



Handläggare: Ann-Charlotte Backlund
Telefon: 08-508 31 560

Till
Kulturnämnden

KuN
Nr 10

Remissvar på Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen (Ds 2011:6), dnr 001-489/2011

Sammanfattning

Departementspromemorian föreslår två förändringar för den uppdragsarkeologiska verksamheten för att stimulera konkurrens och minska kostnaderna för arkeologiska undersökningar, dels att undantaget från LOU och LUF som finns i Lagen (1988:950) om kulturminnen mm ska tas bort och att företagaren utser undersökaren, dels att kommunala och landstingskommunala museer ska kunna göra undersökningar på affärsmässiga grunder utan koppling till geografiskt område.

Förvaltningen är inte negativ till att undantaget i kulturminneslagen tas bort men finner att en konsekvensanalys behöver göras främst för att se hur kvaliteten kan bibehållas framförallt vid mindre exploateringsföretag. Förvaltningen förordar också en utredning av möjligheten till certifiering av undersökare.

Förvaltningen anser att Stockholms stadsmuseum med Medeltidsmuseum och Stockholmsforskningen har en väsentlig och ökande roll att sprida kunskap om stadens historia oavsett vem/vilka som varit undersökare. Att kunna ta uppdrag utanför den egna kommunens gränser kan framförallt vara aktuellt när museernas specialkompetens efterfrågas.

Underlag för beslut

Remiss från Kulturdepartementet på departementspromemorian ”Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen (Ds 2011:6)”.



Förslag till beslut

Att besvara skrivelsen genom att överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande

.....
Ann-Charlotte Backlund
Tf kulturdirektör

Utlåtande

Promemorian

Kulturdepartementet har för synpunkter översänt promemorian som föreslår en ny ordning som innebär att företagaren (dvs exploatören) ska – efter det att länsstyrelsen har beslutat om en arkeologisk undersökning – utse den som ska utföra undersökningen. Det innebär att det nuvarande undantaget från upphandlingslagstiftningen i kulturminneslagen kan tas bort. Enligt 2 kap 11 och 13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ska idag länsstyrelsen utse vem som ska utföra arkeologiska undersökningar (särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning). Länsstyrelsens nuvarande uppgift att utse utförare av arkeologiska undersökningar förs enligt förslaget över till företagarna som får tydligare kontroll över och ansvar för processen. I de fall företagarna är upphandlande myndigheter eller enheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) ska valet av utförare av arkeologiska undersökningar ske med iakttagande av bestämmelserna i dessa lagar.

Vidare föreslås att det uttryckligen av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska framgå att kommuner och landsting ska få ingå avtal med företagare om att utföra arkeologiska undersökningar. Med förslaget säkerställs att kommunala museer och regionala museer med kommunala eller landstingskommunala huvudmän även fortsättningsvis kan åta sig nämnda uppdrag. Det föreslås också att det ska regleras att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och att verksamheten ska få bedrivas utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

Författningsändringarna förelås träda i kraft den 1 januari 2012.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Stockholms stadsmuseum med Medeltidsmuseet och Stockholmsforskningen.

Stockholms stadsmuseums arkeologiska verksamhet

Stadsmuseet har sedan 1932 bedrivit arkeologisk undersökningsverksamhet inom Stockholms stad. Under de stora exploateringsundersökningarna på 1960-70-tal i Skärholmen, Vårby (nuvarande Huddinge kommun), Vårberg, Östberga och Bredäng och på Järvafältet har museet även utfört omfattande undersökningar i stadens ytterområden. Fram till de senaste åren har Stadsmuseet i princip varit ensam aktör i det område i centrala Stockholm som utgörs av fornlämning 103, med medeltida och senare kulturlager. Ett undantag har varit de stora undersökningarna för Riksdagens garage, den så kallade Helgeandsholmsundersökningen, som genomfördes med Riksantikvarieämbetet som huvudman och som resulterade i det kommunala Stockholms Medeltidsmuseum.

Omfattningen av arkeologiska undersökningar i Stockholms närområde har varit större än på många andra platser i landet. Gravar utgör den dominerande fornlämningskategorin, medan boplatser har berörts i förhållandevis liten utsträckning. Antalet totalundersökta eller åtminstone nästintill totalundersökta gravfält är däremot stort om man jämför med landet i övrigt. I Stockholms ytterområden har de senaste 10 åren urvalet av arkeologisk kompetens genomförts av Länsstyrelsen under upphandlingsliknande former.

Idag arbetar fyra heltidsanställda arkeologer på avdelningens dokumentationsenhet med uppdragsarkeologi och en byggnadsantikvarie med specialkompetens när det gäller medeltida murverksdokumentation är periodvis en extra resurs i denna verksamhet. Möjligheten att arbeta såväl med det som är under marken och den stående bebyggelsen är en styrka som ger goda konkurrensfördelar och möjlighet till ny kunskap. Dokumentationsenhetens arkeologer utför arkeologiska förundersökningar och slutundersökningar och har avtal med flera av stadens bolag när det gäller schaktkontroller.

På Medeltidsmuseet, samlingsenheten och kulturmiljöenheten finns ytterligare arkeologisk kompetens.



Förvaltningens synpunkter på förslaget

Frågan om hur urvalet av undersökare ska ske har diskuterats under närmare 20 års tid och ett flertal statliga utredningar har sökt hitta lösningar som både möjliggör en konkurrens och samtidigt säkerställer kvalitet och kunskapsuppbyggnad/förmedling.

Promemorians huvudförslag är att företagaren/exploatören ska välja utförare av en arkeologisk undersökning. Ett sådant val ska föregås av länsstyrelsens beslut som ska bestämma undersökningens omfattning och ambitionsnivå.

Förvaltningen har i princip inget att invända mot att lagen om offentlig upphandling tillämpas, men efterfrågar en genomgripande analys av vad konsekvenserna skulle bli. I promemorian hänvisas till exempel till det faktum att uppdragsarkeologin i flera länder, som till exempel Storbritannien, Holland och Danmark, är helt avreglerad. Hur det fungerar i dessa länder diskuteras inte alls även om det är väl känt att det till exempel i Storbritannien har lett till ett antal allvarliga konsekvenser främst när det gäller kvalitet och spridning av undersökningsresultaten.

Att upphandla en arkeologisk undersökning och ta ansvar för dess vetenskapliga kvalitet kräver stor kompetens. Förvaltningen anser att det möjligen finns förutsättningar för att det föreslagna systemet skulle kunna fungera när det gäller stora markexploateringar och infrastrukturprojekt. I dessa fall kommer företagen att behöva knyta beställarkompetens till sig, vilket eventuellt kommer att innebära att de pengar som eventuellt intjänas genom en ökad konkurrens troligen förloras i högre kostnader för upphandlingsprocessen.

Det sk upphandlingsliknande förfarandet med tydliga förfrågningsunderlag och prisjämförelser vid större undersökningar som tillämpas av länsstyrelsen idag har lett till en professionalisering av uppdragsarkeologin. Frågan är dock hur man kan säkerställa kvaliteten fullt ut och vem som har kompetens att bedöma det. Utredningen avfärdar auktorisation och certifiering av utförare på grundval av att det finns många arkeologiska specialiteter. Förvaltningen anser att ett certifieringsorgan bör kunna särskilja olika kompetenser och beskriva huruvida en undersökare uppfyller olika kompetenskrav. Länsstyrelsen har då att ange i sitt beslut som en vägledning till företagaren att vid den aktuella undersökningen krävs en certifiering av en särskild typ.

Stadsmuseets arkeologiska verksamhet har erfarenhet av att arbeta med stora uppdragsgivare som t ex Trafikverket, men också med små som t ex bostadsrättsföreningar och förvaltningen ifrågasätter rimligheten i att mindre företagare – bostadsbolag, bostadsrättsföreningar eller privatpersoner – ska kunna göra en bedömning av undersökarnas kostnadsberäkningar och

undersökningsplaner. Erfarenheterna gör att förvaltningen ser med oro på en situation där små uppdragsgivare skall ha ansvaret för att säkerställa den vetenskapliga kompetensen hos grävföretagen. Oron blir inte mindre av att dessa mindre undersökningar i Stockholm ofta sker i fornlämning 103 (som framförallt utgörs av Gamla stan) där en specifik stadsarkeologisk kompetens krävs såväl när det gäller grävmetodik som tolkning. Promemorians slutsats, att ett system för certifiering av utförare för att garantera att de uppfyller ställda kvalitetskrav, inte ska utvecklas måste därför ifrågasättas.

Förvaltningen saknar också en diskussion i promemorian på vilket sätt samhället skall tillgodogöra sig undersökningsresultaten. Redan idag talas om bristen på översikt av resultaten och frågan om vem som skall hantera fynden och vem som skall stå för den finansieringen är frågor som behöver lösas liksom frågor om ansvar för arkivläggning och registerhållning.

Förutom att förvaltningen ifrågasätter om förslaget i realiteten kommer att få en prispressande effekt, vilket nämndes ovan, är det osäkert om förslaget kommer att vara konkurrensstimulerande. Det är Stadsmuseets erfarenhet att det är mycket svårt att dimensionera den uppdragsarkeologiska verksamheten eftersom den är starkt konjunkturbunden. Det finns en risk att en överetablering av undersökande företag under en högkonjunktur medför stora kunskapsförluster om företag drabbas av konkurs. Med en ökad fragmentering av undersökningsverksamheten riskerar resultaten i än högre grad än idag förbli obearbetade och ej förmedlade.

Förvaltningen tycker också det är viktigt att frågan om hur länsstyrelsernas beslutsunderlag, som ju om förslaget går igenom måste föreligga i ett tidigt stadium, skall tas fram. Enligt promemorian kommer det faktum att länsstyrelsen avlastas de administrativa uppgifterna kring upphandlingen att göra att resurser istället kan läggas på att utforma tydliga beslut och förstärka tillsynsverksamheten. Idag, när ett upphandlingsliknande förfarande tillämpas vid större undersökningar, finns möjlighet att precisera länsstyrelsens krav utifrån de förslag till undersökningsplaner som utförarna tar fram i anslutning till offerten. Fördelen med detta är att länsstyrelsernas beslut tillkommer i en slags växelverkan och successivt kunskapsinhämtande vilket gör att de grävande institutionernas kompetens kan tas tillvara.

Utredningen slår fast att det är statens åtagande att svara för metod- och teknikutveckling, liksom vetenskaplig och antikvarisk kvalitet vilket bör kunna ske genom konkurrens och tillsyn. Förvaltningen vill påpeka att kulturarv och identitetsfrågor är brännande ämnen i samtiden. Frågor om härkomst, tillhörighet och vems historia som lyfts fram har stor aktualitet. Resultat från arkeologiska undersökningar har en stor potential när det gäller att ge nya perspektiv på samtida frågor. Det faktum att den arkeologiska uppdragsverksamheten har



konkurrensutsatts har inneburit en ökad professionalisering, vilket är positivt, men ansvaret för den vetenskapliga kvaliteten och inte minst för förmedlingen av resultaten bör även fortsättningsvis tas av samhället.

Konsekvenser för Stadsmuseets arkeologiska verksamhet

Stadsmuseet är ett av få kommunala museer som fortfarande har en uppdragsarkeologisk verksamhet. 30% av landets arkeologiska undersökningar idag utförs av museer varav ett antal läns museer utgör en stor del. Enligt förslaget besitter museerna en stor lokal/regional kompetens och bidrar till att undersökningar kan genomföras med god vetenskaplig kvalitet. Museerna har också en viktig roll när det gäller kunskapsuppbyggnaden kring arkeologin.

Med tanke på det ovan nämnda välkomnar förvaltningen förslagen att museerna ska kunna ta uppdrag utanför kommunens/landstingets område samt att verksamheten skall bedrivas affärsmässigt för att inte tjänsterna ska leda till underprissättning. Stadsmuseet tillämpar redan idag affärsmässiga metoder och har organisatoriskt skilt uppdragsverksamheten från den handläggande verksamheten för att tydliggöra detta och för att säkerställa att inte de kommunala anslagen inte subventionerar uppdragsverksamheten.

I promemorian framhålls vikten av att säkerställa att de resultat och den kunskap som framkommer vid de arkeologiska undersökningarna tas om hand och kommer forskarsamhället, kulturarvssektorn och allmänheten till del. Stockholms stadsmuseum med Medeltidsmuseet och Stockholmsforskningen har länge varit en självklar institution för kunskapsuppbyggnad och forskning kring stadens äldre och senare historia. Ambitionen är att utveckla denna roll och fortsätta ta detta ansvar oavsett vem som utfört en arkeologisk undersökning. Åter är möjligheten att ta hand om fynd, sammanställa och dra slutsatser från det insamlade materialet essentiella frågor om museet skall fortsätta leva upp till sina höga ambitioner.

När det gäller möjligheten att arbeta med uppdrag utanför stadens gränser är det framförallt aktuellt när museets specifika specialistkunskap inom stadsarkeologi och keramikanalys efterfrågas. Det skulle också kunna vara av intresse för att sätta in Stockholms utveckling i ett regionalt stadsarkeologiskt perspektiv i samarbete med andra institutioner och företag.

SLUT