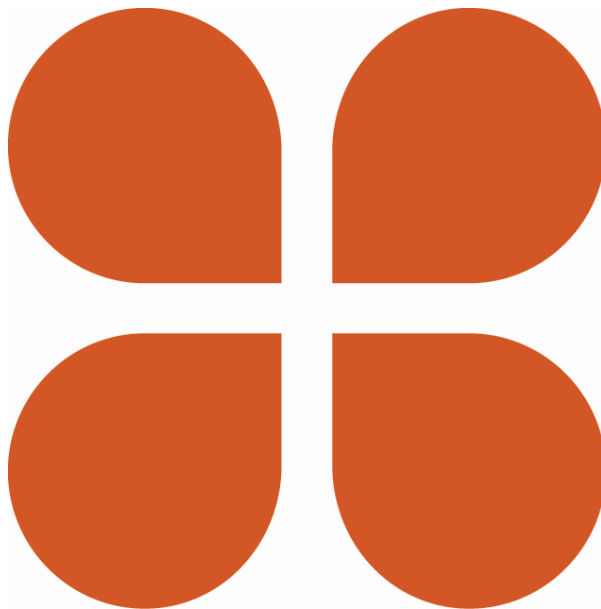


Rapport från Riksantikvarieämbetet

# Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin



Riksantikvarieämbetet 2014  
Storgatan 41  
114 55 Stockholm  
[www.raa.se](http://www.raa.se)  
[registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,  
erkännande 2.5 Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Innehåll

Sammanfattning.....	5
Hur borde det se ut? .....	5
Hur ser det ut? .....	6
Varför ser det ut så och vad beror skillnaderna på? .....	6
Rekommendationer inför eventuella nya åtgärder och insatser .....	7
Inledning .....	8
Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag.....	8
Varför överinseende över konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin? .....	9
Utgångspunkter, syfte och projektmål .....	9
Metod och genomförande .....	10
Avgränsningar .....	11
Uppdragsarkeologin som marknad .....	12
Frågan om konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin .....	12
Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera? .....	14
Den uppdragsarkeologiska marknaden enligt Hammarskiöld & Co.....	15
Inneboende och ej påverkbara utmaningar .....	16
Inneboende men påverkbara faktorer.....	16
Frågan om inträdeshinder.....	17
Resultatet av den externa konkurrensutredningen .....	17
Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden? .....	18
Variationer och problem när det gäller mångfalden av aktörer .....	18
Regionala variationer när det gäller förutsättningar och praxis.....	20
Inställningen till kravet på konkurrens.....	21
Skiftande syn på direktvalssystem och anbudsförfarande .....	23
Vetenskaplig kvalitet som kriterium .....	26
Förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet.....	27
Vilka är orsakerna till skillnader mellan önskvärt och faktiskt tillstånd?.....	28

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

Skiftande uppfattningar om vad konkurrens är, hur det bör fungera och vad som ska uppnås.....	28
Stora regionala skillnader i länsstyrelsernas tillämpning och praktik.....	29
Urvalskriterier och begrepp är tånjbara och svårdefinierade.....	30
Vetenskapligt god kvalitet saknar definition och mätbarhet.....	31
Det finns brister i förtroendet för systemet.....	33
Rekommendationer.....	34
Referenser.....	36
Bilagor:.....	36



# Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultatet av projektet *Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin*. Rapporten redogör för hur konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin fungerar på en systemnivå, påvisar skillnader mellan faktiskt tillstånd och önskvärt tillstånd samt belyser bakomliggande orsaker.

Utgångspunkterna är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera problemområden samt uppmärksamma faktorer och systemfel som resulterar i diskrepans mellan det faktiska och det önskvärda tillståndet. Till detta kommer att på ett övergripande plan förklara varför och rekommendera förändringar, det vill säga identifiera problem som behöver rättas till och problemområden som behöver utredas ytterligare.

Vidare presenteras ett antal rekommendationer inför det fortsatta arbetet med att främja konkurrensen inom uppdragsarkeologin. En del av resultatet från projektet *Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin* har redan tagits upp i det arbete med att revidera Riksantikvarieämbetets föreskrifter som pågått sedan 2013.

## Hur borde det se ut?

Konkurrensaspekter och uppdragsarkeologin som marknad har utretts av en extern konsult – advokatfirman Hammarskiöld & Co. De beskriver regeringens intentioner för marknaden för uppdragsarkeologi som att "det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på en fungerande marknad med upprätthållandet av kravet på god vetenskaplig kvalitet", intentioner som måste förstås i den aktuella marknadskontexten (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

Hammarskiöld & Co:s slutsatser är att mot bakgrund av regeringens uttalanden, såsom dessa måste förstås utifrån kontexten och de inneboende utmaningar som kännetecknar marknaden för uppdragsarkeologi kan man inte dra slutsatsen att regeringens intentioner inte är uppfyllda. Dock ser de ingen anledning att Riksantikvarieämbetet av det skälet skulle avstå från att analysera om åtgärder kan vidtas för att ytterligare stärka konkurrensförutsättningar, effektivitet och mångfald inom ramen för de övergripande kraven på god vetenskaplig kvalitet. Vidare påpekas att de inneboende utmaningarna är av en

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

sådan karaktär att det finns gränser för hur mycket konkurrens och mångfald som realistiskt sett kan förväntas (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

### Hur ser det ut?

Länsstyrelsernas svar på enkätfrågorna (bilaga 2, *Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna*) påvisade en rad områden som det kan vara intressant att utreda närmare eller som redan i den här undersökningen kunnat konkretiseras till problem som kan åtgärdas inom ramen för det pågående arbetet med revideringen av föreskrifterna. Dessa är:

- Det finns stora regionala variationer när det gäller mångfalden av uppdragsarkeologiska aktörer. Även eventuella problem till följd av detta och deras bakomliggande orsaker varierar.
- Det finns stora regionala variationer när det gäller länsstyrelsernas förutsättningar, exempelvis avseende undersökningsmängd, arbetsbelastning och organisation. Skillnader finns också i praxis och arbetssätt.
- Länsstyrelsernas inställning till kravet på konkurrens är varierande och även kluven. Några länsstyrelser menar att konkurrensen förbättrat kvaliteten, men det finns även kritik mot konkurrens inom uppdragsarkeologin som princip.
- Det finns en starkt skiftande syn på direktvalssystem kontra anbudssystem. 95 procent av länsstyrelserna uttrycker att direktvalssystemet fungerar bra medan 29 procent anger att de tycker anbudssystemet fungerar bra.
- Det finns en utbredd uppfattning att vetenskaplig kvalitet och konkurrens står i motsatsförhållande till varandra. Vetenskaplig kvalitet är vidare det kriterium som upplevs som svårast att bedöma.
- Det finns behov av att öka förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet.

### Varför ser det ut så och vad beror skillnaderna på?

De begrepp som används för att uttrycka regeringens intentioner – effektiv konkurrens, mångfald av aktörer, fungerande marknad och kravet på god vetenskaplig kvalitet – är tånjbara och svåra att precisera och/eller definiera (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*). Detta skapar risker och möjligheter för olika tillämpning och praxis. Inbyggt i lagen och i det uppdragsarkeologiska systemet som

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

det nu är konstruerat finns risk för målkonflikter mellan till exempel vetenskaplig kvalitet (så som begreppet nu är öppet för tolkning), konkurrens, transparens, rättssäkerhet och kvalitet. Mot bakgrund av detta och av länsstyrelsernas skiftande förutsättningar är det inte märkligt att det saknas samsyn och enhetlighet över landet.

## Rekommendationer inför eventuella nya åtgärder och insatser

### Rekommendationer från Hammarskiöld & Co:

- Uppstramning och förändring av regelverket avseende krav, utvärderingskriterier och viktning för förundersökningar. Objektiva krav och mätbara utvärderingsparametrar där så är möjligt.
- Tydligare och mer förutsägbart regelverk om undersökares lämplighet. Underlätta för nystartade företag genom att exempelvis slippa redovisa historik för att kunna komma i fråga för uppdrag.

### Rekommendationer utifrån detta överinseendeprojekt:

- Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för en enhetlig och rättssäker tillämpning inom uppdragsarkeologin genom att definiera lagkraven och regeringens intentioner. Riksantikvarieämbetet avser därför utreda urvalskriterierna i syfte att göra dem transparenta. Vad avses exempelvis med "effektiv konkurrens" på den uppdragsarkeologiska marknaden? Hur ska man förstå kriteriet "vetenskaplig kvalitet"? Vilka krav ska "god vetenskaplig kvalitet" uppnå?
- Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för att göra det uppdragsarkeologiska systemet enkelt och effektivt. Riksantikvarieämbetet avser därför utreda möjligheten att förenkla inträde till marknaden, definiera kraven som ska tillgodoses samt göra anbudsförfarandet inklusive förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering, kriterier och viktningmodeller så enkla, jämförbara och transparenta som möjligt.
- Riksantikvarieämbetet avser att som överinseendemyndighet ta en tydligare roll för att förbättra de olika uppdragsarkeologiska aktörernas förtroende för systemet. Riksantikvarieämbetet avser därför arbeta för att öka förutsättningarna för det uppdragsarkeologiska systemet att bli så enhetligt, transparent och mellan ärenden och län jämförbart som möjligt.

# Inledning

## Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag

I 1 kap 2§ Kulturmiljölagen (KML) anges att *Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet.* Överinseenderollen innebär att Riksantikvarieämbetet självständigt ska granska hur länsstyrelsen hanterar, bedömer och prövar bestämmelserna i lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) med tillhörande förordning och föreskrifter samt utövar sin tillsyn enligt KML (*Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*).

En enhetlig lagtillämpning kräver löpande uppföljning, utvärdering och granskning i syfte att hitta systemfel eller andra systematiska brister vars konsekvenser annars kan bli att lagstiftningen tillämpas olikartat eller på ett sätt som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner.

- Målet med överinseendet är att se till att lagstiftarens intentioner följs och att medborgarnas intressen tas tillvara på ett rättssäkert sätt.
- Syftet med överinseendet är att belysa eventuella systemfel och brister i lagtillämpning som inte står i överenskommelse med gällande rätt.
- Metoden för överinseendet är självständiga analyserande utvärderingar.

Genom överinseendet granskas hur systemet fungerar, det vill säga hur länsstyrelserna ser till att kulturmiljölagen efterlevs. På det sättet kan systemfel och brister uppmärksammas och intentionerna med lagstiftningen säkerställas.

Påvisas systemfel och brister finns det möjlighet att genom Riksantikvarieämbetets olika verktyg – till exempel föreskrifter, vägledningar, allmänna råd och överklaganden – rätta till dem. Är bristen av en karaktär som inte kan åtgärdas inom Riksantikvarieämbetets mandat behöver myndigheten åiterrapportera till regeringen.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Varför överinseende över konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin?

Bakgrunden till att konkurrens och effektivitet valdes som område för överinseende är att regeringen i regleringsbrevet inför budgetåret 2014 (Ku2013/1914/KA) efterfrågar att "Riksantikvarieämbetet ska redovisa resultaten av myndighetens arbete för att främja effektivitet och konkurrens på det uppdragsarkeologiska området" samt de återkommande krav på effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området som ställts i propositioner och utredningar, senast i propositionen *Kulturmiljöns mångfald* (prop. 2012/13:96).

Andra skäl till att området uppmärksammas är Riksantikvarieämbetets överinseenderoll enligt KML och myndighetens mångåriga arbete med frågan om konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin.

### Utgångspunkter, syfte och projektmål

*Regeringens utgångspunkt är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området. Det bör eftersträvas att det uppdragsarkeologiska samhällsuppdraget, dvs att utföra arkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet, i framtiden kan tillgodoses genom en fungerande marknad där staten inte är en dominerande aktör (prop 2012/13:96).*

Utgångspunkterna är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera problemområden samt uppmärksamma faktorer och systemfel som resulterar i diskrepans mellan det faktiska och det önskvärda tillståndet. Till detta kommer att på ett övergripande plan förklara varför och rekommendera åtgärder.

I detta ligger att på en systemnivå undersöka hur konkurrens och effektivitet fungerar inom uppdragsarkeologin, påvisa skillnader mellan faktiskt tillstånd (hur systemet fungerar) och önskvärt tillstånd (regeringens ambition om en konkurrensutsatt marknad) samt belysa bakomliggande orsaker och eventuella systemfel. Det vill säga, identifiera problem som behöver rättas till och problemområden som behöver utredas ytterligare.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Metod och genomförande

Metoden för Riksantikvarieämbetets överinseende är självständiga analyserande utvärderingar utgående från följande övergripande frågor som är avsedda som analytiska verktyg:

- *Hur borde det se ut?*
- *Hur ser det ut?*
- *Varför ser det ut så?*

I denna undersökning har frågorna omformulerats till:

- *Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?*
- *Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?*
- *Vilka är orsakerna till skillnader mellan önskvärt och faktiskt tillstånd?*

#### **Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?**

Det önskvärda tillståndet, svaret på frågan *Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?* har undersökts i form av en utredning genomförd av en extern konsult – advokatfirman Hammarskiöld & Co. Utredningen hade ett konkurrensperspektiv och utgick från frågor kring hur den uppdragsarkeologiska marknaden fungerar idag, hur regeringen uttryckt att marknaden ska fungera samt hur en sund, konkurrensutsatt marknad inom uppdragsarkeologin bör fungera. Arbetet innebar även en genomgång av tidigare utredningar, utvärderingar och propositioner på området (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

#### **Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?**

Det faktiska tillståndet, svaret på frågan *Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?* undersöktes genom en enkät ställd till samtliga länsstyrelser. Enkäten utarbetades mot bakgrund av de utvärderingar som tidigare genomförts och de möjliga problemområden som påvisas i dem. Svarefrekvensen på enkäten var 100 procent. Resultaten från enkätundersökningen finns sammanställda i bilaga 2. Även resultatet av tidigare utvärderingar och arbeten har varit ett viktigt underlag i arbetet.

#### **Vilka är orsakerna till skillnader mellan önskvärt och faktiskt tillstånd?**

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

Förklaringen av skillnaderna mellan det önskvärda tillståndet och det faktiska tillståndet, svaret på frågan *Vilka är orsakerna till skillnader mellan önskvärt och faktiskt tillstånd?* analyserades fram genom en jämförelse mellan de skillnader som påvisas mellan idealtillståndet (*Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?*) och det faktiska tillståndet (*Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?*) På så vis identifierades problem och problemområden som bör utredas vidare i kommande utvärderingar. I detta skede fördjupades enkätundersökningen av en intervju-undersökning där en rad frågor ställdes till ett antal arkeologiska undersökare.

### Avgränsningar

Rapporten har kartlagt, utvärderat och analyserat utifrån syftet och målsättningen att belysa frågor kring konkurrens och effektivitet på systemnivå. Andra aspekter av det uppdragsarkeologiska systemet, exempelvis vetenskaplig kvalitet, tillsyn, rättssäkerhet och förhållandet mellan olika krav i lagstiftningen har inte utretts.

Dock berör de rekommendationer som föreslås i slutet av rapporten i form av förslag på vidare utvärderingar/utredningar dessa områden.

# Uppdragsarkeologin som marknad

*Regeringens utgångspunkt är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området. Det bör eftersträvas att det uppdragsarkeologiska samhällsuppdraget, dvs att utföra arkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet, i framtiden kan tillgodoses genom en fungerande marknad där staten inte är en dominerande aktör.*

*(Kulturmiljöns mångfald, prop 2012/13:96).*

## Frågan om konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

Frågan om konkurrens och effektivitet har varit en del i diskussionen om uppdragsarkeologins roll sedan 1990-talet och kan följas genom propositioner, utredningar med mera (för sammanfattning och vidare referenser se till exempel propositionen *Kulturmiljöns mångfald* prop. 2012/13:96, avsnitt 10. Uppdragsarkeologi).

I betänkandet *Arkeologi och exploatering* föreslog HUR-utredningen att ett system med anbuds konkurrens skulle införas (SOU 1992:137). Förslaget bemöttes med hård kritik. I budgetpropositionen 1994 (prop. 1993/94:100) framhöll regeringen att länsstyrelserna borde använda någon form av anbuds förfarande för att fördela arkeologiska undersökningar. Regeringens proposition 1996/97:99 *Uppdragsarkeologi* beaktade de tidigare förslagen inklusive de negativa reaktionerna och föreslog att anbuds förfarande skulle införas (prop. 1996/97:99). Riksdagen godkände förslagen. Detta fick till följd att de första föreskrifterna för uppdragsarkeologi med detaljerade bestämmelser för anbuds förfarandet beslutades av Riksantikvarieämbetet 1998.

I utredningen *Uppdragsarkeologi i tiden* (*Uppdragsarkeologi i tiden. Betänkande av uppdragsarkeologiutredningen* SOU 2005:80) förtydligades kraven på konkurrens inom uppdragsarkeologin och det framhölls att konkurrens vid valet av undersökare borde ha positiv effekt på den uppdragsarkeologiska verksamheten.



## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

För att svara upp mot den problembild som presenterats i *Uppdragsarkeologi i tiden*, inte minst avseende konkurrens, reviderades Riksantikvarieämbetets föreskrifter 2008 (KRFS 2007:2). Målsättningen var att få en fungerande konkurrens inom uppdragsarkeologin. För att underlätta tillämpningen kompletterades föreskrifterna med en vägledning. Under åren därefter har myndigheten genomfört ett stort antal informationsinsatser. Under åren har också en rad FoU-projekt ägnats uppdragsarkeologin.

I promemorian *Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen* (Ds 2011:6) föreslogs år 2011 en tillämpning av LoU på uppdragsarkeologin. Förslaget fick kritik i majoriteten av remissinstanserna (samtliga remissvar finns tillgängliga digitalt, <http://www.regeringen.se/sb/d/14786>) och i stället för att gå vidare med den så valde regeringen att föra in diskussionen i propositionen *Kulturmiljöns mångfald* där den kan följas under avsnittet "10 Uppdragsarkeologi" (prop. 2012/13:96). Detta innebär att undantaget från LoU kvarstår och att länsstyrelsen även fortsättningsvis är den instans som upphandlar och beslutar. I sitt beslut ska Länsstyrelsen enligt kulturmiljölagen (1988:950) 2 kap 11§ respektive 13§ beakta att utredningen respektive undersökningen ska vara av *vetenskapligt god kvalitet* och *genomföras till en kostnad som inte är högre än motiverat med hänsyn till omständigheterna*.

Riksantikvarieämbetets föreskrifter för uppdragsarkeologin utvärderades inom ramen för ett regeringsuppdrag år 2012 vilket resulterade i rapporten *Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av regeringsuppdrag 2012*. Utvärderingen tog sin utgångspunkt i den konsekvensutredning som gjordes i samband med att föreskrifterna (KRFS 2007:2) infördes. I utvärderingen påvisades att föreskrifternas intention att öka mångfalden av undersökare infriats samt att anbudsförfaranden ökat konkurrensen. Skärpningen av reglerna så att möjligheterna till undantag från anbudsförfarande minskat framhölls. I utvärderingen påtalades även en rad faktorer som misstänktes kunna inverka negativt på konkurrenssituationen exempelvis indikationer på negativ inställning till anbudsförfaranden hos samtliga berörda parter, indikationer på prispress i syfte att hamna under prisbeloppsgränsen för anbudsförfarande (20pbb) samt att undersökare i en del fall gått samman och lämnat gemensamma anbud (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av regeringsuppdrag 2012*).

Som möjliga förbättringsåtgärder föreslogs regionalt eller nationellt handläggningsstöd (vid stora undersökningar), vidareutveckling av metoder för anbudsförfarande och eventuell förändring av föreskrifterna, förändring av prisbeloppsgränsen, utredning kring huruvida anbudsförfarande enbart bör tillämpas på slutundersökningar samt en kartläggning som

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

jämför olika länders uppdragsarkeologiska system (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Åtterrapporering av regeringsuppdrag 2012*).

Under 2013 inleddes ett utvecklingsarbete som en förberedelse inför en revidering av föreskrifterna. Arbetet avsågs fånga upp eventuella konsekvenser av propositionen *Kulturmiljöns mångfald* samt de problem som påtalats i Riksantikvarieämbetets utvärderingar. Arbetet med att revidera föreskrifterna inleddes 2014 och ska slutföras 2015. Förväntade effekter av detta revideringsarbete relaterade till frågan om konkurrens och effektivitet är effektivisering av den uppdragsarkeologiska processen, särskilt avseende länsstyrelsernas handläggning. I konsekvensutredningen inför de pågående revideringsarbetena anges att förslaget inte innehåller några förslag till förändring av regelverket för anbudsförfaranden.

I och med att UV avskiljs från Riksantikvarieämbetet och förs till Statens historiska museer får Riksantikvarieämbetet en tydligare myndighetsroll när det gäller uppdragsarkeologin. Inom Kulturmiljöavdelningen på Riksantikvarieämbetet har även en särskild enhet för överinseende och tillsyn inrättats.

## Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?

Det önskvärda tillståndet – svaret på frågan *Hur borde den uppdragsarkeologiska marknaden fungera?* – undersöktes i form av en extern utredning som genomfördes av advokatfirman Hammarskiöld & Co (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*). Utredningen fokuserade på konkurrens och uppdragsarkeologin som marknad. Genom utredningen belystes frågan om konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin utifrån ett konkurrensperspektiv. Nedan presenteras en sammanfattning av resultatet av Hammarskiöld & Co:s utredning, rapporten *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området* kan läsas i sin helhet i bilaga 1.

Utgångspunkterna för den externa utredningen var frågorna:

- *Hur fungerar marknaden idag?*
- *Hur har regeringen uttryckt att marknaden ska fungera?*
- *Hur bör en sund, konkurrensutsatt marknad inom uppdragsarkeologin fungera?*

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

I utredningen undersöktes marknadens struktur, inträdeshinder och andra frågor av intresse för att skapa goda förutsättningar för effektiv konkurrens på den uppdragsarkeologiska marknaden. Även tidigare utvärderingar och hur konkurrensen utvecklats på den uppdragsarkeologiska marknaden berördes.

### Den uppdragsarkeologiska marknaden enligt Hammarskiöld & Co

I utredningen påpekas att det inte går att fullt ut jämföra marknader med varandra och på det sättet göra analogier eller importera lösningar mellan dem utan varje typ av marknad behöver analyseras i sin egen rätt. När det gäller den uppdragsarkeologiska marknaden menar Hammarskiöld & Co att regeringens intentioner så som de kan utläsas är *att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på en fungerande marknad med upprätthållandet av kravet på god vetenskaplig kvalitet*. De påpekar att begreppen som används för att uttrycka intentionerna är både tånjbara och svåra att precisera och definiera. Vidare framhålls att begreppen bör förstås i den aktuella marknadskontexten, det vill säga den uppdragsarkeologiska marknaden med sina specifika inneboende förutsättningar och utmaningar. Hammarskiöld & Co ser marknaden för uppdragsarkeologi som särpräglad i en rad avseenden, vilka sammanfattas som följande:

- Offentligt samhällsättagande där marknaden existerar på grund av lagkrav och inte på grund av en generell efterfrågan.
- Krav på god vetenskaplig kvalitet i verksamheten, lagens syfte förfelas om detta inte uppnås.
- Svårdefinierbara krav på uppdragen som ska uppfylla kraven på god vetenskaplig kvalitet.
- Förhållandevis liten marknad, som det dessutom inte finns några önskemål att öka eftersom ett ökat antal borttagna fornlämningar knappast ligger i linje med lagens syfte.
- Starka variationer i efterfrågan som beror på faktorer aktörerna på marknaden inte kan påverka.
- Geografiska variationer när det gäller konkurrensförutsättningar.
- Säsongsvariationer, där volymen arbete varierar kraftigt mellan olika delar av året.
- Upphandlingsmarknad med oregelbundna affärsmöjligheter där enbart länsstyrelserna kan tilldela uppdrag.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Inneboende och ej påverkbara utmaningar

Förutom inträdeshinder kan konkurrensen på en marknad hämmas av inneboende utmaningar som det kan vara svårt att påverka om inte marknadens förutsättningar ändras. Med inneboende utmaningar menar Hammarskiöld & Co faktorer som man kan förvänta sig påverkar eller riskerar att påverka konkurrensförutsättningarna negativt men som inte är påverkbara i det aktuella sammanhanget. För den uppdragsarkeologiska marknaden pekar Hammarskiöld & Co på följande inneboende utmaningar:

- Det grundläggande kravet på god vetenskaplig kvalitet: om inte kvalitetskravet uppfylls förfelas syftet med lagstiftningen.
- De svårdefinierbara kraven på uppdragen: kravet på vetenskaplig kvalitet och verksamhetens speciella karaktär medför svårigheter att definiera tydliga krav på uppdragen.
- Det är en förhållandevis liten marknad med stora variationer i efterfrågan som existerar på grund av lagkrav och inte efterfrågan. Dessutom är en ökad tillväxt på marknaden, det vill säga fler undersökningar, knappast önskvärd.
- Det är en upphandlingsmarknad där affärsmöjligheter kommer i oregelbundna intervall och fördelas i någon form av konkurrenssituation.

### Inneboende men påverkbara faktorer

Hammarskiöld & Co pekar även på faktorer i den uppdragsarkeologiska marknaden som är påverkbara:

- Regelverket och förfarandet för upphandling inom uppdragsarkeologin är möjligt att påverka på grund av att Riksantikvarieämbetet har rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av berörda delar av KML.
- Länsstyrelsernas agerande inför och vid valet av utförare är möjligt för Riksantikvarieämbetet att påverka på grund av föreskriftsrätt.
- Hur offentlig säljverksamhet inom uppdragsarkeologin organiseras är viktigt inte minst på grund av aktörernas förtroende för den marknad de agerar på.
- Agerandet hos de offentliga aktörerna på den uppdragsarkeologiska marknaden, det vill säga marknadsbeteendet i offentlig verksamhet.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Frågan om inträdeshinder

En viktig faktor för konkurrensförutsättningar är vilka inträdeshinder som finns på en marknad. Höga inträdeshinder inverkar negativt på konkurrensförutsättningarna i och med att de påverkar incitamenten för inträde på marknaden. Hammarskiöld & Co påpekar att det är av stor betydelse för konkurrensmarknadens funktionssätt att det inte finns för många hinder för tillträdet till marknaden, till exempel alltför höga kostnader för inträde eller administrativa hinder. Men hindren behöver inte utgöras enbart av faktiska hinder utan kan också handla om faktorer som gör att det finns bristande incitament för aktörer att etablera sig på en marknad, exempelvis dåliga tillväxtmöjligheter eller lågt förtroende för marknaden.

När det gäller inträdeshinder ser Hammarskiöld & Co inga tekniska fördelar eller inträdeskostnader som är så omfattande att de kan betraktas som inträdeshinder. Dock föreslår de en ändring av regelverket för att förenkla för nystartade företag. Denna ändring gäller att det inte ska krävas redovisning av en lång historik för att kunna få uppdrag.

### Resultatet av den externa konkurrensutredningen

I sin utredning av den uppdragsarkeologiska marknaden kom Hammarskiöld & Co till slutsatsen att man mot bakgrund av regeringens uttalanden, såsom dessa måste förstås utifrån kontexten och de inneboende utmaningar som kännetecknar marknaden för uppdragsarkeologi inte kan dra slutsatsen att regeringens intentioner inte är uppfyllda.

Eftersom begreppen som används för att beskriva regeringens intentioner inte är mätbara är det svårt att avgöra i vilken grad de är uppfyllda. Några allvarliga systemfel som måste åtgärdas för att möjliggöra sund och effektiv konkurrens kunde inte konstateras i utredningen. Dock framhölls att man bör fortsätta arbetet med att främja konkurrensen på den uppdragsarkeologiska marknaden. I utredningen lyftes den pågående revideringen av föreskrifterna fram som positiv eftersom förutsägbarhet och transparens angående konkurrensparametrarna är en viktig faktor för förutsättningarna för effektiv konkurrens. Vidare lade utredningen fram ytterligare två förslag:

- Uppstramning och förändring vad gäller regelverket avseende krav och utvärderingskriterier (inklusive om viktning av kriterier) när det gäller förundersökningar.
- Tydligare och förenklat regelverk när det gäller nya undersökare som vill etablera sig på marknaden så att de inte behöver redovisa historik.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

I utredningen påpekades också att med tanke på karaktären av de inneboende utmaningarna när det gäller incitament för inträde och etablering på marknaden finns det gränser för hur mycket konkurrens och mångfald som realistiskt sett kan förväntas.

### Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?

Det faktiska tillståndet, svaret på frågan *Hur fungerar den uppdragsarkeologiska marknaden?* undersöktes genom en enkätundersökning ställd till samtliga länsstyrelser. Enkätundersökningen diskuteras här tematiskt i rapporttexten och tillsammans med resultaten av Hammarskiöld & Co:s utredning. Där inget annat anges bygger diskussionen nedan på länsstyrelsernas enkätsvar (enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna presenteras även i sin helhet i bilaga 2, *Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna*). Diskussionerna under respektive rubrik bygger på hela enkätresultatet. I de fall det berör en eller ett fåtal frågor i speciellt hög utsträckning anges detta.

Enkäten som ställdes till länsstyrelserna innehöll tjugo frågor där en del svar medförde ytterligare följdfrågor.

### Variationer och problem när det gäller mångfalden av aktörer

Regeringen har i upprepade utredningar och propositioner uttryckt att dess utgångspunkt är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området (exempelvis prop. 2009/10:3, senast i prop. s. 2012/13:96). Hur väl konkurrensen utvecklas och fungerar har i tidigare utvärderingar mätts i antal aktörer, där ett högre antal ansetts visa på bättre fungerande konkurrens. Vidare har samarbeten lyfts fram som risker för att konkurrensen sätts ur spel (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av regeringsuppdrag 2012*).

I enkätundersökningen angav ungefär 86 procent av länsstyrelserna att de upplever att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i deras län (bilaga 2, fråga 3). När det gäller numerärt antal visar sammanställningen av länsstyrelsernas enkätsvar att antalet verksamma arkeologiska undersökare åren 2012–2013 var sammanlagt 58 stycken fördelade över hela landet (bilaga 2, fråga 2). Storlek och inriktning varierar kraftigt mellan undersökarna. En del undersökare opererar över stora delar av landet, andra enbart i ett län eller rentav inom en del av ett län. Några arbetar enbart med en viss typ av undersökningar,

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

exempelvis uteslutande marinarkeologiska undersökningar. Ett stort antal aktörer behöver därför inte innebära att det i varje enskilt ärende råder konkurrens mellan en mångfald av aktörer. Det kan till och med vara så att det under ett anbudsförfarande bara inkommer ett enda anbud.

Trots att det på en nationell nivå kan konstateras att det finns ett stort antal aktörer och att det numerärt sett tycks finnas ett ökande antal aktörer är den numerära mångfalden utförare på den regionala nivån varierande. En del län har 2012–2013 bara haft två verksamma arkeologiska utförare, medan andra haft upp emot tretton stycken. En del länsstyrelser påpekar till och med att de anser att de har för få arkeologiska undersökare i sitt län. Några har svårt att hitta arkeologiska utförare till en del områden eller att hitta undersökare med olika slags specialistkunskaper (bilaga 2, fråga 2).

Tidigare har det påtalats att konkurrens kan sättas ur spel av för få inlämnade anbud eller gemensamma anbud, exempelvis i den utvärdering av Riksantikvarieämbetets åtgärder för att främja effektivitet och konkurrens som utfördes inom ramen för ett regeringsuppdrag 2012 (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av ett regeringsuppdrag 2012*). Denna uppfattning återkommer även i länsstyrelsernas enkätsvar i denna undersökning (bilaga 2, *Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna*, fråga 3).

I sin utredning påpekar Hammarskiöld & Co att en viktig faktor för effektiv konkurrens är att det inte finns för många hinder för inträde på marknaden. Det kan röra sig om faktiska hinder, men också till exempel om lågt förtroende för marknaden eller att incitamenten för inträde på marknaden är dåliga av andra skäl såsom dåliga tillväxtmöjligheter. Vidare påpekas att förutsägbarhet och transparens angående konkurrensparametrar är viktiga förutsättningar för konkurrens.

### Diskussion

Flera länsstyrelser har i sina svar påtalat problem som snarare relaterar till skiftande uppfattningar kring vad konkurrens är och bör vara än utgör konkurrensproblem i sig (bilaga 2, flera frågor, exempelvis 3, 18 och 20). En del framhåller i sina svar att det finns för många arkeologiska utförare i förhållande till marknadens storlek. Ur konkurrenssynpunkt är dock ett stort antal, eller en mångfald av, aktörer snarast en konsekvens av möjligheten till konkurrens.

Konkurrens handlar inte enbart om antalet undersökare utan även andra parametrar är viktiga för en effektiv konkurrens. Ur konkurrenssynpunkt är tillträdet till marknaden

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

betydelsefullt. Har en mångfald av undersökare lämnats likvärdig möjlighet att inkomma med anbud? Finns lika möjligheter till inträde på marknaden generellt? Är processen transparent och förtroendeingivande? Finns det någon form av hinder, faktiska eller upplevda och hur kan de i så fall på bästa sätt åtgärdas?

### Regionala variationer när det gäller förutsättningar och praxis

Det är viktigt att lagstiftning och regelverk inte tillämpas olikartat utan att tillämpningen är likartad och praxis likvärdig över hela landet. Även om regionala skillnader finns får dessa inte innebära att tillämpningen inte är enhetlig.

I den utvärdering av föreskrifterna för uppdragsarkeologi som genomfördes 2012 påtalades skillnader mellan länsstyrelsernas tillämpning i olika län. Vidare påtalades även brister i tillsyn. Vidareutveckling av metoden för tillsyn samt fördjupad samverkan mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet föreslogs som möjliga lösningar (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av ett regeringsuppdrag 2012*).

Den enkätundersökning som nu genomförts inom ramen för projektet *Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin* har delvis ett annat fokus och resultatet är därför inte direkt jämförbart. I enkäten ställdes exempelvis inga frågor om tillsyn så hur denna utvecklats kan inte bedömas inom ramen för detta arbete. Men även den nu genomförda enkäten visar på stora variationer över landet. Skillnaderna gäller praxis, arbetssätt och förutsättningar samt uppfattningar om exempelvis vad konkurrens är och bör vara eller vad det är som ska uppnås (bilaga 2, skillnaderna blir tydliga i nästan alla frågor).

Ett exempel är att metoden för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten varierar. Ungefär 60 procent av länsstyrelserna anger i sina enkätsvar att de har ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten. Systemen som används för uppföljningen varierar betydligt, både när det gäller vilket verktyg man valt att använda och vilka uppgifter som registreras. Det finns även länsstyrelser som saknar system för uppföljning. Sammantaget påverkar det hur enhetliga möjligheterna för överblick och uppföljning och med det tillsyn är över landet (bilaga 2, fråga 1).

Tidigare har handläggartöd föreslagits som åtgärd för att komma till rätta med detta problem (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Återrapportering av ett regeringsuppdrag 2012*). För närvarande bedrivs programmet DAP – Digitala arkeologiska



## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

processer – vid Riksantikvarieämbetet. Programmets vision är att i en digital arkeologisk process skapa samordnad fornminnesinformation som ger nytta i hela samhällsbyggnadsprocessen. Ett mål inom DAP är att skapa förutsättningar för att hanteringen av KML-ärendena inom länsstyrelsen blir mer enhetlig. Inom länsstyrelserna drivs projektet *Utvecklade handläggarprocesser inom kulturmiljöområdet*, inom vilket en samordnande projektledare har anställts (muntlig uppgift Lotta Boss, Rikard Sohlenius och Tord Klafver, samtliga Riksantikvarieämbetet).

### Diskussion

Sammanfattningsvis visar länsstyrelsernas svar på stora skillnader över landet i tillämpning, arbetsätt och uppfattning kring vad som ska uppnås samt kring vissa centrala begrepp exempelvis konkurrens. Det finns också stora skillnader när det gäller hur olika länsstyrelser ser på omförhandling under pågående projekt, vad som styr hur undersökningar fördelas vid direktval och vilka problem man har, exempelvis när det gäller arbetsbelastning, organisation och resurser. Att begrepp, krav och kriterier inte är enhetliga medför risk för olika uttolkning av regelverket samt risk att denna uttolkning inte blir transparent och jämförbar.

### Inställningen till kravet på konkurrens

Diskussionen om konkurrens inom uppdragsarkeologin kan följas tillbaka till början av 1990-talet. Reaktionerna på konkurrensutsättningen har i många fall varit negativa, något som påtalats i tidigare utvärderingar (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Åtterrapporing av ett regeringsuppdrag 2012*). Dessa tendenser kvarstår i de svar länsstyrelserna lämnat på enkäten, även om där också lyfts positiva aspekter (bilaga 2, *Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna*, gäller flera frågor exempelvis 3, 4, 18 och 20. Avspeglas också i jämförelse mellan direktval och anbud, frågor 12 och 13).

Slutsatserna från Hammarskiöld & Co:s konkurrensutredning var att när det gäller konkurrensen kan man inte dra slutsatsen att regeringens intentioner så som de är uttryckta inte är uppfyllda. Utredningen kunde inte konstatera några allvarliga systemfel som måste rättas till, men påpekade att man bör arbeta för och vidta åtgärder för att främja konkurrensförutsättningar, effektivitet och mångfald inom ramen för de övergripande kraven. Förbättringar som föreslogs i utredningen handlade om förändringar i förutsättningarna, det vill säga hur marknaden reglerats, kraven som ställs samt inneboende egenskaper i

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

marknaden (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

Hammarskiöld & Co:s utredning fokuserade på den nationella nivån. Enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna visar i sin tur att de regionala skillnaderna kan vara betydande. På frågan *Upplever ni en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?* (bilaga 2, fråga 20) svarade 36 procent av länsstyrelserna *ja*. Något fler (42 procent) svarade *nej*. Bland motiveringarna till svaren finns både positiva och negativa synpunkter.

86 procent av länsstyrelserna tycker att mångfalden av undersökare är bra, men samtidigt är det bara 36 procent som upplever en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin (bilaga 2, fråga 3).

I svaren på flera av frågorna pekade länsstyrelserna på en rad olika saker som de uppfattade som konkurrensproblem. De problem som lyftes fram kan sammanfattas som (utan inneboende gradering):

- Konkurrens bidrar inte till höjd kvalitet.
- Det finns risk för prispress på bekostnad av kvalitet.
- Den ökande tidsåtgången motverkar kostnadseffektivitet i systemet som helhet.
- Marknaden är för liten med för få aktörer.
- Undersökarna har alltför olika förutsättningar (till exempel avseende vilka geografiska områden man har möjlighet att verka inom på grund av olika regleringar).

En länsstyrelse anger att det största hindret för effektiv konkurrens är länsstyrelsens bristande resurser för handläggning av uppdragsarkeologi. Flera länsstyrelser påpekar särskilt att tid för att upprätta kravspecifikationer samt för att hinna dra lärdom av utförda upphandlingar och undersökningar saknas. Man påpekar också att länsstyrelsens höga arbetsbelastning i sig inte är bra för konkurrensen och att anbudsförfarandena är kostsamma för alla berörda parter.

Positiva synpunkter var att mångfalden av undersökare bidragit till ökad kostnadsmedvetenhet hos undersökare samt att underlag blivit bättre och att rapporter kommer in i tid (bilaga 2, fråga 20).

### Diskussion

Även om detta inte utgjorde en formulerad fråga i enkäten står det utifrån enkätsvaren tydligt att det saknas en enhetlig eller överenskommen uppfattning om vad konkurrens är. Det handlar dels om vad effektiv konkurrens innebär i det här sammanhanget. Men också om

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

vad målsättningen med att reglera systemet på detta sätt är, det vill säga vad som ska uppnås genom den uppdragsarkeologiska marknaden. Som Hammarskiöld & Co påpekat har intentionerna beskrivits med tånjbara och svårdefinierade begrepp som gör det svårt att exakt följa upp och som inte är mätbara (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*). Hammarskiöld & Co:s utredning är ett viktigt bidrag som bör kunna omsättas i praktisk verksamhet. Det är viktigt att det finns en gemensam bild av vad det är som ska uppnås.

En del av synpunkterna utgör inte konkurrensproblem i direkt bemärkelse, utan handlar snarare om missnöje eller bristande förtroende för systemet. Detta kan dock i sig påverka konkurrensen negativt.

### Skiftande syn på direktvalssystem och anbudsförfarande

Arkeologiska undersökningar som bedöms kosta mindre än 5 prisbasbelopp (pbb) att genomföra fördelas genom direktval, det vill säga länsstyrelserna väljer och utser undersökare. För undersökningar som bedöms kosta mellan 5–20pbb kan exploitören begära anbudsförfarande, men fördelningen kan också ske genom direktval. Det är ovanligt att en exploitör begär anbudsförfarande i detta intervall. Om en undersökning bedöms kosta 20pbb eller mer att genomföra ska valet av undersökare ske genom anbudsförfarande. Tidigare utvärderingar har visat på mycket stora skillnader när det gäller synen på direktval kontra anbudsförfarande (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Åtterrapporering av ett regeringsuppdrag 2012*).

I enkätundersökningen uttrycker 95 procent av länsstyrelserna att deras generella bild av direktvalssystemet är att det fungerar bra (fråga 8). De problem med direktvalssystemet som länsstyrelserna lyfter fram i sina enkätsvar är (bilaga 2, flera frågor, exempelvis fråga 12).

En del svar berör en eller ett fåtal länsstyrelser, andra ett flertal:

- Oro för att förlora den lokala kompetensen.
- Oro för brister i rättssäkerhet.
- Problem i transparens i den uppdragsarkeologiska processen, särskilt anbudsförfarandet.
- Tillvägagångssätten skiftar mellan olika län.
- Relationen mellan länsstyrelse och arkeologisk undersökare.
- Brister i pågående ärenden är svåra att hantera.
- Olika slags konkurrensproblem.
- Det uppdragsarkeologiska systemet är anpassat efter stora undersökningar.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

- Det är svårt att vara rättvis när det gäller tilldelning av ärenden.

I enkätsvaren uttrycker flera av länsstyrelserna oro över att förlora den lokala aktören, samtidigt som man vill främja mångfalden av utförare i länet. Bland de faktorer som framstår som mest betydelsefulla vid tilldelning av undersökningar på direktval finns tillgänglighet, lokal kompetens och geografisk hemvist. Motiveringen kan till exempel vara att det just på grund av att det rör sig om begränsade undersökningar krävs lokal kunskap eller att undersökningarna är så begränsade att det är orimligt att välja undersökare som medför stora resekostnader eller restid. En annan framförd synpunkt är att det är viktigt med tillgänglighet om/när ärenden kommer utan förvarning.

Det kan också konstateras att mängden undersökare som länsstyrelsen väljer mellan i ett direktval varierar kraftigt (bilaga 2, fråga 9). Detta kan bero på att man väljer mellan ett mindre antal undersökare som man tycker är särskilt lämpliga för den aktuella undersökningen eller på att få undersökare är intresserade eftersom det i många fall handlar om mycket begränsade undersökningar. Även motiveringar till valen av undersökare i en direktvalssituation varierar (bilaga 2, fråga 11).

När det gäller anbudssystemet uttrycker 29 procent av länsstyrelserna att deras generella bild av anbudssystemet är att det fungerar bra (bilaga 2, fråga 13). Utöver detta anger 14 procent att det "fungerar bra, men...", 38 procent att det fungerar mindre bra, 10 procent att det fungerar dåligt och 10 procent har angett vet ej (bilaga 2, fråga 13).

De problem med anbudssystemet som lyfts fram av länsstyrelserna är (bilaga 2, flera frågor, exempelvis 13 och 15). En del svar har lämnats av en eller ett fåtal länsstyrelser, andra av ett flertal:

- Risk för att konkurrens leder till prispress och att detta i sin tur missgynnar vetenskaplig kvalitet.
- Risk för godtycke och stort utrymme för personligt tyckande.
- Systemets kostnadseffektivitet ifrågasätts på grund av den stora tidsåtgången för samtliga inblandade parter.
- Svårt att förklara och etablera förtroende för processen hos exploatörerna.
- Systemet förutsätter resurser som inte finns, till exempel personella eller kompetensmässiga.
- Systemet är för snävt och medger inte det handlingsutrymme man skulle vilja ha.
- Systemet är så resurskrävande att undersökare ibland inte har råd att lämna anbud.
- Det saknas en enhetlig viktningsmodell.
- Priset tenderar att bli avgörande då övriga kriterier är svårare att bedöma.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

- Svårt att specificera krav, exempelvis på vetenskaplig kvalitet eller metod, utan att bli för styrande.
- Små undersökare har svårt att komma in i systemet.
- Utbildning om upphandling saknas ofta på länsstyrelserna och det är svårt att ta fram en bedömningsgrund som blir rättvis och tydlig.
- Utvärderingsprocessen är mycket svår och krävande.

### Diskussion

Sammanfattningsvis kan man dela in de kritiska kommentarerna som rör anbudssystemet i tre olika teman:

- Farhågor kring att den vetenskapliga kvaliteten och andra kvalitetsaspekter påverkas negativt.
- Risker för godtycke genom bland annat svårbedömda kriterier och ej enhetliga viktningförfaranden.
- Risker för att systemet är begränsat och förutsätter resurser som inte finns.

Den bild som framstår ur länsstyrelsernas enkätsvar återkommer i intervjuerna med de arkeologiska undersökarna.

Vidare är inställningen hos länsstyrelsen betydligt mera negativ till anbudsförfarande än till direktval.

Många av direktvalen utgörs av arkeologiska utredningar och förundersökningar. I och med sin karaktär av planeringsunderlag i den fortsatta processen är kvaliteten på i synnerhet förundersökningar särskilt viktig. Genomförs de med otillräcklig ambitionsnivå kan det få stora följder för användbarheten som planeringsunderlag och medföra både oväntade kostnader för exploatör/stat och dåliga förutsättningar för en arkeologi av god kvalitet. Förundersökningarna är den utgångspunkt man har inför en slutundersökning, vilket gör kvaliteten särskilt viktig.

Sammanfattningsvis efterfrågas ett klarare system för anbudsförfarande av många länsstyrelser.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Vetenskaplig kvalitet som kriterium

I kulturmiljölagens 11§ respektive 13§ anges att länsstyrelsen ska beakta att utredningen respektive förundersökningen ska vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.). Hammarskiöld & Co påpekade i sin utredning att de begrepp som används för att uttrycka intentionerna är tånjbara och svåra att precisera och definiera (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

Kriteriet vetenskaplig kvalitet lyfts i Hammarskiöld & Co:s utredning fram som både en del av vad som gör marknaden för uppdragsarkeologi särpräglad i förhållande till andra marknader och som en inneboende förmodligen konkurrenshämmande faktor som inte är påverkbar i det aktuella sammanhanget. Man menar också att om inte undersökningar uppfyller kravet på vetenskaplig kvalitet är det tveksamt om man uppfyllt lagens syfte (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

Även resultatet av enkätundersökningen lyfter frågor kring vetenskaplig kvalitet. I sina enkätsvar svarade 90 procent av länsstyrelserna att de upplever att det nuvarande systemet generellt möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet (bilaga 2, fråga 4). Samtidigt framgår det av svaren på andra frågor i enkäten att just vetenskaplig kvalitet är det kriterium som flest länsstyrelser anser vara svårast att bedöma. Svårigheterna gäller både när undersökningar fördelas genom direktval och när de fördelas genom anbudsfordarande (bilaga 2, fråga 10 respektive 14).

### Diskussion

I de enkätsvar länsstyrelserna lämnat framskyntar ofta uppfattningen att konkurrens och vetenskaplig kvalitet står i motsatsförhållande till varandra, det vill säga att konkurrens per automatik medför sämre vetenskaplig kvalitet och vice versa eller att konkurrens automatiskt innebär ett hot mot den vetenskapliga kvaliteten.

Både den externt genomförda utredningen och enkätundersökningen har fokuserat på konkurrens. En annan aspekt av tånjbara och svårdefinierade kriterier är rättssäkerheten. Såväl exploitörer som utförare måste vara trygga med att de behandlas lika i hela landet. Detta är både en rättssäkerhetsfråga och en förtroendefråga. Det är också en kvalitetsfråga som även handlar om laguppfyllnad: uppfylls de kvalitetskrav som lagen ställer?

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Förtroendet för det uppdragsarkeologiska systemet

Hammariskiöld & Co lyfter fram lågt förtroende för en marknad som ett konkurrenshinder eller i varje fall konkurrenshämmande. Det räcker alltså inte bara med att marknaden fungerar utan aktörerna på den och de som är intresserade av att träda in på marknaden måste känna förtroende för att den fungerar. Vidare påpekas att förutsägbarhet och transparens angående konkurrensparametrarna är en viktig faktor för konkurrens (Bilaga 1, *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*).

Ungefär 38 procent av länsstyrelserna anser att de inte upplever effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin (bilaga 2, fråga 20) medan 29 procent av länsstyrelserna anger att de tycker att anbudssystemet fungerar bra (bilaga 2, fråga 13). I sina svar påtalar länsstyrelserna generellt resursbrister, tids- och arbetskrävande processer, misstro mot konkurrens inom uppdragsarkeologin som princip samt oro för att konkurrens ska leda till prispress och kvalitetsbrister (bilaga 2, flera frågor).

### Diskussion

Ett viktigt incitament för konkurrens är att de aktörer som agerar på en marknad – i uppdragsarkeologins fall länsstyrelserna, de arkeologiska undersökarna och uppdragsgivarna/exploatörerna känner förtroende för marknaden. Detta gäller alltså även om andra mätbara konkurrensparametrar är uppfyllda.

Även om ett lågt förtroende inte nödvändigtvis är grundat i faktiska fel i systemet på en övergripande nivå har det betydelse för förtroendet för hur systemet kan fungera i praktiken och för en fungerande konkurrens och marknad.

Länsstyrelserna är de enda som kan fördela uppdrag i det uppdragsarkeologiska systemet. I samtliga fall beslutar länsstyrelsen om vem som ska få utföra en arkeologisk undersökning. Detta innebär en stark maktposition som gör det extra viktigt att processen är transparent och bedömningarna som görs är jämförbara.

Detta i synnerhet som många skillnader kan vara svåra att mäta men ändå har en stor inverkan, till exempel hur man uppfattar konkurrens – vad begreppet innebär och hur det ska uppnås – liksom hur man tolkar de begrepp/kriterier som styr marknaden – mångfald av undersökare, fungerande marknad, effektiv konkurrens och vetenskaplig kvalitet.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Vilka är orsakerna till skillnader mellan önskvärt och faktiskt tillstånd?

Denna analyserande diskussion bygger på en sammanvägning av de redan presenterade delarna, det vill säga Hammarskiöld & Co:s utredning om konkurrens (Bilaga 1), sammanställningen av länsstyrelsernas enkätsvar (Bilaga 2) samt diskussionen i innevarande rapport. En del frågor har fördjupats genom intervjuer med ett antal arkeologiska undersökare som representerar olika organisationer och geografiska områden.

### Skiftande uppfattningar om vad konkurrens är, hur det bör fungera och vad som ska uppnås.

Hammarskiöld & Co kännetecknade den uppdragsarkeologiska marknaden som *att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på en fungerande marknad med upprätthållandet av kravet på god vetenskaplig kvalitet.*

Vidare konstaterade Hammarskiöld & Co att man inte kan dra slutsatsen att regeringens intentioner inte är uppfyllda. Detta innebär inte att konkurrens råder utan att man inte kan se allvarliga systemfel i den rådande ordningen. Slutsatsen bör bli den att konkurrensen och mångfalden av undersökare på ett nationellt plan är uppfyllda utifrån de förutsättningar som finns. Dock står det utifrån både länsstyrelsernas enkätsvar och intervjuerna av arkeologiska utförare klart att det finns stora variationer i konkurrensförutsättningarna på det regionala planet. Variationerna gäller de flesta aspekterna av konkurrensen inom uppdragsarkeologin. Orsakerna varierar och en del av dem är inte påverkbara.

Det står också klart att det finns skiftande uppfattningar kring vad konkurrens är, hur det bör fungera och vad som ska uppnås. Intentionerna med konkurrens och hur marknaden bör fungera ur ett konkurrensperspektiv är oklara. Inte sällan likställs konkurrens med prispress och upplevs stå i motsatsförhållande till vetenskaplig kvalitet.

**Slutsats – vad bör göras?** Intentionerna med konkurrens, hur konkurrensen på en sund uppdragsarkeologisk marknad bör fungera samt vad konkurrens på en sådan marknad kan innebära behöver tydliggöras. Hammarskiöld & Co:s utredning är ett viktigt bidrag till detta och Riksantikvarieämbetet avser utreda hur deras resultat – inte bara rekommendationerna



## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

utan även diskussionen kring konkurrens som helhet – kan omsättas praktiskt i det uppdragsarkeologiska systemet. Det behöver klargöras vad som ska uppnås.

### **Stora regionala skillnader i länsstyrelsernas tillämpning och praktik**

Enkätundersökningen och intervjuer med arkeologiska undersökare har visat på stora regionala skillnader gällande exempelvis tillämpning och arbetssätt, vilka förutsättningar i form av resurser eller arbetsbelastning de olika länsstyrelserna har samt när det gäller uppfattningar om exempelvis urvalskriterier och begrepp. Den bild som ges av enkätsvaren stöds av intervjuer med ett antal arkeologiska undersökare verksamma i olika delar av landet och i olika organisationsformer.

Att det saknas samsyn kring centrala begrepp såsom konkurrens och vetenskaplig kvalitet medför risk för olika tillämpning och arbetssätt. Utrymme för olika uttolkningar av regelverk skapar i sin tur risker för skillnader i hur förfrågningsunderlag skrivs, och hur man utvärderar och bedömer anbud. Det finns olika system för bedömning, exempelvis textbaserade och argumenterande eller olika former av poängsättningsmodeller. Skillnaderna kan finnas mellan länsstyrelser och mellan olika handläggare inom samma länsstyrelse. Att förutsättningarna för de olika länsstyrelserna varierar kraftigt, exempelvis när det gäller resurser, arbetsbelastning med mera, påverkar och kan förstärka skillnaderna.

I sin utredning påpekade Hammarskiöld & Co att kriterierna är tänjbara och ej definierade. Detta medför att det uppdragsarkeologiska systemet som helhet är konstruerat så att det öppnar för möjligheter till olika tillvägagångssätt, tolkningar och uppfattningar.

DAP och de nya föreskrifter för uppdragsarkeologi som arbetas fram kommer att ha en positiv inverkan och främja ökad enhetlighet avseende dels länsstyrelsernas handläggning och dels informationshantering. Med det är viktigt att se över om det system som finns – i form av hur anbudsproceduren ser ut, hur förhållandet mellan marknadens parter är reglerat samt hur viktighets-/bedömningskriterier är utformade och definierade – innehåller aspekter som gör systemet svårnavigerat eller öppnar för risker för olika förfaringsätt från länsstyrelsernas sida. Brist på transparens och jämförbarhet kan även öppna för misstankar om godtycke. Även om sådana misstankar skulle sakna grund påverkar de förtroendet för marknaden. Det är också viktigt att se över förutsättningarna för tillträdet till marknaden som Hammarskiöld & Co lyfter fram som en viktig konkurrensfaktor.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

**Slutsats – vad bör göras?** Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för att öka förutsättningarna för det uppdragsarkeologiska systemet att bli så enhetligt, transparent och mellan ärenden och län jämförbart som möjligt. I detta kan ligga att förändra och förenkla processen för anbudsförfarande samt arbeta för att precisera och definiera de begrepp och kriterier som används i processen. Om det finns för stor osäkerhet eller för stort utrymme för tolkningar kan skiftande uppfattningar kring vad som ska uppnås, hur det ska göras och olika inställningar leda till att man gör såväl olika som fel saker.

### Urvalskriterier och begrepp är tånjbara och svårdefinierade

I Hammarskiöld & Co:s utredning påpekades att begreppen som uttrycker regeringens intentioner är tånjbara och svåra att definiera. Denna bild går också igen i länsstyrelsernas svar i enkätundersökningen, både i form av direkta påpekanden men också indirekt utifrån hur man svarat och i jämförelsen mellan olika svar. I positiv bemärkelse ger de tånjbara kriterierna öppningar för kreativitet och olika lösningar som i sig kan vara utvecklande exempelvis nya frågeställningar eller metodutveckling. I negativ bemärkelse riskerar det öppna för godtycke, brist på transparens och i värsta fall oklara bedömningar. Kanske kan man uttrycka det som att det finns målkonflikter inbyggda i det uppdragsarkeologiska systemet. Det kan som nämnts också konstateras att det saknas en samsyn kring vad konkurrens är och vad det egentligen är som ska uppnås.

Det är tydligt att det finns variationer i hur länsstyrelser anger krav i anbud och hur anbuderna sedan bedöms. En möjlig förklaring är att riktlinjerna och kriterierna är tånjbara och inte helt definierade vilket möjliggör olika uttolkning.

Att det uppdragsarkeologiska systemet är svårnavigerat och kan leda till osäkerhet understöds av svaren från både länsstyrelser och uppdragsarkeologiska aktörer. Undersökare påpekar att det upplevs som viktigt att man hittar bättre utvärderingsredskap så att anbudsbedömningarna blir jämförbara och efterfrågar förfrågningsunderlag som ställer skarpare och mera konkreta krav. Även länsstyrelser anger att Riksantikvarieämbetet bör fördjupa sig i den frågan.

Kriterier, begrepp och intentioner skulle därför behöva definieras tydligare. Detta gäller de övergripande, systemnivårelaterade som exempelvis:

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

- Vad är konkurrens inom uppdragsarkeologin och hur bör marknaden fungera? Här är Hammarskiöld & Co:s utredning viktig, men resultaten behöver omsättas i den praktiska verksamheten.
- Vad är vetenskaplig kvalitet?
- Vad ska det uppdragsarkeologiska systemet uppnå?

Men också de kriterier som kravställs i förfrågningsunderlag och "styr" hur anbud utformas behöver definieras tydligare. Även anbudsförfarandena utifrån vilka olika arkeologiska undersökares anbud jämförs med varandra samt de viktningsmodeller som man använder behöver bli så tydliga att möjligheter till olika tillvägagångssätt minskar.

**Slutsats – vad bör göras?** Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för att förenkla systemet, precisera och definiera de begrepp och kriterier som används samt arbeta för enhetliga, jämförbara och transparenta viktnings-/bedömningskriterier och ställa krav på hur de används. Det är viktigt att skapa enhetlighet i bedömningssystem och viktningskriterier samt transparens och jämförbarhet i anbudsprocessen.

### Vetenskapligt god kvalitet saknar definition och mätbarhet

Det är utifrån enkätsvaren tydligt att det saknas en samsyn kring vad vetenskaplig kvalitet är. Därför finns det behov av att definiera eller precisera vad det är som avses. Det är till exempel en avsevärd skillnad på om en arkeologisk undersökning betraktas som forskning, som del i en forskningsprocess eller något som kvalitativt ska hålla som underlag för forskning. Samtliga ordval förekommer i propositionen *Kulturmiljöns mångfald*. Det är också viktigt att utreda vilka krav som de olika kriterier som ställs upp i ett anbud ska uppfylla. Definieras kriterierna alltför snävt riskerar arkeologin bli instrumentell och enbart dokumenterande. Definierar man å andra sidan kriterierna för löst – eller inte alls – blir det stor risk för godtycke men också risk för att kriteriet vetenskapligt god kvalitet blir så svårbedömt att det blir praktiskt oanvändbart och anbud därför bedöms enbart utifrån pris.

Att en fornlämning som ska tas bort ska undersökas och att den undersökningen ska utföras med vetenskapligt god kvalitet är själva grunden i det uppdragsarkeologiska systemet. Ett viktigt behov är därför att utreda kriteriet vetenskaplig kvalitet i syfte att tydliggöra detta kriterium. Vad avses med vetenskaplig kvalitet i detta sammanhang och vad är det som ska uppnås?

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

I nuvarande praxis finns risk för godtycke som kan påverka såväl rättssäkerhet, konkurrens och kvalitetsaspekter – blir ett urvalskriterium alltför besvärligt och trubbigt finns det risk att priset blir avgörande. Om grunder för beslut och viktning av urvalskriterier inte är transparenta och jämförbara finns också risk att förtroendet för systemet minskar.

Begreppet vetenskapligt god kvalitet är en viktig parameter i förfrågningsunderlag, anbudsförfaranden och undersökningsplaner. Det är också en av de faktorer som undersökare viktas utifrån. Samtidigt är det ett begrepp som saknar definition i detta sammanhang vilket öppnar för olika tolkningar, tillvägagångssätt, uppfattningar och följaktligen icke enhetlighet. En del länsstyrelser hanterar detta genom mycket styrande förfrågningsunderlag, andra med mycket öppna. Det är också oklart om man avser att en undersökning ska hålla tillräcklig kvalitet i alla led för att kunna användas som underlag i forskning, om en undersökning ska betraktas som ett led i en arkeologisk forskningsprocess eller om det utgör forskning. Såväl kvalitet i dokumentation och metodik, kvalitet i kunskapsproduktion som vetenskap och forskning går att mäta men utvärderingsprocessen är inte densamma. För att korrekt utvärdering ska bli möjlig är det därför nödvändigt att man definierar vad kriteriet ska innebära. Intervjuerna med de uppdragsarkeologiska undersökarna visar att de gärna ser att länsstyrelserna är mera konkreta i sina krav.

Gör man bedömningsgrunden kvantitativ – det vill säga fastställer mätbara krav som ska uppfyllas – går detta att jämföra och bedöma kvantitativt. Det blir mätbart och transparent, men riskerar samtidigt medföra en arkeologi som blir instrumentell och i värsta fall enbart dokumenterande utan tolkande delar om det görs alltför mätbart. I den andra änden av skalan: om man betraktar uppdragsarkeologi som forskning behöver man också tillämpa de metoder för bedömning av kvalitet som är vedertagna inom forskning såsom peer review-system och liknande förfaranden.

**Slutsats – vad bör göras?** Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för att uttolka intentionerna avseende begreppet "god vetenskaplig kvalitet" i syfte att förbättra det uppdragsarkeologiska systemet avseende rättsäkerhet, jämförbarhet och transparens. Detta är viktigt dels för att förenkla för de aktörer som är verksamma inom det uppdragsarkeologiska systemet och dels för att säkra att lagens intentioner faktiskt uppfylls.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

### Det finns brister i förtroendet för systemet

En viktig faktor för en väl fungerande konkurrens och marknad är att det finns förtroende för systemet – eller om man så vill marknaden – hos de aktörer som agerar på den. Tendenser till bristande förtroende för den uppdragsarkeologiska marknaden finns hos både länsstyrelser och arkeologiska undersökare. Utifrån länsstyrelsernas enkätsvar, intervju svaren från arkeologiska undersökare samt sammanställningen av dem och Hammarskiöld & Co:s rapport kan följande påpekas som har bäring på förtroende för den uppdragsarkeologiska marknaden:

- Det uppdragsarkeologiska systemet upplevs som kostsamt och ineffektivt ur konkurrenshänseende. Länsstyrelser och undersökare delar uppfattningen att det behövs någon form av urvals/anbudsförfarande om det ska finnas konkurrens på marknaden men anser att detta system behöver förenklas.
- Både länsstyrelser och undersökare anser att kraven på anbud bör skärpas och bli enhetligt över landet och anbudsprocessen bör förenklas.
- I nuläget finns stora möjligheter till olika praxis och tillämpning från länsstyrelsernas sida.

Vidare kan det påpekas att det uppdragsarkeologiska systemet kännetecknas av ett trepartsförhållande där länsstyrelserna sköter anbudsförfarande och fattar beslut om undersökare. Detta ger länsstyrelserna en stor maktposition. För förtroendet för marknaden hos samtliga aktörer – även länsstyrelser som kan uttrycka en oro för att göra fel – behövs en löpande granskning och uppföljning av länsstyrelsernas praxis och tillämpning som utförs av en tredje part. Både från länsstyrelser och arkeologiska utförare efterfrågas att Riksantikvarieämbetet tar en tydligare roll här. Systemet behöver också bli mera transparent och jämförbart så att de aktörer som verkar inom det kan förstå de bedömningar och beslut som görs och uppleva att de behandlas rättvist och rättssäkert.

**Slutsats – vad bör göras?** Systemet är inte tillräckligt transparent, mätbart och jämförbart för att öka förtroendet hos de aktörer som verkar på marknaden. Till aktörer räknas i det här fallet såväl länsstyrelser, arkeologiska utförare och exploatörer. Eftersom länsstyrelserna har så stor makt i systemet är det för förtroendets skull viktigt att Riksantikvarieämbetet såsom överinseende myndighet tar en tydligare roll.

## Rekommendationer

Utgångspunkten för projektet *Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin* har varit att lagstiftningen ska tillämpas likvärdigt över landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet har varit att identifiera problem som behöver rättas till och problemområden som behöver utredas ytterligare.

En del av de konkreta problem som påtalas i undersökningen har inarbetats i det pågående arbetet med att revidera Riksantikvarieämbetets föreskrifter för uppdragsarkeologi. En av målsättningarna med den revideringen är att effektivisera det uppdragsarkeologiska systemet och länsstyrelsens handläggning. Även det pågående DAP-programmet kommer att innebära ökade möjligheter för enhetlig tillämpning och uppföljning för länsstyrelserna. Men det är också viktigt att se över om det system som finns – i form av hur anbudsfordrandet ser ut, hur förhållandet mellan marknadens parter är reglerat samt hur urvalskriterierna är utformade och definierade – som gör systemet svårnavigerat eller öppnar för möjlighet till olika tillämpning och arbetssätt.

I sin utredning rekommenderade Hammarskiöld & Co en uppstramning och förändring av regelverket avseende krav, utvärderingskriterier och viktning för förundersökningar samt införande av objektiva krav och mätbara utvärderingsparametrar där så är möjligt. Man föreslog också tydligare och mer förutsägbart regelverk om undersökares lämplighet som kan underlätta för nystartade företag, till exempel slippa redovisa historik för att kunna komma i fråga för uppdrag.

Utifrån den sammanlagda utredningen inom projektet *Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin* förslås att intentionerna med konkurrens, hur konkurrensen på en sund uppdragsarkeologisk marknad bör fungera samt vad konkurrens på en sådan marknad kan innebära tydliggörs.

Riksantikvarieämbetet avser att arbeta för att öka förutsättningarna för det uppdragsarkeologiska systemet att bli så enhetligt, transparent och mellan ärenden och län jämförbart som möjligt. Detta är viktigt både för att systemet ska fungera enligt intentionerna och för att de aktörer som verkar inom det ska känna förtroende för den uppdragsarkeologiska marknaden. I detta kan ligga att förändra och förenkla processen för anbudsfordrande samt arbeta för att precisera och definiera de begrepp och kriterier som används i processen.

## Överinseende konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin

Riksantikvarieämbetet avser att som överinseende myndighet ta en tydligare roll och arbeta för att öka förutsättningarna för det uppdragsarkeologiska systemet att bli så enhetligt, transparent och mellan ärenden och län jämförbart som möjligt. Detta är även viktigt för att förbättra de olika uppdragsarkeologiska aktörernas förtroende för systemet.

## Referenser

- Ds 2011:6. *Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen*. <http://www.regeringen.se/sb/d/14786>
- KRFS 2007:2. *Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd avseende verkställigheten av 2 kap. 10–13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*
- Regeringens proposition 1993/94:100. *Budgetpropositionen 1994*.
- Regeringens proposition 1996/97:99 *Uppdragsarkeologi*.
- Regeringens proposition 2009/10:3
- Regeringens proposition 2012/13:96: *Kulturmiljöns mångfald*
- *Regleringsbrevet för Riksantikvarieämbetet inför budgetåret 2014* (Ku2013/1914/KA)
- SOU1992:137 *Arkeologi & exploatering*.
- SOU 2005:80 *Uppdragsarkeologi i tiden. Betänkande av uppdragsarkeologiutredningen*.
- *Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologin. Åtterrapporering av ett regeringsuppdrag*. 2012. Rapport från Riksantikvarieämbetet.
- *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*. Hammarskiöld & Co. 2014.
- *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*. Rapport från Riksantikvarieämbetet.

## Bilagor:

- Bilaga 1. *Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området*. Hammarskiöld & Co.
- Bilaga 2. *Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna*.



## **Bilaga 1**

### **Utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området**

*Hammarskiöld & Co*

*Claes Langenius, Joakim Sundbom och Emil Nordin*

## UTREDNING ANGÅENDE KONKURRENS PÅ DET UPPDRAGSARKEOLOGISKA OMRÅDET

### 1 INLEDNING

Riksantikvarieämbetet har uppdragit åt Hammarskiöld & Co att genomföra en utredning angående konkurrens på det uppdragsarkeologiska området. Utredningen ska avse följande frågor:

- Hur fungerar marknaden idag?
- Hur har regeringen uttryckt att marknaden ska fungera?
- Hur bör en sund, konkurrensutsatt marknad inom uppdragsarkeologin fungera?

Vår utredning avser i huvudsak konkurrensperspektivet på frågeställningen, dvs. undersökningen tar sikte på marknadens struktur, inträdeshinder och andra frågor av intresse för att skapa goda förutsättningar för effektiv konkurrens på marknaden för uppdragsarkeologi. En följd av denna avgränsning är att undersökningen exempelvis inte omfattar någon bedömning av vetenskaplig kvalitet eller rättssäkerhetsfrågor.

I avsnitt 2 nedan återfinns våra sammanfattande slutsatser och förslag. I avsnitt 3 redovisar vi regeringens intentioner på området för uppdragsarkeologi, såsom dessa uttryckts. I efterföljande avsnitt beskriver vi konkurrensteoretiska utgångspunkter för utredningen (avsnitt 4) och vissa marknadsspecifika faktorer (eller särdrag) på marknaden för uppdragsarkeologi vilka är av intresse för undersökningen (avsnitt 5). I avsnitt 6 följer en utvärdering av hur marknaden fungerar idag och därmed också om regeringens intentioner kan anses ha uppfyllts. I avsnitt 7 behandlar vi olika tänkbara konkurrensfrämjande åtgärder för att ytterligare stärka förutsättningarna för effektiv konkurrens.

### 2 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Huvudpunkterna i regeringens intentioner när det gäller marknaden för uppdragsarkeologi är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer, på en fungerande marknad med upprätthållande av kravet på god vetenskaplig kvalitet. Vår uppfattning är att dessa intentioner måste förstås i den aktuella marknadskontexten och de inneboende utmaningar som finns i marknaden.

Med inneboende utmaningar menar vi faktorer som kan förväntas påverka konkurrensförutsättningarna negativt, men som bör betraktas som ej påverkbara i det aktuella sammanhanget. Till dessa faktorer hör exempelvis att det inte finns någon efterfrågan på marknaden i mer traditionell mening. Marknaden bygger på ett samhällsättagande där lagkrav skapar behov av tjänsterna och där grundläggande krav på god vetenskaplig kvalitet får betraktas som oundgängliga för att lagstiftningen i dessa delar inte ska förlora sitt syfte. För en betydelsefull andel av uppdragen, som är av speciell karaktär då de ska uppfylla kravet på vetenskaplig kvalitet, är det därtill

mycket svårt att definiera tydliga och objektivt mätbara krav. Vidare är marknaden för uppdragsarkeologi förhållandevis liten och med osäkra tillväxtutsikter. Dessutom kännetecknas efterfrågan av starka variationer och det är fråga om en upphandlingsmarknad där affärsmöjligheter uppkommer i vissa oregelbundet återkommande intervall. Dessa inneboende utmaningar har givetvis en inverkan på förutsättningarna för effektiv konkurrens och mångfald.

Vid vår utvärdering av marknaden har vi dragit slutsatsen att konkurrensen och mångfalden, trots ovanstående utmaningar, har ökat under de senaste årtiondena. Därtill har på senare tid vidtagits viktiga konkurrensfrämjande åtgärder som kan förväntas ha en positiv inverkan på marknadsutvecklingen, men som ännu inte kan antas ha givit full effekt.

Mot bakgrund av regeringens uttalanden, såsom dessa måste förstås utifrån kontexten och de inneboende utmaningar som kännetecknar marknaden för uppdragsarkeologi, kan vi inte dra slutsatsen att regeringens intentioner inte är uppfyllda. De begrepp som används för att beskriva regeringens intentioner är inte mätbara enligt någon objektiv måttstock och vi har inte kunnat fastställa exakt i vilken grad målen är uppfyllda, dvs. exempelvis graden av effektiv konkurrens på marknaden. Vad vi däremot har kunnat konkludera är att det – med hänsyn taget till regleringens syften – inte föreligger ”systemfel” som måste åtgärdas för att möjliggöra sund och effektiv konkurrens.

Vi har dock analyserat om åtgärder kan vidtas för att ytterligare stärka konkurrensförutsättningar, effektivitet och mångfald, inom ramen för de övergripande kraven på god vetenskaplig kvalitet.

Vi har därvid funnit att det finns anledning att överväga om regelverket kring länsstyrelsernas upphandlingar kan bli tydligare och mer förutsägbart i två olika avseenden. För det första anser vi att det bör övervägas att strama upp regelverket avseende krav och utvärderingskriterier såvitt gäller förundersökningar. För det andra anser vi att en översyn av regelverket angående undersökarens lämplighet bör övervägas i syfte att underlätta för nystartade företag.

Däremot ser vi inte att det finns grund för att föreslå andra marknadsstrukturella åtgärder än de som redan beslutats (exempelvis i form av avyttring/avknoppning av delar av UV:s verksamhet eller bolagisering) eller ytterligare åtgärder för att sänka trösklar till marknaden såsom certifiering av undersökare eller strukturell separation av tekniska tillgångar från UV. Vidare anser vi att en omreglering med innebörden att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) blev tillämplig på upphandling av uppdragsarkeologi inte skulle vara ändamålsenlig.

### 3 REGERINGENS INTENTIONER

De uttalanden avseende regeringens intentioner med marknaden för uppdragsarkeologi som är av störst intresse återfinns i prop. 2012/13:96 och citeras nedan i sin helhet:

*”Regeringens utgångspunkt är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området. Det bör eftersträvas att det uppdragsarkeologiska samhällsuppdraget, dvs. att utföra arkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet, i framtiden kan tillgodoses genom en fungerande marknad där staten inte är en dominerande aktör.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Prop. 2012/13:96 s. 67.

*"...resurser som avsätts i samhället för uppdragsarkeologin ska användas på bästa möjliga sätt för att bidra till den arkeologiska forskningen och för att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas."*<sup>2</sup>

Huvudpunkterna i regeringens uttalande är att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer, på en fungerande marknad med upprätthållande av kravet på god vetenskaplig kvalitet. Det finns ingen ledning för hur dessa begrepp närmare ska förstås, t.ex. hur många olika aktörer med en viss marknadsandel som krävs för att målet om en mångfald av aktörer ska anses vara uppnått. Det får anses till viss del naturligt, eftersom begreppen "effektiv konkurrens", "mångfald" och "god vetenskaplig kvalitet" är tånjbara begrepp som inte låter sig definieras. Frågan kan också ställas om en exakt definition i det aktuella sammanhanget vore önskvärd. En tänkbar och rimlig tolkning är att regeringens intention är att åtgärder ska vidtas för att i största möjliga utsträckning kontinuerligt öka effektivitet, mångfald och åstadkomma bättre vetenskaplig kvalitet.

Enligt vår uppfattning kan inte regeringens uttalanden om effektiv konkurrens och mångfald ses som ställningstaganden med bortseende från strukturen och särdragen på marknaden för uppdragsarkeologi. Graden av uppfyllelse av regeringens intentioner måste således analyseras utifrån den aktuella marknadskontexten.<sup>3</sup> När det gäller marknaden för uppdragsarkeologi måste bland annat beaktas de inneboende utmaningar som finns på marknaden, vilka redovisas i avsnitt 5 nedan.

#### 4 KONKURRENSTEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Nedan redogör vi för faktorer som kan inverka på förutsättningarna för effektiv konkurrens, och som också är av intresse vid en utvärdering av marknaden för uppdragsarkeologi. Inledningsvis ska noteras att såväl allmänna konkurrensteoretiska utgångspunkter som jämförelser med andra marknader – och avregleringar på andra marknader – måste behandlas med stor försiktighet. Den etablerade uppfattningen inom både konkurrensrättslig litteratur och ekonomisk teori är att marknader måste analyseras utifrån förutsättningarna på den specifika marknaden.<sup>4</sup>

##### 4.1 Marknadsstruktur/dominans

En allmän konkurrensrättslig utgångspunkt är att förekomsten av en aktör med en dominerande ställning inverkar menligt på konkurrensen. Synsättet kommer till uttryck t.ex. i konkurrensrättsliga regleringar om företagskoncentrationer (sammanslagningar av företag och företagsförvärv) och i branschspecifik lagstiftning med konkurrensteoretisk bakgrund (exempelvis inom telekommunikationssektorn).<sup>5</sup>

En dominerande ställning kännetecknas av att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det har möjlighet att hindra en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden genom att företagets ställning tillåter det att i betydande omfattning agera

<sup>2</sup> A.a.s. 68.

<sup>3</sup> Jfr här till t.ex. Statskontoret rapport 2013:7, "En omreglerad apoteksmarknad", s. 206.

<sup>4</sup> Se t.ex. Rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna Nr 1/2014, "En vision för konkurrenspolitiken – Med blicken mot 2020", s. 78.

<sup>5</sup> Se t.ex. punkt I.2 i Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03) och SOU 2005:4 – Liberalisering, reglering och marknader, s. 521 ff. (om införande av reglering p.g.a. Televerkets tidigare dominerande ställning på telekommunikationsmarknaden).

oberoende i förhållande till sina konkurrenter, kunder och, i sista hand, konsumenter.<sup>6</sup> En dominerande ställning kan alltså sägas medföra att ett företag har ett sådant marknadsinflytande att dess agerande inte begränsas av fungerande marknadskrafter och kan även innebära ett inträdeshinder på marknaden.<sup>7</sup>

Avgörande för om en aktör kan anses inneha en dominerande ställning, är en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Viktiga bedömningsfaktorer vid prövningen är:<sup>8</sup>

- företagets absoluta och relativa marknadsandel över tiden,
- förekomsten och omfattningen av inträdeshinder och möjligheten att faktiska konkurrenter expanderar eller potentiella konkurrenter inträder på marknaden,
- företagets finansiella styrka,
- företagets teknologiska eller kunskapsmässiga övertag,
- huruvida företaget är vertikalt integrerat,
- huruvida företaget är verksamt på näraliggande marknader,
- marknadens utvecklingsfas, samt
- huruvida kunderna utövar en motverkande köparmakt.

Vad gäller ett företags marknadsandel finns ett antal tumregler för när dominans kan föreligga. En marknadsandel

- understigande 30 procent utesluter normalt dominans,
- mellan 30 och 40 procent ligger under den nivå som tyder på dominans,
- över 40 procent är ett beaktansvärt och tydligt tecken på dominans,
- över 50 procent innebär en presumtion för dominans och
- över 65 procent utgör ett starkt bevis för dominans.

Marknadsandelens betydelse kan dock variera beroende på vilken marknad det handlar om. På vissa marknader kan ett företags marknadsandel tvärtom säga mycket lite om ett företags marknadsstyrka och eventuella dominans. Detta kan t.ex. vara fallet då kundernas behov är föremål för återkommande upphandling, såsom i det aktuella fallet på marknaden för uppdragsarkeologi.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Se t.ex. mål C-27/76 *United Brands mot Kommissionen* och prop. 1992/93:56 s. 85.

<sup>7</sup> Se t.ex. Karlsson, J. & Östman, M., *Konkurrensrätt - En handbok*, uppl. 5 2014, s. 641 f. med hänvisning till MD 2000:2 och KKV dnr 311/94.

<sup>8</sup> Se t.ex. Karlsson & Östman s. 645 ff.

<sup>9</sup> Jfr t.ex. Karlsson & Östman s. 648, och där redovisad rättspraxis.

## 4.2 Inträdeshinder

Det är av stor betydelse för konkurrensmarknadens funktionssätt att det finns ett förhållandevis fritt inträde till marknaden, både vad gäller avsaknad av kostnader och avsaknad av administrativa hinder.<sup>10</sup> Om det är relativt enkelt för företag att etablera sig på en marknad, stärker detta generellt sett konkurrensen på marknaden.<sup>11</sup> Av betydelse är inte enbart ”faktiska” inträdeshinder i form av exempelvis höga kostnader eller trösklar i form av licenskrav eller liknande. För att marknadsinträde ska vara troligt krävs att det också finns tillräckligt starka ekonomiska incitament för nya aktörer att etablera sig på marknaden.<sup>12</sup>

Inträdeshinder kan i praktiken ta sig olika uttryck. Exempel på inträdeshinder är:

- *Regelverk* - Inträdeshinder kan bestå av regleringar som förhindrar eller försvårar nyetablering, exempelvis hälso- och säkerhetsstandarder, importrestriktioner, legitimationskrav och patent.<sup>13</sup> Om regelverket ställer höga krav på verksamheten, kan det leda till höga investeringskostnader eller på annat sätt vara resurskrävande. Särskilt för små företag kan sådana kostnadsdrivande krav riskera att utgöra etableringshinder. Om regelverket uppfattas som otydligt, rättsosäkert eller föränderligt över tid kan det i sig inverka negativt på incitamenten för marknadsutveckling genom att det blir svårare för potentiella aktörer att förutse vilka kostnader det medför att etablera sig, och på längre sikt att driva verksamheten. Ju mer transparent regelverket samt de finansiella förutsättningarna och åtagandena är, desto mindre blir generellt sett risken för marknadsaktörerna.<sup>14</sup>
- *Marknadens storlek och lönsamhet* – Den väntade marknadsutvecklingen har betydelse vid en bedömning av om ett marknadsinträde skulle vara lönsamt. Det är troligare att det är lönsamt med ett inträde på en marknad med potentiellt stark tillväxt i framtiden, än på en mogen marknad som kan förväntas hålla sig på samma nivå eller där en nedgång är förväntad.<sup>15</sup>
- *Den relativa storleken på icke-återvinningsbara kostnader för inträde* – Betydande inträdeskostnader (eller utträdeskostnader) kan påverka nyetableringar negativt. Om nödvändiga investeringar för marknadsinträde har ett litet andrahandsvärde eller saknar ekonomiskt utbyte om produktionen upphör, kan detta innebära att ett inträde blir förenat med ett betydande risktagande. Ett högre risktagande vid marknadsinträde minskar incitamenten för nyetablering.<sup>16</sup>
- *Tekniska eller andra fördelar för etablerade aktörer* – Etablerade företag kan ha tekniska fördelar, t.ex. företräde till viktiga anläggningar, naturresurser, innovation och FoU, eller immateriella rättigheter. Ett sådant förhållande kan försvåra nyetablerade företags möjligheter att konkurrera framgångsrikt.<sup>17</sup> Det

<sup>10</sup> Jfr SOU 2005:4 – *Liberalisering, reglering och marknader*, s. 111.

<sup>11</sup> Jfr t.ex. Statskontorets rapport 2013:7, ”En omreglerad apoteksmarknad”, s. 207.

<sup>12</sup> Jfr SOU 2005:4 s. 105 och 639.

<sup>13</sup> Se Konkurrensverkets rapportserie 2006:4, *Konkurrensen i Sverige 2006*, s. 38 f.

<sup>14</sup> Jfr SOU 2005:4 s. 682.

<sup>15</sup> Se punkt VI.72 i Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 21/03).

<sup>16</sup> Konkurrensverket 2006:4, s. 39. Se också Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt VI.69.

<sup>17</sup> Se punkt VI.71 b) i Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 21/03).



är en grundläggande förutsättning att alla aktörer får tillgång till nödvändig infrastruktur för att ha möjlighet att bedriva verksamhet på marknaden.<sup>18</sup>

- *Förutsättningar för mindre aktörer att agera på likvärdiga villkor som större aktörer* – Ett inträdeshinder kan vara redan etablerade företags inarbetade ställning på marknaden, t.ex. om erfarenhet eller anseende är nödvändiga för möjligheter att konkurrera effektivt.<sup>19</sup> Eventuella stordriftsfördelar, dvs. de eventuella kostnadsrabatter man kan få genom produktion i stor skala, för etablerade företag kan också inverka menligt på incitamenten för nyinträde.<sup>20</sup>

### 5 MARKNADEN FÖR UPPDRAGSARKEOLOGI

De bestämmelser som reglerar marknaden för uppdragsarkeologi återfinns i kulturmiljölagen (1988:950) (KmL), kulturmiljöförordningen (1988:1188) (KmF) samt Riksantikvarieämbetets föreskrifter och vägledning.

Uppdragsarkeologi är ett samlingsnamn för de olika uppdrag som kan krävas för att en företagare ska få tillstånd att vidta en åtgärd enligt KmL 2 kap. 11-14 §§. Det handlar här om *arkeologisk utredning* enligt 2 kap. 11 § och *arkeologisk förundersökning* och *arkeologisk undersökning* (s.k. *slutundersökning*) enligt 2 kap. 13 §. Det är länsstyrelsen i respektive län som efter ett anbudsförfarande eller direktval i enlighet med Riksantikvarieämbetets föreskrifter utser en lämplig uppdragstagare att utföra uppdragsarkeologin, och som företagaren sedan har möjlighet att teckna avtal med. Om avtal inte tecknas, får företagaren inget tillstånd att vidta den önskade åtgärden, t.ex. avlägsna en fornlämning. Det är som huvudregel företagaren som står för kostnaden för uppdragsarkeologi.

Nedan redovisar vi vissa utgångspunkter för analysen av den uppdragsarkeologiska marknaden.

#### 5.1 Vad kännetecknar marknaden?

Marknaden för uppdragsarkeologi är särpräglad i ett flertal avseenden. I sammanhanget bör särskilt följande aspekter framhållas.

*Offentligt/samhällsåtagande:* Den uppdragsarkeologiska marknaden existerar inte primärt för att det finns en kundefterfrågan i traditionell marknadsekonomisk mening. I stället är det lagkraven enligt KmL som skapar behovet av tjänsterna, med utgångspunkt i KmL:s portalparagraf om att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön och att ansvaret för kulturmiljön delas av alla. Om det inte fanns krav på uppdragsarkeologiska undersökningar från länsstyrelsen, så skulle det följaktligen inte heller finnas en marknad för uppdragsarkeologi.

*Krav på god vetenskaplig kvalitet:* För alla uppdragsarkeologiska undersökningar enligt både KmL 2 kap. 11 och 13 §§ gäller att länsstyrelsen ska beakta att undersökningen ska vara av god vetenskaplig kvalitet. Kravet på god vetenskaplig kvalitet får enligt vår mening anses ha en viss särställning på marknaden för

<sup>18</sup> Jfr t.ex. Konkurrensverkets rapportserie 2009:4, *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*, s. 26 f. samt Jones & Sufrin, *EU Competition Law*, 4 uppl. 2014, s. 346 och 486 f. Se också t.ex. Statskontoret 2013:7, s. 208.

<sup>19</sup> Se punkt VI.71 c) i Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 21/03).

<sup>20</sup> Jfr t.ex. SOU 2005:4 s. 111.

uppdragsarkeologi. Om undersökningarna inte resulterar i relevant kunskap med godtagbar vetenskaplig kvalitet kan – som har framhållits i olika sammanhang – med fog ifrågasättas om marknaden för uppdragsarkeologi har något större existensberättigande.<sup>21</sup>

*Svärdefinierbara krav på uppdragen:* Som nämnts ovan är uppdragsarkeologiska undersökningar speciella i den meningen att de ska uppfylla kravet på god vetenskaplig kvalitet. Detta ställer särskilda krav, framför allt vad gäller de s.k. slutundersökningarna.<sup>22</sup> Detta förhållande medför särskilda utmaningar vid beställarnas utformning av förfrågningsunderlag, kravspecifikationer och utvärderingsmodeller.

*Förhållandevis liten marknad:* Marknaden för uppdragsarkeologi är en jämförelsevis liten marknad. Under åren 2008 – 2010 varierade den totala kostnaden för uppdragsarkeologi mellan som lägst cirka 195 miljoner kronor år 2008 (fördelat på totalt 41 undersökare) och som mest 398 miljoner kronor år 2010 (fördelat på totalt 48 undersökare).<sup>23</sup>

*Starka variationer i efterfrågan:* Som framgått ovan kan fluktuationerna i marknaden vara betydande. De totala kostnaderna för uppdragsarkeologi varierar kraftigt från år till år. Detta hänger samman med marknadens funktionssätt och med att faktorer som ligger utanför marknadsaktörernas kontroll avgör behovet av tjänsterna.

*Geografiska variationer:* Beroende på ett flertal faktorer, bl.a. att vissa aktörer så som läns museer enligt sina stadgar inte kan verka utanför sitt län, finns det skillnader mellan konkurrensförhållandena i olika geografiska områden. Vi har därutöver förstått att utförarens lokalkännedom ofta betraktas som en viktig faktor vid arkeologiska uppdrag.

*Säsongsvariationer:* Vi har förstått att det förekommer uppdragsarkeologiskt fältarbete även under vintermånader. Som huvudregel är dock fältarbetet säsongsbundet och utförs som huvudregel under månaderna april – oktober/november.<sup>24</sup>

*”Upphandlingsmarknad”:* Uppdragen på marknaden genereras genom tilldelning av länsstyrelserna genom från tid till annan återkommande upphandlingar (antingen genom direktval eller genom anbudsförfarande i enlighet med Riksantikvarieämbetets föreskrifter). Det innebär att marknadens aktörer tävlar om affärsmöjligheter i vissa oregelbundet förekommande intervall och att det är ett fåtal beställare (länsstyrelserna) som kan tilldela uppdrag på marknaden.

## 5.2 ”Inneboende” utmaningar kontra påverkbara faktorer

För att kunna utvärdera måloppfyllelse ur ett relevant och marknadskontextuellt perspektiv och för att avgöra i vilken utsträckning det finns ”påverkbara” hinder för konkurrens på marknaden bör analyseras vilka faktorer på marknaden för uppdragsarkeologi som är ”inneboende” respektive ”påverkbara”.

<sup>21</sup> Jfr t.ex. Riksantikvarieämbetet, Arkeologiska uppdragsverksamheten (UV), *Remissvar på departementspromemorian Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen (Ds 2011:6)*, s. 11.

<sup>22</sup> A.a.s. 11.

<sup>23</sup> Se Rapport från Riksantikvarieämbetet - *Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi - Återrapportering av regeringsuppdrag*, s. 15 ff.

<sup>24</sup> Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:3 - *Arkeologi på uppdrag*, s. 19.



5.2.1 ”Inneboende” utmaningar

De faktorer som listats i avsnitt 5.1 ovan bör enligt vår uppfattning i huvudsak betraktas som ”inneboende”, eller ”ej påverkbara” omständigheter i det aktuella sammanhanget. Detta utvecklas nedan.

*Grundläggande krav på god vetenskaplig kvalitet:* Som utvecklats ovan är kravet på god vetenskaplig kvalitet avgörande för att uppdragsarkeologin ska vara meningsfull. Om uppdragsarkeologiska utredningar och undersökningar inte upprätthåller kravet på god vetenskaplig kvalitet, förfelas till stor del syftet med verksamheten. Krav på konkurrens kan därför inte tillåtas underminera den vetenskapliga kvaliteten.

*Svårdefinierbara krav på uppdragen:* Det är kravet på god vetenskaplig kvalitet och verksamhetens speciella karaktär som medför svårigheterna kring att definiera tydliga krav på uppdragen, åtminstone såvitt gäller slutundersökningarna. Vi kan därmed inte se att det finns nämnvärt utrymme för ökad transparens och tydlighet avseende kravspecifikationer och utvärderingsmodeller när det gäller just dessa uppdrag.

*Förhållandevis liten marknad och variationer i efterfrågan:* Som framgått ovan är marknaden för uppdragsarkeologi förhållandevis liten. Vidare varierar efterfrågan kraftigt från år till år och utifrån säsong och geografiskt. Uppdragsarkeologiska undersökningar existerar inte därför att det finns en kundefterfrågan, utan för att KmL ställer krav på en arkeologisk undersökning i de fall där undantag från portalparagrafens krav på bevarande av fornlämningar medges av länsstyrelsen. Utifrån KmL:s utgångspunkter, att kulturmiljön är en angelägenhet för alla och att tillstånd för ingrepp i en fornlämning endast får lämnas i undantagsfall, kan slutsatsen dras att det åtminstone vad gäller slutundersökningar i någon mån får betecknas som en icke önskvärd åtgärd varje gång ett beslut om uppdragsarkeologi fattas. Förarbetena till KmL klargör att varje ingrepp bör begränsas till minsta möjliga.<sup>25</sup> Det kan således sättas i fråga om tillväxt på marknaden överhuvudtaget kan anses önskvärd. Under alla förhållanden ser vi det som uteslutet att föreslå åtgärder för att stimulera efterfrågan på undersökningar eller åtgärder för en mer stabil efterfrågan, även om marknadstillväxt och stabilitet i efterfrågan skulle öka incitamenten för nyetableringar på marknaden. Även dessa faktorer måste således betraktas som icke påverkbara i det aktuella sammanhanget.

*”Upphandlingsmarknad”:* På grund av lagkraven som ger upphov till efterfrågan på marknaden och tjänsternas natur, torde det vara ofrånkomligt att marknaden kännetecknas av någon form av upphandlingskonkurrens där tjänster upphandlas i vissa oregelbundet förekommande intervall.<sup>26</sup>

5.2.2 Påverkbara faktorer

Marknaden för uppdragsarkeologi kännetecknas således av att viktiga parametrar är ”inneboende” (eller ”ej påverkbara”) faktorer. Det finns dock också viktiga påverkbara faktorer.

*Regelverket:* Enligt Kulturmiljöförordningen (1988:1188) 10 § får Riksantikvarieämbetet meddela föreskrifter om verkställigheten av KmL 2 kap., vilket

<sup>25</sup> Prop. 1987/88:104 s. 39.

<sup>26</sup> Även de förslag som tidigare förts fram om en annan inköpsmodell där den som utför arbetsföretag skulle vara den part som upphandlar tjänsterna skulle innebära en form av upphandlingskonkurrens i den mening vi använder begreppet.

också har gjorts. Regelverket och själva förfarandet för upphandling av uppdragsarkeologi är således påverkbart.

*Länsstyrelsernas agerande inför och vid valet av utförare:* En aspekt som hänger ihop med regelverket är länsstyrelsernas agerande vid val av utförare.

Riksantikvarieämbetet har för detta ändamål utfärdat både föreskrifter och en omfattande vägledning för tillämpning av KML 2 kap. 10-13 §§. Dessa regler och riktlinjer är styrande för länsstyrelsernas agerande, vilket innebär att detta är en påverkbar faktor.

*Organisationen av offentlig säljverksamhet inom uppdragsarkeologi:* En viktig konkurrensaspekt, inte minst när det gäller förtroendet för marknadens funktionsätt, är organisationen av offentlig säljverksamhet. Det kan exempelvis vara negativt ur konkurrenssynpunkt om det finns kopplingar mellan den offentliga beställarsidan och offentlig säljverksamhet, eller kopplingar mellan offentlig tillsyn och offentlig säljverksamhet. Även dessa aspekter är självfallet påverkbara faktorer.

*Agerandet/marknadsbeteendet i offentlig verksamhet inom uppdragsarkeologi:* Det finns många statliga och kommunala aktörer på marknaden. Utöver UV finns läns museer och kommunala museer. En påverkbar faktor är hur dessa aktörer agerar i konkurrensen med andra aktörer, exempelvis att offentliga aktörer inte tillämpar underprissättning och att dessa aktörer inte subventionerar konkurrensutsatt verksamhet med intäkter från andra verksamhetsgrenar.

## 6 UTVÄRDERING AV MARKNADEN

### 6.1 Utredningar och undersökningar om marknaden

Genom åren har ett stort antal utredningar och undersökningar gjorts på det uppdragsarkeologiska området. Nedan presenterar vi ett urval av undersökningar utförda under 2000-talet för att ge en bild av marknadens utveckling.

#### 6.1.1 Arkeologi på uppdrag – Riksdagens revisorers rapport 2002/03:3

Riksdagens revisorer granskade på eget initiativ uppdragsarkeologin under år 2002. Granskningen omfattade organisationen för uppdragsarkeologi, konkurrensvillkoren för uppdragsarkeologi och länsstyrelsernas val av undersökare samt Riksantikvarieämbetets verksamhet.

Riksdagens revisorer konstaterade att arkeologiska undersökningar till stor del är ett säsongsbetonat arbete. Själva fältarbetet är knutet till månaderna april–oktober/november.

Vad avser marknadens speciella efterfrågeförhållanden uttalas att "[u]tan kulturminneslagens skydd av fasta fornlämningar – och de avsteg som görs från skyddet då ingrepp tillåts – skulle den uppdragsarkeologiska verksamheten inte behövas. Verksamheten kan inte få en större omfattning än vad länsstyrelserna beslutar med stöd av lagen."

Av granskningen framgår vidare följande.

## HAMMARSKIÖLD & Co

- Under perioden 1996-2001 fattade länsstyrelserna årligen mellan 1 500 och 2 000 beslut i uppdragsarkeologiska ärenden. Nästan 80 % av alla uppdrag under perioden understeg en kostnad av ett prisbasbelopp, medan ca 2 % av alla uppdrag översteg 30 prisbasbelopp (dvs. den då gällande gränsen för anbudsförfarande).
- Även om endast 5 % av besluten avsåg uppdrag med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp, motsvarade dessa beslut mellan 75 % och 85 % av det totala uppdragsvärdet. De undersökningar som översteg 100 prisbasbelopp (ca 5-15 stycken årligen) svarade för mellan 50 % och 60 % av det totala uppdragsvärdet.
- Skåne län stod för den största andelen uppdrag under perioden med ca 40 % av det totala uppdragsvärdet i landet. Under perioden 2000-2001 stod Skåne för en tredjedel av värdet, ca 170 miljoner kronor av 500 miljoner kronor (inget annat län stod för mer än 62 miljoner kronor).
- Det fanns 36 undersökande organisationer som angivits som uppdragstagare i länsstyrelsernas beslut för 2001 (UV, 22 läns museer, 10 kommunala museer och 3 undersökare i enskild eller privat regi).
- Under perioden 1996-2001 hade UV en marknadsandel på 45 %, läns museerna 23 %, Malmö Kulturmiljö 26 %, övriga kommunala museer 3 % och undersökare i privat regi 3 %. Av uppdragen med en kostnad överstigande 10 prisbasbelopp hade UV tilldelats omkring 60 % av alla uppdrag och 13 % av uppdragen understigande 10 prisbasbelopp.
- Få undersökare kunde enligt granskningen konkurrera med UV avseende uppdrag med en kostnad överstigande 30 prisbasbelopp. Antalet privata undersökare hade ökat sedan anbudsförfarande infördes, men samtidigt tycktes deras marknadsandel ha minskat sedan 1999.

### 6.1.2 Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. - Statistik gällande 2005 - Riksantikvarieämbetet 2006:7

Riksantikvarieämbetet undersökte under år 2006 marknaden för uppdragsarkeologi, varvid bland annat följande konstaterades.

- Under perioden 2002-2005 fattades drygt 1000 beslut om uppdragsarkeologi per år.
- Skåne hade den klart största andelen beslut för respektive år, med drygt 200 beslut varje år (dvs. en femtedel av alla beslut).
- Den totala beräknade kostnaden för uppdragsarkeologi varierade kraftigt och var drygt 300 miljoner kronor för år 2002 respektive 2003 och knappt 200 miljoner kronor för vart och ett av åren 2004 och 2005.

- På lokal nivå hade Skåne län den överlägset största totala kostnaden för ett enskilt år med ca 130 miljoner kronor för år 2002, följt av Uppsala län med ca 111 miljoner kronor för år 2003.
- Fördelningen avseende uppdrag med en kostnad över 30 prisbasbelopp var; UV 15 stycken uppdrag, privata aktörer 7 stycken uppdrag (fördelat på två aktörer) och museer 6 stycken uppdrag.
- Det totala antalet aktörer på marknaden var 48 stycken för år 2002, 47 stycken för år 2003, 46 stycken för år 2004 och 46 stycken för år 2005.
- Fem privata undersökare hade en beräknad årlig omsättning på över 2 miljoner kronor under åren 2002–2005.
- Andelen undersökningar som föregåtts av anbudsförfarande var för perioden 2002-2005 ca 20 % för undersökningar över 30 prisbasbelopp, 0-10 % för undersökningar mellan 10 och 30 prisbasbelopp och ca 1 % för undersökningar under 10 prisbasbelopp.

### 6.1.3 Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi - Åtterrapporering av regeringsuppdrag - Riksantikvarieämbetet, 2012

Riksantikvarieämbetet gjorde en ny undersökning av marknaden under år 2012. Vid undersökningen framkom bland annat följande.

- En utvärdering gjordes av antalet uppdrag per aktör och år. År 2006 hade UV tilldelats 262 uppdrag, vilket hade minskat till 179 uppdrag år 2011. Samma siffror för museer var 882 stycken år 2006 och 491 stycken år 2011 samt för privata undersökare 147 stycken år 2006 och 404 stycken år 2011.
- År 2006 hade åtta privata aktörer, 31 museer och sex UV-enheter tilldelats uppdrag. Samma siffror för år 2011 var 17 privata aktörer, 27 museer och fyra UV-enheter.
- År 2006 var de beslutade kostnaderna fördelade på privata aktörer (13 %), museer (50 %) och UV (37 %). Samma siffror för år 2011 var privata aktörer (23 %), museer (42 %) och UV (35 %). Det kan noteras att andelarna för museer och UV varierar kraftigt under perioden, medan de privata aktörerna hade en relativt stadig uppgång, med endast en marginell minskning år 2011 i jämförelse med föregående år.
- År 2006 var det totala antalet beslutet 1302 stycken, en siffra som hade minskat till 1075 stycken år 2011.
- Den totala kostnaden varierade kraftigt under perioden. År 2006 var den totala kostnaden ca 228 miljoner kronor och år 2011 var den totala kostnaden ca 327 miljoner kronor. Den lägsta siffran under perioden var ca 195 miljoner kronor för år 2008 och den högsta ca 398 miljoner kronor för år 2010.
- På lokal nivå hade Östergötlands län den överlägset största totala kostnaden för ett enskilt år med ca 170 miljoner kronor för år 2010, följt av Blekinge län med ca 75 miljoner kronor för år 2011. De tre storstadsregionerna, Västra

Götaland, Skåne och Stockholm hade en jämn kostnad kring ca 30 miljoner kronor per år under större delen av perioden 2006-2011.

- Vilken typ av undersökare som får uppdrag varierar från län till län. År 2011 gick t.ex. nästan 100 % av undersökningarna i Västmanlands län till privata aktörer, medan museer hade en liknande andel i Gotlands län. I rapporten konstateras att 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 [...]. I de flesta län har en förskjutning skett från en eller ett fåtal dominerande aktörer till ett flertal mer eller mindre jämnstora undersökare”.<sup>27</sup>
- Det totala antalet undersökare var mellan 45 och 50 stycken under perioden 2006-2011.
- Den överlägset största andelen beslut avsåg kostnadsintervallet 0-5 prisbasbelopp. Under 2006-2011 togs ca 700-800 sådana beslut årligen, medan det sällan fattades mer än 100 stycken beslut i någon av de andra granskade kategorierna (5-10 prisbasbelopp, 10-20 prisbasbelopp och över 20 prisbasbelopp).
- Under perioden 2003-2011 skedde en minskning i antalet årliga beslut om undersökningar över 20 prisbasbelopp. År 2003 togs drygt 60 stycken sådana beslut, medan samma siffra år 2011 var knappt 30 stycken. Rapporten nämner att detta, tillsammans med en motsvarande ökning av medelstora uppdrag (10-20 prisbasbelopp), kan ”vara ett uttryck för en vilja att hålla nere kostnaderna för att på så sätt undgå ett anbudsförfarande”.<sup>28</sup> I sammanhanget noteras att beloppsgränsen för anbudsförfarande sänktes från 30 till 20 prisbasbelopp år 2008, samma år som minskningen skedde.
- Andelen större uppdrag som konkurrensutsatts genom anbudsförfaranden ökade under perioden 2006-2011. År 2006, för uppdrag överstigande 30 prisbasbelopp, skedde direktval i 20 fall och anbudsförfarande i 14 fall. Samma siffror för 2007 var 22 direktval och 10 anbudsförfaranden. År 2008 sänktes beloppsgränsen från 30 till 20 prisbasbelopp. För uppdrag överstigande 20 prisbasbelopp var andelarna sex direktval och 21 anbudsförfaranden för år 2008, fem direktval och 25 anbudsförfaranden för år 2009, tre direktval och 37 anbudsförfaranden för år 2010 och två direktval och 23 anbudsförfaranden för år 2011.
- Antalet inlämnade intresseanmälningar per län har ökat påtagligt, från mellan tre och åtta per län år 2008 till mellan fyra och 16 per län år 2011. I rapporten tolkas ökningen som 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 läns museer som bedriver uppdragsarkeologi har minskat”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Riksantikvarieämbetet 2012, s. 53.

<sup>28</sup> A.a.s. 19 f.

<sup>29</sup> A.a.s. 46.



6.1.4 Enkätundersökning inom Riksantikvarieämbetets överinseendeprojekt "Överinseende – Konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin", 2014

För närvarande pågår ett överinseendeprojekt inom Riksantikvarieämbetet ("Överinseende – Konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin"). Ett led i projektet är en enkätundersökning angående marknaden för uppdragsarkeologi. Vi har tagit del av vissa preliminära resultat, vars huvudpunkter kortfattat presenteras nedan.

- Antal undersökare: Under 2012-13 har 58 undersökare varit verksamma i landet (dvs. tilldelats uppdrag). Siffran behöver inte motsvara det totala antalet aktörer på marknaden. För respektive län varierar siffran aktiva undersökare mellan två och 13, vanligtvis är mellan tre och sex undersökare verksamma inom ett län.
- Typ av undersökare: Vissa undersökare är förhållandevis stora aktörer som tar uppdrag/genomför undersökningar över stora delar av landet. Andra undersökare är mindre företag/institutioner med verksamhet enbart inom ett län eller inom en del av ett län. Vidare finns det undersökare som har specialkompetens och enbart utför en viss typ av undersökningar, till exempel marinarkeologi.
- Mångfald av aktörer/konkurrens: Vissa länsstyrelser anser att det finns för många aktörer i förhållande till marknads storlek. Andra menar att det trots förekomsten av ett antal verksamma undersökare ändå kan finnas konkurrensproblem. Exempel på sådana problem anges vara att det bara är ett fåtal av aktörerna som kan utföra större undersökningar eller att kostnaden för att lämna anbud kan avskräcka vissa aktörer. Upplevda problem kan alltså vara, å ena sidan, att det finns för många undersökare och, å andra sidan, att det tvärtom finns för få undersökare.
- Ungefär 86 % av länsstyrelserna svarade att de upplever att det i deras län finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin. Flera länsstyrelser anser dock att konkurrens inte bidrar till höjd kvalitet samt menar att det finns problem med prispress. Det finns också farhågor om att konkurrens och prispress skulle missgynna vetenskaplighet. Andra menar att systemet inverkat positivt på kvaliteten.
- När det gäller "effektiv konkurrens" ifrågasätter många att det skulle finnas effektiv konkurrens inom den uppdragsarkeologiska marknaden. Motiveringar som lyfts fram är exempelvis att man anser systemet i sig alltför tids-/arbetskrävande för alla parter och att marknaden är för liten. En del länsstyrelser anser att det finns mera effektiv konkurrens för större uppdrag än för mindre.
- Vetenskaplig kvalitet: 90 % av länsstyrelserna har svarat att de generellt upplever att systemet möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet. Dock är vetenskaplig kvalitet det som flest anser vara svårast att bedöma när de rankat bedömningskriterierna i svårighetsgrad. Även kostnadsberäkning och för anbudsförfarandenas del ambitionsnivå anges som svårare än de övriga kriterierna.

- Direktval: 95 % av länsstyrelserna anger att de är positiva till direktvalssystemet. I de kritiska kommentarerna angående direktvalssystemet lyfts exempelvis fram att balansen mellan att främja mångfald men samtidigt inte riskera den lokala aktören kan vara besvärlig, att man anser att byråkratin som krävs även för mycket små undersökningar gör det svårt för systemet att bli kostnadseffektivt samt funderingar kring hur rättssäkert direktvalssystemet egentligen är.
- Anbudsförfarande: 29 % av länsstyrelserna anger att de är positiva till anbudsförfarande (vidare anser 14 % att det ”fungerar bra, men”, 38 % att det ”fungerar mindre bra” och 9,5 % att det ”fungerar dåligt”). I de kritiska kommentarerna angående anbudsförfarandet lyfts farhågor om prispress, missgynnande av kvalitet och vetenskaplighet, ifrågasättande om all handläggningstid gör det möjligt att nå kostnadseffektivitet, att systemet är tidskrävande (vilket missgynnar exploitörerna), att det ställer höga krav på länsstyrelserna både avseende arbetstid och kompetens, att det är svårt att bedöma och värdera, att det omöjliggör dialog med uppdragstagarna samt att man anser att ekonomi går före kvalitet.

### 6.1.5 Slutsatser

Vissa preliminära slutsatser kan dras av ovanstående undersökningar.

- *Mångfald av undersökare*: Det totala antalet undersökare har ökat under 2000-talet. År 2001 var det totala antalet 36 stycken, en siffra som hade stigit till 58 stycken år 2012 (även om siffran 58 stycken är behäftad med viss osäkerhet enligt vad som beskrivits ovan). Andelen privata undersökare hade också ökat under perioden, från tre år 2001 till sjutton år 2011. Ökningen av intresseanmälningar från mellan tre och åtta per län år 2008 till mellan fyra och 16 per län år 2011 pekar också på att mångfalden har ökat i respektive län. Vidare har de privata undersökarnas andel av marknaden successivt ökat under 2000-talet.
- *Effektiv konkurrens*: Som Riksantikvarieämbetet noterar i sin rapport från 2012 synes konkurrensen inom länen ha ökat, och som nämnts ovan har de privata undersökarna successivt ökat sin andel av marknaden. Den ökade andelen anbudsförfaranden vad gäller de större undersökningarna är också positivt ur ett konkurrensperspektiv.

## 6.2 **Betydelsefulla åtgärder som vidtagits eller beslutats på senare tid**

Under de senaste åren har konkurrensfrämjande åtgärder vidtagits eller beslutats som kan förväntas ha positiv inverkan på marknaden för uppdragsarkeologi.

### 6.2.1 Riksantikvarieämbetets åtgärder, föreskrifter och vägledningar

Riksantikvarieämbetet gjorde sin senaste större översyn av föreskrifterna år 2008, vilket bland annat ledde till att beloppsgränsen för när anbudsförfarande ska vara huvudregeln sänktes från 30 till 20 prisbasbelopp. Som visats ovan fick detta till effekt att andelen anbudsförfaranden ökade.

För närvarande pågår ett arbete inom Riksantikvarieämbetet för att förtydliga och förenkla föreskrifterna. Från ett konkurrensperspektiv är detta positivt, eftersom förutsägbarhet och transparens för nya och etablerade aktörer angående konkurrensparametrarna är en viktig faktor för förutsättningarna för effektiv konkurrens.

### 6.2.2 Avskiljandet av UV från Riksantikvarieämbetet

I juni 2013 fattade regeringen beslut om att skilja UV från Riksantikvarieämbetet.<sup>30</sup> Från och med den 1 januari 2015 kommer verksamheten i stället att vara placerad inom myndigheten Statens Historiska Museer. I den bakomliggande propositionen uttalas att Riksantikvarieämbetet som ansvarig myndighet för och med överinseende över uppdragsarkeologin inte samtidigt bör vara en aktör på den uppdragsarkeologiska marknaden.<sup>31</sup>

Att avskilja UV från Riksantikvarieämbetet framstår enligt vår mening som välgrundat ur ett konkurrensperspektiv. Att en marknadsaktör även har rollen av tillsynsmyndighet kan vara förtroendeskadligt. Beslutet att avskilja UV från Riksantikvarieämbetet kan därmed förväntas ge positiva signaler till marknaden och stärka förtroendet för marknads funktionssätt. Förtroendet för marknads funktionssätt är en viktig faktor för förutsättningarna för inträde och expansion.

### 6.2.3 Konkurrenslagens regler om offentlig säljverksamhet

Sedan den 1 januari 2010 finns det regler mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579) 3 kap. 27-32 §§. Reglerna innebär i korthet att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en säljverksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Om Konkurrensverket väljer att inte väcka talan, kan ett berört konkurrerande företag göra det. Det krävs inte att den offentlige aktören t.ex. innehar en dominerande ställning på marknaden. Exempel på förfaranden som avses i bestämmelserna är underprissättning, diskriminering, vägran att lämna tillträde till viss infrastruktur och korssubventionering (dvs. exempelvis att överföra resurser från en skyddad verksamhetsgren till en konkurrensutsatt verksamhetsgren).

De aktörer som påverkas av reglerna om offentlig säljverksamhet vad gäller den uppdragsarkeologiska marknaden är i första hand UV och de museer som bedriver uppdragsarkeologisk verksamhet. Reglerna innebär att offentliga aktörer måste beakta principer om sund konkurrens bland annat vid prissättning. Åtgärden kan antas stärka nya och existerande aktörers förtroende för marknads funktionssätt, och är därför en positiv åtgärd ur ett konkurrensperspektiv.

<sup>30</sup> Regeringsbeslut Ku2013/1444/KA.

<sup>31</sup> Prop. 2012/13:96 s. 66.



### 6.3 Slutsatser

Mot bakgrund av regeringens uttalanden, såsom dessa måste förstås utifrån kontexten och de inneboende utmaningar som kännetecknar marknaden för uppdragsarkeologi, kan vi inte dra slutsatsen att regeringens intentioner inte är uppfyllda. De begrepp som används för att beskriva regeringens intentioner är inte mätbara enligt någon objektiv måttstock och vi har inte kunnat fastställa exakt i vilken grad målen är uppfyllda, dvs. exempelvis graden av effektiv konkurrens på marknaden. Vad vi däremot har kunnat konkludera är att det – med hänsyn taget till regleringens syften – inte föreligger ”systemfel” som måste åtgärdas för att möjliggöra sund och effektiv konkurrens.

Det finns dock ingen anledning att av det skälet avstå från att analysera om åtgärder kan vidtas för att ytterligare stärka konkurrensförutsättningar, effektivitet och mångfald, inom ramen för de övergripande kraven på god vetenskaplig kvalitet. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7 nedan.

## 7 TÄNKBARA ÅTGÄRDER FÖR ATT YTTERLIGARE STÄRKA FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR EFFEKTIV KONKURRENS

### 7.1 Marknadsstruktur

Som redovisats ovan kan det inverka negativt på konkurrensen och dess effektivitet om ett företag har en dominerande ställning på marknaden, eller om en aktör har konkurrens fördelar som kan skada marknadsförtroende för marknadsfunktionssätt.

På marknaden för uppdragsarkeologi är det främst UV som är av intresse vid en bedömning av om någon aktör innehar en dominerande ställning. Av den data vi tagit del av, och som redovisats i avsnitt 6.1 ovan, framgår att UV:s andel av den totala marknaden varierar kraftigt år från år. Eftersom den aktuella marknaden är en s.k. upphandlingsmarknad är detta förhållande inte anmärkningsvärt, men illustrerar samtidigt att marknadsandelar inte är något bra mått på marknadsstyrka på marknaden för uppdragsarkeologi. Utifrån marknads och UV:s utveckling under de senaste 15 åren och marknadsfunktionssätt har vi svårt att se att UV är i en position som gör det möjligt att vid prissättning och i marknadsbeteendet i övrigt agera oberoende av konkurrenter och kunder. Mot denna bakgrund är det enligt vår mening svårt att se att någon aktör på marknaden för uppdragsarkeologi har sådan marknadsmakt som krävs för att dominans ska kunna anses föreligga i konkurrensrättslig mening.

Som har framhållits ovan ser vi dock avskiljandet av UV från Riksantikvarieämbetet som välgrundat ur ett konkurrensperspektiv. Vi kan dock inte se att det finns grund för att föreslå ytterligare *strukturella* åtgärder såsom avyttring/avknoppning av delar av verksamheten (eller enheter) eller bolagisering. Det konkurrensproblem vi identifierat är att uppdragsarkeologi sker inom en myndighet som har ett tillsynsansvar. Det problemet ser vi som åtgärdat genom ett avskiljande enligt vad som redan beslutats.

### 7.2 Inträdeshinder – incitament för inträde

Det finns inneboende utmaningar när det gäller incitamenten för inträde, framför allt kopplat till marknads relativa litenhet, de osäkra tillväxtutsikterna och de kraftiga efterfrågevariationerna på marknaden. Dessa omständigheter, vilka vi betraktar som ”inneboende” och icke påverkbara, är av sådan karaktär att det finns gränser för hur mycket konkurrens och mångfald som realistiskt sett kan förväntas.

### 7.2.1 Tekniska fördelar eller kostnader för inträde?

Faktorer som potentiellt skulle kunna stärka konkurrensen är undanröjande av inträdeshinder i form av tekniska eller andra fördelar för etablerade aktörer, t.ex. UV, i form av verktyg, databaser, informationsresurser eller liknande. Om sådana fördelar existerar, kan inträdeshindren bli lägre genom reglering kring icke-diskriminerande tillgång till sådana resurser för övriga aktörer. Vi har i sammanhanget undersökt om verktyget Intrasis skulle kunna vara en sådan fördel. Vi har dock kunnat konstatera att Intrasis inte är ett i sammanhanget avgörande hjälpmedel och att kostnaderna för tillgång till systemet är högst begränsade. Vi föreslår därför inga åtgärder kopplade till Intrasis. Vi har inte heller funnit några andra tekniska eller andra fördelar för UV av sådan karaktär som skulle kunna motivera regleringsförslag eller förslag i form av att vissa resurser ska kvarstå hos Riksantikvarieämbete efter avskiljandet av UV.

Vi har vidare förstått att ett inträde på marknaden inte är förenat med stora investeringar eller andra stora icke-återvinningsbara kostnader. Exempelvis har vi upplysts om att maskiner, mätutrustning m.m. som används i verksamheten finns att tillgå genom hyra på marknaden eller genom underkonsulter.

### 7.2.2 Tydligare och mer förutsägbart regelverk angående konkurrensparametrarna?

Nuvarande föreskrifter om länsstyrelsernas urvalsprocess lämnar utrymme för olika tillvägagångssätt, vilket delvis kan sägas motverka förutsägbarhet. Föreskrifterna innehåller t.ex. inte bestämmelser om att kriterierna för urval ska viktas, vilket kan motverka tydlighet kring konkurrensparametrarna. Enligt regelverket ska de undersökningsplaner som uppfyller kraven och som förväntas resultera i en undersökning av god kvalitet genomgå en prisjämförelse där den mest "kostnadseffektiva" undersökningsplanen ska antas. Med kostnadseffektivitet avses god kvalitet till rimlig kostnad, vilket i föreskrifterna beskrivs som att kostnaden ska vara varken högre eller lägre än vad som kan motiveras utifrån förfrågningsunderlaget.

Vår uppfattning är att detta mer öppna förhållningssätt förefaller vara välgrundat såvitt gäller upphandlingar av de uppdrag där kravet på vetenskaplig kvalitet är särskilt framträdande. I praktiken har vi förstått att detta främst gäller slutundersökningar, men inte i lika hög grad utredningar och förundersökningar.

Vi ser därför att det bör finnas utrymme för att överväga en uppstramning och förändring vad gäller regelverket avseende krav och utvärderingskriterier (inklusive om viktning av kriterier) såvitt gäller förundersökningar.<sup>32</sup> Vid en översyn av urvalssystemet för förundersökningar bör övervägas att införa regler för länsstyrelserna med fokus på objektiva krav och objektiva (samt mätbara) utvärderingsparametrar. Detta skulle enligt vår mening kunna bidra till ökad transparens och förutsägbarhet, och därmed till ett ökat förtroende för marknaden och tydlighet kring konkurrensparametrarna.

Vår slutsats är dock, som nämnts ovan, att det nuvarande urvalssystemet framstår som välavvägt utifrån regleringens syften avseende slutundersökningar.

Vi ser inte heller att det finns grund för att föreslå en omreglering som skulle innebära att LOU blir tillämplig på upphandling av uppdragsarkeologi, vilket har diskuterats i

---

<sup>32</sup> Vi har förstått att arkeologiska utredningar ofta har så lågt värde att dessa normalt sett ändå blir föremål för direktval.

olika sammanhang.<sup>33</sup> Vår uppfattning är att en sådan genomgripande förändring av inköpsmodellen på den aktuella marknaden skulle vara olämplig för många av uppdragen. Dessutom skulle en sådan förändring enligt vår uppfattning medföra en ”tvångströja” som motverkar möjligheterna att ytterligare förbättra konkurrensförutsättningarna med marknadsanpassade förslag. Marknaden har många särdrag och lämpar sig enligt vår mening inte för standardiserade lösningar.

### 7.2.3 Tydligare och mer förutsägbart regelverk angående undersökarens lämplighet?

Den undersökare som länsstyrelsen väljer för ett uppdrag ska enligt 7 § föreskrifterna vara lämplig med hänsyn till bl.a. organisation, ekonomi, erfarenhet och måluppfyllelse av tidigare undersökningar. Bestämmelsen har sin grund i KmF 7 § andra stycket, som stadgar att länsstyrelsen ska förvissa sig om att den som utför en arkeologisk undersökning har tillräcklig kunskap för att utföra undersökningen på ett tillfredsställande sätt.

I Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av KmL 2 kap. 10-13 §§, utvecklas kriterierna avseende undersökarens lämplighet. I vägledningen sägs bl.a. att det är en förutsättning för att undersökaren ska komma ifråga för att utföra undersökningar att organisationen är *stabil och varaktig*.<sup>34</sup> I vägledningen utvecklas därefter en del krav på själva organisationen.

Vi föreslår att regelverket ses över i syfte att underlätta för nystartade företag. Detta kan exempelvis göras genom att regelverket tydliggör hur nya aktörer kan visa att kraven är uppfyllda när organisationen inte kan visa på en historik. Det kan t.ex. handla om att nystartade företag beskriver sina rutiner och erfarenheter i anbudet, och styrker dessa uppgifter på lämpligt sätt. Det bör noteras att en sådan översyn och förändring inte behöver innebära att länsstyrelsen gör avkall på kvaliteten som sådan.

Vi har också utvärderat andra åtgärder för att sänka trösklar till marknaden. En sådan åtgärd är krav på certifiering av uppdragstagare. Ett sådant krav skulle visserligen i teorin kunna tänkas ge legitimitet till nystartade företag och underlätta länsstyrelsernas upphandlingsprocesser. Vi har dock inte vid vår genomgång noterat att just detta uppfattas som ett problem på marknaden, eller ett inträdeshinder. Vidare kan krav på certifiering också upplevas som både en möjlighet och ett hinder för marknadsinträde. Det noteras också att uppdragsarkeologi innefattar en mängd olika typer av uppdrag med olika lämplighetskrav, vilket skulle minska värdet av ett certifieringssystem med en mer generell inriktning på kompetenskraven.

---

<sup>33</sup> Se t.ex. Ds 2011:6, *Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen*.

<sup>34</sup> Se vägledningen s. 66.

## **Bilaga 2**

### **Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna**

*Riksantikvarieämbetet*

# Sammanställning av enkätundersökningen ställd till länsstyrelserna

## Bakgrund

Enkäten skickades ut till samtliga 21 länsstyrelser via Kulturmiljöforum 2014-04-30..  
Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten.

### Följande 20 frågor (med tillkommande underfrågor) ställdes i enkäten:

- Fråga 1: Har ni på er länsstyrelse ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten?
- Fråga 2: Vilka undersökare har varit verksamma i ert län under perioden 2012–2013?
- Fråga 3: Upplever ni att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i ert län?
- Fråga 4: Upplever ni generellt att systemet möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet?
- Fråga 5: Har ni i ert län 2012–2013 efterfrågat sammanhängande/samarbete mellan två olika undersökare vid direktval?
- Fråga 6: I hur många fall har undersökare i en direktvalssituation självmant valt att gå samman inför undersökningar i ert län 2012–2013 (dvs utan att länsstyrelsen efterfrågat det)?
- Fråga 7: Hur ofta händer det att undersökningsplanen omförhandlas vid direktval (med samma undersökare)?
- Fråga 8: Vad är din generella bild (som handläggare) av hur direktvalssystemet fungerar?
- Fråga 9: När ni ger direktval under 5 pbb eller efter exploatörens begäran: hur många undersökare väljer ni vanligen mellan då?
- Fråga 10: Hur enkelt eller svårt är följande i en direktvalssituation? Gradera på en femgradig skala från 1 (enkelt) till 5 (mycket komplicerat): Bedöma och formulera

undersökningens omfattning, bedöma och formulera undersökningens inriktning, formulera "skall"-satser, prövning och bedömning av vetenskapligt god kvalitet samt prövning och bedömning av kostnadsberäkning.

- Fråga 11: Vad styr valet av undersökare vid direktval?
- Fråga 12: Finns det några problem eller svårigheter i direktvalssituationen – generella eller konkreta – som ni vill lyfta fram?
- Fråga 13: Vad är din generella bild (som handläggare) av hur anbudsfordran/systemet fungerar?
- Fråga 14: Hur enkelt eller svårt är följande i en anbudssituation? Gradera på en femgradig skala från 1 (enkelt) till 5 (mycket komplicerat): Bedöma och formulera undersökningens omfattning, bedöma och formulera undersökningens inriktning, bedöma och formulera undersökningens ambitionsnivå, formulera "skall"-satser, prövning och bedömning av vetenskapligt god kvalitet samt prövning och bedömning av kostnadsberäkning.
- Fråga 15: Finns det några problem eller svårigheter i anbudssituationen – generella eller konkreta – som ni vill lyfta fram?
- Fråga 16: Upplever ni generellt att uppdragsarkeologiska undersökningar sker till en kostnad som inte är högre än motiverat alternativt en kostnad som är högre än motiverat?
- Fråga 17: Hur ofta händer det att undersökningsplanen förändras och utvidgas under pågående ärende/projekt/undersökning? Markera det som ligger närmast.
- Fråga 18: Ser ni något hinder för effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?
- Fråga 19: Av 7§ konkurrensförordningen (2008:604) följer att länsstyrelsen ska i länet verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Enligt samma paragraf, punkt 6 följer att länsstyrelsen ska verka för att konkurrensaspekter beaktas hos länsstyrelsen och i regionala och lokala organ. Har ni något exempel på hur ni i ert län verkat för hur konkurrensaspekter beaktas inom uppdragsarkeologin?
- Fråga 20: Upplever ni en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?

## Länsstyrelsernas enkätsvar

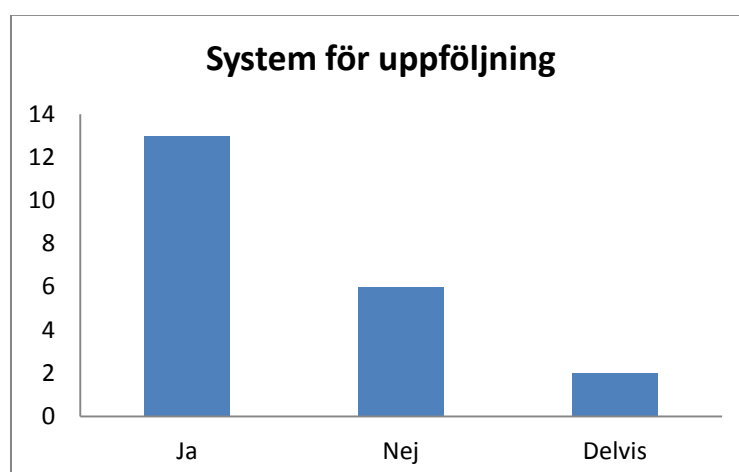
### Fråga 1: Har ni på er länsstyrelse ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten?

För de länsstyrelser som svarade *Ja* på denna fråga ställdes ytterligare följdfrågor:

- Vilket format har systemet och vilka uppgifter registreras?
- Hur många beslut om arkeologiska undersökningar fattades i ert län under 2012 fördelat i följande kostnadsintervall (0–5pbb, 5–20pbb, mer än 20pbb)?
- Hur många beslut om arkeologiska undersökningar fattades i ert län under 2013 fördelat i följande kostnadsintervall (0–5pbb, 5–20pbb, mer än 20pbb)?

### Har ni på er länsstyrelse ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten?

På frågan om man har ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten svarade tretton stycken länsstyrelser (62%) att de har ett sådant system. Två länsstyrelser svarade nej, med tillägget att man delvis har det men inte fullständigt. Sex stycken länsstyrelser svarade nej.



Figur 1: Har ni på er länsstyrelse ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten?

### **Vilket format har systemet och vilka uppgifter registreras?**

De system som man angett som verktyg för uppföljning är Platina (1st), Excel (7st), Access (2st), GisArcMap (1st) samt "en enkel lista" (1st). Det går inte att utifrån enkätsvaren utläsa något mönster när det gäller antal undersökningar kontra valt verktyg för uppföljning. Ett större antal undersökningar har alltså inget synligt samband med hur tekniskt avancerat verktyg man valt för uppföljning. Vilka uppgifter som registreras varierar. En länsstyrelse anger att uppföljningen består i påminnelser i Platina, andra att man för in ett varierande antal uppgifter i Excel, Access eller ArcGis. Antalet uppgifter, samt vilka, som förs in varierar således.

### **Hur många beslut om arkeologiska undersökningar fattades i ert län under 2012 respektive 2013 fördelat i följande kostnadsintervall (0–5pbb, 5–20pbb, mer än 20pbb)?**

Av de länsstyrelser som angett siffror för antal undersökningar av olika typer och i tre olika intervall har endast åtta (8) län haft undersökningar som övergått gränsen 20pbb åren 2012–2013.

### **Diskussion samtliga frågor**

Kring 60% av länsstyrelserna anger att de har ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten. Typen av system, vilka uppgifter som registreras samt användning av systemet varierar kraftigt. Excel är det vanligaste verktyget, men även Access, Platina och ArcGis används. Både vilken data man väljer att föra in och vilket verktyg man använder medför olika möjligheter för bearbetning och uppföljning. De kvalitativa skillnaderna kan vara stora liksom hur de införda uppgifterna kan användas. Här avses alltså inte någon kvalitativ bedömning.

I den utvärdering som gjordes år 2012 av de nya föreskrifternas införande genomfördes en enkät där nio länsstyrelser (42,8%) angav att de hade en databas som verktyg för att kontrollera kostnaderna medan tolv länsstyrelser (57%) angav att de saknade ett sådant verktyg (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi. Åtterrapporering av regeringsuppdrag 2012, s. 32*).

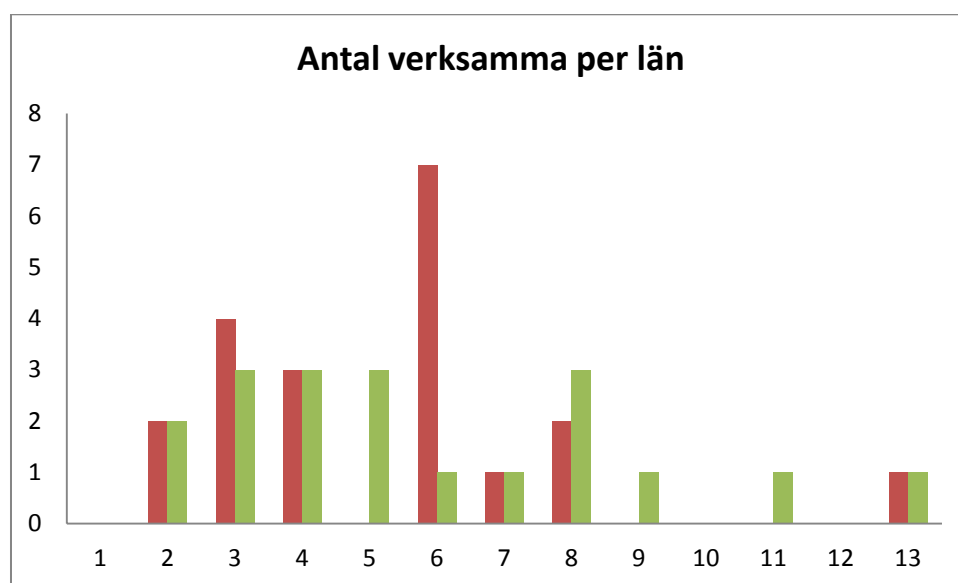
I den enkätundersökning som nu genomförts inom projektet *Överinseende inriktat på konkurrens och effektivitet inom uppdragsarkeologin*, angav sammanlagt åtta (38,1%) länsstyrelser att de saknade eller delvis saknade ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten.



Intrycket är alltså att fler länsstyrelser idag har ett system för uppföljning av de uppdragsarkeologiska besluten. Utifrån statistikjämförelserna går det dock inte att utläsa om det skett någon kvalitativ förändring.

## Fråga 2: Vilka undersökare har varit verksamma i ert län under perioden 2012–2013?

Antalet verksamma undersökare varierar stort mellan länen, från två stycken i några län till tretton stycken i det län som har flest verksamma undersökare.



Figur 2: Antal verksamma per län som det fördelade sig 2012 (rött) respektive 2013 (grönt).

Enligt länsstyrelsernas enkätsvar har sammanlagt 58 stycken undersökare varit verksamma i landet under 2012 och 2013. Siffran behöver inte motsvara det totala antalet aktörer på den uppdragsarkeologiska marknaden.

Antalet verksamma undersökare varierar stort mellan länen, från 2 stycken i några län till 13 stycken i länet med flest verksamma undersökare. Vanligast är att antalet verksamma aktörer inom ett län är mellan 3–6 stycken. Antalet verksamma aktörer varierar ofta mellan de två åren även inom ett och samma län.

Det finns stora skillnader när det gäller de uppdragsarkeologiska aktörernas storlek och geografiska verksamhetsområde. En del av de uppdragsarkeologiska aktörerna/grävande institutionerna opererar över stora delar av landet, andra enbart i ett län eller inom en del av ett län. Några arbetar enbart med en viss typ av undersökningar, exempelvis marinarkeologiska undersökningar. Ett stort antal uppdragsarkeologiska aktörer behöver därför inte innebära att det i varje enskilt fall finns en mångfald av undersökare.

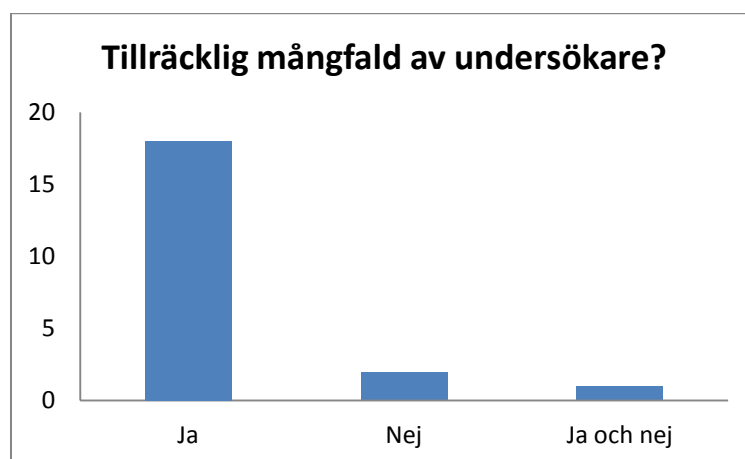
**Samtliga undersökare som länsstyrelserna i sina enkätsvar angett som verksamma under 2012 och 2013:**

1. AquaArkeologen
2. Angaria
3. Arc Montana
4. Arendus
5. ArkeoDok
6. Arkeologacentrum i Skandinavien AB
7. Arkeologikonsult AB
8. Arkeologigruppen i Örebro AB
9. Arkeologhuset i Stockholm AB
10. Blekinge läns museum
11. Bohusläns museum
12. CHAB
13. CMB Uppdragsarkeologi AB
14. Dalarnas museum
15. Eldrun arkeologi & landskap
16. Firma Smidartun
17. Gotlands museum
18. Göteborgs stadsmuseum
19. Jamtli/Jämtlands läns museum
20. Jönköpings läns museum
21. Kalmar läns museum
22. Knaton AB
23. Kraka Kulturmiljö
24. Kula HB
25. Kulturen
26. Kulturmark Sune Jönsson
27. Kulturmiljö Halland

28. Landskapsarkeologerna
29. LK-konsult
30. Lunds universitet
31. Läns museet Gävleborg
32. Lödöse museum
33. Murberget
34. Norrbottens museum
35. Rio Kulturkooperativ
36. Sigtuna museum
37. Silvermuseet
38. Skellefteå museum
39. Skogsstyrelsen
40. Skånearkeologi
41. Societas Archaeologica Upsaliensis
42. Smålands museum/Kulturparken Småland
43. Statens maritima museer
44. Stigfinnaren
45. Stiftelsen Kulturmiljövård
46. Stockholms läns museum
47. Stockholms stadsmuseum
48. Stoneslab
49. Sydsvensk arkeologi AB
50. Sörmlands museum
51. Upplandsmuseet
52. UV (samtliga kontor inkl GAL)
53. Värmlands museum
54. Västerbottens museum
55. Västergötlands museum
56. Wallin Kulturlandskap & Arkeologi
57. Östergötlands museum
58. Österlenarkeologi

### Fråga 3: Upplever ni att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i ert län?

Arton stycken länsstyrelser, ungefär 86% av länsstyrelserna, svarade att de anser att de upplever att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i deras län. Två länsstyrelser svarar nej och en länsstyrelse svarar både ja och nej.



Figur 3: Upplever ni att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i ert län?

En del anger att de anser att det finns för många aktörer i förhållande till marknadens storlek. Andra påpekar att det trots ett antal verksamma undersökare ändå kan finnas konkurrensproblem, till exempel genom att det kanske bara är ett fåtal undersökare som kan utföra större undersökningar eller att kostnaden för att lämna anbud avskräcker en del aktörer. Vidare finns det många undersökare som bara bedriver en viss typ av undersökningar och således bara konkurrerar inom en viss avgränsad del av den arkeologiska marknaden. Det kan vara utifrån en viss metod (exempelvis marinarkeologi eller stadsarkeologi), utifrån en undersökningstyp (exempelvis bara utredningar eller mindre undersökningar), eller en viss region (exempelvis inom ett visst avgränsat geografiskt område).

Två länsstyrelser påpekar att det kan vara svårt att hitta undersökare för större förundersökningar och slutundersökningar i deras län. I en del län arbetar de aktörer som skickat in intresseanmälningar bara i delar av länet. Detta medför att det ibland är svårt att få arkeologiska undersökningar genomförda inom de uppsatta tidsramarna.

Flera länsstyrelser som svarat att de anser att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer i länet ifrågasätter att det finns effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin. Skälen som förs fram är bland annat att processen är alltför tidskrävande (och därmed resurskrävande) samt att marknaden är för liten. En del länsstyrelser menar att konkurrensen är mera effektiv när det gäller större uppdrag än mindre. Denna uppfattning framkommer också i andra delar av enkätundersökningen.

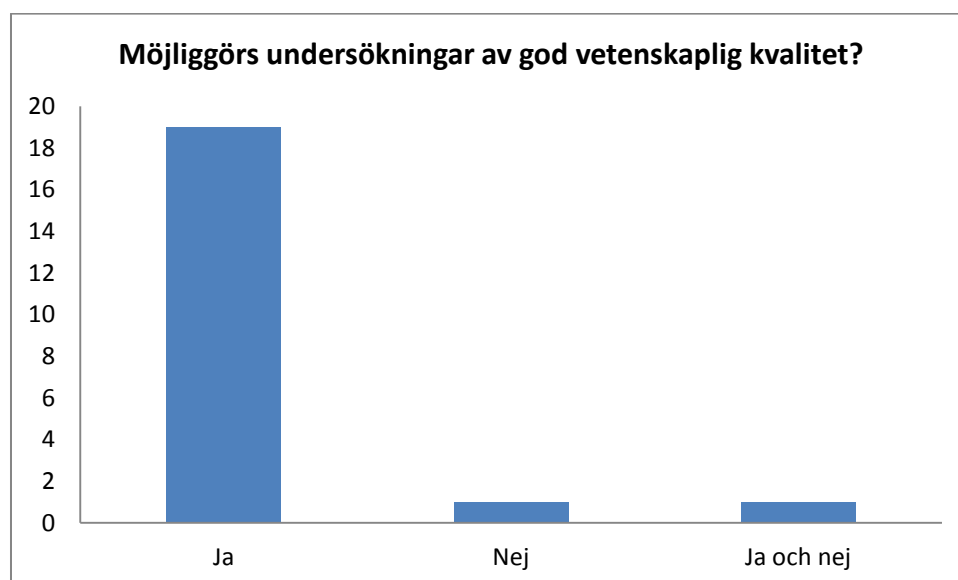
Flera länsstyrelser ifrågasätter att konkurrens skulle bidra till höjd kvalitet. Flera tror snarare att det finns problem med prispress, även om det också finns länsstyrelser som menar att systemet som sådant inverkat positivt på kvaliteten. Detta framgår också i andra delar av enkätundersökningen.

Motiveringarna som givits av de länsstyrelser som svarat *Nej* på frågan om de upplever att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i deras län innefattar t ex att flera av de uppdragsarkeologiska aktörer som anmält intresse bara kan ta en viss typ av undersökning, till exempel utredningar och små undersökningar. En del länsstyrelser lyfter fram situationer där aktörer som anmält intresse gått samman så att det i realiteten kanske bara blir konkurrens mellan två anbud. En del länsstyrelser påpekar att det kan saknas kunskap om den regionala bilden hos en del aktörer som lämnat intresseanmälningar.

I den utvärdering som år 2012 gjordes av föreskrifternas införande konstaterades att mångfalden av undersökare ökat numerärt och att det i många län fanns flera undersökare, varav flera stora till medelstora. Vidare påpekades att det skett en tydlig förskjutning till att en större del av uppdragsarkeologin utförs av privata undersökare istället för offentliga (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi. Återrapportering av regeringsuppdrag 2012*). Denna utveckling tycks ha fortsatt på ett nationellt plan, även om bilden på det regionala planet kan vara annorlunda.

#### Fråga 4: Upplever ni generellt att systemet möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet?

Nitton stycken länsstyrelser, 90% av länsstyrelserna, svarar att de upplever att systemet generellt möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet. En länsstyrelse svarar nej och en länsstyrelse svarar både ja och nej.



Figur 4: Upplever ni generellt att systemet möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet?

De länsstyrelser som svarat *Nej* eller *Både ja och nej* på frågan om de upplever att systemet möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet anser att konkurrenssituationen, ofta i kombination med tidspress, gör det svårt för undersökarna att etablera den samverkan med universitet och forskare som man anser behövs. De påpekar också att det finns en risk att man av kostnadsskäl väljer bort de mer forskningsinriktade delarna av undersökningarna. En annan risk som lyfts är farhågor för att det ska bli svårt för andra än den aktuelle undersökaren att komma åt materialet.

Även bland de länsstyrelser som anser att systemet möjliggör god vetenskaplig kvalitet lyfts en rad kritiska synpunkter. Synpunkterna handlar om att systemet inte bidragit till att kvaliteten höjts, samt om att länsstyrelserna har bristande resurser för handläggning av

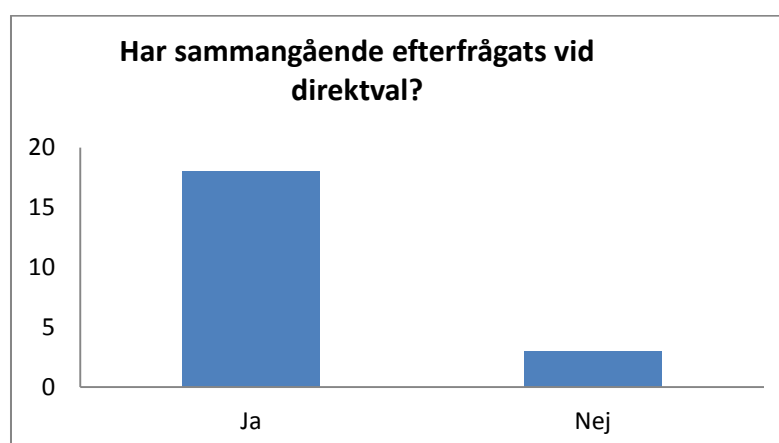
uppdragsarkeologi. Flera länsstyrelser påpekar särskilt att tid för att upprätta kravspecifikationer samt för att hinna dra lärdom av utförda upphandlingar och undersökningar saknas. Några lyfter fram att det största hindret är länsstyrelsernas bristande resurser för handläggningen av uppdragsarkeologin. Det lyfts också fram att möjligheterna till samverkan med universitet och forskning är dåliga.

Synpunkterna är inte samstämmiga utan det finns också positiva röster. Flera länsstyrelser anger specifikt att de tycker att systemet inverkat positivt på kvaliteten. En länsstyrelse påpekar att det nuvarande systemet styrt upp den uppdragsarkeologiska processen. Två länsstyrelser anger att kontrollen över kvaliteten är god och två länsstyrelser påpekar att det är positivt att man kan styra den vetenskapliga kvaliteten.

I den utredning som gjordes av införandet av föreskrifterna lyftes frågan om uppdragsarkeologin ger meningsfull kunskap (*Verkställighetsföreskrifter för uppdragsarkeologi. Åtterrapporing av regeringsuppdrag 2012*) som ett område som kräver fördjupade utvärderingar.

**Fråga 5: Har ni i ert län 2012–2013 efterfrågat sammangående/samarbete mellan två olika undersökare vid direktval?**

Tre stycken länsstyrelser (14%) anger att de efterfrågat sammangående eller samarbete mellan två undersökare inför ett direktval. Skälen anges vara kompetensskäl. Samtliga länsstyrelser som svarar *Ja* anger kompetensskäl som motivering till varför man efterfrågat sammangående/samarbete. Arton stycken länsstyrelser (86%) svarar nej. I två av fallen preciseras att det handlade om stadsarkeologisk kompetens.



*Figur 5: Har ni i ert län 2012–2013 efterfrågat sammangående/samarbete mellan två olika undersökare vid direktval?*

En del svar har inte kunnat sorteras in i sammanställningar. Något län gör ingen uppföljning på detta, andra menar att det kan ha skett inom mera formaliserade samarbeten.



**Fråga 6. I hur många fall har undersökare i en direktvalssituation självmant valt att gå samman inför undersökningar i ert län 2012–2013 (dvs utan att länsstyrelsen efterfrågat det)?**

- **Inga:** 11 stycken länsstyrelser.
- **En gång:** 3 stycken länsstyrelser.
- **Två gånger:** 1 stycken länsstyrelse.
- **Fyra gånger:** 1 stycken länsstyrelse.
- **Femton gånger:** 1 stycken länsstyrelse.

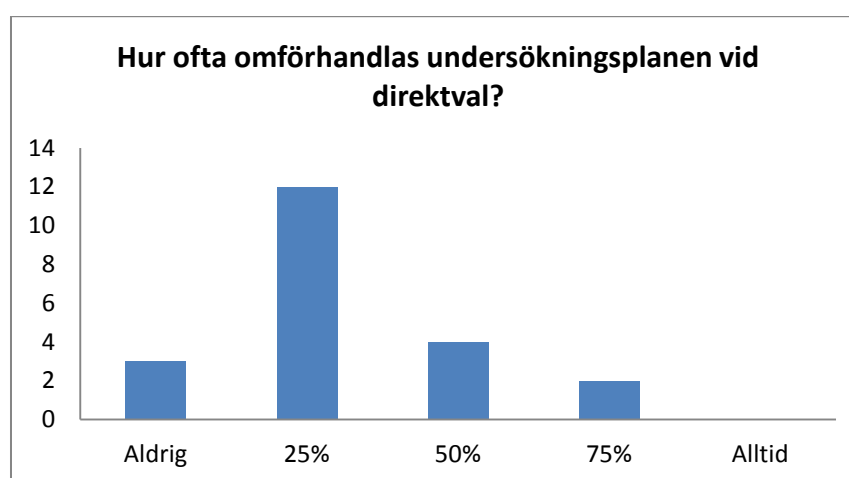
En länsstyrelse har inte besvarat frågan.

Elva länsstyrelser (52%) anger att inga undersökare i deras län har valt att gå ihop självmant inför en direktvalssituation under åren 2012–2013. I ett län har det skett femton gånger under samma period. Några länsstyrelser anger vidare att det inte skett under just denna period. Det är dock möjligt att länsstyrelserna har tolkat denna fråga något olika och att de varierande siffrorna beror på att en del svarat på antalet fall av sammangående medan andra uppfattat att det även handlade om underkonsultsituationer. En länsstyrelse har särskilt påpekat att underkonsultsituationer förekommer ibland. Det kan till exempel handla om att en undersökare tar in specialistkunskap från en annan undersökare. En länsstyrelse anger att detta sker i uppskattningsvis 20% av undersökningarna i sitt län.

Inom en del formaliserade samarbeten kan det också ske inträffa att personal lånas in från andra undersökare. Det kan inte uteslutas att det är sådana situationer som en del av svaren handlat om.

## Fråga 7: Hur ofta händer det att undersökningsplanen omförhandlas vid direktval (med samma undersökare)?

Tre länsstyrelser har angett att det nästan aldrig händer. Tolv stycken länsstyrelser anger att det händer i uppskattningsvis i ca 25% av fallen. Fyra stycken anger att 50% är den närmaste siffran och två stycken anger i 75% av fallen. Ingen länsstyrelse har svarat alltid.



Figur 6: Hur ofta omförhandlas undersökningsplanen vid direktval?

En del länsstyrelser har angett flera skäl till varför undersökningsplanen omförhandlats i samband med direktval. Samtliga har tagits med, vilket får som följd att antalen skäl är fler än antalet länsstyrelser. De skäl som angetts är att man velat göra förändringar inom följande områden:

- **Kostnadsskäl:** 11 stycken länsstyrelser.
- **Ambitionsnivå:** 6 stycken länsstyrelser.
- **Tidsåtgång:** 3 stycken länsstyrelser.
- **Metodval:** 3 stycken länsstyrelser.
- **Omfattning:** 3 stycken länsstyrelser.
- **Frågeställningarna:** 1 stycken länsstyrelse.
- **Oförutsedda förutsättningar:** 1 stycken länsstyrelse.
- **Mindre justeringar:** 1 stycken länsstyrelse.

Kostnadsskäl är den vanligaste orsaken till omförhandling i en direktvalssituation. Oftast handlar det om att den beräknade kostnaden anses vara för hög, men i en del fall handlar det om att den bedöms vara för låg för genomförandet.

På grund av kostnadsnivåerna handlar direktval oftare om utredningar och förundersökningar än slutundersökningar. De undersökningar som fördelas genom direktval är följaktligen i hög grad sådana undersökningar som utgör planeringsunderlag för den vidare arkeologiska processen (och även exploateringsprocessen).

Två länsstyrelser påpekar att vid direktval sker en dialog med den valda undersökaren.

### **Fråga 8: Vad är din generella bild (som handläggare) av hur direktvalssystemet fungerar?**

95% av länsstyrelserna uttrycker att de tycker att direktvalssystemet fungerar bra. En länsstyrelse påpekar att direktvalet ger möjlighet till diskussion kring genomförande och kostnader mellan länsstyrelse och undersökare.

Dock kan det upplevas som omständigt med förfrågningsunderlag och undersökningsplan för mycket begränsade undersökningar.

### **Fråga 9: När ni ger direktval under 5pbb eller efter exploatörens begäran: hur många undersökare väljer ni vanligen mellan då?**

Det finns stor skillnad när det gäller hur många undersökare länsstyrelserna väljer mellan vid direktval under 5pbb eller efter exploatörens begäran.

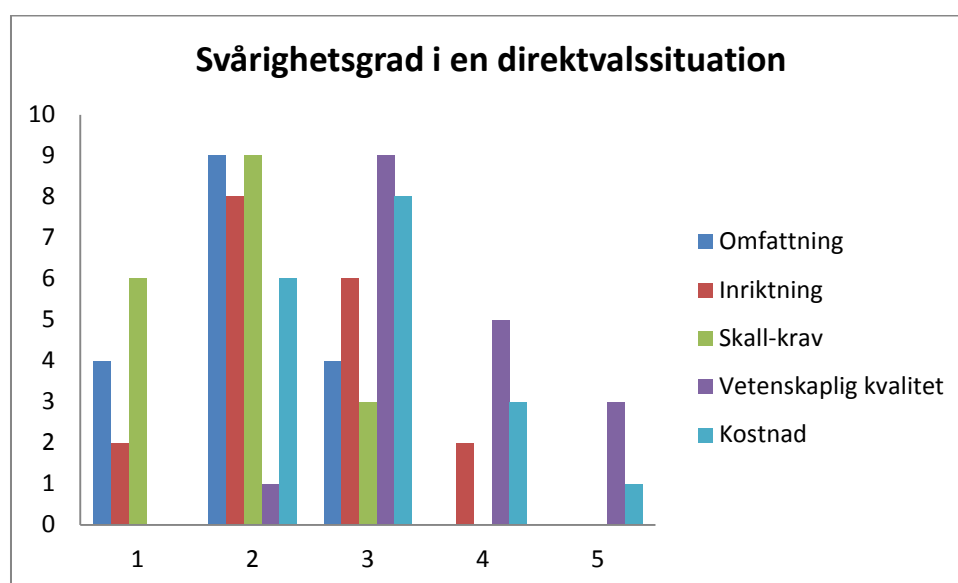
- Enbart **1** undersökare: 2 stycken länsstyrelser.
- **1–3** undersökare: 8 stycken länsstyrelser.
- **4–5** undersökare: 3 stycken länsstyrelser.
- **6–7** undersökare: 1 stycken länsstyrelse.
- **9** undersökare eller fler: 1 stycken länsstyrelser.

Två stycken länsstyrelser har inte angett någon siffra. Tre länsstyrelser har angett att de väljer mellan samtliga som lämnat intresseanmälan. En anger att de väljer mellan tre lokala

och tio utifrån kommande undersökare. En annan att de vid utredningar väljer mellan sex undersökare och vid undersökningar väljs mellan fyra undersökare.

### Fråga 10: Hur enkelt eller svårt är följande i en direktvalssituation? 1=enkelt, 5=mycket komplicerat

Vetenskaplig kvalitet är det kriterium som flest länsstyrelser anger vara svårast att bedöma i en direktvalssituation. Även kostnadsberäkning anges som mera besvärligt än de övriga kriterierna. Detta kriterium hänger dock samman med vetenskaplig kvalitet.



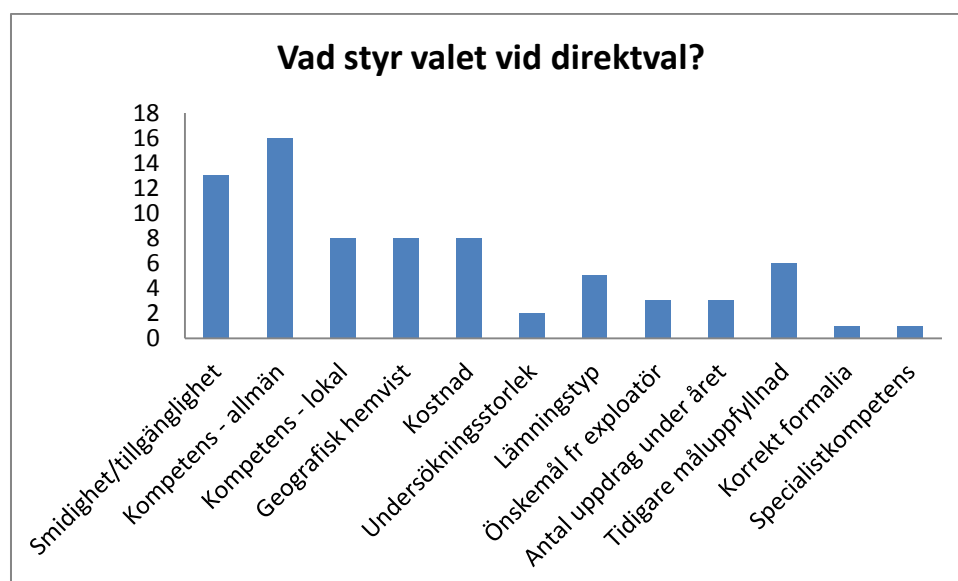
Figur 7: Hur enkelt eller svårt är följande i en direktvalssituation? 1=enkelt, 5=mycket komplicerat.

De länsstyrelser som inte svarat så att de kunnat räknas med bekräftar denna bild, även i deras svar framstår vetenskaplig kompetens som det kriterium som upplevs vara mest besvärligt.

## Fråga 11 – Vad styr valet av undersökare vid direktval?

Utifrån enkätsvaren framstår det som om många länsstyrelser betraktar kompetens som den största avgörande faktorn vid tilldelning av direktval. I svaren påpekas vikten av allmän kompetens, till exempel av lämningstyp, kunskap om kronologisk period, samlad erfarenhet, metodik och vana vid aktuell omfattning.

Högt på listan kommer också ofta lokal kompetens, smidighet och tillgänglighet samt geografisk hemvist och kostnad. Lokalkännedom motiveras med att resultatet kan bli bättre men också att kostnaderna ofta blir lägre. Smidighet och tillgänglighet motiveras till exempel med att direktval ofta handlar om små schaktningsärenden och att behovet kan komma plötsligt. I en sådan situation behöver de bemannas omgående och då väljer man gärna en lokal aktör som redan finns på plats. Geografisk hemvist motiveras med den påverkan man anser att det har på exempelvis resekostnader och tidsåtgång.



Figur 8: Vad styr valet av undersökare vid direktval?

## **Fråga 12: Finns det några problem eller svårigheter i direktvalssituationen – generella eller konkreta – som ni vill lyfta fram?**

Denna fråga var inte lika styrd som de flesta andra frågor, utan handlade om att beskriva valfria problem man anser sig uppleva i direktvalssituationen. Därför varierar också svaren stort. På ett generaliserat plan handlade de problem och svårigheter som lyftes fram om:

- Relationen och rollfördelningen mellan länsstyrelserna och de arkeologiska utförarna.
- Oron att förlora lokal kompetens.
- Systemfel.
- Rättssäkerhet.
- Hur brister ska hanteras.

### **Relationen till de arkeologiska utförarna**

Flera länsstyrelser lyfter i sina svar att relationerna till de uppdragsarkeologiska utförarna kan vara problematiska. Det kan handla om att länsstyrelsen upplever sig vara ifrågasatt på grund av hur uppdrag fördelats eller att rollerna upplevs som otydliga. Det senare kan gälla rollen mellan länsstyrelse och uppdragsarkeologisk aktör eller hur den uppdragsarkeologiska verksamheten förhåller sig till ett samhällsperspektiv.

### **Oron att förlora lokal kompetens**

Flera länsstyrelser har i andra delar av enkäten lyft en oro över att förlora den lokala aktören. Det påpekas också att det är en balansgång att samtidigt som man vill främja att så många som möjligt av de undersökare som anmält intresse i länet får uppdrag så finns en oro att det ska ske på den lokala undersökarens bekostnad.

### **Systemet**

På flera ställen i enkätsvaren påpekas också att det uppdragsarkeologiska systemet är anpassat efter stora undersökningar, detta kan medföra att formalian blir besvärlig när det handlar om små undersökningar.

Bland annat ifrågasätts att det skulle vara kostnadseffektivt att upprätta förfrågningsunderlag och undersökningsplan för exempelvis schaktningsövervakningar som kanske bara har 1–3 dagars fälttid. Även kvalitetsskillnader påtalas, bland annat påpekas att såväl förfrågningsunderlag som undersökningsplaner har en tendens att användas och/eller

upprättas mera slentrianmässigt i samband med direktval och att kvaliteten på dessa dokument normalt sett är mycket bättre vid anbudsförfaranden.

En del länsstyrelser påpekar att systemet fungerar bra.

### **Rättssäkerhet och rättvisa**

Flera länsstyrelser efterfrågar tydligare riktlinjer för direktval. Det påpekas att det finns ett transparens-problem då det inte finns någon egentlig handledning eller rekommendation hur denna fördelning bör gå till. Det kan också få till följd att länsstyrelserna etablerar olika praxis.

Flera länsstyrelser ställer frågan hur man ska kunna fördela ärenden rättvist vid direktval. Det kan till exempel upplevas som svårt om många arkeologiska undersökare anmält intresse. En länsstyrelse anger att man funderat kring olika modeller men att det eftersom varje undersökning har sina egna förutsättningar ändå måste ske en individuell prövning. En länsstyrelse anger att Riksantikvarieämbetet gärna får fördjupa sig i den frågan.

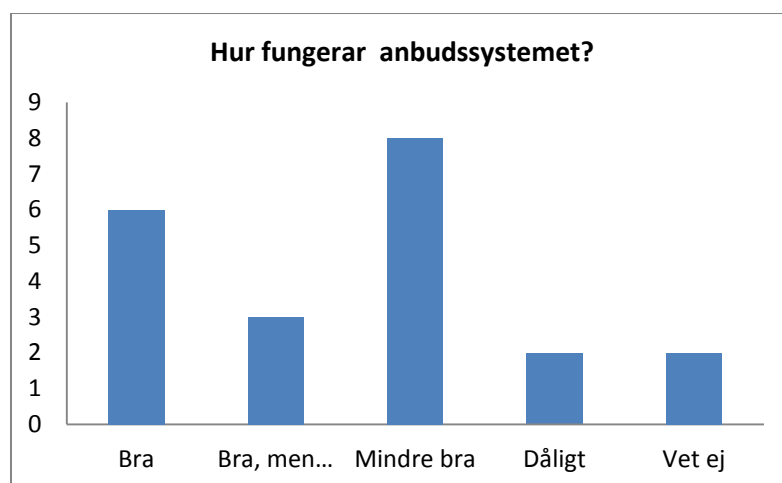
I svaren lyfts också frågor kring rättssäkerhetsaspekter i processen och farhågor att det kan vara svårt att bedöma hur objektiv man är eller vilka hänsyn som bör värderas högst.

### **Hur hantera brister?**

Något annat som påtalas är hur man ska kunna hantera brister hos en undersökning i direktvalssystemet. En länsstyrelse påpekar att om en undersökning visar sig ha uppenbara och/eller omfattande brister är det svårt att hitta stöd för åtgärder utifrån föreskrifter och vägledning för hur man ska göra. En annan påpekar att det är svårt att direktfråga en annan undersökare om man efter ett tag upptäcker att man är oense om till exempel ambitionsnivå och kostnad.

### Fråga 13: Vad är din generella bild (som handläggare) av hur anbudsförfarandet/systemet fungerar?

Sex stycken länsstyrelser (29%) anger i sina svar att de tycker att anbudssystemet fungerar bra. Tre stycken (14%) anger att det "fungerar bra, men". Åtta stycken länsstyrelser (38%) anger att anbudssystemet fungerar mindre bra. Två stycken länsstyrelser (9,5%) anger att det fungerar dåligt och två stycken (9,5%) svarar vet ej med motiveringen att de inte haft anbud.



Figur 9: Vad är din generella bild (som handläggare) av hur anbudsförfarandet/systemet fungerar?

De synpunkter som länsstyrelserna lämnat när det gäller hur de upplever att anbudssystemet fungerar rör framför allt kvalitet, kostnadseffektivitet, det uppdragsarkeologiska systemet samt förutsättningarna för undersökarna.

#### Kvalitet

När det gäller kvalitet påpekar flera länsstyrelser att de ser en risk att ekonomi går före kvalitet. Flera anser att prispress och konkurrens skulle missgynna vetenskaplighet och kvalitet. Denna oro gäller på både kort och lång sikt. En länsstyrelse efterlyser en förnyad översyn av beloppsgränserna samt föreslår att det enbart borde vara arkeologin som konkurrensutsätts och inte omkostnader som maskintid, asfaltsdeponier mm. Man efterlyser också en förnyad diskussion om bedömnings- och utvärderingsmetoder (jfr FoU-rapport 2012) eller nya uppföljningar samt menar att systemet som det ser ut nu ställer höga kompetenskrav.



### **Kostnadseffektivitet**

Flera länsstyrelser påpekar att de anser att anbudssystemet inte är kostnadseffektivt. Argumenten som framförs är att det är kostnadskrävande för alla parter och man menar att utfallet inte motsvarar arbetsinsatsen. För länsstyrelsernas del kräver det betydligt mera handläggningstid än vad direktval gör. Man menar vidare att den långa tid som krävs upplevs som betungande av exploatörerna, i synnerhet om man hamnar i en överklagandesituation. Kostnadseffektiviteten är särskilt ifrågasatt på beslutsunderlagsnivå, det vill säga för utredningar och förundersökningar.

### **Anbudssystemet**

När det gäller anbudssystemet som helhet påpekas att det i sin nuvarande form förutsätter att det ständigt finns en arbetsmässig beredskap på Länsstyrelsen, vilket inte alltid är fallet. Det påpekas också att anbudssystemet ställer höga kompetenskrav hos dem som tar fram förfrågningsunderlag och granskar anbud. En annan synpunkt är att systemet är för snävt och att det saknas möjligheter för flexibilitet, dialog och olika typer av anbuds-förfaranden.

Svårigheten att vikta rätt tas upp av flera länsstyrelser och det påpekas att eftersom de andra kriterierna är så svåra att bedöma är risken att priset blir avgörande. En länsstyrelse efterfrågar en enda för uppdragsarkeologi anpassad viktningsmodell. Det påpekas också att det ibland kan vara svårt att bedöma om kostnaden för en undersökning kommer att hamna över eller under 20pbb. Länsstyrelser i län med få anbuds-förfaranden påpekar att det kan vara svårt att arbeta upp rutiner och kompetens.

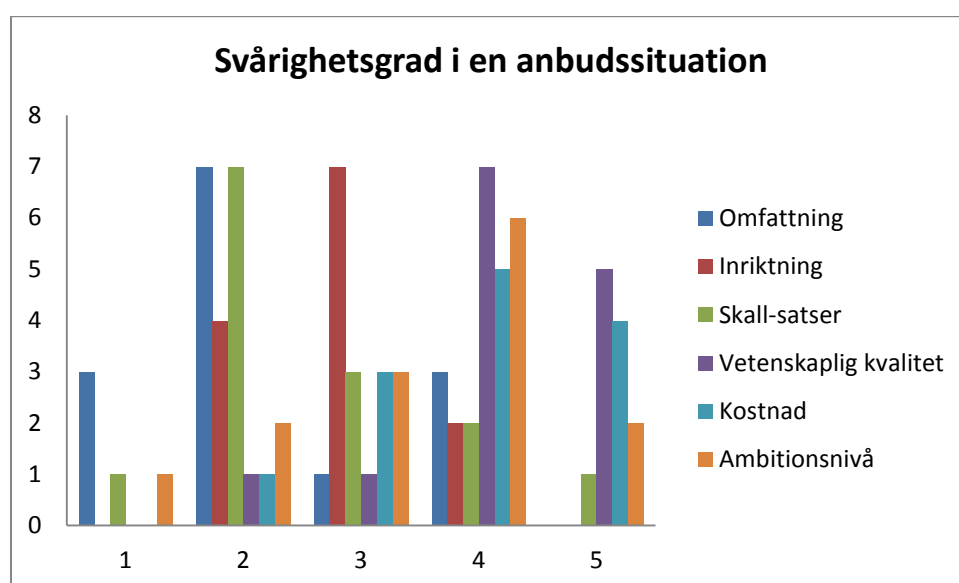
### **Förutsättningar för undersökare**

Man lyfter också fram att anbudssystemet försvårar för små undersökare att delta eftersom det är tids- och resurskrävande att skriva ett anbud. Därför är det i realiteten bara ett litet antal undersökare som lämnar in anbud för de stora slutundersökningarna.

### Fråga 14: Hur enkelt eller svårt är följande i en anbudssituation?

1 = enkelt, 5 = mycket komplicerat

Vetenskaplig kvalitet är det kriterium som flest länsstyrelser anger vara svårast att bedöma i en anbudssituation. Även kostnadsberäkning anges som mera besvärligt än de övriga kriterierna. Detta kriterium hänger dock samman med vetenskaplig kvalitet.



Figur 10: Hur enkelt eller svårt är följande i en anbudssituation? 1=enkelt, 5=mycket komplicerat.

Tre länsstyrelser har svarat vet ej, två länsstyrelser har inte angett några siffror och en länsstyrelse har angett olika siffror för olika undersökningar. Denna har inte tagits med i sammanställningen ovan.

### **Fråga 15: Finns det några problem eller svårigheter i anbudssituationen – generella eller konkreta – som ni vill lyfta fram?**

Denna fråga var inte lika styrd som de flesta andra. Frågan handlade om att beskriva olika typer av problem i anbudssituationen. De problem eller svårigheter som länsstyrelserna lyfte fram handlade om:

- Det uppdragsarkeologiska systemet.
- Kostnadseffektivitet.
- Rättsäkerhet.
- Konkurrens.
- Vetenskaplig kvalitet.

#### **Det uppdragsarkeologiska systemet**

När det gäller anbudsförfarandet lyfter flera länsstyrelser fram att det är resurs- och tidskrävande samt att det är svårt att vara rättvis i bedömningen. Är anbuderna sedan relativt jämna blir urvalet svårt och även känsligt.

Vägningen mellan olika undersökares kostnader kan vara svår och det är också svårt att få till rätt och utslagsgivande utvärderingskriterier gällande metod och kompetens. Farhågor lyfts att det finns en fara i att branschen är så liten att personligt tyckande riskerar få en alltför stor plats.

En del länsstyrelser anser att det är ett problem att man vid anbudsförfarandet i praktiken inte kan föra diskussioner med undersökarna om frågeställningar och metodval innan upphandlingen är klar och efter det dessutom endast i begränsad omfattning. Det finns farhågor att detta kan utarma kvaliteten på sikt. Detta medför dels stora krav på att förfrågningsunderlagen är korrekta men det ställer också höga kompetenskrav på länsstyrelsen. Kravspecifikationernas utformning är vidare en balansgång mellan hur hårt man vill styra och hur mycket man vill öppna för undersökarnas förslag på vetenskaplighet, metodutveckling med mera.

### **Rättssäkerhet**

Det påpekas att det är svårt att ta fram en bedömningsgrund som blir rättvis och tydlig. Formalian är besvärlig och det kan vara svårt att veta om man särbehandlar en undersökningsplan om man begär in komplettering under utvärderingsstadiet.

### **Konkurrens**

På en del håll anser man att konkurrenssituationen motverkas av olika typer av samarbetskonstellationer.

Det lyfts också fram att det finns en risk att undersökarna använder sig av en välmeriterad frontfigur för att vinna anbud. Denna person kan vara med i flera anbud och sedan inte ha möjlighet att vara med i undersökningarna i den utsträckning som förväntades när beslutet fattades.

### **Vetenskaplig kvalitet**

När det gäller den vetenskapliga kvaliteten påpekas att den alltid kommer att vara delvis subjektiv och svår att väga. Det påpekas också att man som handläggare inte alltid har den vetenskapliga kompetens som krävs. Det kan exempelvis bero på att man är för få eller för att man inte har möjlighet att förkovra sig i arkeologi inom tjänsten.

Det finns farhågor om att kvaliteten kan komma att försämrats till förmån för priset.

En länsstyrelse påpekar att avvägningen mellan hur mycket av undersökningen länsstyrelsen ska styra genom förfrågningsunderlaget och hur mycket av undersökningen som ska lämnas fritt åt undersökarna att utveckla och konkurrera om kan vara svår. Å ena sidan ger ett strikt förfrågningsunderlag större mätbarhet och jämförbarhet – och enklare handläggning. Å andra sidan finns det risk att det påverkar mångfalden av vetenskapliga inriktningar eller angreppssätt negativt.

### **Fråga 16: Upplever ni generellt att uppdragsarkeologiska undersökningar sker till en kostnad som inte är högre än motiverat?**

Tjugo stycken länsstyrelser (95%) anger att man upplever att uppdragsarkeologiska undersökningar generellt sker till en kostnad som inte är högre än motiverat. En länsstyrelse

har angett att man upplever att de generellt sker både till en kostnad som inte är högre än motiverat och en kostnad som är högre än motiverat.

Även de länsstyrelser som svarat att uppdragsarkeologiska undersökningar generellt genomförs till en kostnad som inte är högre än motiverat har lämnat synpunkter.

Bland synpunkterna kan nämnas påpekande att arkeologi på ett litet arbetsföretag kan innebära en stor kostnad, att en bra rapport kan vara värd kostnaden samt att det är viktigt att få så stort kunskapsutfall som möjligt samtidigt som kostnaden inte blir högre än motiverat. En del länsstyrelser påpekar också att överbud (direktval) som kommer in kan justeras efter kontakt med undersökaren.

Det påpekas också att det vid en del tillfällen sannolikt kan bli dyrare än vanligt till följd av hög arbetsbelastning samt att handläggningstiden ofta upplevs som mer problematisk än kostnaden för exploitören. En länsstyrelse påpekar att uppföljningar som de gjort av kostnaderna före respektive efter verkställighetsföreskrifterna visar att kostnaden inte gått ner utan att prisnivåerna är ungefär desamma som tidigare. De menar att om man räknar in inflationen blir de faktiska kostnaderna något högre idag än tidigare och påpekar att många undersökare hävdar att deras kostnader ökat på grund av att deras administration i samband med de arkeologiska ärendena ökat.

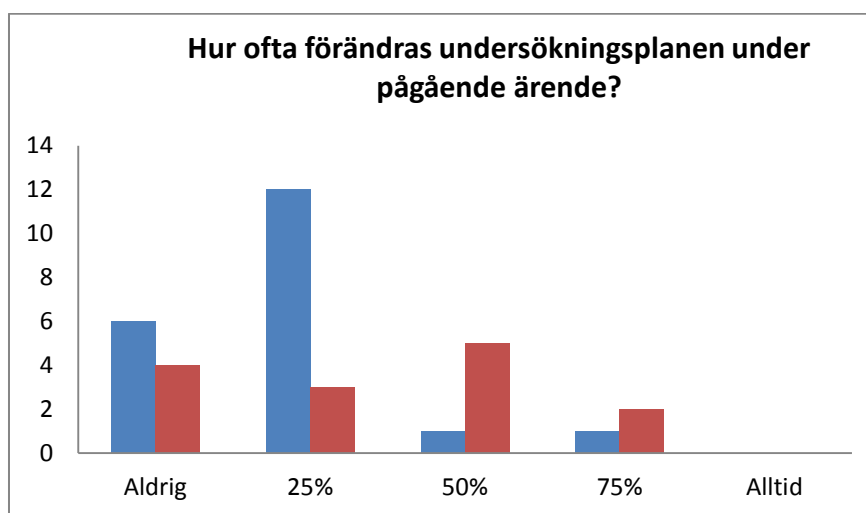
### Fråga 17: Hur ofta händer det att undersökningsplanen förändras och utvidgas under pågående ärende/projekt/undersökning?

- Avrunda till närmaste (aldrig, 25%, 50%, 75%, alltid)

För direktval är det vanligast att undersökningsplaner förändras och utvidgas under pågående undersökning i 25% av fallen. För anbudsförfarande är det vanligast att det aldrig händer – eller nästan aldrig – men fem länsstyrelser anger att det sker i ungefär 50% av fallen. En länsstyrelse påpekar att planen för undersökningen ofta förändras men vanligen inom fastställda ramar och ofta genom att de blir mindre omfattande.

En länsstyrelse anger att när det gäller direktvalen är det ganska vanligt att undersökningsplanen förändras.

Ett antal länsstyrelser har inte avgett något svar vad gäller anbudsförfarande eller svar som är så svårtolkade att de inte kunnat sorteras in. Ett antal länsstyrelser har inte haft några anbudsförfaranden.



Figur 11: Hur ofta händer det att undersökningsplanen förändras och utvidgas under pågående ärende/undersökning? Länsstyrelserna uppmanades avrunda till närmaste angivna procenttal (0, 25%, 50%, 75%, 100%).

### **Fråga 18: Ser ni något hinder för effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?**

Denna fråga var inte lika styrd som de flesta andra frågorna i undersökningen. De problem som påtalades handlade om det uppdragsarkeologiska systemet, men svaren visar också att det finns stora variationer i uppfattningar om effektiv konkurrens och vad det är.

Synen på om undersökningarna sker till en kostnad som inte är högre än motiverat varierar. En länsstyrelse menar att i några enstaka fall sker förmodligen undersökningar som är dyrare än motiverat beroende på en hög arbetsbelastning vilket gör att det inte finns tid att kontrollera alla undersökningsplaner på djupet. En annan menar att 50% av alla direktupphandlingar sker till en kostnad som är högre än motiverat.

När det gäller kostnad påpekas att kostnaden för att ta fram anbud ofta är mycket hög. Inte sällan lämnar bara några av de arkeologiska undersökarna anbud och länsstyrelserna oroas över att kvaliteten kan drabbas på sikt. Många anser att anbudsförfarandet är för resurskrävande för att utfallet ska väga upp insatsen.

Annat som lyfts fram är bristen på resurser hos länsstyrelsen. Anbudsförfaranden kräver tid, som ofta inte finns inom (exploaterings-)projekten. Dock utgör anbud en mycket liten del av ärendena. Framförhållning är ofta ett generellt problem även vid direktval.

En länsstyrelse frågar sig vad det egentligen är som ska uppnås och menar att det i föreskrifter står att länsstyrelsen ska verka för att en mångfald av undersökare bereds möjlighet utföra undersökningar i länet men att detta är något annat som inte direkt leder till effektiv konkurrens.

Det påpekas också att det ofta inte är någon större skillnad mellan de olika arkeologiföretagens ambitioner och kostnader. Lokala aktörer med låga framkörningskostnader och som inte kräver höga traktamenten kan göra det svårt att dela ut undersökningar till andra. Det påpekas också att det finns tendenser att undersökare har "inmutade områden", något som kan vara svårt att komma till rätta med. Någon uttrycker det som att "gamla mönster kan vara svåra att bryta".

Andra menade att det arkeologiska systemet fungerar bra, men att försök att kostnadseffektivisera det ytterligare riskerar att ge en större likriktning av undersökningarnas inriktningar och metoder och på det sättet resultera i mindre mångfald.

Flera länsstyrelser påpekar tidsaspekten. Man menar att det för de flesta exploitörer är viktigare att det går fort än att det sker genom anbudsförfarande. Det kan också vara svårt att planera och ha framförhållning eftersom uppdragen ofta kommer mycket fort. Tidsförskjutningar, överklaganden med mera kan också få till följd att den personal som anges i anbudet inte har tid att delta i undersökningen när den väl genomförs. Man menar att det ofta inte är någon större skillnad mellan olika undersökares ambitioner och kostnader.

Flera länsstyrelser påpekar att konkurrensen riskerar snedvridas av att uppdragstagarna genom sina olika organisationsformer, till exempel stiftelser, privata företag, läns museer med flera har helt olika konkurrensförutsättningar.

Bristen på resurser hos länsstyrelsen lyfts fram i flera delar av enkätundersökningen. En länsstyrelse ställer frågan om uppdragsarkeologin verkligen är en tillräckligt stor bransch för att det ska gå att få till effektiv konkurrens.

Ett problem som lyfts fram är också att det finns 21 olika länsstyrelser som har olika uppfattning om vad begreppet "effektiv konkurrens" egentligen innebär. Vidare varierar förutsättningarna mycket över landet. Man påpekar att den effektiva konkurrensen sannolikt skulle gynnas av en större central styrning.

En annan sak som lyftes fram är att det största hindret för konkurrens är att den som betalar måste vilja ha produkten. Det påpekas också att det finns ett visst motsatsförhållande mellan effektiv konkurrens och en mångfald av undersökare.

I något län finns så få uppdragsarkeologiska aktörer att de inte behöver konkurrera med varandra för att få uppdrag. Någon ställer sig frågan om uppdragsarkeologin är en tillräckligt stor bransch för att det ska kunna bli effektiv konkurrens.



**Fråga 19: Av 7§ konkurrensförordningen (2008:604) följer att länsstyrelsen ska i länet verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Enligt samma paragraf, punkt 6 följer att länsstyrelsen ska verka för att konkurrensaspekter beaktas hos länsstyrelsen och i regionala och lokala organ.**

**Har ni något exempel på hur ni i ert län verkat för hur konkurrensaspekter beaktas inom uppdragsarkeologin?**

Länsstyrelsernas svar på denna fråga var mycket varierande. Observera att de synpunkter som anges i punktlistan nedan är länsstyrelsernas svar och inte ställningstaganden från Riksantikvarieämbetets sida. Svaren har sammanställts och sorterats tematiskt. Listan avser att visa exempel på olika länsstyrelsernas svar. Alla svar gäller alltså inte alla länsstyrelser, en del svar gäller kanske bara en länsstyrelse.

#### **Synen på lokala aktörer – kommentarer från länsstyrelserna**

- Genom att gynna den regionala aktören gynnas även konsumenterna genom att den lokala kunskapen gör arkeologin effektivare, mer kvalitativ och därigenom mer ekonomisk. Detta hindrar inte att man använder andra aktörer i större projekt.

#### **Fördelning av uppdrag– kommentarer från länsstyrelserna**

- Uppdrag lämnas till privata, statliga och sådana undersökare som är knutna till landstinget. Konkurrensen begränsas av få uppdrag.
- Både privata och offentliga aktörer tilldelas uppdrag i länet. Samma krav ställs.
- En rimlig fördelning av ärenden mellan olika undersökare vid direktval eftersträvas.

#### **Praktiskt genomförande– kommentarer från länsstyrelserna**

- Inför anbud annonseras på hemsida och i entrén samt e-post med annonsering skickas till de undersökare som anmält intresse för att verka i länet.
- Fler aktörer anlitas.
- Vid undersökning som bedöms kosta mellan 5–20pbb efterfrågas alltid om företagaren vill ha upphandling. Vid anbudsförfarande kontaktas alla aktörer som anmält att de vill verka i länet i den typen av uppdrag.
- Alla undersökare har informerats om 7§ konkurrensförordningen.

- Regelbunden uppföljning av hur undersökningar fördelas genom direktvalen. Anledningen är att försöka ge alla aktörer som anmäler intresse möjlighet att verka inom länet.
- Exploatören upplyses alltid om regelverket samt anbudsliknande förfarande tillämpas när så krävs.
- I samband med arbete med det arkeologiska handlingsprogrammet har alla som anmält intresse fått möjlighet att delta. I handlingsprogrammet anges åtgärder/aktiviteter som länsstyrelsen kommer att göra i länet för att verka för en sund konkurrenssituation. Bland annat ska alla som anmält intresse få lika mycket information av länsstyrelsen och en sammanfattning i slutet av året över de uppdragsarkeologiska undersökningar som länsstyrelsen beslutat om. Vidare anges i programmet att länsstyrelsen ska fördela uppdrag mellan flera undersökare samt samordna kompetensutveckling där alla undersökare kan delta.
- Uppdragsarkeologi är en konkurrenssatt marknad och undersökare är vana att beakta detta även vid direktval. Det är ovanligt [i vårt län] att undersökare gör orimligt höga kostnadsberäkningar. Antalet undersökningar är få och det känns inte meningsfullt att vidta åtgärder för att ytterligare stärka konkurrensen.
- Två länsstyrelser anger att om kostnaden uppskattas till mellan 5–20pbb tillfrågas alltid uppdragsgivaren om det finns önskemål om anbuds förfarande.
- Utvärdering sker enligt de riktlinjer som finns i Riksantikvarieämbetets föreskrifter.

#### **Kulturmiljöområdet generellt– kommentarer från länsstyrelserna**

- Utöver uppdragsarkeologiska undersökningar arbetar vi aktivt med andra typer av uppdrag inom kulturmiljöområdet vilka alla hanteras genom LOU och oftast som renodlade upphandlingar.
- Vi eftersträvar en rimlig fördelning av de ärenden som leder till arkeologiska åtgärder.

## Fråga 20: Upplever ni en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?

Sju stycken länsstyrelser (36%) anger att de upplever en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt. Åtta stycken (38%) anger att de inte upplever en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin. Fyra stycken (21%) svarar "både ja och nej".

Två länsstyrelser har inte gett svar som kan sorteras in i ja eller nej. Statistiken har därför beräknats på nitton stycken länsstyrelser.



Figur 12: Upplever ni en effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin generellt?

### Motivering för Ja:

Bland de länsstyrelser som svarat *Ja* så anges exempelvis att man anser att mångfalden av undersökare bidragit till att undersökarna blivit mer kostnadsmedvetna samt att länsstyrelsen fått ett bättre underlag för bedömning av olika undersökare. Många menar att konkurrensen är effektiv för större undersökningar. Ibland kan det vara så få undersökare som är intresserade av de mindre undersökningarna att det är svårt att tala om konkurrens när det gäller dem.

Det påpekas att det är svårt att veta vilken synpunkt konkurrensen ska ses utifrån. Är det ekonomin som är viktigast eller det vetenskapliga?

Flera länsstyrelser påpekar att systemet lett till förbättringar, till exempel att de uppdragsarkeologiska kostnaderna hålls och rapporter kommer in i tid. En möjlig orsak som

framhålls är att alla uppdragsarkeologiska aktörer idag vet att det finns andra undersökare och att det inte är en självklarhet att bli tilldelad uppdrag.

Det finns också länsstyrelser som påpekar att systemet har lett till förbättringar.

### **Motivering för Nej:**

Bland motiveringarna för nej, det vill säga att man inte upplever att det finns effektiv konkurrens inom uppdragsarkeologin nämns att utvecklingen tycks gå mot allt fler och mindre aktörer. Man anser att det på en liten firma kan vara svårt att idag upprätthålla kompetensen inom alla typer av arkeologi, metodik, teknik, regelverk med mera. Man ser en fara i att detta tillsammans med de ofta osäkra anställningsförhållandena kan medföra att arkeologin på sikt slutar utvecklas.

Det påpekas också att den uppdragsarkeologiska "marknaden" är för liten och saknar utvecklingspotential i ekonomisk bemärkelse samt att om man i framtiden vill sänka tröskelvärdena för upphandling bör arbetssituationen på länsstyrelserna beaktas för att undvika en orimlig arbetsbelastning och en urholkning av kvaliteten på undersökningarna. Om man istället undantar utredningar och förundersökningar från anbudskravet kan det behövas tydligare riktlinjer i hur länsstyrelsens ska genomföra direktval av aktörer.

Även farhågor om att pris och tidspress gör att vetenskaplighet och långsiktighet kommer i andra hand lyfts. Men en del länsstyrelser påpekar också fördelar med den rådande modellen exempelvis att den underlättar en mångfald av undersökare, frågeställningar, metoder, bredd på kompetens med mera och menar att denna del skulle behöva utvecklas.

Det finns även länsstyrelser som upplever att det finns för få undersökare som är verksamma i länet, vilket innebär att det inte finns någon egentlig konkurrens. En del länsstyrelser har problem att hitta undersökare som kan utföra ett uppdrag så snabbt som det är önskvärt.

En del påpekar att den uppdragsarkeologiska marknaden är för liten, samt att systemet är tidskrävande.

### **Motivering för båda/tveksamt:**

Flera länsstyrelser påpekar att många arkeologiska undersökare är en- eller tvåpersonersfirmor och därför kan ha svårt att få uppdrag. Exempelvis har de sällan kapacitet för att ta större uppdrag.

Man särskiljer också slutundersökningar från andra typer av undersökningar och menar att även om konkurrensen är effektiv och kvalitativ på slutundersökningsnivå kan det ifrågasättas om det är kostnadseffektivt med anbud på beslutsunderlagsnivå, det vill säga när det gäller arkeologiska utredningar och förundersökningar.

En länsstyrelse menar att konkurrensen lett till en mer effektiv handläggning och bättre kontroll på kostnader men att det krävs djupare analyser för att få reda på om det också haft effekt på ett vetenskapligt plan.

Det påpekas också att branschen är för liten för att en effektiv konkurrens ska uppnås. Går undersökare samman finns ofta få eller rentav bara ett enda alternativ att välja mellan. Man påpekar att arkeologin rör sig om en liten krets människor som ofta rör sig mellan institutioner och att skillnaderna mellan undersökarna är minimala.

## Sammanfattning av länsstyrelsernas enkätsvar

Kring 60% av länsstyrelserna anger att de har ett system för uppföljning. Systemen varierar dock betydligt, både när det gäller vilket verktyg man valt att använda och vilka uppgifter som registreras. Systemen för uppföljning är alltså inte enhetliga över landet och många länsstyrelser saknar uppföljning.

Antalet undersökare som varit verksamma 2012 respektive 2013 varierar kraftigt mellan länen. I några län finns enbart två verksamma undersökare, medan länet med flest antal verksamma undersökare haft tretton stycken.

Ungefär 86% av länsstyrelserna svarade att de anser att de upplever att det finns en tillräcklig mångfald av aktörer inom uppdragsarkeologin i deras län. Antal och omfattning varierar dock kraftigt. En del anger att de anser att det finns för många aktörer i förhållande till marknadens storlek. Andra påpekar att även om det finns ett antal verksamma undersökare kanske bara ett fåtal av dem kan utföra större undersökningar.

När det gäller synen på om det finns effektiv konkurrens och vad det i så fall innebär varierar synpunkterna. Sammanfattningsvis kan man konstatera att det saknas en enhetlig bild.

90% av länsstyrelserna anser att nuvarande uppdragsarkeologiska system möjliggör uppdragsarkeologiska undersökningar av god vetenskaplig kvalitet. Flera länsstyrelser lyfte farhågan att prispress skulle påverka kvaliteten negativt samt påpekade att länsstyrelsernas begränsade resurser är ett problem.

14% av länsstyrelserna anger att de efterfrågat sammangående eller samarbete mellan två undersökare inför ett direktval. Skälen anges vara kompetensskäl. Samtliga länsstyrelser som svarar *Ja* anger kompetensskäl som motivering till varför man efterfrågat sammangående/samarbete. I två av fallen preciseras att det handlade om stadsarkeologisk kompetens.

52% av länsstyrelserna (11 st) anger att inga undersökare i deras län har valt att gå ihop självmant inför en direktvalssituation under åren 2012–2013. Samtidigt har det i ett län skett femton gånger under samma period. Dock är det möjligt att länsstyrelserna tolkat denna fråga olika och att en del av svaren avser underkonsultsituationer.

Kostnadsskäl är den vanligaste orsaken till omförhandlingar i en direktvalssituation. De undersökningar som mestadels fördelas genom direktval är sådana som används som planeringsunderlag i den fortsatta arkeologiska processen.

Sammanfattningsvis uttrycker 95% av länsstyrelserna att de tycker att direktvalssystemet fungerar bra. Kritiska synpunkter handlar om att processen kan vara formaliserande så att det blir onödigt omständigt för mindre undersökningar.

Det finns stor variation mellan hur många arkeologiska undersökare länsstyrelserna väljer mellan vid ett direktval.

Vetenskaplig kvalitet är det kriterium som flest anser vara svårast att bedöma i en direktvalssituation. Även kostnadsberäkning anges som mera besvärligt än de övriga kriterierna.

Kompetens – allmän, men också lokal – är tillsammans med smidighet/tillgänglighet och geografisk hemvist det som flest länsstyrelser anger som de största avgörande faktorerna när det gäller hur direktval fördelas.

De problem eller svårigheter som lyftes fram handlade om relationen mellan länsstyrelser och de arkeologiska undersökarna, oro för att förlora den lokala kompetensen, systemfel, rättssäkerhet och rättvisa, hur man ska hantera brister samt generella konkurrensproblem.

De synpunkter som inkommit när det gäller hur länsstyrelserna upplever att anbudssystemet fungerar rör framför allt kvalitet, kostnadseffektivitet, det uppdragsarkeologiska systemet samt förutsättningarna för undersökarna.

Vetenskaplig kvalitet är det kriterium som flest anser vara svårast att bedöma i ett anbudsförfarande. Även kostnadsberäkning och ambitionsnivå bedöms vara besvärligare. Dessa hänger dock samman med den vetenskapliga kvaliteten.

De problem eller svårigheter som lyftes fram när det gällde anbudssituationen handlade om systemfel, kostnadseffektivitet, rättsäkerhet, konkurrens och vetenskaplig kvalitet.

Tjugo stycken (95%) länsstyrelser anger att de upplever att uppdragsarkeologiska undersökningar generellt sker till en kostnad som inte är högre än motiverat. En länsstyrelse svarar både och.

Det är inte ovanligt att planen för en arkeologisk undersökning förändras under pågående ärende eller utgrävning. Det är mer vanligt när det gäller direktval än när det gäller anbudsförfaranden.

Länsstyrelserna har svarat fritt på frågan om man upplever att det finns hinder för effektiv konkurrens. Synpunkter som framkom var länsstyrelsernas höga arbetsbelastning, att anbudsförfaranden är tidskrävande, att olika undersökare genom sina organisationsformer har olika konkurrensförutsättningar, att branschen är liten samt att alla länsstyrelser har olika uppfattning om vad effektiv konkurrens innebär. Större central styrning efterfrågades.

På frågan om de upplever att det finns effektiv konkurrens på den uppdragsarkeologiska marknaden var 36% positiva i sina svar, 42% var negativa och 36% svarade både och.