökningar varav 21 hade en total kostnad mellan 5 och 20 pbb (214 000 kr – 856 000 kr) och 12 en kostnad över 20 pbb.

För de särskilda undersökningar som hade en kostnad på mellan 5–20 pbb varierade konserveringskostnadens procentuella andel av den totala kostnaden mellan mindre än 1 % till som mest 8 % (se figur 47). Materialet är för litet för att kunna dra några långgående slutsatser, men cirka hälften av undersökningarna har lägre procentuella kostnader än de 3 % som var den undre gränsen för Riksantikvarieämbetets beräkning. Det finns dessutom en viss tendens att ju högre totalsumman är desto mindre är konserveringskostnadens andel, både avseende gravar/gravfält och kulturlager i städer.

Konserveringskostnaderna för de största särskilda undersökningarna, d.v.s. de över 20 pbb, varierar mellan mindre än 1 % och 5 % (se figur 48). Överlag



*Figur 47. Diagrammet visar konserveringskostnadernas del av undersökningarnas totala budget för särskilda undersökningar beslutade 2011 och som hade en beslutad kostnad mellan 5–20 pbb. Endast de särskilda undersökningar som berörde fornlämningar från järnålder, medeltid och nyare tid ingår i diagrammet.*



*Figur 48. Diagrammet visar konserveringskostnadernas del av undersökningarnas totala budget för särskilda undersökningar beslutade 2011 och som hade en beslutad kostnad över 20 pbb. Endast de särskilda undersökningar som berörde fornlämningar från järnålder, medeltid och nyare tid ingår i diagrammet.*

är procentsatserna lägre än för undersökningarna mellan 5–20 pbb, särskilt tydligt vad gäller bytomter där konserveringskostnader är mindre än 1 % medan de för undersökningar mellan 5–20 pbb var 4–5 %. I exempelvis Skåne län är konserveringskostnaden för en bytomt som lämnats ut på anbud 4 % av totalkostnaden medan konserveringskostnaden för den bytomt som varit föremål för ett anbudsförfarande endast utgjorde mindre än 1 % av totalkostnaden. Huruvida detta förhållande är en tillfällighet eller en genomgående trend är dock materialet för litet för att uttala sig om.

Att alla fynd med konserveringsbehov blir konserverade innan de förs över till mottagande museum uppger merparten av undersökarna i sina enkätsvar. De undersökare som svarat nekande på frågan menar att det ofta saknas medel att konservera alla de fynd som är i behov av konservering och att detta leder till hårda urval. De fynd som då inte konserveras gallras ut och kasseras.

## Kommentarer

### *Effekter av föreskrifterna:*

Många länsstyrelser ger anvisningar till fyndinsamling och hantering likväl som flertalet undersökningsplaner innehåller fyndstrategier, med undantag för schaktningsövervakningar. De anvisningar som länsstyrelserna ger är dock oftast av generell karaktär och ger sällan någon vägledning till vilka fyndmaterial som bör prioriteras eller i vilken omfattning konservering ska utföras. Krav på att undersökarna ska formulera en fyndstrategi återfinns i flertalet förfrågningsunderlag till förundersökningar och särskilda undersökningar. Hur detaljerat kravet är påverkar hur undersökarna sedan väljer att formulera sina fyndstrategier. Överlag är fyndstrategierna uttömmande vad gäller rutiner för hur fynden kommer att dokumenteras och hanteras, medan uppgifter om förväntat fyndmaterial och urval vid insamling och konservering ofta saknas. Precis som med länsstyrelsernas anvisningar finns sällan någon tydlig koppling mellan vad undersökaren avser att samla in och undersökningens inriktning/frågeställningar. Poängteras bör dock att både länsstyrelsens anvisningar och undersökarens fyndstrategi vid anbudsförfaranden överlag både är mer fullständiga och utförliga.

Anvisningar till konservering ges av flertalet länsstyrelser i förfrågningsunderlag inför särskilda undersökningar, däremot sällan inför övriga typer av undersökningar. Knappt 2/3 av fyndstrategierna för särskilda undersökningarna innehåller uppgifter om konservering. Det är dock endast ett fåtal fyndstrategier som verkar vara framtagna i samråd med konservator. Mer vanligt är att undersökaren i kostnadsberäkningen använder sig av schablonsummor för konserveringen.

Utifrån de särskilda undersökningar som berörde fornlämningar från järnålder – nyare tid och som beslutades 2011 finns det en tendens att kostnaden för konservering hålls nere i samband med anbudsförfaranden, något som

också framkommit i enkätsvaren från vissa undersökare. Risk finns därmed att fynd med konserveringsbehov antingen gallras ut och kasseras, alternativt lämnas in okonserverade till museer. Det senare motsägs av enkätsvaren från undersökarna där flera av undersökarna också besvarat frågan om status för inlämnat fyndmaterial utifrån ett museiperspektiv.

**Slutsatser:**

Även om föreskrifterna inneburit tydliga förbättringar kring att integrera fynden i den uppdragsarkeologiska processen så finns det tydliga brister både i tänkandet kring insamlandet av fynd och för det långsiktiga bevarandet.

För att till fullo kunna inordna fynden i det uppdragsarkeologiska systemet krävs även en förändring av de nuvarande formerna för fyndfördelning. Enligt det rådande systemet får undersökaren vetskap om till vilket museum fynden ska föras först i samband med Riksantikvarieämbetet beslut. Detta får som konsekvens bland annat att mottagande museum inte kan påverka insamlandet av fynd och att dubbelarbete utförs, exempelvis att den fyndregistrering som görs av undersökaren sällan uppfyller de behov av katalogisering som museerna har. Det vore därför önskvärt att länsstyrelserna redan i samband med upprättandet av förfrågningsunderlagen kunde ange mottagande museum.

Ett sätt att motverka risken för att fynd med bevarandevärde inte konserveras skulle vara att kostnaden för konservering inte ingick i anbudens kostnadsberäkning utan skulle vara ett separat tillägg.

## Bilaga 1. Undersökare kostnader och antal

Tabell 1. Beslutat antal undersökningar för perioden 2006–2011 fördelat på undersökare.

Undersökare	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<b>UV</b>						
RAÄ UV Öst	59	80	86	69	76	112
RAÄ UV Mitt	42	45	50	39	36	38
RAÄ UV Syd	39	32	41	34	39	44
RAÄ UV Väst	39	39	37	47	32	43
RAÄ UV Bergslagen			17	21	18	17
RAÄ UV Teknik					1	
RAÄ UV E4/GAL/Uppsala			4	2	5	8
Summa UV	179	196	235	212	207	262
<b>MUSEER</b>						
Blekinge museum	17	19	15	13	18	12
Bohusläns museum	36	39	33	25	39	41
Dalarnas museum	18	25	17	26	34	28
Enköpings museum						1
Gotlands museum	30	38	55	53	41	35
Gränna museum		1				
Göteborgs stadsmuseum	3	2			5	52
Jämtlands läns museum	3	8	5	6	8	4
Jönköpings läns museum	50	58	46	54	68	63
Kalmar läns museum	20	32	34	42	39	55
Kulturen i Lund	38	36	32	21	15	30
Kulturmiljö Halland	29	22	36	31	32	34
Länsmuseet Gävleborg	8	12	9	7	16	11
Länsmuseet Västernorrland	7	6	4	4	5	3
Lödöse museum	36	30	24			
Malmö kulturmiljö		2	39	42	50	67
Norrbottnens museum	10	13	16	17	26	17
Regionmuseet Kristianstad		1	48	66	57	71
Regionmuseum Västra Götaland				28	29	41
Sigtuna museum	2	2	6	8	10	12
Silverbuseet	1	1	3		1	1
Sjöhistoriska museet	3	8	2	4	4	3
Skellefteå museum					1	1
Smålands museum	4	3	8	13	5	4
Stockholms läns museum	16	29	22	18	24	25
Stockholms stadsmuseum	24	16	12	24	29	39
Sörmlands museum	20	19	19	17	19	20
Upplandsmuseet	19	26	24	27	29	36
Vilhelmina museum	1			1	1	
Vitlycke museum					1	

Undersökare	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Värmlands Museum	2	5	14	9	21	25
Västerbottens museum	8	6	6	6	5	2
Västergötlands museum	14	28	20	38	41	34
Västerviks museum					1	
Västmanlands länsmuseum						4
Östergötlands länsmuseum	72	81	77	84	78	111
<b>Summa museer</b>	<b>491</b>	<b>568</b>	<b>626</b>	<b>684</b>	<b>752</b>	<b>882</b>
<b>PRIVATA</b>						
Angaria			1			
Aquaarkeologen		1				
Arc Montana				1		
ArkeoDok	4	18	7	7	18	2
Arkeologgruppen	26	26				
Arkeologicentrum	5	9	17	12	13	5
Arkeologikonsult AB	57	50	63	37	38	24
Eldrun	1					
CHAB		1				
CMB	69					
Forum 08					1	
Knaton	1	1			1	
Kula	1	2	1	2		
Kulturmiljöbyrån					2	
Kulturmiljöcentrum	2					
Kulturmagasinet		1				
Kulturmiljövårdarna i Härnösand				2		
LK Konsult	2	1	1			
Lunds universitet ark inst	2					
Rio kulturkooperativ	26	24	26	13	16	1
SAU	27	20	32	19	16	14
Smålandsarkeologi				1		
Stiftelsen Kulturmiljövård	83	47	55	66	52	43
Stigfinnaren	5	2			3	1
Sydsvensk arkeologi	69	86				
Wallin kulturlandskap och arkeologi	24	73	50	74	68	58
Öhmans Bygg AB		1				
<b>Summa privata</b>	<b>404</b>	<b>363</b>	<b>253</b>	<b>234</b>	<b>228</b>	<b>147</b>
	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<b>Summa antal undersökare</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>50</b>	<b>45</b>

Tabell 2. Beslutade kostnader för respektive år fördelat enligt undersökare. Kostnader på löpande räkning ingår inte i summan.

Undersökare	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<b>UV</b>						
RAÄ UV Öst	48654295	116147901	39985774	20502420	13779282	15956322
RAÄ UV Mitt	23881043	50008653	39390332	11774948	19352335	11218485
RAÄ UV Syd	19334975	35200657	12711850	34364921	32260777	14037262
RAÄ UV Väst	22517225	15819376	14495955	19940324	18375530	28834211
RAÄ UV Bergslagen			1519125	4365378	5733451	4225838
RAÄ UV Teknik					150950	
RAÄ UV GAL/Uppsala			3441200	347200	26976545	11241413
<b>Summa UV</b>	114387538	217176587	111544236	91295191	116628870	85513531
<b>MUSEER</b>						
Blekinge museum	73396630	3364684	1024500	497474	772077	142461
Bohuslänsmuseum	5651686	6288820	8543780	8457060	8602401	5294569
Dalarnas museum	2300040	2648882	1773270	1954325	7587323	1661045
Enköping museum						0
Gotlands museum	802770	1163706	1820971	789855	758016	1141945
Gränna museum		2503				
Göteborg.stadsmuseum	151840	29511			1371148	4455886
Jämtlandslänsmuseum	98835	437266	69090	95590	0	0
Jönköpings l.museum	7050484	11411545	5670680	6463740	18302710	13438175
Kalmar läns museum	2210290	8014877	8256328	4181054	2464804	2757194
Kulturen i Lund	2281545	1245855	1427460	342188	35090	1401088
Kulturmiljö Halland	11581610	5937883	4982873	4315564	16828800	6228300
Länsmuseet Gävleborg	957927	1547630	199500	202250	1599510	69800
Länsmuseet.Västernorr	1014974	367280	579205	493528	43200	80000
Lödöse museum	4145887	2608154	2487834			
Malmö kulturmiljö		0	14228632	4974338	7565065	32311719
Norrbottnens museum	2311329	1780495	1127069	2200014	12408849	3062156
Regionm. Kristianstad		52000	788460	3977360	2387320	2430100
Regionmus.VGötaland				2672543	4102400	2417964
Sigtuna museum	0	0	0	439600	111780	5343990
Silverbuseet	28834	26448	43264		13272	13160
Sjöhistoriska museet	1460800	1040415	120200	353340	380850	2231600
Skellefteå museum					0	0
Smålands museum	979650	547600	471839	2198753	159240	608500
Stockholmslänsmuseum	2799142	1982300	2237768	2128565	2708085	2340964
Stockholmsstadsmuseum	661738	490126	277898	424289	309880	406572
Sörmlands museum	1865965	1198550	1830362	2669208	4268807	3078590
Upplandsmuseet	2674936	8692345	1793200	6733400	6460800	8374295



Undersökare	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Vilhelmina museum	6766			0	8736	
Vitlycke museum					50244	
Värmlands Museum	251160	710209	971661	577472	1641888	2626446
Västerbottens museum	1553358	1033384	992980	320050	301435	112780
Västergötlands museum	1497730	2639830	2827970	2956530	2018081	5247095
Västerviks museum					0	
Västmanl.länsmuseum						163456
Österg. länsmuseum	8713795	14378343	11881215	6801863	2759385	6068383
<b>Summa museer</b>	136449721	79640641	76428009	67219953	106021196	113508233
<b>PRIVATA</b>						
Angaria			168450			
Aquaarkeologen		27000				
Arc Montana				154740		
ArkeoDok	56500	406850	89332	134865	238025	23960
Arkeologgruppen	5726200	2631710				
Arkeologisentrum	429875	586825	2704320	3023905	1183265	469170
Arkeologikonsult AB	22687141	31685567	26889402	14447670	16466105	9941971
CHAB		7000				
CMB	3463110					
Eldrun	88700					
Forum 08					19275	
Knaton	77460	64400			3528	
Kula	93400	700830	30000	196950		
Kulturmagasinet		0				
Kulturmiljöbyrån					27000	
Kulturmiljöcentrum	137515					
Kulturmiljövårdarna				910585		
LK Konsult	178700	49900	74900			
Lunds univ, Ark inst	0					
Rio kulturkooperativ	10014740	3599195	2353843	5295680	2224612	93700
SAU	7046140	13942015	11181270	3418215	11667634	8281439
Smålandsarkeologi				212000		
Stiftelsen Kulturmiljövård	14431354	29186901	14688140	6267099	3738322	6423863
Stigfinnaren	200760	49910			439470	91200
Sydsvensk arkeologi	10515930	14566128				
Öhmans Bygg AB		33000				
Wallin kulturlandskap ark	1084060	3891330	2995200	3923700	4328220	3705840
<b>Summa privata</b>	76231585	101428561	61174857	37985409	40335456	29031143

## Bilaga 2. Intervjuer företagare/exploatörer

Intervjuer genomfördes med åtta företagare som varit föremål för länsstyrelsens handläggning enligt KML 10–13 §§ under åren 2008–2011. Urvalet gjordes för att spegla olika typer av företagare på olika platser i landet. De som valdes ut var två vindkraftsentreprenörer, två kommuner varav en planarkitekt och en byggprojektledare, två privata exploatörer och två projektledare på Trafikverket. Alla företagare utom en hade mångårig erfarenhet av att genomföra byggprojekt där länsstyrelsen beslutat om arkeologiska insatser.

Samtliga var positiva till att delta i intervjun. Ett brev och ett underlag för intervjun i form av en frågelista med elva frågor hade skickats ut i förväg. Samtalen pågick 30–45 minuter och utfördes under perioden 12 mars till 23 mars.

### Sammanfattning intervjuer företagare/exploatörer

På flera punkter var företagarnas svar samstämmiga men på vissa punkter skilde sig erfarenheterna åt. Det var inte särskilt tydliga skillnader mellan företagarnas åsikter med avseende på typ av organisation. En skillnad var emellertid att den intervjuade planarkitekten på kommunen hade en påtagligt närmare och bättre dialog med länsstyrelsen än de övriga företagarna. Vindkraftsbolagen var de som påtalade det största behovet av information om den uppdragsarkeologiska processen. Företrädaren för ett mindre byggbolag hade svårast att förstå länsstyrelsens beslut och gav också den mest negativa bilden av arkeologernas arbete. Trafikverkets projektledare uppfattade arkeologikostnaderna som höga och hade svårt att få arkeologernas faktureringar att synkronisera med vägprojektens budgetår. Sammantaget påtalade flertalet företagare att den uppdragsarkeologiska processen var krånglig och att de olika stegen kändes onödiga och resulterade i att det tog alltför lång tid innan byggprojektet kunde starta. En av Trafikverkets projektledare framhöll dock att för deras del var de olika stegen lätta att följa eftersom den uppdragsarkeologiska processen i många avseenden liknade den process som görs inför ett vägbygge.

### Samråd

Samtliga företagare hade haft ett flertal samråd med länsstyrelsen. För flera företagare innebar samråden att det som diskuterades påverkade planerna genom att justeringar gjordes för att undvika fornlämningar. För vägprojektet menade dock projektledarna vid Trafikverket att samråden oftast inte hade någon större betydelse eftersom det inte var möjligt att flytta vägen utan att det fick andra negativa konsekvenser. Eventuella hänsynstaganden hade i så fall skett redan i ett mycket tidigare skede i MKB-processen. En företagare menade att samråden inte spelade någon roll eftersom planens genomförande var viktigare och att de ändå byggde som det var tänkt och

bekostade det som behövde grävas ut. En företagare menade att samråden väckte fler frågor än svar och att det mest handlade om att fylla i blanketter.

### **Information**

När det gäller länsstyrelsens information och företagarnas kännedom om de olika stegen i processen visade svaren på stora skillnader. Flera företagare tyckte att de hade god kännedom om den uppdragsarkeologiska processen och de olika aktörernas roller. Andra företagare tyckte trots att de varit involverade i ett flertal arkeologiska beslut att de hade en vag uppfattning om det uppdragsarkeologiska systemet. De uppfattade det som oklart vilket mandat de olika aktörerna har. Det var t.o.m. så att de hade svårt att förstå skillnaden mellan länsstyrelsen och länsmuseum, liksom skillnaden mellan det beslut som länsstyrelsen fattar och de bedömningar som arkeologerna gör i rapporten. Mer och bättre information efterfrågades av ungefär hälften av företagarna. Framförallt från vindkraftsentreprenörerna framhölls att en uppskattning av tiden för de arkeologiska insatserna är av största betydelse. En projektledare på Trafikverket anlidade en konsult som beställarstöd för att sköta kontakterna med länsstyrelsen och arkeologerna. Projektledaren menade att beställarstödet avsevärt underlättade processen och avtalet med arkeologerna och gjorde att det inte var nödvändigt att ha så mycket kontakt med länsstyrelsen.

Relationen mellan företagarna och länsstyrelserna varierade från att vara god och nästan kamratlig till att vara full av misstro. Flera företagare framhöll att handläggningstiden på länsstyrelsen var mycket lång. Ett par företagare menade också att de kände sig utlämnade till den enskilde handläggaren. Trafikverkets projektledare och kommunens planarkitekt var de som hade det största förtroendet för länsstyrelsens handläggare.

Samtliga företagare uppfattade att länsstyrelsens beslut med bilagor innehöll den information som behövdes.

### **Anbudsförfaranden**

När det gäller frågan om anbudsförfaranden har varit en fördel för kvalitet eller kostnader hade de flesta av företagarna inte någon uppfattning om det skulle ha varit till fördel för kostnaden. Några företagare menade att konkurrens borde ge lägre pris, men att kostnader för arkeologi inte var något som de kunde bedöma. De flesta av företagarna svarade att de inte skulle välja ett anbudsförfarande utan att de föredrar att undersökaren utses genom direktval. Trafikverkets projektledare och en projektledare på en kommun menade att om tillräcklig tid fanns i projektets planering så skulle de välja ett anbudsförfarande, var det däremot mer bråttom ville de hellre ha ett direktval. En företagare menade att länsstyrelsen genomfört anbudsförfarande mot dennes vilja. Att få en snabb handläggning sågs som mycket viktigare än en eventuell lägre kostnad för de arkeologiska undersökningarna.

Tre företagare tog upp erfarenheter av att länsstyrelsen valt en annan undersökare än den som lämnat anbudet med den lägsta kostnaden. Detta var svårt att förstå och hade lett till diskussioner med länsstyrelsen. En av Trafikverkets projektledare menade att länsstyrelsen borde utforma förfrågningsunderlaget på ett sådant sätt att lägsta pris alltid skulle väljas.

### **Kostnaderna**

Drygt hälften av företagarna svarade ja på frågan om de upplevde kostnaderna för arkeologiska undersökningar som skäliga. Motiveringen till detta var att de insåg vilket arbete arkeologerna utför och att de genom den detaljerade kostnadsberäkningen kan se vad de olika kostnaderna står för. Det fanns också några företagare som inte upplevde att kostnaderna var skäliga utan tyckte att det var alldeles för höga kostnader i relation till de resultat som de uppfattade att undersökningarna givit. I ett fall hade bidrag utgått för bostadsbebyggelse. Detta bidrag sågs som helt avgörande för byggprojektets genomförande, i annat fall hade tomten fortfarande använts som parkeringsplats. Trafikverkets projektledare tyckte att arkeologikostnaderna i många fall var alltför höga, i vissa fall mer än 10 % av kostnaden för vägbygget. De menade att bland Trafikverkets projektledare fanns det olika uppfattningar, några få tyckte att arkeologikostnaderna var skäliga och välmotiverade medan en större grupp tyckte att det var alldeles för dyrt. En projektledare ifrågasatte också att länsstyrelsen beslutade att omfattande områden utanför vägområdet skulle undersökas, ibland på mark som inte disponerades genom vägprojektet. En projektledare menade att det var mycket svårt att beräkna vägprojektets budget eftersom det var så svårt att på förhand göra en prognos över de arkeologiska kostnaderna, även om de använde tidigare vägprojekt som förlagor.

Den tydligaste åsikten var emellertid att kostnaderna var mindre intressanta än tiden. Att få en snabb handläggning och att få undersökningarna gjorda skyndsamt var av största betydelse.

### **Kontakten med arkeologerna**

Med undantag för en av företagarna tyckte samtliga att kontakterna med arkeologerna fungerat bra och att arkeologerna var lätta att ha att göra med. Så snart avtalet var påskrivet flyter allt på och tidplanen följs. Den företagare som hade en avvikande mening tyckte dock att avtalet med arkeologerna var problematiskt och kändes påtvingat samt att arkeologerna skickade ointressant information. Trafikverkets projektledare framhöll att arkeologernas fakturering ofta var i ofas med budgeten för vägprojektets finansiering. Fakturor kom ofta in för sent för att kunna betalas under det budgetår där medel reserverats. Det framhölls att detta område dels var oreglerat i regelverket och i avtalen, dels att arkeologerna inkom med för sena fakturor i förhållande till den kostnadsberäkning som fanns i undersökningsplanen.

En av företagen framhöll att utredningar som de beställer direkt från arkeologerna är bra eftersom de tjänar tid och kan välja en utförare som de känner och vet är bra.

#### **Resultaten som underlag för planering av arbetsföretaget**

Hur resultaten från undersökningarna har använts varierar något. Det flesta företagen var intresserade av en bestämning av lämningarnas exakta utbredning. Vissa företagare begärde GIS-data i form av shape-filer, andra använder rapporten som underlag. Någon företagare ansågs sig inte ha något intresse alls av rapporten utan menade att exploateringen genomfördes enligt ursprunglig plan och hade bekostade det som behövde grävas ut. Trafikverkets projektledare hävdade att de endast var intresserade av information som kunde utgöra underlag för upphandlingen av vägprojektet, d.v.s. undersökningsytorna och tidplanen för arkeologernas arbete inom vägområdet.

Flera företagare menade att de arkeologiska rapporterna är svåra att förstå och att innehållet är svårt att värdera. Beskrivningen av fornlämningen som arkeologerna gör uppfattades i flera fall av företagaren som att inget av intresse framkommit och de blev förvånade när länsstyrelsen beslutade att gå vidare i processen. I något fall hade redan bygget påbörjats, men när kontakt togs med länsstyrelsen för säkerhets skull fick arbetet avbrytas.

#### **Resultaten som mervärden för byggprojektet**

Förutom en projektledare vid Trafikverket menade företagen att de arkeologiska undersökningarna inte givit några påtagliga mervärden för byggprojektet. Ett vindkraftsbolag menade att de arkeologiska insatserna gjort att de fått mer kontakt med bygden och människorna. I samband med bostadsbebyggelse gav exploatör ett exemplar av den arkeologiska rapporten till de inflyttade lägenhetsinnehavarna. Inga reaktioner från de boende på detta har emellertid kommit bostadsbolaget till del. I ett fall hade resultaten från en utredning använts vid utformningen av en begravningsplats. En av Trafikverkets projektledare menade att informationen från arkeologerna medan fältarbetet pågick användes för att skapa engagemang hos ortsbefolkningen kring vägprojektet. Ofta gjordes visningar av de arkeologiska undersökningarna och då gavs både information om vägen och arkeologin. Arkeologin kunde i dessa fall hjälpa vägprojektet till en mer positiv opinion. Efter fältarbetet fanns dock inget intresse för den vidare rapporteringen.

#### **Intervjufrågor till företagare/exploatörer**

##### **Samråd**

1. Hur många gånger sedan 2008-01-01 har ni genomfört byggföretag där samråd behövts med länsstyrelsen om fornlämningar?

2. Har samrådet med länsstyrelsen givit underlag för planeringen eller återverkat på utformningen av byggföretaget så att ingrepp i fornlämningar kunnat undvikas?

#### **Arkeologiska insatser**

3. Hur många gånger sedan 2008-01-01 har ni genomfört/planerat byggföretag där länsstyrelsen beslutat om arkeologiska insatser (särskild utredning, arkeologisk förundersökning, särskild undersökning)?

4. Uppfattar ni att länsstyrelsens beslut med bilagorna förfrågningsunderlag och undersökningsplan innehåller den information om de arkeologiska insatserna som ni behöver?

5. Länsstyrelsens ska i sin handläggning ge tillräcklig information så att det är möjligt för exploatören att förstå de olika stegen i processen och kunna förhålla sig till de beslut som fattas. Har länsstyrelsen i god tid kunnat ge er relevant information?

6. Om kostnaden för den arkeologiska undersökningen väntas överstiga 20 prisbasbelopp (år 2012: 880 000 kr) ska länsstyrelsen utse undersökare genom ett anbudsförfarande. Har ni uppfattat att anbudsförfarande inverkat positivt eller negativt för planeringen, genomförandet eller kostnaderna?

7. Om kostnaden för den arkeologiska undersökningen väntas överstiga 5 prisbasbelopp (år 2012: 220 000 kr) ska länsstyrelsen fråga exploatören om denne önskar att undersökaren utses genom ett anbudsförfarande. Har ni varit intresserad av att anbudsförfarande genomförs?

8. Förutom kontakterna med länsstyrelsen har exploatören direkt kontakt med arkeologerna som utför undersökningen, bl.a. genom avtalet som skrivs mellan er och undersökande arkeologisk organisation/firma. Hur har dessa kontakter fungerat?

9. Upplever ni kostnaden för de arkeologiska insatserna (särskild utredning, arkeologisk förundersökning, särskild undersökning eller andra villor) som skäliga?

10. Har de produkter som de arkeologiska undersökningarna givit (utredningsrapporter, förundersökningsrapporter, GIS-data eller information från arkeologerna) varit av nytta för er planering?

11. Kunskapen från en arkeologisk slutundersökning syftar till att ge kunskap om fornlämningen med relevans för myndigheter, forskningen och allmänheten. Ofta är boende i området engagerade och nyfikna på resultaten från den arkeologiska undersökningen. Har den arkeologiska undersökningen givit mervärden för byggprojektet?

## Bilaga 3. Enkät till länsstyrelserna

För att inhämta synpunkter och erfarenheter av tillämpningen av föreskrifterna skickades en enkät med 24 frågor ut till länsstyrelserna. Samtliga 21 länsstyrelser har svarat på enkäten. De flesta av frågorna var av typen ja/nej-frågor där det också fanns möjlighet att motivera sitt svar. De flesta länsstyrelser har givit ganska utförliga kommentarer till många av frågorna. I flera fall ger dock svaren inte något tydligt ställningstagande, utan svaren är i delar både positiva och negativa. I några fall har frågor hoppats över eller givits svaret vet ej. Motiveringen till detta har vanligen varit att den som svarat på enkäten haft för kort erfarenhet för att kunna ge ett svar eller att frågan inte varit aktuell för det egna länet, vilket framför allt gäller frågorna om anbudsförfaranden.

### Sammanställning av enkätsvaren från länsstyrelserna

#### Länsstyrelsens beställning

Särskilda utredningar och arkeologiska förundersökningar utgör beslutsunderlag där kvaliteten är avgörande för processen som helhet och utfallet i den särskilda undersökningen. Föreskrifterna hade en intention att stärka länsstyrelsens beställarroll i detta avseende.

Majoriteten av länsstyrelserna uppger också att utredningar och förundersökningar har givit bättre och mer fullständiga underlag för vidare beslut. Det är mest tydligt för förundersökningarna där endast länsstyrelserna i Stockholms län och Kalmar län givit ett entydigt negativt svar. Länsstyrelsen i Örebro län sammanfattar i sitt svar att den ökade fokuseringen på tydlighet i beställningarna har bidragit till att många länsstyrelser har ansträngt sig mer för att förtydliga och konkretisera sina krav på undersökningarna. Länsstyrelsen i Uppsala län anger att aktiva fältbesiktningar och annan tillsyn bidragit till att få mer fullständiga beslutsunderlag. Några länsstyrelser har givit kommentarer om att föreskrifterna inte nämnvärt ändrat deras arbetssätt utan att de redan arbetade på ett liknande sätt. Kommentar från flera länsstyrelser handlar om att förfrågningsunderlagen och undersökningsplanerna blir onödigt omfattande och krångliga för att passa små undersökningar, särskilt schaktningsövervakningar. Länsstyrelsen i Värmlands län anger att det för förundersökningar trots allt finns svårigheter att få de beslutsunderlag som behövs i det vidare arbetet. Länsstyrelsen i Östergötlands län upplever att beställningarna och besluten har blivit bättre genom föreskrifterna men är samtidigt osäker på om det leder till bättre undersökningar.

När det gäller länsstyrelsens arbetsbörda menade konsekvensutredningen att föreskrifterna skulle medföra en ökad arbetsbörda för flera länsstyrelser att genomföra fler anbudsförfaranden per år. I övrigt skulle arbetsmängden öka något initialt medan det sedan i ett längre perspektiv inte skulle bli

någon påtaglig ökning genom att rutiner utarbetats för bl.a. upprättande av förfrågningsunderlag. Något mer än hälften av länsstyrelserna menade att dessa antaganden inte stämde utan att arbetsbördan ökat påtagligt. Länsstyrelsen i Kalmar län uppskattade att arbetsbördan ökat till det dubbla. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att om de skulle följa föreskrifterna för de mindre undersökningarna skulle arbetsbördan öka betydligt, vilket inte är möjligt. Länsstyrelsen i Uppsala län hävdar att de rutiner som har utarbetats inte har kompenserat för den ökade arbetsmängden och att inga nya resurser har tillförts. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser paperexercisen för schaktningsövervakningar och liknande undersökningar, liksom de ökade kraven på granskning av rapporter, tillsyn och uppföljning har inneburit ökad tidsåtgång. Länsstyrelsen i Kronobergs län, Örebro län, Västmanlands län, Skåne län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län menar dock att konsekvensutredningens antaganden i stort sett stämmer för deras del.

Tiden för att utforma ett förfrågningsunderlag är olika beroende på typen av undersökning och om det är ett direktval eller ett anbudsförfarande. Vid direktval anger länsstyrelserna att det tar mellan 0,5 och 5 dagar att upprätta ett förfrågningsunderlag. I medeltal blir det 1,6 dagar för att upprätta ett förfrågningsunderlag för direktval. Vid anbudsförfaranden uppger länsstyrelserna att det istället tar mellan 1,5 till 15 dagar, vilket i medeltal blir 5,8 dagar för att upprätta ett förfrågningsunderlag vid ett anbudsförfarande.

Enkätsvaren visar att många länsstyrelser har en ansträngd arbetssituation. Länsstyrelsen i Värmlands län meddelade inledningsvis att de på grund av den höga arbetsbelastningen inte hade möjlighet att svara på enkäten, men efter dialog med Riksantikvarieämbetet beslutade de att göra en omprioritering.

### **Kvalitet**

Tillämpningen av föreskrifterna syftar till att ge arkeologiska undersökningar av god kvalitet. Länsstyrelsen har i förfrågningsunderlaget möjlighet att göra kvalificerade beställningar av de olika typerna av arkeologiska undersökningarna som bör ge undersökningsplaner av hög kvalitet. Merparten av länsstyrelserna anser att föreskrifterna är ett bra verktyg för att uppnå god kvalitet i undersökningarna. Länsstyrelsen i Stockholms län anser dock att revideringen av föreskrifterna inte inneburit någon större skillnad för dem.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att föreskrifterna säkerligen bidragit till högre kvalitet bl.a. genom att avvikelser från undersökningsplanen anmäls. Länsstyrelsen har också numera en mer självklar ingång i undersökningarna och rapportarbetet. Länsstyrelsen i Skåne län anser att den formella processen med olika moment med avstämningar, godkännande av rapporter m.m.



är ett bra verktyg för att uppnå god kvalitet i undersökningarna. Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar dock att det i förfrågningsunderlagen är svårt att ange ambitionsnivån så att undersökarna uppfattar det på ett likartat sätt. En positiv effekt som länsstyrelsen i Skåne län tar upp är att föreskrifterna och vägledningen givit bättre förståelse för ”uppdragsarkeologins spelregler” hos de olika aktörerna.

Länsstyrelsen i Uppsala län upplever att de bristande resurserna begränsar möjligheterna att på ett tillfredställande sätt arbeta enligt föreskrifterna. Möjligen kan ett effektivare arbetssätt med en kvalitativ jämn och hög nivå på undersökningarna åstadkommas genom större samverkan mellan länsstyrelser i beställning och upphandling av uppdragsarkeologi. Ett annat sätt vore att koncentrera hanteringen av uppdragsarkeologin. Idag är den kvalificerade kunskapsproduktion som beställs inom uppdragsarkeologin apart på länsstyrelserna.

14 av de 21 länsstyrelserna anger att de har tagit hjälp av någon annan länsstyrelse vid upprättande av förfrågningsunderlag eller bedömning av undersökningsplaner. Det har oftast endast varit i något enstaka fall och inte som ett återkommande samarbete. Länsstyrelsen i Östergötlands län beskriver att de har mycket bra erfarenheter av sådana kontakter och utbyte av idéer. Det är främst mindre länsstyrelser som tagit hjälp från ett grannlän medan storstadsregionerna inte haft samma behov. Länsstyrelsen i Stockholms län, Uppsala län, Jönköpings län, Skåne län, Västra Götalands län och Gävleborgs län menar att det inte varit nödvändigt eftersom kompetens finns inom den egna länsstyrelsen eller att behov inte funnits.

### **Intresseanmälningar**

De intresseanmälningar om att utföra arkeologiska undersökningar som undersökarna årligen ska skicka in syftar till att ge länsstyrelsen underlag för att utse lämpliga utförare av arkeologiska undersökningar vid direktval. De flesta länsstyrelser tycker att dessa har tjänat som ett bra underlag för valet av undersökare. Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att på så sätt är det lättare att få en överblick över aktuella utförare samt att intresseanmälningarna tydliggör vad de olika undersökarna har för erfarenheter och kompetenser. Länsstyrelsen i Stockholms län och Uppsala län anser dock att intresseanmälningar endast är formalia som inte nämnvärt tjänat som underlag för val av undersökare.

Att inte alla undersökare som lämnat in en intresseanmälning tilldelats undersökningar menar länsstyrelserna huvudsakligen beror på att många intresseanmälningar lämnats in av enmansföretag där det varit svårt att finna uppdrag av lämplig karaktär. Länsstyrelsen i Gotlands län och Värmlands län anser att det inte är kostnadseffektivt att anlita en undersökare från en annan del av landet för de små undersökningar som vanligtvis är aktuella.

### Rapportering

Föreskrifterna har fokus på att öka möjligheterna att sprida och tillgängliggöra resultaten från de arkeologiska undersökningarna. Samtliga länsstyrelser utom två har utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering (utöver basdokumentationen/rapporten: exempelvis visningar, föredrag, populärvetenskap, vetenskapliga artiklar m.m.). Länsstyrelserna i Jämtland och Västerbotten meddelar dock att detta hittills inte varit aktuellt eftersom det endast förekommit utredningar och mindre förundersökningar.

De flesta länsstyrelser uppfattar att undersökningarnas rapportering i stor utsträckning har nått målgrupperna forskare och allmänhet då dessa har varit utpekade. Det är också ett antal länsstyrelser som anser att detta är svårt att följa upp och att de därför är osäkra över i vilken utsträckning resultaten egentligen når fram till avsedda målgrupper. I många fall framhålls insatser under fältarbetet såsom visningar, skyltar, webbinformation, nyhetsreportage och föredrag. Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att till allmänheten når information ut främst genom de kommunikativa insatser som sker i fält medan det är svårt att göra rapporterna till några "kioskvältare". Rapporterna finns tillgängliga för forskare via Internet.

Att den tidsram som sätts för rapporteringen är realistisk och att tidsgränsen följs är viktigt för att undvika eftersläpning i rapporteringen eller i värsta fall uppkomst av s.k. rapportberg med oskrivna rapporter, något som uppdragsarkeologin historiskt brottats med. På frågan om för hur stor andel av undersökningarna där rapporteringen färdigställs inom den tidsram som angivits i förfrågningsunderlaget (alternativt den tidsram som fastställts senare och beslutas/godkänts av länsstyrelsen) har länsstyrelserna givit varierade svar. Av de 20 länsstyrelser som svarat på frågan finns ytterligheterna 100 % till 15 %, medelvärdet ligger på 75,5 % och 87,5 % är median. De flesta län anger att en relativt hög andel, mellan 75 % och 100 %, av rapporteringen håller tidsramarna. Två län, Uppsala län och Östergötlands län ligger i ett mellansegment med 50–60 %. Tre län, Gotlands län, Västmanlands län och Norrbottens län, skiljer ut sig genom att ha en mycket låg andel av rapporteringen som färdigställs i tid, endast 15–25 %.

Orsaken till att rapporteringen släpar efter beror enligt länsstyrelserna bl.a. på att det finns organisatoriska problem hos undersökarna och alltför dålig planering för att täcka upp för frånvaro. Personalen tenderar också att planeras in på nya uppdrag innan de gamla är slutförda. Ett annat problem är att analyser som drar ut på tiden måste inväntas eller att underkonsulter inte levererar i tid. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att många undersökare har svårt att ta sin konsultroll på allvar. Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att den beslutade rapporttiden ibland kan vara för kort. Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att den arkeologiska verksamheten är svårplanerad och att den korta framförhållningen hos exploatörerna medför att rapportarbetet kan behöva avbrytas för att utföra nya uppdrag.

### **Anbudsförfaranden**

Det är främst de län som genomfört anbudsförfaranden som svarat på dessa frågor, därför saknas svar från flera av norrlandsläna.

De uppdragsarkeologiska undersökningarna ska vara av god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. På frågan om anbudsförfaranden är en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar svarar majoriteten av länsstyrelserna nej. Det finns dock ett antal länsstyrelser som lyfter fram positiva effekter. Länsstyrelsen i Skåne län menar att de genom anbudsförfaranden får flera alternativa förslag både innehållsmässigt och kostnadsmässigt att ta ställning till. Länsstyrelsen i Hallands län menar att vid anbudsförfaranden måste aktörerna tänka igenom processen, syfte, frågeställning, metod, genomförande och avrapportering samt noga relatera dessa till kostnadsbilden. Därför blir kostnaderna inte så vidlyftiga. Länsstyrelsen i Uppsala län menar att anbudsförfaranden från exploitörens synvinkel kan vara positiva för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar. Samtidigt anser länsstyrelsen i Uppsala län att anbudsförfaranden inte är en bra metod ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom uppdragsarkeologi utgör en förhållandevis begränsad marknad. Anbudsskrivandet blir kostsamt för undersökarna som alltmer börjat vara selektiva i att lämna anbud baserat på sina chanser att vinna anbudsförfarandet. Att genomföra anbudsförfaranden innebär dessutom en kostnad för länsstyrelsen som idag utför tillståndsprövning och anbudsförfaranden avgiftsfritt. Länsstyrelsen i Örebro län menar att för att anbudsförfaranden ska vara en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar krävs att länsstyrelsen har tillräcklig kompetens för att formulera tydliga och relativt detaljerade förfrågningsunderlag, annars riskerar prisdumpning att bli följden. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att baksidan med anbudsförfaranden är de pressade kostnaderna som ger undersökningar med ytterst små marginaler. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att det framför allt inte är kostnadseffektivt för länsstyrelsen eftersom stora personalresurser måste läggas på anbudsförfaranden utan att utfallet kan bedömas vara särskilt förbättrat. Det blir också en tidsutdräkt i exploitörens byggprocess som inte är kostnadseffektiv. Länsstyrelsen i Södermanlands län och Jönköpings län menar att anbudsförfaranden medför en prispress som sannolikt håller nere den vetenskapliga kvaliteten.

Vid anbudsförfaranden menar länsstyrelsen i Uppsala län att avsaknaden av möjlighet till dialog och förhandling med undersökaren angående enskilda delar av undersökningsplanen motverkar syftet att uppnå undersökningar av hög kvalitet. Länsstyrelsen i Västra Götalands län uttrycker att de inte har några möjligheter att granska och diskutera vare sig innehåll eller kostnader, varför de ibland har fått anta även undersökningsplaner som de ansett ha brister eller kunde ha varit bättre, särskilt i förhållande till priset.

Hur anbudsförfaranden har påverkat möjligheterna att utveckla forskningsfrågor eller metoder bedömer länsstyrelserna som både positivt och

negativt med flera nyanserade svar. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att prispressen sannolikt håller nere den vetenskapliga kvaliteten och de ekonomiska möjligheterna att pröva nya metoder. Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att man i andra län sannolikt pressat kostnaderna så hårt att metodutveckling och efterarbete i form av mer detaljerade analyser och forskning fått stryka på foten. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser däremot att undersökningsplanerna tenderar att vara mer genomtänkta vad gäller forskningsfrågor och incitamentet att pröva nya kostnadseffektiva metoder verkar vara större. Samtidigt finns risken att undersökaren drar ned ambitionsnivån för att vinna anbudsförfarandet. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västmanlands län och i Kalmar län menar att undersökarna i anbudsförfaranden spetsar till frågeställningar och metoder. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att anbudsförfaranden har potential att skapa grund för ny forskning, nya frågor och metoder.

Majoriteten av länsstyrelserna anser att anbudsförfarandena haft effekter på kostnaderna. Endast länsstyrelsen i Uppsala län och Västmanlands län uppger att de inte har sett sådana effekter. De flesta som uppfattar att anbudsförfaranden påverkar undersökningarnas kostnader beskriver effekten som prispress, prisdämpande eller sänkta kostnader. Dock har länsstyrelsen i Västra Götalands län en motsatt uppfattning – att kostnaderna istället har ökat. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att undersökarnas taxor påverkas av de förlorade anbudena, vilket kan ge förhöjd kostnad. Länsstyrelsen i Hallands län menar att anbudsförfaranden har fått till effekt att ingen undersökare vågar beräkna höga kostnader på ett ogenomtänkt sätt. Länsstyrelsen i Örebro län menar att kostnaderna ibland har sänkts så lågt att det är tveksamt om en godtagbar kvalitet har gått att uppnå.

Det kan vara svårt att utforma ett förfrågningsunderlag inför ett anbudsförfarande. Kraven som ställs och hur frågorna utformas, liksom utformningen av modellen för anbudsutvärdering är av stor betydelse för utfallet, d.v.s. vilken undersökningsplan som kan bedömas som mest kostnadseffektiv. Tre av de tretton länsstyrelser som svarade på frågan har också i något fall haft uppfattningen att den undersökningsplan som vunnit anbudsförfarandet inte var den mest lämpliga.

I Riksantikvarieämbetets statistik syns att det finns förhållandevis många undersökningar med en kostnad som med endast liten marginal understiger 20 pbb. Många länsstyrelser beskriver att undersökarna när kostnaden ligger i närheten av gränsen pressar ned kostnadsberäkningen strax under 20 pbb för att undersökningen ska kunna tilldelas som ett direktval och på så sätt undvika ett anbudsförfarande.

Länsstyrelserna ger en negativ bild av företagens inställning till anbudsförfaranden. Inte någon länsstyrelse uppfattar företagen som odelat positiva. Sammantaget kan sägas att länsstyrelserna anser att tidsaspekten är viktigare för företagen än kostnaden för arkeologin. Länsstyrelsen i

Jönköpings län och Västra Götalands län menar att företagarna uppfattar anbudsförfaranden som krångliga och tidskrävande, med risk för fördröjning/överklagande. Länsstyrelsen i Uppsala län och Södermanlands län menar att vissa företagare är positiva till anbudsförfaranden av ideologiska skäl. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att företagarna är vana vid upphandlingar och att uppdragsarkeologin upplevs som mer seriös numera. Länsstyrelsen i Skåne län, Östergötlands län och Örebro län menar att företagarna är positiva till anbudsförfaranden på grund av lägre kostnader för arkeologi men samtidigt negativa på grund av längre handläggningstid. När det gäller att företagarnas intresse för att genomföra anbudsförfaranden för undersökningar med en kostnad mellan 5 och 20 pbb är länsstyrelserna samstämmiga. De uppfattar inte att företagarna har något intresse av det utan att tidsaspekten är det viktiga. Endast länsstyrelsen i Östergötlands län ser en tendens att fler företagare efterfrågar anbudsförfaranden för undersökningar i detta kostnadsintervall.

### **Tillsyn**

Konsekvensutredningen menade att en förstärkt tillsyn innebär en viss ökad arbetsbörda för länsstyrelsen men att detta är en nödvändighet i ett system med konkurrens. De flesta länsstyrelser har också uppgivit att de ökat sin tillsyn av uppdragsarkeologiska undersökningar. Endast fyra länsstyrelser anger att tillsynen inte ökat. Länsstyrelsen i Stockholms län anger att orsaken till detta är att de inte har resurser att öka tillsynen. Länsstyrelsen i Skåne län menar dessutom att antalet undersökningar i Skåne län har minskat på senare tid och då har även tillsynen minskat. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att formerna för tillsynen förändrats på så sätt att det blivit mer telefonkontakter och endast fältbesiktningar vid större undersökningar och att all tillsyn sker på bekostnad av annat som också ska prioriteras. Andra länsstyrelser menar tvärtom att antalet fältbesiktningar har ökat. Länsstyrelsen i Värmlands län uppger att de besöker alla undersökningar med fler än tre fältdagar. Länsstyrelsen i Örebro län menar att de inte hinner med den tillsyn som borde utföras.

Tillsynen är viktig för bedömningen av undersökarens måluppfyllelse, vilken också bör återverka på bedömningen av en undersökares lämplighet inför kommande undersökningar. Fyra länsstyrelser har också vidtagit någon åtgärd eller sanktion mot en undersökare som inte visat god måluppfyllelse. Länsstyrelsen i Stockholms län meddelar att de inte tilldelar undersökningar på direktval till undersökare som upprepade gånger drar på sig rapportförseningar. I några perioder har ett par undersökare inte fått några uppdrag innan rapporter levererats och i andra fall har det lett till poängavdrag i anbudsutvärderingar. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har slutat anlita undersökare som inte uppvisat god måluppfyllelse. Länsstyrelsen i Södermanlands län har under en period inte tilldelat en viss typ av undersökningar till en undersökare som inte utfört den typen av uppdrag med god kvalitet. Länsstyrelsen i Norrbotten har övervägt att inte godkänna projektledare med en alltför stor rapportskuld.

Länsstyrelsen ansvarar också för att följa upp undersökningarnas kostnader. Nio länsstyrelser har en databas som verktyg för att göra kontroll av kostnaderna medan tolv länsstyrelser saknar ett sådant verktyg. Några länsstyrelser upplever att de inte har något behov eftersom de har så få undersökningar, andra skulle vilja bygga upp en databas men har hittills inte lyckats på grund av resursbrist.

### **Fynd och konservering**

Den specificering som länsstyrelsen enligt föreskrifterna ska göra avseende undersökningens syfte och inriktning kan påverka såväl insamlingen som hanteringen av de fynd som påträffas under undersökningen. Anvisningar till hanteringen och konserveringen av fynd ska därför ingå i förfrågningsunderlaget. På frågan om anvisningar om insamling/prioritering av fynd givits svarar merparten av länsstyrelserna nekande. I de fall anvisningar angetts rör det sig antingen om endast generella direktiv eller att fyndinsamlingen ska vara restriktiv i samband med särskilda utredningar. Enligt länsstyrelsen i Östergötlands län ges anvisningar ibland och då utifrån typ av fornlämning och dess vetenskapliga potential medan länsstyrelsen i Jönköpings län ger anvisningar endast i de fall undersökningen kan generera massmaterial.

Inte heller anvisningar till vilka fynd eller material som bör konserveras ges av fler än ett fåtal länsstyrelser. Länsstyrelsen i Blekinge län anger att anvisningar ges och då speciellt avseende konservering av organiskt material. Länsstyrelsen i Stockholms län uppmanar i mer generella ordalag att undersökaren ska avsätta tillräckligt med medel för konservering. Länsstyrelsen i Värmlands och Västra Götalands län har givit samma svar på båda frågorna; att anvisningar alltid ges i relation till viken typ av fornlämning och undersökning det gäller respektive att anvisningar främst ges avseende mängden fynd och vad som ska prioriteras.

För att kunna ge adekvata anvisningar avseende konservering av fynd kan länsstyrelsen behöva konsultera en konservator. Endast en länsstyrelse har svarat att så har skett. Länsstyrelsen i Kalmar län anger att man vid enstaka tillfällen kontaktat konservator.

För att fynden ska kunna bevaras på ett för framtiden hållbart sätt måste länsstyrelsen försäkra sig om att alla de föremål med konserveringsbehov som en undersökare avser att lämna in till mottagande museum blir konserverade och att det i undersökningsplanens kostnadsberäkning finns erforderliga medel för detta. På frågan om de medel för konservering som tagits upp i kostnadsberäkningarna också har använts svarar tyvärr flera länsstyrelser att man inte har någon uppfattning om det. Några länsstyrelser hävdar att medlen utnyttjas, ofta eller vid behov, medan andra anser att medlen vid flera undersökningar inte eller endast delvis utnyttjats. Flera av norrlandslänen svarar att det sällan framkommer fynd som är i behov av konservering. Att kostnaderna för konservering har blivit högre än budgeterat har förekommit

i flera län. Oftast kan detta lösas genom att medel omfördelas inom undersökningens budget. Länsstyrelsen i Södermanlands och Skåne bedömer att konserveringskostnaderna aldrig har överskridits.

### **Enkätfrågor till länsstyrelserna**

Fråga 1. Föreskrifternas intention att stärka länsstyrelsens beställarroll bör ha resulterat i bättre beslutsunderlag. Har ni upplevt att dessa typer av undersökningar givit bättre och mer fullständiga underlag för vidare beslut?

Fråga 2. Konsekvensutredningen som togs fram inför revideringen av föreskrifterna menade att det skulle bli en ökad arbetsbörda för flera länsstyrelser att genomföra fler anbudsförfaranden per år. I övrigt skulle arbetsmängden öka något initialt medan det sedan det i ett längre perspektiv inte skulle bli en så påtaglig ökning genom att rutiner utarbetats för bl.a. upprättande av förfrågningsunderlag. Stämmer dessa antaganden för er verksamhet?

Fråga 3. Tillämpningen av föreskrifterna syftar till att ge arkeologiska undersökningar av god kvalitet. Länsstyrelsen har i förfrågningsunderlaget möjlighet att göra kvalificerade beställningar av de olika typerna av arkeologiska undersökningarna som bör ge undersökningsplaner av hög kvalitet. Har föreskrifterna varit ett bra verktyg för att uppnå god kvalitet i undersökningarna?

Fråga 4. Har ni tagit hjälp från någon annan länsstyrelse vid upprättande av förfrågningsunderlag eller bedömning av undersökningsplaner?

Fråga 5. Intresseanmälningarna syftar till att ge länsstyrelsen underlag för att utse lämpliga utförare av arkeologiska undersökningar. Har dessa tjänat som ett bra underlag för valet av undersökare?

Fråga 6. I många län har intresseanmälan lämnats in av flera undersökare som sedan inte tilldelats undersökningar. Vad beror detta på?

Fråga 7. Föreskrifterna har fokus på att öka möjligheterna att sprida och tillgängliggöra resultaten från de arkeologiska undersökningarna. Har ni utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering (utöver basdokumentationen/rapporten: exempelvis visningar, föredrag, populärvetenskap, vetenskapliga artiklar mm)?

Fråga 8. Uppfattar ni att undersökningarnas rapportering har nått målgrupperna forskare och allmänhet då dessa har varit utpekade?

Fråga 8b. För hur stor andel av undersökningarna färdigställs rapporteringen inom den tidsram som angivits i förfrågningsunderlaget (alternativt den tidsram som fastställts senare och beslutas/godkänns av länsstyrelsen)? Ange en siffra i procent, om underlag inte finns ange ett uppskattat värde i procent.

Fråga 8c. Om inte 100 % av rapporteringen färdigställs, vad beror det i så fall på?

Fråga 9. De uppdragsarkeologiska undersökningarna ska vara av god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. Är anbudsförfarandet en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar?

Fråga 10. Har anbudsförfaranden påverkat möjligheterna att utveckla forskningsfrågor eller metoder?

Fråga 11. Har anbudsförfaranden haft effekter på kostnaderna?

Fråga 12. Vilka krav som ställs och hur frågorna utformas i förfrågningsunderlaget liksom utformningen av modellen för anbudsutvärdering är av stor betydelse för utfallet av ett anbudsförfarande, d.v.s. vilken undersökningsplan som kan bedömas som mest kostnadseffektiv. Har ni i något fall varit av uppfattningen att den undersökningsplan som vunnit anbudsförfarandet inte varit den mest lämpliga?

Fråga 13. Uppfattar ni företagarna (exploatörerna) som positiva till anbudsförfaranden?

Fråga 14. Uppfattar ni att företagarna (exploatörerna) är intresserade av anbudsförfaranden för undersökningar mellan 5-20 pbb?

Fråga 15. I RAÄ:s statistik syns att det finns förhållandevis många undersökningar med en kostnad som med endast liten marginal understiger 20 pbb. Vad är er uppfattning om förklaringen till detta?

Fråga 16. Hur lång tid läggs i snitt ned på att utforma ett förfrågningsunderlag vid ett anbudsförfarande respektive ett direktval?



Fråga 17. Konsekvensutredningen menade att en förstärkt tillsyn innebär en viss ökad arbetsbörda för länsstyrelsen men att detta är en nödvändighet i ett system med konkurrens. Har er tillsyn ökat av uppdragsarkeologiska undersökningar?

Fråga 18. Föreskrifterna avsåg att stärka länsstyrelsernas tillsyn. Vilka moment i tillsynen är avgörande för att säkerställa att undersökningen genomförs med god vetenskaplig kvalitet?

Fråga 19. Tillsynen är viktig för bedömningen av undersökarens måluppfyllelse. Har ni vidtagit någon åtgärd eller sanktion mot en undersökare som inte visat god måluppfyllelse?

Fråga 20. Länsstyrelsen ansvarar för att följa upp undersökningarnas kostnader. Har ni någon databas/sammanställning över undersökningarnas faktiska utfall?

Fråga 21. Brukar ni i samband med upprättandet av förfrågningsunderlaget ge anvisningar till vilka fynd som ska samlas in/prioriteras?

Fråga 22. Brukar ni i samband med upprättandet av förfrågningsunderlaget ge anvisningar till konserveringen av fynd?

Fråga 23. Har ni inför upprättandet av förfrågningsunderlaget haft kontakt med en konservator?

Fråga 24. Om kostnader för konservering funnits med i undersökningsplanen, i vilken mån har den utnyttjats? I vilka fall har den överskridits?

## Bilaga 4. Enkät till undersökare

En enkät med 19 frågor skickades ut till 35 undersökare varav svar erhöles från 26 undersökare. Med något undantag har svar erhållits från samtliga undersökare med en något mer omfattande verksamhet: samtliga fyra UV-kontor, 16 museer och sex privata undersökare. Det är främst några mindre undersökare som avstått från att besvara enkäten, därav två som nyligen lagt ned sin arkeologiska undersökningsverksamhet. De undersökare som besvarat enkäten är följande: RAÄ UV Öst, RAÄ UV Mitt, RAÄ UV Syd, RAÄ UV Väst, Blekinge museum, Bohusläns museum, Dalarnas museum, Gotlands museum, Jönköpings läns museum, Kalmar läns museum, Kulturen i Lund, Kulturmiljö Halland, Läns museet Gävleborg, Läns museet Västernorrland, Norrbottens museum, Sjöhistoriska museet, Stockholms läns museum, Sörmlands museum, Upplands museet, Östergötlands läns museum, Arkeologgruppen, Arkeologiceentrum, Arkeologikonsult, SAU, Stiftelsen Kulturmiljövård och Sydsvensk arkeologi.

Utskick av enkäten gjordes till samtliga undersökare som enligt statistiken för 2010 utfört minst fem undersökningar, se bilaga 1. Detta urval motiveras av att det är från de undersökare som har betydande erfarenhet av länsstyrelsernas handläggning vi vill ha in synpunkter. De undersökare som endast tillfälligt är inne i systemet eller som inte är egentliga arkeologiska undersökare utgör tio till femton stycken årligen. Om dessa togs med skulle resultaten från enkäten inte återspegla synpunkter från de undersökare som är varaktigt verksamma i det uppdragsarkeologiska systemet.

### Sammanställning av enkätsvaren från undersökarna

Undersökarnas situation ser förhållandevis olika ut men det är endast i vissa frågor som tydliga skillnader kan ses i enkätsvaren med avseende på organisationsform eller geografisk hemvist.

#### Länsstyrelsens beställning

Föreskrifterna har en intention att stärka länsstyrelsens beställarroll, bl.a. genom tydligare regler för upprättande av förfrågningsunderlag. Majoriteten av undersökarna anser att förfrågningsunderlagen har blivit tydligare. Samtidigt framför huvuddelen av undersökarna kritik mot länsstyrelsens förfrågningsunderlag på flera punkter. Det är en svår balansgång som beskrivs mellan ökad tydlighet och en alltför hård styrning som riskerar att hämma arkeologens arbete. Flera undersökare anger också att det finns en skillnad mellan länsstyrelserna och ibland även mellan olika handläggare inom samma länsstyrelse. Några undersökare tar upp mer allvarliga anmärkningar, exempelvis att storleken på den yta som ska undersökas ibland inte tydligt framgår av länsstyrelsens förfrågningsunderlag.

Särskilda utredningar och arkeologiska förundersökningar utgör beslutsunderlag där kvaliteten är avgörande både för processen som helhet och

för utfallet i den särskilda undersökningen. De flesta undersökare har en negativ uppfattning om kvaliteten på resultaten från särskilda utredningar och förundersökningar. De menar att de inte är tillräckligt omfattande eller fullständiga för att fungera som underlag vid upprättande av förfrågningsunderlag och undersökningsplaner för kommande steg i den uppdragsarkeologiska processen (förundersökning respektive särskild undersökning). Flera undersökare pekar på att det framför allt är förundersökningarna som är problematiska, medan de särskilda utredningarna fungerar bättre.

Tillämpningen av föreskrifterna syftar till att ge arkeologiska undersökningar av god kvalitet. Länsstyrelsen ska i förfrågningsunderlaget ange undersökningens syfte/inriktning och ambitionsnivå som vägledning till vad som avses med god kvalitet i den enskilda undersökningen. Undersökarna är särskilt samstämmiga i sin kritik till hur länsstyrelserna preciserar framför allt ambitionsnivån för undersökningarna. De relativa begreppen ”hög” och ”låg” som används av många länsstyrelser ses som problematiska att omsätta som prioriteringar i undersökningsplanen. Särskilt svårt blir det vid ett anbudsförfarande. Några undersökare tar upp att undersökningarnas syfte och inriktning ofta är alltför generellt beskrivna. Några undersökare, framförallt de som är verksamma i Mälardalen, tycker däremot att detta fungerar relativt väl. Flera undersökare påtalar att de upplever att många av problemen beror på resursbrist hos länsstyrelserna och några menar också att länsstyrelserna saknar kompetens för att kunna bedöma den vetenskapliga kvaliteten.

### **Intresseanmälningar**

Intresseanmälningarna syftar till att ge länsstyrelsen underlag för att utse lämpliga utförare av arkeologiska undersökningar. De flesta undersökare menar att systemet med intresseanmälningar givit en god möjlighet att presentera kompetens och organisation för länsstyrelserna, särskilt gäller det de undersökare som är verksamma i Mälardalen. Men flera undersökare tar också upp att intresseanmälningarna känns onödiga eftersom länsstyrelsen redan på förhand väl känner till deras organisation. Flera undersökare tar upp önskemål om att formen för intresseanmälningarna bör samordnas så att samtliga länsstyrelser begär in samma uppgifter.

Föreskrifternas sänkning av beloppsgränsen för anbudsförfanden och systemet med intresseanmälningar avsågs att möjliggöra för undersökare att kunna vara verksamma i flera delar av landet. Det är framför allt de privata undersökarna som uppger att de kunnat utnyttja denna möjlighet medan UV menar att de redan tidigare var verksamma i många län. För läns museernas del har däremot detta inte varit möjligt i någon större utsträckning. I Sydsverige har dock läns museerna börjat vara verksamma över större områden genom att anlita varandra som underkonsulter inom samarbetsorganisationen Mark.

### **Rapportering**

Föreskrifterna har fokus på att öka möjligheterna att sprida och tillgängliggöra resultaten från de arkeologiska undersökningarna. De flesta undersökare har uppfattningen att länsstyrelsen i allt högre grad har utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering. De vanligaste formerna för rapportering utöver själva rapporten är visningar, föredrag och vetenskapliga artiklar. Flera undersökare tar dock upp att länsstyrelserna ibland verkar ha svårt att motivera kostnaderna för vidarebearbetningar och förmedling inför exploatörerna. Flera undersökare har också uppfattningen att målgrupperna som pekats ut i förfrågningsunderlagen i många fall är s.k. stående formuleringar som inte anpassats till den aktuella undersökningen.

En för kort tidsram för rapporteringen kan vara ett skäl till eftersläpning i rapporteringen. Ungefär hälften av undersökarna anser att länsstyrelsen ger skälig tid för rapporteringen. Här skiljer sig undersökarnas svar åt något med avseende på organisationsform, samtliga UV kontor anser att det ges för kort rapporteringstid, bland de privata undersökarna finns lika många positiva som negativa svar medan de flesta läns museer är positiva. De undersökare som är kritiska anför svårigheter med att hinna bearbeta stora material och att externa analyser måste inväntas. Några undersökare tar upp att arkeologi är en säsongsmässig verksamhet, vilket ger bemanningssvårigheter för uppdragen om tidsgränser för rapporter sätts så att personalen binds upp av rapporteringsarbete under fältsäsongen.

Undersökarna ser överlag att rapporteringen från undersökningarna når sina målgrupper, forskare och allmänhet, i de fall då dessa har varit utpekade i förfrågningsunderlagen. Flera undersökare menar att det är lättare att se om allmänheten får del av resultaten eftersom det ofta sker via direkt kontakt vid exempelvis visningar, medan det är svårare att veta om forskare tagit del av resultaten.

### **Anbudsförfaranden**

Anbudsförfaranden syftar till att ge arkeologiska undersökningar av god kvalitet och som genomförs till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. Undersökarna är övervägande negativa till anbudsförfaranden. Tre fjärdedelar av undersökarna svarar ett tydligt nej på frågan om anbudsförfarande är en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar. Det finns skillnader mellan undersökare med olika organisationsform, UV-kontoren är negativa, liksom majoriteten av museerna, medan hälften av de privata undersökarna lämnar positiva svar. Fördelat över landet är undersökarna i Mälardalen mest positiva, vilka också är det område som har en stor andel verksamma privata företag.

Flera undersökare ser anbudsförfaranden som ett sätt att få ned kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna men att kvaliteten blir lidande. Flera undersökare påtalar att risken med anbudsförfaranden är att ambitionsnivån

dras ned för mycket i konkurrensen. De anser att anbudsförfaranden inte är kostnadseffektiva eftersom de låga kostnaderna leder till en minskning av omfattningen av fältarbete, analyser och vetenskaplig bearbetning. Några undersökare påpekar att en billig undersökning där dokumentationen är undermålig innebär bortkastade pengar. Flera undersökare menar att anbudsförfaranden är resurskrävande och skapar dolda kostnader och byråkrati både för undersökarna och för länsstyrelsen. Några undersökare som är positiva till anbudsförfaranden påtalar att länsstyrelsen behöver ha tillräckliga resurser för att klara av alla moment i upphandlingen men att det idag tyvärr ibland fungerar dåligt i praktiken. Några undersökare tar upp att konkurrens försvårar för samarbeten.

Konsekvensutredningen som togs fram inför revideringen av föreskrifterna menade att en nödvändig konsekvens av ett system med ökad konkurrens är att undersökare även behöver lägga ned tid på att utarbeta undersökningsplaner/anbud där undersökningen sedan kommer att utföras av någon annan undersökare. I enkätsvaren har 20 undersökare redovisat en beräkning av tid nedlagd på s.k. tappade anbud. Beräkningarna varierar mellan 6 och 600 dagsverken per år för respektive organisation. I medeltal ligger tiden för tappade anbud på 80 dagsverken per undersökare och år. Det är dock stora skillnader mellan undersökarna, många museer med en liten uppdragsarkeologisk verksamhet beräknar tidsåtgången till endast 10 dagsverken per år medan de flesta undersökare som har en större verksamhet ligger mellan 50 och 250 dagsverken årligen. Sex undersökare har inte uppgivit några siffror, varav en av dessa anger som motivering att tiden som lagts på tappade anbud är deras affärshemlighet. Flera undersökare beskriver det som att kostnaden för alla anbudsförfaranden, både de vunna och de förlorade, kompenseras genom en höjd timtaxa.

Med något undantag anser samtliga undersökare att anbudsförfaranden får effekten att kostnaderna för undersökningarna sänks. Flera undersökare menar att både fälttiden och rapporttiden pressats ned så att kvaliteten riskerar att bli lidande.

När det gäller hur anbudsförfaranden påverkat möjligheterna att utveckla forskningsfrågor och metoder är undersökarna övervägande negativa. Många menar att prispress medför att forskning och metodutveckling prioriteras ned. Några påtalar risken för likriktning och att möjligheten att utveckla forskningsfrågor har kringkurits genom att länsstyrelsen detaljstyr frågeställningarna. Det fåtal undersökare som uttalar sig positivt menar bl.a. att föreskrifterna inneburit att de förstärkt sin forskningsinriktning. Västsvrige skiljer ut sig genom att undersökarna har en mer positiv bild och menar att länsstyrelsen på ett tydligt sätt efterfrågar nya metoder, vilket uppmanar till att tänka nytt och att motivera metoder och arbetssätt.

Undersökarna uppfattar inte att företagarna/exploatörerna har någon tydlig hållning till anbudsförfaranden. Om de är negativa eller positiva beror på

vilken typ av företagare det är och i vilken situation denne befinner sig. Undersökarna menar att den långa handläggningstiden är den faktor som gör att företagarna är kritiska till anbudsförfaranden. Det är framför allt museerna som anger att företagarna överlag har en negativ syn på anbudsförfaranden.

I Riksantikvarieämbetets statistik syns att det finns förhållandevis många undersökningar med en kostnad som med endast liten marginal understiger 20 pbb. De flesta undersökare menar att förklaringen till detta är att det är ett gemensamt intresse från länsstyrelsen, undersökaren och företagare att undvika anbudsförfaranden, främst på grund av den ökade tidsåtgången. Några undersökare påpekar att en beloppsgräns alltid får sådana konsekvenser oavsett var den sätts.

I vissa fall har länsstyrelsen ordnat en s.k. hearing eller möte inför ett anbudsförfarande där den undersökare som gjort förundersökningen presenterar resultaten och svarar på frågor från andra undersökare som är intresserade av att lämna anbud. Det är endast undersökare verksamma i Mälardalen, Västsverige och Östergötland som har varit med om ett sådant förfarande. De flesta har övervägande positiva erfarenheter och menar att det finns möjligheter att få svar på frågor inför anbudsskrivande.

#### **Fynd och konservering**

Enligt föreskrifterna ska länsstyrelsen i förfrågningsunderlagen ge anvisningar till hanteringen och konserveringen av fynd mot bakgrund av undersökningens syfte och inriktning. Merparten av undersökarna menar dock att sådana anvisningar inte ges i förfrågningsunderlagen. Några av de undersökare som är verksamma i Västra Götalands län anger att länsstyrelsen ger anvisningar och att dessa ibland är för detaljerade. Även flera av undersökarna som är verksamma i Stockholms län menar att anvisningar ges exempelvis för hanteringen av massmaterial och återdeponering av fynd. Norrbottens länsmuseum anger att de i vissa fall får anvisningar om vilka fynd som inte ska samlas in och i andra att samtliga fynd ska tas tillvara.

Frågan om undersökarna inför upprättandet av undersökningsplaner tar kontakt med konservator för att beräkna eventuellt konserveringsbehov besvaras jakande av flertalet undersökare. Av svaren framgår dock att kontakt främst tas inför större eller komplexa undersökningar och att endast schablonsummor för konservering oftast tas upp för de mindre omfattande

undersökningarna. Några enstaka undersökare svarar att de endast begär en prisuppgift från konservatorerna.

Det är angeläget att de fynd som har konserveringsbehov också blir konserverade. På frågan om de medel som avsatts för konservering också utnyttjas varierar svaren från ”utnyttjas oftast”, ”om behov finns” till ”utnyttjas sällan”. Sörmlands länsmuseum uppger att 2010 utnyttjades de avsatta konserveringsmedlen vid 42 % av de genomförda undersökningarna. UV Öst och UV Väst menar att medlen oftast utnyttjas vid särskilda undersökningar, däremot inte vid mindre förundersökningar. Liknande svar ges även av läns museerna i Blekinge och Dalarna som anger att konserveringsmedlen för de undersökningar där schablonsummor tagits upp sällan används. Enligt flertalet undersökare räcker de avsatta medlen inte alltid till. Arkeologikonsult anger att vid 25 % av undersökningarna har konserveringsbudgeten överskridits. Omfördelning av pengar inom undersökningen budget är det vanligaste sättet att tillföra de medel som behövs till konservering. Bohusläns museum och UV-Mitt svarar att en otillräcklig konserveringsbudget oftare leder till en hårdare bortgallring av föremål med konserveringsbehov. Jönköpings länsmuseum menar att risken för ett överskridande av budgeten är större vid ett anbudsförfarande genom att för låga kostnader tas upp för konservering för att hålla nere anbudets totalpris.

Några undersökare menar att det är svårt att beräkna konserveringskostnader, speciellt i samband med större fyndrika undersökningar, och att det krävs ordentliga underlag i form av väl genomförda förundersökningar. I samband med ett anbudsförfarande kan det bli extra problematiskt i och med att konserveringskostnaden kan bli avgörande för om en undersökare vinner ett uppdrag eller inte. Arkeologgruppen och Bohusläns museum föreslår därför att kostnaden för konservering vid ett anbudsförfarande inte borde ingå i kostnadsberäkningen utan ligga vid sidan om.

Enligt föreskrifterna ska alla de fynd med konserveringsbehov vara konserverade innan de förs över till mottagande museum. Att så även görs uppger merparten av undersökarna. Flera av museerna har dock besvarat frågan utifrån varande mottagande museum och inte undersökare. De undersökare som svarat nekande på frågan menar att det ofta saknas medel att konservera alla de fynd som är i behov av konservering och att detta leder till hårda urval. De fynd som då inte konserveras gallras ut och kasseras.

## Enkätfrågor till undersökare

Fråga 1. Föreskrifternas intention att stärka länsstyrelsens beställarroll bör ha resulterat i tydligare förfrågningsunderlag och kravspecifikationer. Stämmer detta?

Fråga 2. Anser ni att de beslutsunderlag, i form av särskilda utredningar och förundersökningar, som tas fram är tillräckligt omfattande/fullständiga för att fungera som underlag vid upprättande av undersökningsplaner för kommande steg i den uppdragsarkeologiska processen (förundersökning respektive särskild undersökning)

Fråga 3. Tillämpningen av föreskrifterna syftar till att ge arkeologiska undersökningar av god kvalitet. Länsstyrelsen ska i förfrågningsunderlaget ange undersökningens syfte/inriktning och ambitionsnivå som vägledning till vad som avses med god kvalitet i den enskilda undersökningen. Har länsstyrelserna förmått använda dessa verktyg?

Fråga 4. Konsekvensutredningen som togs fram inför revideringen av föreskrifterna menade att en nödvändig konsekvens av ett system med ökad konkurrens är att undersökare även behöver lägga ned tid på att utarbeta undersökningsplaner/anbud där undersökningen sedan kommer att utföras av någon annan undersökare. Vilken omfattning har ni lagd ned sådan tid på s.k. tappade anbud?

Fråga 5. Intresseanmälningarna syftar till att ge länsstyrelsen underlag för att utse lämpliga utförare av arkeologiska undersökningar. Har dessa givit er en god möjlighet att presentera er kompetens och organisation för länsstyrelserna?

Fråga 6. Föreskrifterna hade genom en sänkning av beloppsgränsen för anbudsförfaranden och systemet med intresseanmälningar till avsikt att möjliggöra för undersökare att kunna vara verksamma i flera delar av landet. Har ni kunnat utnyttja denna möjlighet?

Fråga 7. Föreskrifterna har fokus på att öka möjligheterna att sprida och tillgängliggöra resultaten från de arkeologiska undersökningarna. Har länsstyrelsen utnyttjat möjligheterna till en mer differentierad och målgruppsanpassad rapportering (utöver basdokumentationen/rapporten: exempelvis visningar, föredrag, populärvetenskap, vetenskapliga artiklar mm)?



Fråga 8. Anser ni att länsstyrelsen ger skälig tid för rapporteringens olika delar?

Fråga 9. Uppfattar ni att rapporteringen från undersökningarna har nått målgrupperna forskare och allmänhet då dessa har varit utpekade?

Fråga 10. De uppdragsarkeologiska undersökningarna ska vara av god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat. Är anbudsförfarande en bra metod för att erhålla kostnadseffektiva undersökningar?

Fråga 11. Har anbudsförfaranden påverkat möjligheterna att utveckla forskningsfrågor eller metoder?

Fråga 12. Har anbudsförfaranden haft effekter på kostnaderna?

Fråga 13. Uppfattar ni företagarna som positiva till anbudsförfaranden?

Fråga 14. I RAÄ:s statistik syns att det finns förhållandevis många undersökningar med en kostnad som med endast liten marginal understiger 20 pbb. Vad anser ni är förklaringen till detta?

Fråga 15. I vissa fall har länsstyrelsen ordnat en s.k. hearing eller möte inför ett anbudsförfarande där den undersökare som gjort förundersökningen presenterar resultaten och svarar på frågor från andra undersökare som är intresserade av att lämna anbud. Har ni erfarenhet av ett sådant förfarande?

Fråga 16. Ger länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget tillräckliga anvisningar, avseende insamling/prioritering och konservering, för att kunna upprätta en fyndstrategi?

Fråga 17. Har ni i regel inför upprättandet av undersökningsplan kontakt med en konservator?

Fråga 18. Om kostnader för konservering funnits med i undersökningsplanen, i vilken mån har den utnyttjats? I vilka fall har den överskridits?

Fråga 19. Anser ni att samtliga fynd som lämnas till museum och som har konserveringsbehov också blir konserverade?

## Bilaga 5. Granskning av länsstyrelsens beslut

Särskild granskning har gjorts av samtliga beslut om uppdragsarkeologi som inkom till Riksantikvarieämbetet under maj 2012. Sammanlagt rör det sig om 116 beslut, varav 27 beslut om särskild utredning, 73 om arkeologisk förundersökning inklusive schaktningsövervakningar samt 16 beslut om särskild undersökning. Av de 116 besluten hade fem utsett undersökaren genom ett anbudsförfarande. Den sista rubriken i tabellen omfattar endast dessa fem beslut.

Tabell 3.

1. Uppgifter	%	Antal ja-svar
Landskap	86 %	100
Kommun – samtliga berörda anges	99 %	115
Fastighetsbeteckning – samtliga berörda anges	90 %	105
Socken – samtliga berörda anges	93 %	108
RAÄ nr – eventuellt tillfällig arbetsidentitet (1)	84 %	97
Fornlämningstyp – samtliga förekommande typer (1)	85 %	98
ska anges enligt FMIS kategori - och lämningslista (1)	85 %	98
Datering – om uppgift saknas ange "odaterad"(1)	69 %	80
Markanvändning – t.ex. åkermark, betesmark eller skog (1)	79 %	92
Typ av företag – privat, kommunalt eller statligt	85 %	99
Typ av exploatering	99 %	115
Särskild utredning: fornlämningsmiljö eller landskapsavsnitt (1)	22 %	26
2. Rubrik -Framgår det tydligt vad ärendet avser?	99 %	115
3. Beslut - är beslutsmeningen korrekt formulerad?	90 %	104
<b>4. Redogörelse för ärendet</b>		
Beskrivning av ingreppet i fornlämningen (3)	98 %	114
Kort redogörelse för bakgrunden till ärendet (4)	100 %	116
5. Motivering till beslutet (4)	99 %	115
<b>6. Val av undersökare</b>		
Motivering till direktval eller anbudsliknande förfarande(8)	72 %	83
Motivering av undersökarens lämplighet (8)	97 %	113
<b>7. Kostnad och kostnadsansvar</b>		
Beräknad total kostnad (9)	72 %	84
Uppgift om vem som skall bära kostnaden (9)	100 %	116
8. Övriga krav på företagaren (5)	74 %	86
9. Beslutets giltighetstid (7)	91 %	106
10. Upplysningar - hur lst underrättar företagaren när unders. är avslutad (6)	40 %	46
<b>11. Bilagor</b>		
Förfrågningsunderlag	74 %	86
Undersökningsplan	76 %	88
Utvärderingsprotokoll vid anbudsförfarande (gäller endast de fem anbudsförfarandena)	100 %	5
Karta över undersökningsområdet samt fastighetsbeteckning (2)	77 %	89
Information om hur man överklagar	91%	105

<b>12. Kopia med bilagor till</b>		
Undersökaren (22§)	97 %	113
Eventuellt övriga undersökare (22§)	1 %	6
Riksantikvarieämbetet (22§)	99 %	115
Kommun (22§)	51 %	59
<b>Är uppgifterna uppställda enligt beslutsmall?</b>		
Helt	41 %	48
Delvis	57 %	66
Huvud med uppgifter enligt rubrik 1	83 %	96
<b>FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG (10-13 §§)</b>		
Dokumentet har lämpligt namn?	75 %	87
Ärendemening korrekt formulerad?	74 %	86
<b>1. Ärendets bakgrund (10§ p 3)</b>		
Beskrivning av arbetsföretaget	77 %	89
Beskrivning av tidigare ark insatser	47 %	55
<b>2. Förfrågningsunderlaget anger undersökningens (10§ p 4):</b>		
Syfte	76 %	88
Inriktning (särskild undersökning)	9 %	10
Ambitionsnivå	74 %	86
Målgrupper	73 %	85
<b>3. Tidpunkter (10§ p 5)</b>		
När undersökningen tidigast får påbörjas	25 %	29
När undersökningen senast skall vara avslutad	27 %	31
Tidpunkter för rapporteringen	72 %	83
<b>4. Tillsyn (10§ p 9)</b>		
Specifisering av länsstyrelsens tillsyn och tidpunkter för uppföljning	38 %	44
Specifisering av hur och när ekon redovisning ska lämnas in	47 %	55
<b>5. Uppgift om när och hur under- sökningsplanen skall lämnas in (10§ p 10)</b>	70 %	81
<b>Kravspecifikation</b>		
Kravspecifikation formulerad i skall-satser		
1. Preciserade frågeställningar (11§ p 1)	34 %	40
2. Metoder, beskrivning och motivering (11§ p 2)	72 %	83
3 Kompetens och erfarenhet, redovisning (11§ p 3)	62 %	72

<b>4. Rapportering</b>		
Anvisningar finns för rapportering, omfattning, utformning och genomförande (10§ p 6)	74 %	86
Strategi för rapportering (11§ p 5)	32 %	37
Var övrigt dokumentationsmaterial skall förvaras anges (10§ p 7)	44 %	51
<b>5. Fornfynd</b>		
Anvisningar finns för hantering och konservering av fornfynd (10§ p 8)	37 %	43
Fyndstrategi (11§ p 6)	47 %	54
6. Kvalitetssäkring/egenkontroll, redogörelse (11§ p 7)	51 %	59
7. Undersökningsplanens giltighetstid (11§ p 8)	43 %	50
8. Medgivande att staten får sprida dokumentationen (11§ p 9)	28 %	33
9. Total kostnad (11§ p 4)	59 %	69
Särredovisning (kostnad o tidsåtgång); projektledning/ planering, fältarbete, rapportering, fyndhantering, konservering, analysarbete, underkonsulter, resor o traktamenten, layout o tryckning, utrustning. Specificering av kostnader för underkonsulter; grävmas- skin, etablering, analyser, hyreskostnader (ex mätutrustning, referensgrupp)	69 %	80
<b>Tillägg vid anbudsförfarande</b> <b>Nedanstående siffror baserar sig på de fem anbudsförfarande som ingick i granskningen.</b>		
1. Redogörelse för bedömning av undersökningsplanerna (12§)		
Redogörelse finns som anger kvalitetskriterier	100 %	5
Redogörelsen anger att den mest kostnadseffektiva und.planen skall antas	100 %	5
2.Undersökarens lämplighet bedöms enligt (12§, 7-8§§):		
1. organisation	100 %	5
2. ekonomiska förhållanden och administrativa rutiner	80 %	4
3. erfarenhet och måluppfyllelse av tidigare arkeologiska undersökningar	100 %	5
4. internt kvalitetssäkringssystem och egenkontroll	60 %	3
5. system för långsiktig kunskapsuppbyggnad och kommunikation	40 %	2
6. rutiner för upprättande av dokumentation och övrigt primärmaterial	40 %	2
7. rutiner för hantering och konservering av fornfynd	60 %	3
3. Modell för bedömning av undersökningsplaner anges (12§)	60 %	3
4. Undersökningsplaner skall lämnas i två olika kuvert (13§)	100 %	5
5. Lämplig anbudstid (minst ca 1 mån)	100 %	5
6. Annonsering på länsstyrelsens webbplats (13§)	40 %	2

## Bilaga 6. Intervjuer konservatorer

Intervjuer genomfördes med konservatorer från fyra olika konserveringsateljéer; Västsvensk konserveringsateljé (SVK), Acta, Auxilia och Lunds Historiska museum (LUHM). Urvalet gjordes utifrån dels konserveringsateljéer som under ett flertal år tagit externa uppdrag, dels geografisk spridning.

Kontakt med de fyra konserveringsateljéerna togs inledningsvis per mail då också frågeformuläret skickade med. Samtliga ställde sig positiva till att bli intervjuade. Tre av intervjuer genomfördes per telefon och ett i form av ett möte. Samtalen pågick i 30-60 minuter och utfördes under perioden 12 till 22 oktober.

### Sammanfattning intervjuer konservatorer

#### Kontakt med undersökare inför en undersökning

I vilken mån undersökare inför upprättande av undersökningsplan tar kontakt med en konservator skiljer sig både avseende typ av undersökning, om den aktuella undersökningen är föremål för ett anbudsförfarande eller ett direktval och i vilket län undersökningen kommer att utföras. Konservatorerna vid Acta och Auxilia blir i princip endast kontaktade i samband med slutundersökningar och då främst de som är föremål för ett anbudsförfarande. Konservatorerna vid LUHM menade att det finns skillnader mellan undersökare i hur och när kontakt med konservator tas. I Västra Götaland kontaktas SVK alltid av undersökarna då det är frågan om för- och slutundersökningar, medan kontakten inför undersökningar i andra län varierar både beroende på typ av undersökning och undersökare. I vissa län är det mer vanligt att undersökarna tar kontakt först efter avslutat fältarbete. Enligt SVK går skillnaderna mellan länen tillbaka på vad länsstyrelsen har angett i förfrågningsunderlaget. Acta anser att länsstyrelsen allt oftare efterfrågar en konserveringsbudget i förfrågningsunderlagen.

Kontakten med undersökarna sker enligt flertalet konservatorer huvudsakligen per mail, även om förfrågningar per telefon också förekommer. Oftast i form av ”vad kostar det att konservera fem järnföremål?”. Underlagsmaterial som förslag till undersökningsplan eller länsstyrelsens förfrågningsunderlag skickas sällan med utan kommer konservatorn till del först om han/hon efterfrågar dessa handlingar. Bara konservatorerna vid Acta har varit delaktiga i utformningen av de fyndstrategier som ska ingå i undersökningsplanerna.

En återkommande uppfattning bland de intervjuade konservatorerna är att undersökarna är återhållsamma vad gäller kostnader för konservering på grund av rädslan att inte bli tilldelade undersökningar och då främst de som är föremål för ett anbudsförfarande.

På frågan om i hur stor andel av uppdragen konservatorerna för en dialog kring vad som ska konserveras svarar samtliga konserveringsateljéer mellan 80–90 %.

#### **Kontakt med undersökare under pågående undersökning**

Konservatorerna svarade samstämmigt att det sällan förekommer någon kontakt med undersökarna under pågående fältarbete. Ibland meddelar undersökaren att undersökningen påbörjats och vid enstaka tillfällen blir konservatorerna tillfråga om att komma ut exempelvis för att ta hand om något speciellt föremål. Endast cirka 5–10% av de undersökningar som man offererat konserveringskostnader för har konservatorerna sedan besökt under pågående fältarbete. Undantag finns dock och såväl SVK som Acta har haft konservatorer som kontinuerligt deltagit i fältarbetet i samband med större slutundersökningar.

#### **Kostnader för konservering**

Den generella bild som konservatorerna ger är att om det finns en konserveringsbudget så utnyttjas den så gott som alltid. I något enstaka fall kan budgeten vara större än konserveringsbehovet, men det normala är att budgeten snarare är för liten vilket leder till att alla fynd med konserveringsbehov inte blir konserverade. En anledning till de otillräckliga budgeterna är enligt SVK att undersökaren gjort en felaktig bedömning av förväntade fyndmängder i samband med upprättandet av undersökningsplanen. En felaktig uppskattning spelar mindre roll om det rör sig om ett litet fyndmaterial, men får långtgående konsekvenser vid stora fyndmängder.

I vissa fall kan undersökaren omfördela pengar inom ramen för undersökningens budget så att ytterligare medel kan tillföras konservering. Acta anser, trots otillräckliga budgetar, att situationen för konservering nu är bättre än tidigare i och med att det nu oftast finns en konserveringsbudget, även om det är liten. Auxilia är av en annan mening och anser att den generella trenden är att det konserveras allt färre fynd.

#### **Urval och prioriteringar**

Enligt flertalet konservatorer gör undersökarna själva initialt ett urval och vissa prioriteringar innan fyndmaterialet förs till konserveringsateljén. Eventuella ytterligare urval/prioriteringar görs sedan i dialog med konservatorn. Även här finns dock skillnader mellan hur olika undersökare agerar, till om med skillnader mellan projektledarna hos en och samma undersökare. Endast SVK deltar mer regelbundet vid de inledande diskussionerna kring urval och prioritering, vilka ofta inbegriper röntgen av metallföremål. Trots att flera av de övriga konservatorerna förespråkar röntgen för att bestämma fyndens bevarandestatus görs av kostnadsskäl vanligen endast en okulär bedömning.

Ingen av konservatorerna vet exakt vad som händer med de fynd som prioriteras bort, men den allmänna uppfattningen är att de kasseras. Konservatorn på Auxilia ställer sig också frågande till hur fynden dokumenteras innan de kasseras.

### **Kontakt med länsstyrelsen**

Ingen av det intervjuade konservatorerna har blivit kontaktade av någon länsstyrelse i samband med att de ska upprätta ett förfrågningsunderlag.

### **Övriga synpunkter**

Konservatorerna på Acta anser att kontakten mellan undersökare och konservator blivit allt bättre. Dialogen har ökat och undersökarna är numera öppna för de förslag som konservatorn för fram. Konservatorn på LUHM efterfråga en ökad dialog med både undersökare och länsstyrelse och sammanfattar med att säga ”allt har numera att göra med pengar”.

### **Intervjufrågor till konservatorer**

Fråga 1. Har ni blivit kontaktade av undersökare inför att de ska upprätta en undersökningsplan? Om ja, i samband med vilken typ av undersökning? vilken typ av uppgifter vill undersökaren ha? vilken typ av underlag har ni fått från undersökaren? i hur stor andel av uppdragen har ni haft en dialog kring vad som ska konserveras?

Fråga 2. Har ni haft kontakt med undersökaren under undersökningens genomförande? Om ja, i samband med vilken typ av undersökning? i hur stor andel av de uppdrag som ni har offererat?

Fråga 3. I vilken mån har de konserveringskostnader som funnits med i undersökningsplanen utnyttjats? Har medlen enligt er uppfattning varit tillräckliga för att konservera de fynd som har haft konserveringsbehov? I vilka fall har de varit otillräckliga?

Fråga 4. I vilken mån har ni varit delaktiga i eventuella urval/ prioriteringar av vilka fynd som ska konserveras?

Fråga 5. Har ni blivit kontaktade av länsstyrelsen inför upprättandet av förfrågningsunderlag? Om ja, i samband med vilken typ av undersökning? hur många gånger?







