

Betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80)

Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet angående betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden anses besvarad med vad som anförs i denna pro-memoria.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Utbildnings- och kulturdepartementet har remitterat betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80) till Stockholms stad för yttrande. Betänkandet kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/50808>, sammanfattning i *bilaga*. Utredningen har haft i uppdrag att se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området enligt följande.

- Göra en sammanfattande analys av den uppdragsarkeologiska verksamheten och tillämpning av aktuella bestämmelser.
- Utredda en framtida organisation av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV).
- Kartlägga hur kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningarna har utvecklats.
- Utredda en eventuell auktorisation av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologin.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmuseinämnden för synpunkter.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslagen i utredningen till liten del berör staden. Stadsledningskontoret konstaterar vidare att utredningens förslag inte kan anses medföra några ökade kostnader för staden samt att de praktiska konsekvenser som eventuellt kan uppstå är ytterst marginella.

Marknämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsbyggnadsnämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsmuseinämnden är mycket positiv till att uppdragsarkeologin ges ett utökat syfte. Vikten av att undersökningsresultaten förmedlas till allmänheten understryks genom en lagändring. Det är också bra att det nuvarande uppdragsarkeologiska systemet genomlysas och att oklara roller och brister i tillämpningen av gällande regelverk uppmärksammas. Nämnden vill framhålla vikten av att tydliga rutiner måste utarbetas så att resulta-

ten från undersökningar utförda av andra aktörer delges förvaltningen så att inte den lokala, långsiktiga kunskapsuppbyggnaden äventyras.

Mina synpunkter

I betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden föreslås bl.a. att Avdelningen för arkeologiska undersökningar, UV, skiljs från Riksantikvarieämbetet, RAÄ, och ombildas till ett aktiebolag som helt ägs av staten. Att RAÄ utvecklar sitt arbete med uppföljning och utvärdering av den uppdragsarkeologiska verksamheten och att länsstyrelsernas roll som beställare av arkeologiska uppdrag förbättras. De ökade kostnaderna som det medför för länsstyrelserna föreslås täckas genom en avgiftsfinansiering som åläggs exploatören. Vidare föreslås uppdragsarkeologin ges ett utökat syfte och en viss förmedling av resultaten till allmänheten ska ses som del av undersökningen och därmed som en del av exploatörens kostnadsansvar.

Stockholms stadsmuseinämnd ansvarar för kulturmiljövård och Stadsmuseet bedriver uppdragsarkeologi. Undersökningsverksamheten är förhållandevis liten och motsvarar endast 1% av den totala uppdragsvolymen. En inte obetydande del av de uppdrag som utförs är på beställning av kommunala exploatörer eller av bolag som delvis är kommunalt ägda. Förslagen om att förstärka länsstyrelsernas roll och dess ställning inom uppdragsarkeologin kan inte vara ett ansvar för de kommunala exploatörerna utan bör rimligen uppbäras av staten. Att uppdragsarkeologin genom en lagändring föreslås ett utökat syfte med ökade krav på att förmedla resultaten till allmänheten anser jag vara av vikt och att kostnaden täcks av exploatören som rimligt.

I övrigt hänvisar jag till stadsmuseinämndens remissvar.

Jag förslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet angående betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 8 mars 2006

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Utbildnings- och kulturdepartementet har remitterat betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80) till Stockholms stad för yttrande. Betänkandet kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/50808>, sammanfattning i *bilaga*. Utredningen har haft i uppdrag att se över vissa frågor på det uppdragsarkeologiska området enligt följande.

- Göra en sammanfattande analys av den uppdragsarkeologiska verksamheten och tillämpning av aktuella bestämmelser.
- Utredda en framtida organisation av Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV).
- Kartlägga hur kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningarna har utvecklats.
- Utredda en eventuell auktorisation av arkeologer verksamma inom uppdragsarkeologin.

Betänkandets förslag i sammanfattning

Uppdragsarkeologin har sedan 1990-talet varit föremål för ett flertal utredningar som bland annat syftat till att konkurrensutsätta verksamheten. Utredningen genomlyser den uppdragsarkeologiska verksamheten och fäster uppmärksamhet på de förhållanden som inte fungerar tillfredställande. Riksantikvarieämbetet och dess arkeologiska uppdragsverksamhet samt länsstyrelserna utgör fokus för analysen.

Som i tidigare utredningar framhålls det olämpliga i att Riksantikvarieämbetet som myndighet med övergripande överinseende över tillämpningen av lagen om kulturminnen (KML) också bedriver en omfattande arkeologisk uppdragsverksamhet. Utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetets avdelning för arkeologiska undersökningar (UV) skiljs från myndigheten och ombildas till ett aktiebolag som helt ägs av staten.

Utredningen visar att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har brister i sin myndighetsroll och att det är oklart vad som omfattas av RAÄ:s överinseende. Riksantikvarieämbetet föreslås se över sina styrdokument och måste i framtiden arbeta betydligt mer aktivt med informations- och utbildningsinsatser.

Utredningen betonar länsstyrelsernas roll som beställare av arkeologiska uppdrag och ser över hur länsstyrelserna ska kunna inta den styrande roll som regelverket förutsätter.

Utredningen ger också uppdragsarkeologin ett utökat syfte och framhåller att förutom forskarsamhället, är också allmänheten och samhället i övrigt mottagare av uppdragsarkeologins resultat. Man ser en viss förmedling av resultaten som en naturlig del av själva undersökningen och därmed också en del av exploatörens kostnadsansvar. På denna punkt föreslås en lagändring.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmuseinämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 21 februari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömning är att förslagen i utredningen till liten del berör staden. Stadsledningskontoret konstaterar vidare att utredningens förslag inte kan anses medföra några ökade kostnader för staden samt att de praktiska konsekvenser som eventuellt kan uppstå är ytterst marginella.

Marknämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsbyggnadsnämnden avstår från att svara på remissen.

Stadsmuseinämnden beslöt den 16 februari 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsmuseiförvaltningens tjänsteutlåtande av den 2 februari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsmuseiförvaltningen är mycket positiv till att uppdragsarkeologin ges ett utökat syfte. Vikten av att undersökningsresultaten förmedlas till allmänheten understryks genom en lagändring. Det är dock något oklart om det endast är i samband med större arbetsföretag som kostnader för förmedlingsinsatser kan åläggas en exploatör. Stadsmuseiförvaltningen anser att det vore önskvärt om ett procentuellt påslag även kunde göras vid mindre undersökningar och ett förtydligande på denna punkt vore bra.

Exempelvis utförs ständigt en mängd mindre undersökningar i den stora fornlämningen RAÄ 103, dvs Stockholms innerstad med Gamla stan. Varje liten undersökning för sig motiverar kanske inte en förmedlingsinsats, men flera undersökningar tillsammans kan göra det.

Det är också bra att det nuvarande uppdragsarkeologiska systemet genomlysas och att oklara roller och brister i tillämpningen av gällande regelverk uppmärksammas. På dessa punkter föreslår utredningen egentligen inte något nytt. Det bör dock framhållas att genomlysningen är långt ifrån fullständig på grund av att det inte gått att få fram efterfrågat underlagsmaterial från Riksantikvarieämbetet och länsstyrelser. Stadsmuseiförvaltningen instämmer i att de föreslagna förbättringarna behövs om systemet ska fungera tillfredställande, men vill särskilt framhålla nödvändigheten av att länsstyrelserna får en resursförstärkning, så att dessa kan leva upp till sin ”beställarroll”.

Utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetet och dess uppdragsverksamhet (UV) skiljs åt och att UV ombildas till ett heltstatligt aktiebolag. Syftet är att tydliggöra myndighetsrollen och utförarrollen och att UV ska kunna arbeta på mer ”marknadsmässiga” villkor. UV förväntas dock även fortsättningsvis vara en garant för att det alltid ska finnas en undersökare att tillgå. Hur detta ska fungera på en konkurrensutsatt marknad är oklart och problemet hänskjuts till den kommande utredningen av bolagets utformning.

UV har idag en rikstäckande undersökningsorganisation och utför cirka hälften av de arkeologiska undersökningsuppdragen. Privata aktörer svarar för mellan 5-10% och läns museer och kommunala museer för resten av uppdragen. Stadsmuseiförvaltningen är i dessa sammanhang en mycket liten ”aktör” med en uppdragsvolymen som motsvarar ca 1 % av den totala.

I utredningen behandlas läns museer och kommunala museer i ringa omfattning, men även dessa berörs direkt eller indirekt av flera av utredningens förslag. Flertalet institutioner bedriver, i likhet med Stadsmuseiförvaltningen, både kulturmiljöarbete och uppdragsverksamhet. Detta kan ibland medföra dubbla eller åtminstone oklara roller.

Stockholms fornlämningsbestånd har skattats hårt och mellan 1950-1980 borttogs cirka 50 % av de då kända fornlämningarna. Sedan 1980-talet har Stadsmuseiförvaltningen bedrivit ett aktivt kulturmiljöarbete i syftet att bevara resterande fornlämningar, vilket också är kulturminneslagen

främsta syfte. Genom att på ett tidigt skede delta i den kommunala plan- och byggprocessen kan förvaltningen verka för ett bevarande av berörda fornlämningar. I de fall Stadsmuseiförvaltningen lyckas i sina bevarandeintensioner uppstår inga problem, men förvaltningens tidiga inblandning i ärenden kan möjligen tolkas som en jävsituation i de fall fornlämningarna blir föremål för undersökning och upphandlingsförfarande tillämpas.

Stadsmuseiförvaltningen har fungerat som remissinstans till länsstyrelsen och försett denna med kunskapsunderlag inför kommande tillståndsbeslut. Förvaltningen har också genom åren haft ett nära samarbete länsstyrelsen, vilket exempelvis varit värdefullt när det gäller komplicerade tillståndsärenden i Gamla Stan. Ofta handlar det här om att undvika eller minimera markingrepp, så att inte sättningskador uppkommer på den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen samt att hitta lösningar som tillgodoser både kulturmiljövårdens och exploatörens intressen. I ett system där länsstyrelsens beställarroll renodlas och Stadsmuseiförvaltningen fortsätter utföra arkeologiska uppdrag måste frågan om förvaltningen också uppträda i rollen som remissinstans och samrådspartner klargöras. Om inte förvaltningen kan fortsätta i denna roll, måste länsstyrelsen i framtiden själva införskaffa det kunskapsunderlag som krävs för att upprätta kravspecifikationer och fatta väl underbyggda tillståndsbeslut.

Till skillnad mot UV och privata aktörer har läns museer och kommunala museer oftast genom olika bestämmelser (t ex kommunallagen) geografiskt begränsade arbetsområden och här finns en ojämnlighet ur konkurrenssynpunkt. I tidigare arbeten har framhållits att det är väsentligt att de regionala museerna ges en viss uppdragsvolym inom sina arbetsområden för att kunna upprätthålla kompetens när det gäller arkeologiska undersökningar. Utredningen anser detta vara felaktigt och föga marknadsmässigt. Möjligen kan detta få till följd att en del museer i framtiden får för få uppdrag och därmed inte kan upprätthålla den kompetens som krävs för åta sig undersökningsuppdrag. I dag är antalet utförare få och av dessa är det endast ett fåtal som bedriver en omfattande uppdragsverksamhet. Utredningen önskar sig fler aktörer på den uppdragsarkeologiska "marknaden", men sannolikheten är lika stor att utvecklingen blir den motsatta, dvs att endast ett fåtal större utförare kommer att kvarstå.

Det finns fördelar med att ett regionalt museum, med en långsiktig regional kunskapsuppbyggnad och lokal förankring, utför arkeologiska uppdrag. Inom dessa institutioner finns goda förutsättningar att föra ut undersökningens resultat såväl i direkt anslutning till utgrävningen som på längre sikt. De regionala museerna har vanligen också påtagit sig ett stort ansvar vad gäller arkivering av dokumentationsmaterial och magasinering av fynd från undersökningarna samt att tillse att materialet är tillgängligt för allmänhet och forskare. Detta är förenat med personalkostnader, magasinshyror samt kostnader för omkonservering. Utredningen uppmärksammar inte dessa förhållanden utan förfaller se det arkeologiska uppdraget som slutfört när rapporten är skriven. Stadsmuseiförvaltningen vill dock understryka att omhändertagande och tillgängliggörande av dokumentations- och fyndmaterial från undersökningarna måste ses som ett led i den uppdragsarkeologiska processen och att kostnader och kostnadsansvar för denna hantering måste utredas närmare. I detta sammanhang vill Stadsförvaltningen också framhålla att fördelningen av det statsbidrag som ges till läns museer och vissa kommunala museer behöver ses över. I dag tillhör museerna i Stockholmsregionen på ett omotiverat sätt de i särklass minst gynnade.

Stadsmuseiförvaltningen vill framhålla vikten av att tydliga rutiner måste utarbetas så att resultaten från undersökningar utförda av andra "aktörer" delges förvaltningen så att inte den lokala, långsiktiga kunskapsuppbyggnaden äventyras.

Utredningen förefaller inte främmande för lönsamhet inom den uppdragsarkeologiska verksamheten (se tex s 170). Hittills har praxis varit att endast debitera "de faktiska kostnaderna" i samband med arkeologiska uppdrag. Utredningen diskuterar inte detta förhållande närmare, men ett klargörande och en diskussion om eventuella konsekvenser för kostnadsutvecklingen inom det uppdragsarkeologiska området skulle behövas.

Det hade varit önskvärt att man i utredningen gjort internationella utblickar, dels för att få ett större perspektiv på den inhemska uppdragsarkeologiska verksamheten, men också för att belysa de för- och nackdelar som olika uppdragsarkeologiska system innebär. Utredningen tar upp svagheter inom den nuvarande uppdragsarkeologiska verksamheten och lämnar förslag för att komma till rätta med dem, men en rad frågetecken och oklarheter återstår att rätta ut. I vad mån

utredningsförslagen kommer att realiseras och inblandade parter kommer att leva upp till de förväntningar som ställs för framtiden utvisa. Behovet av en fortsatt noggrann uppföljning och utvärdering av den uppdragsarkeologiska verksamheten kan inte nog understrykas.

Bilaga

Betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden

Sammanfattning

Uppdraget

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

Några övergripande iakttagelser och slutsatser

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

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

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

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

Uppdragsarkeologi och dess syfte

Uppdragsarkeologi har länge ansetts ha till syfte att objektivt samla in och dokumentera fornlämningar och fornfynd för framtida forskning. Från 1990-talets början har ett nytt vetenskapligt synsätt gjort sig gällande och verksamheten är numera väl etablerad som en del i en framtidsytan- de forskningsprocess. Genom bland annat de mål som statsmakterna ställt upp på kulturmiljöområdet har emellertid uppdragsarkeologins syfte utökats. Vi konstaterar således att det numera i lika hög grad som forskningen är allmänheten och samhället i övrigt som är mottagare av verksamhetens resultat. En viss förmedling av resultaten av en särskild undersökning till allmänheten och samhället i övrigt bör därför vara en naturlig del av själva undersökningen och därmed också en del av exploatörens kostnadsansvar. Vi föreslår en lagändring i detta avseende (kap. 7).

Statens åtagande för utförandet inom uppdragsarkeologin

Det har under lång tid vid sidan av myndighetsrollen funnits ett statligt åtagande för utförandet inom uppdragsarkeologin. Idag är det främst UV som står för detta åtagande, något som bl.a. framgår av regleringsbrevet för RAÄ. Det nuvarande åtagandet innebär att UV är en garanti för att det alltid finns undersökare att tillgå till de uppdragsarkeologiska undersökningarna oberoende var i landet de är aktuella. Avdelningen skall vidare vara förebildlig i olika avseende samt vara ledande i fråga om metod- och teknikutveckling.

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

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

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

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

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

Undersökningar av god kvalitet till rimlig kostnad

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

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

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

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

Den framtida statliga arkeologiska undersökningsverksamheten

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

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

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

RAÄ:s och länsstyrelsernas framtida roller

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

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

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

Åtgärder för ett stärkt uppdragsarkeologiskt system

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

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

Vi föreslår bland annat följande.

RAÄ:s föreskrifter, allmänna råd och övriga styrdokument bör förtydligas och förbättras vad gäller bl.a. kravspecifikationer och urvalsförfarande. De bör också vara tydligare i fråga om hur länsstyrelsernas tillsyn bör bedrivas. RAÄ bör få ett uppdrag att se över och revidera sina verkställighetsföreskrifter. Det krävs attitydförändringar för att komma till rätta med flera problem inom den uppdragsarkeologiska verksamheten. Länsstyrelserna har ett stort ansvar när det gäller att arbeta med inställningar och attityder hos myndigheterna och deras personal. Även RAÄ bör verka för att förändringar kommer till stånd i dessa avseenden. Vi lämnar därför förslag som gäller nödvändiga utbildnings- och informationsinsatser.

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

RAÄ bör utveckla sitt arbete med uppföljningar och utvärderingar. RAÄ bör i ökad omfattning ta initiativ till utbildnings- och informationsinsatser riktade till i första hand länsstyrelserna men även till andra aktörer.

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

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

Samarbete med universitet och högskolor samt frågan om auktorisation

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

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

Kostnadsutveckling och exploatörernas utökade kostnadsansvar

Vi har haft i uppdrag att kartlägga hur de samlade kostnaderna för uppdragsarkeologiska undersökningar har utvecklats samt hur exploatörernas utökade kostnadsansvar för fyndhantering och konservering har utfallit. Vårt arbete med att få fram de efterfrågade uppgifterna visar dock att det saknas underlag för att få en uppfattning om de verkliga samlade kostnaderna för undersökningarna eller för att kunna göra en fullständig kartläggning av kostnadsutvecklingen på området och av utfallet av exploatörernas kostnadsansvar.

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

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

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

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

Konsekvenser av våra överväganden och förslag

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

Förslagen innebär i begränsad omfattning nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Även från deras sida förutsätts emellertid en betydligt större aktivitet än för närvarande. Detta innebär ökade kostnader som enligt vår bedömning inte kan täckas inom dagens ekonomiska ramar. Vi har funnit att det krävs en årlig resursförstärkning till länsstyrelserna motsvarande sammanlagt ungefär tio miljoner kronor. Vi menar att man bör överväga en avgiftsfinansiering av dessa kostnader och denna fråga bör utredas ytterligare.

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

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

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