
ARKEOLOGI OCH EXPLOATERING

Betänkande av HUR-utredningen

SOU

1992:137



Statens offentliga utredningar
1992:137
Kulturdepartementet

Arkeologi och Exploatering

Betänkande av HUR-utredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13253-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 12 december 1991 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet m.m.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade statsrådet Friggebo den 1 februari 1992 länsöverdirektören Birgitta Isaksson Pérez som särskild utredare. Som sakkunniga förordnades samma dag professorn vid Lunds universitet Hans Andersson, professorn vid Stockholms universitet Åke Hyenstrand, avdelningschefen vid Riksantikvarieämbetet Gustaf Trotzig och kanslirådet vid Kulturdepartementet Keith Wijkander. Som expert förordnades den 27 oktober 1992 hovrättsassessorn vid Kulturdepartementet Knut Weibull. Till sekreterare förordnades den 1 februari 1992 t.f. förste antikvarien vid Statens historiska museum Hans Browall.

Utredningen har antagit namnet HUR-utredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Arkeologi och Exploatering. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Åke Hyenstrand och Gustaf Trotzig har lämnat ett gemensamt särskilt yttrande.

Stockholm i december 1992

Birgitta Isaksson Pérez

/Hans Browall

Innehåll

Förkortningar	7
Författningsförslag	9
Sammanfattning	11
1 Inledning	33
1.1 Utredningsuppdraget	33
1.2 Utredningsarbetet	34
2 Kulturmiljövårdens lagbestämmelser	37
2.1 Kulturminneslagen	37
2.2 Kulturminnesförordningen	41
2.3 Undersökningsbidragsförordningen	42
2.4 Statsbidragsförordningen	43
3 Utländsk rätt, praxis och erfarenhet	45
3.1 Danmark	45
3.2 Norge	46
3.3 Finland	47
3.4 England	48
4 Tidigare behandling i riksdag och regering	53
5 Nuvarande ordning	63
5.1 Kulturmiljövårdens arkeologisystem	63
5.2 Tillämpning av kulturminneslagen m.m.	65
5.2.1 Kulturminneslagens syfte	65
5.2.2 Ingrepp i fast fornlämning	66
5.2.3 Fyndhantering och fördelningen av kostnadsansvaret	78
5.3 Den arkeologiska undersökningsverksamheten	84
5.3.1 Den statliga uppdragsverksamheten	85
5.3.2 Läns museer och kommunala museer	97
5.3.3 Universiteten	100
5.3.4 Privat konsultverksamhet	103
5.3.5 Forskning, utveckling och levandegörande	105
5.4 Riksantikvarieämbetets myndighetsfunktion	108

6	Överväganden och förslag	113
6.1	Mot ett nytt system	113
6.2	Rollfördelningen	117
6.3	Anbud och upphandling	120
6.3.1	Utgångspunkter	120
6.3.2	Offentlig upphandling	121
6.3.3	Upphandling av arkeologiska uppdrag	129
6.3.4	Förslag	148
6.4	Upphovsrätt och offentlighet	151
6.5	Kontroll av undersökningsverksamheten	155
6.6	Fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen . .	158
6.6.1	Utgångspunkter	158
6.6.2	Konservering	159
6.6.3	Registrering, katalogisering och signering	163
6.6.4	Förslag	166
6.7	Huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet	168
6.7.1	Utgångspunkter	168
6.7.2	Alternativa verksamhetsformer och huvudmannaskap	170
6.7.3	Överväganden	180
6.7.4	Förslag	185
6.8	Den centrala myndighetsfunktionen	186
6.9	Den regionala myndighetsfunktionen	191
6.10	Forskning, utveckling och levandegörande	193
6.11	Ekonomiska och personaladministrativa konsekvenser . .	198
6.11.1	Sammanfattning om kostnader	199
6.11.2	Finansiering av vissa merkostnader	204
	Särskilt yttrande	207
	Litteratur	211
	Bilaga 1 Utredningens direktiv	213

Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
ATA	Antikvarisk-topografiska arkivet vid Riksantikvarieämbetet
CAD	Computer Aided Design
dir.	Direktiv
Ds	Departementens utredningsserie
EEC	European Economic Community
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
FoU	Forskning och utveckling
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade
GIS	Geografiskt informationssystem
HUR	Huvudmannskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet
INSAM	Informationssystem i samverkan vid svenska museer
KML	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
KMK	Kungliga myntkabinettet
KrU	Riksdagens kulturutskott
prop.	Proposition
RAÄ	Riksantikvarieämbetet
RIK	Riksantikvarieämbetets och Statens historiska museers institution för konservering
RRV	Riksrevisionsverket
SFS	Svensk författningssamling
SHM	Statens historiska museum
SHMM	Statens historiska museer
SABO	Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
SOU	Statens offentliga utredningar
UF	Upphandlingsförordningen (1986:366)
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UR	Upphandlingsreglementet (1983)
UV	Riksantikvarieämbetets byrå för arkeologiska undersökningar

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1988:950) om kulturminnen skall införas en ny paragraf, 2 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

13 a §

Länsstyrelsen skall upprätta underlag för upphandling av särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning samt infordra och granska anbud.

Länsstyrelsen skall meddela särskilda föreskrifter för sådana utredningar och undersökningar som anges i första stycket.

Den som avser att genomföra ett arbetsföretag som kan beröra fast fornlämning skall betala avgifter för att täcka kostnaderna för det arbete Länsstyrelsen utför enligt första stycket. Närmare föreskrifter om avgifternas storlek och erläggande meddelas av regeringen.

2 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Regeringen föreskriver att 10 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Sedan Länsstyrelsen enligt 2 kap. 13 a § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. granskat anbudet skall de överlämnas till den som avser att genomföra det arbetsföretag som kan beröra fast fornlämning. Länsstyrelsen skall bifoga ett eget yttrande, om det inte kan anses obehövligt.

¹Förutvarande 10 § upphävd genom 1991:475.

Sammanfattning

Utredningens förslag i stort

HUR-utredning har uppfattat sitt direktiv som i flera avseenden mycket tydligt. De förslag som utredningen lägger syftar till förbättringar av verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar och innebär samtidigt relativt stora förändringar. Huvudlinjerna är följande:

- Ett system med anbudskonkurrens om arkeologiska uppdrag införs där Länsstyrelsen sköter upphandlingen som en avgiftsbelagd tjänst åt exploatören, vilken dock skall vara formellt ansvarig för upphandlingen.
- Riksantikvarieämbetets verkställighetsfunktion i undersökningsverksamheten skiljs från myndigheten genom att UV ombildas till ett fristående helstatligt aktiebolag med uppgiften att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet.
- Riksantikvarieämbetets myndighetsuppgifter inom undersökningsområdet begränsas till de som hänger samman med den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet;
- Nykonservering och registrering av arkeologiska fynd betalas av exploatören genom omfördelning av undersökningens kostnader.
- Kostnaderna för att genomföra omställningen beräknas för länsstyrelserna till 4 miljoner kronor och Riksantikvarieämbetet 2.5 miljoner kronor under en övergångsperiod om tre år.

Utredningens förslag syftar främst till att skapa en klarare rollfördelning mellan undersökningsverksamhetens olika aktörer, att effektivisera myndigheternas tillsyn och uppföljning av verksamheten, att öka mångfalden i den arkeologiska verksamheten, att ge incitament till att effektivisera och rationalisera utförandet av undersökningarna samt att skapa balans mellan produktionen och omhändertagandet av fynd från undersökningarna.

I det förslagna systemet skall enskilda arkeologiföretag som uppfyller Länsstyrelsens krav på kompetens och duglighet få delta i undersökningsverksamheten på samma villkor som de allmänna arkeologiska institutioner vilka hittills använts för ändamålet. Detta möjliggörs genom anbudskonkurrens vilket innebär ett moment av tävlan mellan arkeologiföretagen om de olika uppdrag som förädlas av markexploatering. En förutsättning är att Riksantikvarieämbetets centrala tillsyns- och kontrollfunktion skiljs från myndighetens verkställighetsfunktion inom undersökningsområdet genom att UV ställs under ett nytt huvudmannaskap som befrämjar konkurrens, kvalitet och statens ansvar för kulturmiljövården.

Om utredningens förslag genomförs kommer länsstyrelsernas ställning att stärkas på det regionala planet. Förutom att ansvara för beslut enligt kulturminneslagen skall länsstyrelserna sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag åt exploitörerna. Därtill kommer uppgiften att bedriva aktiv tillsyn och kontroll av undersökningsverksamheten. Detta ställer ökade krav på arkeologisk kompetens och integritet för länsstyrelserna. En gemensam resurs för länsstyrelserna är Riksantikvarieämbetet som har bred kompetens över hela det arkeologiska fältet. För att systemet skall fungera är det viktigt att Riksantikvarieämbetet samlar dessa resurser och stöder verksamheten genom analys, utvärdering, metodutveckling, information, rådgivning, kontroll, utbildning och kunskapsförsörjning. I detta arbete blir samverkan med universiteten av stor betydelse.

Nuvarande ordning

Syftet med det starka fornlämningskydd som finns i kulturminneslagen är att fornlämningarna skall bevaras. Bevarandet av fornlämningarna har kunskapsmässiga, känslomässiga och estetiska aspekter men också ekonomiska. Att i största möjliga utsträckning undvika ingrepp i fasta fornlämningar är nämligen det effektivaste sättet att hålla nere arkeologikostnaderna i samhället.

När det inte kan undvikas att en fornlämnning berörs av en markexploatering får Länsstyrelsen efter ansökan av exploitören besluta om tillstånd till borttagande av fornlämningen. Som villkor för tillstånd får Länsstyrelsen ställa upp skäligen krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen. Inför tillståndsgivning har

Länsstyrelsen möjlighet att förbättra sitt kunskapsunderlag genom att besluta om särskild utredning och/eller arkeologisk förundersökning. I samtliga fall är exploatören enligt huvudregeln skyldig att bekosta de arkeologiska åtgärder som föranleds av hans arbetsföretag och som Länsstyrelsen beslutat om. Explotören ingår avtal med den arkeologiska enhet som Länsstyrelsen angett i sitt beslut och är i formell mening den arkeologiska enhetens uppdragsgivare.

Såväl särskild utredning som arkeologisk förundersökning och särskild undersökning är en kunskapsbyggande verksamhet vars resultat används dels direkt i kulturmiljövårdens löpande arbete och dels långsiktigt som basdata för vetenskaplig forskning. Det enda syfte en arkeologisk undersökning har för exploatörens arbetsföretag är att lösa det statliga servitut som en fornlämning i praktiken utgör.

Verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar har under senare tid omsatt ca 100 miljoner kronor per år. I verksamheten deltar idag ett 30-tal fältarkeologiska enheter som kan vara statliga eller kommunala organ, stiftelser eller enskilda företag. Flertalet utgörs av läns museer och kommunala museer vilka i normalfallet utför relativt få uppdrag per år som oftast är av liten eller medelstor omfattning. Uppdragen utförs till självkostnadspris som dock kan vara subventionerat genom att vissa indirekta kostnader utesluts ur den tillämpade taxan. Universiteten har hittills med enstaka undantag inte åtagit sig att utföra exploateringsundersökningar. Landets dominerande undersökningsverksamhet bedrivs av UV vid Riksantikvarieämbetet som har kontor på flera platser i landet. Verksamheten bedrivs till självkostnadspris enligt uppdragsmodellen och efter en taxa som utarbetats i samverkan med Riksrevisionsverket. UV har bred kompetens över hela det arkeologiska fältet och beredskap för att med kort varsel ta sig an även stora undersökningar.

Det finns bara två enskilda arkeologiföretag. Deras uppdrag har i första hand bestått av särskilda utredningar. Frånsett något enstaka undantag har de enskilda arkeologiföretagen hittills inte anförtratts egna undersökningstillstånd av länsstyrelserna. I några fall har företagen samarbetat i undersökningsprojekt med ett universitet som då har innehaft Länsstyrelsens tillstånd.

Läns museerna och vissa kommunala museer skall enligt förordningen (1977:547) om statsbidrag till regionala museer biträda länsstyrelserna i frågor som rör kulturmiljövården i länet eller kommunen. Länsstyrelserna är å sin sida skyldiga att samverka i det kul-

turmiljövårdande arbetet med särskilt länsmuseum och motsvarande museum enligt kulturminnesförordningen (1988:1188). Samverkan mellan Länsstyrelsen och länsmuseum berör ofta fornminnesärenden som kan leda till beslut om arkeologisk åtgärd enligt kulturminneslagen. Även UV biträder på flera håll länsstyrelserna och har då en expertroll i Länsstyrelsens handläggning av fornminnesärenden. Denna biträdeshjälp är inte reglerad i lag eller förordning utan har vuxit fram i praxis. Varken länsstyrelserna eller UV har särskilda medel för ändamålet och UV tar därför ut kostnaderna i sin uppdragstaxa.

I de fall UV jämte länsmuseum och eventuellt ett kommunalt museum bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet i ett län fördelar Länsstyrelsen uppdragen inom gruppen på basis av överenskommelser och med hänsyn till kompetens, resurser, specialisering etc. Kulturminneslagen hindrar inte att Länsstyrelsen anförtror ett undersökningssupplett åt ett enskilt arkeologiföretag, men praxis har varit att undersökningstillstånd bara lämnas till allmänna institutioner med arkeologisk kompetens. Detta är också Riksantikvarieämbetets policy. Myndigheten har rätt att överklaga beslut som Länsstyrelsen fattar enligt kulturminneslagen.

Även om undersökningsverksamheten med sina regler och praxis på det hela taget bildar ett exklusivt system av ömsesidiga relationer mellan samhällets turmiljövårdande organ har under senare år en viss konkurrens om arkeologiska uppdrag vuxit fram i de län där två eller flera fältarkeologiska enheter är verksamma. Konkurrensen är öppen i de fall anbudsförfarande tillämpas. Redan idag förekommer således anbudsförfärdanden i några län och då när det gäller särskilda utredningar. Dessa anbudsförfärdanden följer dock ingen bestämd och enhetlig ordning utan sättet att hantera anbud och upphandling skiftar från närmast fall till fall. Det råder därför stor osäkerhet på området.

Som central tillsynsmyndighet för turmiljövårdarna i landet skall Riksantikvarieämbetet dels följa arbetet på det regionala planet, dels svara för rådgivning, information, utbildning samt verksamhet med forskning och utveckling. Ansvarsuppgifterna avser både kulturminneslagens tillämpning och den arkeologiska undersökningsverksamheten. Under decenniet som följde på undersökningsbeslutens decentralisering till länsstyrelserna år 1976 har Riksantikvarieämbetet under trycket av organisatoriska såväl som innehållsmässiga förändringar prioriterat utbildningssidan inom undersökningsområdet samtidigt som uppföljningen av den arkeologiska dokumentationen

hamnat på efterkälken. Sedan budgetåret 1990/91 har Riksantikvarieämbetet ett politiskt fastlagt ansvar för att med disposition av särskilda statsmedel leda och organisera FoU-verksamheten inom kulturmiljösektorn. Flera projekt som syftar till att följa upp arkeologiska undersökningar har påbörjats inom ramen för ansvaret.

Ett problem för alla är att både UV och flera museer sedan många år tillbaka dras med eftersläpningar av ofärdiga undersökningsrapporter. Så länge en rapport inte färdigställts är undersökningen inte slutförd. Fyndmaterialet kan då inte fyndfördelas vilket skapar ett oklart ansvar samtidigt som fyndens och dokumentationens tillgänglighet försvåras vilket i slutändan påverkar kunskapsförmedlingen till allmänheten.

Ett annat problem berör den vidare fyndhanteringen. Fördelning av kostnadsansvaret för fyndens omhändertagande sker efter en praxis som uppenbarligen inte längre fungerar på ett acceptabelt sätt. Fyndmängderna ökar med växande resurser på undersökningssidan medan på mottagarsidan resurserna är konstanta eller minskar. Detta påverkar bevarandet och tillgängliggörandet av fynden negativt liksom undersökningarnas resultat överhuvudtaget.

Det ekonomiska utrymmet för forskning och utveckling samt levandegörande är relativt snävt i den uppdragsfinansierade undersökningsverksamheten. Exploatörens kostnadsansvar för en arkeologisk undersökning avser nämligen bara de kostnader som är direkt förknippade med själva undersökningen inklusive rapportarbetet. De forskningsinsatser som exploatören finansierar är därför begränsade till vad som i varje särskilt fall kan anses nödvändigt för att undersökningen skall kunna genomföras. Därutöver finns behov av sammanställningar och utvärderingar av undersökningarna för att förnya och fördjupa utgångspunkterna och frågeställningarna i verksamheten. I tidigare utredningar har framförts att det uppföljande arbetet inte gjorts i tillräcklig utsträckning relativt den totala undersökningsvolymen. Insatser för att informera om undersökningarna och levandegöra den arkeologiska kunskapen görs i olika former och omfattning av såväl den uppdragsanställda personalen som i museernas löpande publika verksamhet.

I verksamheten med exploateringsundersökningar uppträder flera parter i olika roller och på skilda nivåer av ansvar. Det är av stor betydelse för ett system med anbudskonkurrens att rollfördelningen är klar. Riksantikvarieämbetets dubbla roll som central tillsynsmyndig-

het och största verkställande organ för arkeologiska undersökningar motsvarar inte detta krav. Även den formella kopplingen mellan läns-museerna och länsstyrelserna kan i sammanhanget ifrågasättas. I förra fallet föreslår HUR-utredningen att UV skiljs från Riksantikvarie-ämbetet och ombildas till ett fristående helstatligt aktiebolag. I senare fallet lägger utredningen inget konkret förslag om hur förhållandet skall lösas men anser det ändå angeläget att villkoren för läns-museernas verksamhet med exploateringsundersökningar klaras ut om HUR-utredningens förslag genomförs.

Anbud och upphandling

HUR-utredningen föreslår att ett system med anbudskonkurrens inför i undersökningsverksamheten. Syftet med anbudskonkurrens är att nå ett lågt pris till rätt kvalitet för de arkeologiska uppdragen och att öka mångfalden i den arkeologiska verksamheten. Överväganden om ett införande av anbudskonkurrens kan allmänt ses som en konsekvens av att exploatören är kostnadsansvarig, att kulturminneslagen inte hindrar att anbudsförfarande tillämpas och inte heller att även andra än de som hittills utfört exploateringsundersökningar utnyttjas för ändamålet, samt att undersökningsverksamheten delvis är konkurrensutsatt och undergår en fortlöpande professionalisering.

Ute i Europa förekommer anbudskonkurrens bl.a. i England. Systemet började tillämpas så sent som 1988. Erfarenheterna därifrån är svåra att bedöma då meningarna om lämpligheten av anbudskonkurrens i arkeologi går isär.

Yttranden om att ett anbudsförfarande bör användas i uppdrags-arkeologin har framförts i riksdagsmotioner, av vissa statliga myndigheter, från universitetshåll, av vissa större exploatörer och av enskilda arkeologiföretag. För att ett anbudssystem skall kunna fås att fungera på ett tillfredsställande sätt måste det utformas så att hänsyn tas till såväl ekonomiska som kulturmiljövårdande, vetenskapliga och allmänna intressen. Ett anbudssystem förutsätter

- en bestämd ordning för hur anbud och upphandling skall tillämpas;
- regler för deltagande i uppdragsverksamheten;

- bestämmelser om hantering av vissa upphovsrättsliga frågor samt om hanteringen av dokumentation och fynd;
- kompetenshöjande åtgärder på länsstyrelserna;
- att den regionala och centrala tillsynen och uppföljningen av verksamheten görs effektiv när det gäller såväl pågående undersökningar som efter det undersökningarna avslutats.

En annan förutsättning är att konkurrens etableras så ofta det är möjligt och lämpligt, och att konkurrensen om uppdrag bedrivs på lika villkor.

Det finns i huvudsak två alternativ för upphandling av arkeologiska uppdrag. Det ena innebär att Länsstyrelsen sköter upphandlingen och det andra att exploatören gör upphandlingen. Utredningen har övervägt båda alternativen och kommit fram till att Länsstyrelsen bör sköta upphandlingen som en avgiftsbelagd tjänst åt exploatören, som dock bör ha det formella ansvaret för upphandlingen. Länsstyrelsen gör upphandlingen efter de regler som gäller för exploatören. Om exploatören är en offentlig enhet kommer upphandlingslagen att gälla, eljest inte. Länsstyrelsens upphandling kan därför komma att genomföras på olika sätt beroende på om exploatören är en offentlig enhet eller enskild. Utredningens motiv är följande:

- Det är viktigt ur kulturmiljövårdande och vetenskaplig synpunkt att Länsstyrelsen har initiativet och inflytande i processens alla moment.
- Kulturminneslagen ger Länsstyrelsen ansvaret för den regionala kulturmiljövården och därmed ansvaret för alla beslut om arkeologiska åtgärder i samband med markexploatering som berör fasta fornlämningar.
- Länsstyrelsen skall i sitt beslut ange vem som skall utföra en särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning och bör försäkra sig om att denne har tillräcklig kompetens att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.
- Alla arkeologiska uppdrag upphandlas av Länsstyrelsen på basis av väl bearbetade och noggrant specificerade förfrågningsunderlag vilket säkerställer att tillräcklig hänsyn tas till kulturmiljövårdande och vetenskapliga aspekter samt att inkomna anbud blir jämförbara

- Om Länsstyrelsen sköter upphandlingen och exploatören väljer bland anbudan skapas ett system vari alla berörda parter har möjlighet att med sina respektive intressen påverka upphandlingens resultat genom den korsvisa dialog som systemet inbjuder till.
- Eftersom det är exploatören som bekostar det arkeologiska uppdraget och ingår avtal med arkeologiföretaget bör det också vara exploatören som beslutar om att anta ett visst anbud och som därmed är formellt ansvarig för upphandlingen.

Utredningens förslag till riktlinjer för hur länsstyrelserna skall tillämpa och integrera anbud och upphandling i underlaget för sitt beslut om vem som skall anförtros ett arkeologiskt uppdrag är i huvudsak följande:

Kulturminneslagens instrument särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning definieras som "annan tjänst" enligt lagförslaget om offentlig upphandling. För privat upphandling gäller inte denna lag.

I systemet utför Länsstyrelsen upphandlingen av arkeologiska uppdrag som en tjänst åt exploatören oavsett denne är en offentlig enhet eller enskild. Exploatören har det formella ansvaret för upphandlingen.

Länsstyrelsen utformar ett förfrågningsunderlag för uppdraget vilket tillställs exploatören och kretsen av arkeologiska aktörer. I förfrågningsunderlaget preciseras uppdragets art, omfattning och ambitionsnivå. Till förfrågningsunderlaget bifogas föreskrifter om kompetens och företagarförsäkring för arkeologiska uppdragstagare samt andra ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden skall gälla vid arkeologisk undersökning av fast fornlämning. Länsstyrelsen bör kunna meddela eller tillhandahålla en lista över vilka arkeologiföretag som motsvarar Länsstyrelsens krav på kompetens och duglighet. En förutsättning för Länsstyrelsens beslut och tillståndsgivning bör vara att exploatören och den av honom anlitade uppdragstagaren förbinder sig att följa Länsstyrelsens anvisningar.

Länsstyrelsen gör upphandlingen av det arkeologiska uppdraget efter de regler som gäller för exploatören. Det är viktigt att upphandlingen sker genom anbudsförfarande så snart detta är möjligt och lämpligt.

För tjänsten att göra upphandlingen åt exploatören bör länsstyrelsen kunna ta ut en avgift med stöd av 3 § avgiftsförordningen. Länsstyrelsen bör också få tillgodogöra sig inkomna avgiftsmedel.

I sitt anbud utformar arkeologiföretaget en plan som efter länsstyrelsens preciseringar beskriver och motiverar hur man tänkt sig genomföra uppdraget. I anbudet ingår en kostnadsberäkning över åtgärderna.

Länsstyrelsen granskar inkomna anbud och gör ett yttrande till exploatören om anbudens innehåll. Länsstyrelsen gör den kontroll av anbudsgivarna som man finner nödvändig.

Exploatören prövar och väljer bland anbuden, beslutar om att anta ett visst anbud samt lämnar ett meddelande om beslutet till anbudsgivarna.

Innehållet i det anbud som exploatören antagit skall stämma överens med Länsstyrelsens preciseringar om uppdraget i förfrågningsunderlaget, och den angivna kostnaden skall av Länsstyrelsen anses vara rimlig. När så är fallet och de allmänna krav som länsstyrelsen ställer på arkeologiska uppdragstagare är uppfyllda kan Länsstyrelsen fatta beslut enligt kulturminneslagen. Exploatören ingår avtal med det arkeologiföretag som angetts i Länsstyrelsens beslut.

Om Länsstyrelsen finner att det anbud som exploatören antagit är oförenligt med de preciseringar, föreskrifter och anvisningar som lämnats i förfrågningsunderlaget bör Länsstyrelsen besluta om att inte lämna tillstånd. Överklagar exploatören Länsstyrelsens beslut går ärendet till regeringen för prövning.

Uppdragstagare som begår allvarliga fel i den arkeologiska yrkesutövningen eller som i väsentliga avseenden inte sköter sina uppdrag på det sätt som är överenskommet skall Länsstyrelsen inte anförtra ytterligare uppdrag.

I sin personalelektering bör Länsstyrelsen lägga ökad vikt vid arkeologisk kompetens efter de behov som finns i länet.

För samråd i handläggningen av fornminnesärenden bör länsstyrelsen i en utsträckning själv bestämma om bilda referensgrupper bestående av personer med olika slags kompetens som är av betydelse för undersökningsverksamheten i länet. Det är viktigt att ingen deltagare i referensgruppen är anbudsgivande part i de uppdragsärenden som vid varje tillfälle behandlas.

I det fall läns museet inte deltar i anbudsgivning till ett arkeologiskt uppdrag bör läns museet kunna biträda Länsstyrelsen inom ramen för statsbidraget.

Riksantikvarieämbetet utarbetar i samråd med kulturmiljövårdens regionala organ och universiteten allmänna råd om kompetenskrav för arkeologiska uppdragstagare. Det är därvid viktigt att kraven inte utformas så att de formellt hindrar enskilda arkeologiföretag från möjligheten att delta i verksamheten med exploateringsundersökningar.

Upphovsrätt och offentlighet

Det är av avgörande betydelse att det arkeologiska källmaterialet från undersökningarna är tillgängligt för alla. En garanti för detta är att källmaterialet förvaltas av offentliga institutioner. Vägen dit kantas emellertid av vissa lagregler som i tillämpliga delar kan medverka till att hela källmaterialet från en undersökning inte kommer under offentlig förvaltning. Fynden från en fast fornlämning tillfaller visserligen alltid staten, men det innebär inte att staten samtidigt har automatisk rätt till dokumentationsmaterialet.

Generellt gäller att dokumentationsmaterialets bestånd av skrivna handlingar och bilder, med undantag för fotografier, är föremål för upphovsrätt. Denna rätt regleras i lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, medan rätten till fotografier regleras i lag (1960:730) om rätt till fotografisk bild. Förslag om nya regler i upphovsrättslagen bereds för närvarande inom regeringen.

I nuvarande ordning utgör upphovsrätten och rätten till fotografisk bild inget problem ur tillgänglighetssynpunkt. I en undersökningsverksamhet med konkurrerande arkeologiföretag som inte lyder under offentlig rätt kan, men behöver inte, förhållandena vara annorlunda. Det är inte säkert att alla aktörer känner samma skyldighet att alltid ställa dokumentationsmaterialet till allmänhetens fria användning.

För att säkerställa dokumentationsmaterialet som en tillsammans med fynden öppen och för allmänheten fritt tillgänglig kunskapskälla är det enligt HUR-utredningen nödvändigt att Länsstyrelsen föreskriver om vad som skall gälla för dokumentationsmaterialet från särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning.

Föreskriften bifogas lämpligen Länsstyrelsens förfrågningsunderlag. Den bör bestämma såsom förutsättning för beslutet att uppdragstagaren/uppdragsgivaren förbinder sig att till förvaltande institution som Länsstyrelsen anvisar kostnadsfritt överlämna varje upprättad arkeologisk originalhandling och originalbild från arbetet jämte en skriven rapport i ett eller flera exemplar efter uppdragets slutförande.

Det är viktigt att föreskriften tar hänsyn till de behov som forskare, allmänhet och museer kan ha för en icke-kommersiell och pedagogisk verksamhet. I både upphovsrättslagen och fotografilagen finns bestämmelser som oberoende av undantagsreglerna skyddar rättsinnehavaren men som samtidigt innebär en stark begränsning av museernas ordinarie verksamhet med arkeologiskt dokumentationsmaterial. Arkiv som inte lyder under arkivlagen, och så är fallet med länmuseerna, har inte rätt att ens i bevarandesyfte framställa exemplar av verk eller fotografisk bild som någon annan innehar rätten till. Härtill fordras medgivande av rättsinnehavaren eller tillstånd av regeringen efter särskild prövning. Vidare tillåter inte upphovsrättslagen att digitala data kopieras om inte annat avtalats. Och fotografilagen gör det inte tillåtligt att kopiera en överlåtten fotografisk bild och sedan visa kopian i en utställning med mindre än att rättsinnehavarens tillstånd inhämtats.

Uppdragstagaren/uppdragsgivaren bör således genom Länsstyrelsens föreskrift ge det museum eller offentligt organ som skall förvalta dokumentationsmaterialet och fynden tillstånd att i bevarandesyfte, för teknikutvecklande ändamål och för eget utställningsbruk kopiera enstaka exemplar av överlåtet verk, inklusive digitala datamedier, eller fotografisk bild utan krav på samtycke av och ersättning till rättsinnehavaren. Denne behåller sin ideella rätt samt rätten att mångfaldiga verk och rätten till ersättning för fotografiska bilder som återges i populärvetenskapliga sammanhang, läromedel eller i rent kommersiella publikationer.

Kontroll av undersökningsverksamheten

I nuvarande ordning företar länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet en viss granskning och uppföljning av undersökningsverksamheten. Detta sker dock merendels indirekt och efter det under-

sökningarna slutförts. Hit hör bl.a. den formella granskning av rapporter som Riksantikvarieämbetet utför. Men även för länsstyrelsernas beslut bör en formell rapportgranskning vara av väsentlig betydelse. En bristfällig rapport bör inte nå längre än till länsstyrelsen utan skickas tillbaka till den ansvarige arkeologen för omarbeting. Länsstyrelsen bör således först utföra en formell granskning och ett godkännande av rapporten innan den skickas till Riksantikvarieämbetet för vidare handläggning och beslut i ärendet. Det uppföljande arbete som Riksantikvarieämbetet bedriver på basis av rapporter och övrigt dokumentationsmaterial bör i första hand vara inriktat på övergripande tillsyn av den arkeologiska dokumentationens kvalitet.

Myndigheternas kontroll bör byggas ut till att till att också omfatta arkeologiföretagens pågående arbete med uppdragen. Detta behöver inte medföra ökad byråkrati. Sålunda kan Länsstyrelsens på ett enkelt sätt göra till rutin att besöka undersökningsplatserna och informera sig om hur arbetet bedrivs.

På motsvarande sätt kan Riksantikvarieämbetet, som har centralt ansvar för undersökningsfynden intill dess att fyndfördelning skett, för information och samråd besöka arkeologiföretagen i deras lokaler. I båda fallen kan en besöksverksamhet vara särskilt viktig när det gäller arkeologiföretag som myndigheterna har liten erfarenhet av.

Fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen

Den praxis enligt vilken följdkostnader för nykonservering och annan fyndhantering ersätts med allmänna medel över anslaget för det museum som vid fyndfördelning erhåller undersökningsfynden fungerar inte längre på ett acceptabelt sätt. Fyndmängderna ökar med växande resurser på undersökningssidan medan på mottagarsidan resurserna är konstanta eller minskar. Detta bidrar till eftersläpningar i museernas fyndhantering och till att fynd förstörs. Målet bör vara att skapa balans i systemet genom väl avvägda prioriteringar och rationaliseringar på både undersökningssidan och mottagarsidan.

Ett rationellt sätt att lösa balansproblemet är att definiera nykonservering av fynd som en del av undersökningen för vilken exploatören är kostnadsansvarig. Ju tidigare de primära bevarandeinsatserna

kan sättas in desto bättre resultat erhålls. Föremålens nedbrytning minimeras, faktaunderlaget till föremålsanalysen förbättras och materialet hanteras säkrare.

Med "nykonservering" avses preparerande och stabiliserande/bevarande åtgärder. Sådana åtgärder som utöver bevarande avser att rekonstruera föremål eller att göra om en tidigare konservering är inte relevanta i sammanhanget.

Nykonservering som en del av undersökningen är således en kvalitetshöjande åtgärd med direkt betydelse för undersökningens resultat. Åtgärden bör emellertid inte vidtas så att den leder till en ökning av undersökningens totala kostnad. Istället måste omprioriteringar göras så att undersökningens ambitionsnivå anpassas till behovet av nykonservering utan kostnadsfördyringar för exploatören. En sådan omprioritering innebär i princip en sänkning av den direkta grävningsinsatsens ambitionsnivå till förmån för det producerade materialets bevarande och resultatets säkerställande. Att omprioriteringarna görs är viktigt men kan bli svårt att kontrollera i varje enskilt fall. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet delar ansvaret för uppföljningen av kostnadsutvecklingen.

Ett nytt moment i undersökningens planering blir då att uppskattningsvis bedöma och beräkna konserveringsbehovet. En metod för detta torde inte vara svårare att utveckla än överhuvudtaget metoden att i förväg kostnadsberäkna en undersökning.

En konsekvens av att undersökningens ambitionsnivå anpassas till konserveringen är att utfallet kan komma att variera beroende på fornlämningsstyp och markförhållanden. Vissa undersökningar kan ge höga konserveringskostnader jämfört med andra. Detta förhållande bör ses som en del av en strategi för vetenskapligt styrda urval genom hela undersöknings- och fyndhanteringsförloppet. Gemensamma riktlinjer för en sådan strategi behöver utarbetas lämpligen med initiativ från Riksantikvarieämbetet.

I systemet med anbudsförfarande bör det vara möjligt att lägga ut konserveringsarbeten på olika konserveringsateljéer som har tillräcklig kunskap att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt. Riksantikvarieämbetet bör därför utarbeta allmänna råd för konservering av arkeologiskt material liksom för de kompetenskrav som skall gälla i verksamheten. Dessa allmänna råd bör Länsstyrelsen hänvisa till i eller bifoga förfrågningsunderlaget till arkeologiföretagen och före-

skriva om att undersökningens ambitionsnivå skall anpassas efter konserveringsbehovet.

När balansproblemet lösts för nykonserveringen återstår motsvarande problem för den övriga fyndhanteringen fram till magasinering. Denna hantering består av flera olika moment varav de mest arbetskrävande är registrering, katalogisering och signering.

Registrering av arkeologiska fynd syftar till att med olika slags information identifiera det samlade fyndet från en undersökning. Registreringen görs dels i samband med undersökningen, dels i samband med handläggningen av fyndärendet i Statens historiska museer och dels i samband med det regionala museets omhändertagande av fyndmaterialet efter fyndfördelning.

Registreringarna görs inte alltid på ett överensstämmande sätt ens inom samma organisation. I fyndhanteringskedjan finns därför ett inte obetydligt inslag av dubbelarbete eller trippelarbete. Detta extraarbete bidrar till eftersläpningar i museernas fyndhantering.

Problemet torde kunna lösas om det i undersökningsverksamheten införs ett fyndregistreringssystem som är gemensamt för alla. Ett sådant system har utsikter till att kunna ge både rationaliserings- och effektivitetsfördelar. Systemet bör vara enkelt och ta hänsyn till den information som är mest väsentlig för identifiering av det samlade fyndet från en arkeologisk undersökning. Det bör bygga på att den fyndregistrering som görs på undersökningssidan - och alltid måste göras där - kan överföras till Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museum utan att behöva arbetas om. Vid digital överföring av fynddata bör en gemensam datamodell användas.

Angående museernas uppgift att ta hand om fynden från undersökningarna behövs anvisningar till arkeologiföretagen om hur fynden skall vara ordnade när de levereras till museet. Anvisningarna bör omfatta sortering, identifiering, förteckning och emballering. Det faller på Riksantikvarieämbetets och Historiska museets ansvarsuppgift att utforma allmänna råd för fyndregistrering och fyndmaterialets ordnande. Också i dessa fall bör i Länsstyrelsens förfrågningsunderlag föreskrivas om att råden följs.

Även rutinerna för katalogisering och signering av arkeologiskt material skiftar mellan museerna. Det är viktigt att museerna söker lösningar som balanserar arbetsinsatsen mot faktiska behov. De erfarenheter som gjorts av olika tillvägagångssätt bör tas tillvara och förmedlas mellan museerna. Statens historiska museum har som

ansvarsuppgift att samordna och bistå museerna i arbetet med att utveckla rationella och effektiva metoder för fyndhanteringen.

Huvudmannaskapet för UV

Frågan om huvudmannaskapet för UV hänger delvis samman med den om införandet av anbudskonkurrens. Med anbudskonkurrens blir det givetvis av största betydelse att Riksantikvarieämbetet har en fri ställning och en opartisk roll i undersökningsverksamheten.

Utredningen har övervägt olika verksamhetsformer och huvudmannaskap för UV. Verksamhetsformen kan vara myndighet, aktiebolag eller stiftelse. Och huvudmannaskapet kan vara statligt, landstingskommunalt eller privat. Överväganden har också gjorts angående en anknytning till läns museer eller universitet.

Utredningen har kommit fram till att UV bör skiljas från Riksantikvarieämbetet och ombildas till ett helstatligt aktiebolag direkt underställt något av departementen. Motiven är följande:

- Ett fortsatt huvudmannaskap för UV under Riksantikvarieämbetet men skilt från myndighetens fornminnesavdelning innebär ingen klar förändring. UV kommer ändå att kopplas ihop med myndighetens centrala tillsyns- och kontrollfunktion. Det finns häri en uppenbar verklig eller av omgivningen upplevd risk för att myndigheten inte kan fullgöra sina ansvarsuppgifter på ett opartiskt sätt. Dessutom skall UV konkurrera med andra arkeologiföretag, och myndighetsformen är då inte den mest lämpliga.
- Om UV:s uppgift är att bedriva externfinansierad uppdragsverksamhet i konkurrens med andra är det svårt att finna något sakligt motiv till att denna verksamhet skall bedrivas i form av egen myndighet med eller utan myndighetsutövning.
- Ett statligt inflytande i undersökningsverksamheten är viktigt dels med anledning av det grundläggande ansvar som staten har för kulturmiljövården och för att det alltid finns någon som kan utföra en undersökning, dels med anledning av vetenskapliga aspekter på kvalitetsstyrning i verksamheten.

- Stiftelseformen är med sin avsaknad av lagregler en enkel men vag och diffus verksamhetsform. Statens möjligheter till inflytande blir osäkert eftersom statligt grundade stiftelser inte ägs av staten – stiftelserna äger sig själva. Stiftelseformen kan innebära stora risker vid näringsverksamhet, särskilt för kunder och leverantörer, eftersom regelverk saknas. Därmed råder en allmän osäkerhet i affärsrelationer med en stiftelse.
- Ett av läns museerna fullständigt övertagande av statens arkeologiska undersökningsverksamhet blir i sammanhanget poänglöst. Ett sådant övertagande skulle också minska statens möjlighet till inflytande och samtidigt ställa stora krav på kompetens och resurser hos läns museerna inte bara för själva uppdragsverksamheten och dess organisation utan också för omhändertagandet av fyndmaterialen med avseende på konservering, dokumentation, arkivering, magasinering, samlingsvård och levandegörande. Det skulle också ändra förutsättningarna för det lagreglerade statliga fyndansvaret. Museerna bestämmer själva om och i vilken utsträckning de vill delta i uppdragsverksamheten.
- En anknytning av UV till universiteten är inte heller lämpligt. Deras uppgift är att bedriva undervisning och forskning. Denna uppgift skall inte kopplas ihop med en skyldighet att verkställa lagreglerade beslut inom kulturmiljövården. Det leder bara till ett beroende som inte tjänar målet att meddela och producera fri och kritisk kunskap. Universitetens vetenskapliga kompetens utnyttjas bäst genom samarbete. Vill universiteten sedan delta i uppdragsverksamheten besluta man om detta själva.
- Den verksamhetsform och det huvudmannaskap som bäst förenar kraven på en klar rollfördelning, statlig målstyrning, kvalitet i arbetet, effektivitet och möjligheter till likvärdig konkurrens är det helstatliga aktiebolaget. Detta är också i linje med regeringens allmänna syn på formen för konkurrensutsatt statlig verksamhet.

Utredningen föreslår ett aktiebolag. Arkeologibolagets ekonomiska mål skall vara full kostnadstäckning.

Ambitionen bör vara högsta möjliga kvalitet i arbetet. Bolagsledningen ansvarar för att nödvändiga åtgärder till utvecklingsverksamhet vidtas. Större forskningsarbeten skall dock inte finansieras med inkomster från uppdragsverksamheten utan i sådana fall får

arkeologibolaget ansöka om sektorsforskningsmedel eller medel från vetenskapliga fonder.

Styrelsens sammansättning bör vara sådan att den balanserar verksamhetens mål. Det är rimligt att Riksantikvarieämbetet och universiteten är representerade i styrelsen.

Utredningen anser det angeläget att arkeologibolaget kan fungera effektivt redan från starten. UV:s rapportskuld bör därför inte flyttas över på arkeologibolaget.

Utredningen lämnar inget förslag om arkeologibolagets organisation utan förutsätter att regeringen tillsätter en organisationskommitté för ändamålet.

Den centrala myndighetsfunktionen

Ombildningen av UV till ett fristående statligt aktiebolag innebär att Riksantikvarieämbetets myndighetsuppgifter inom undersökningsområdet begränsas till de som hänger samman med den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet. Den centrala myndighetsfunktionen skall verka i bakgrunden som en stödjande och styrande hand. Det fordrar att Riksantikvarieämbetet aktivt följer upp verksamheten genom analys, utvärdering, metodutveckling, information, rådgivning, kontroll, utbildning och kunskapsförsörjning.

En utgångspunkt är att de nyligen gjorda omprioriteringarna inom Riksantikvarieämbetet leder till att tillsynen och uppföljningen av den arkeologiska dokumentationen förbättras. Myndighetens rapportgranskning bör inriktas på systematisk utvärdering av den arkeologiska dokumentationen i syfte att styra det arkeologiska arbetet till en jämn dokumentation med hög kvalitet.

Det är angeläget att Riksantikvarieämbetet samordnar den breda kompetens som myndigheten förfogar över inom hela det arkeologiska fältet och aktivt bistår länsstyrelserna i såväl enskilda frågor som med deltagande i länsstyrelsernas referensgrupper.

Systemet med anbudskonkurrens ställer nya krav på att Riksantikvarieämbetets rådgivning i form av allmänna råd till Länsstyrelsen och undersökningsverksamheten utvecklas och fördjupas. Med utredningens förslag följer 11 konkreta uppgifter för verksamheten med att utarbeta allmänna råd. I flera fall kommer dessa allmänna råd att

ligga till grund för Länsstyrelsens föreskrifter om vissa kompetens-, ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden vid särskild utredning och undersökning av fast fornlämning.

Till kunskapsförsörjningens område hör ajourhållningen och den vidare utbyggnaden av de centrala arkeologiska registren samt tillgängliggörandet av dessa för planering, forskning och publik verksamhet. Utredningen anser det angeläget att detta område prioriteras för ett effektivt utbyte och utnyttjande av registerdata inom kulturmiljösektorn och den vetenskapliga forskningen.

Vad gäller Riksantikvarieämbetets ansvar för kunskapsförsörjning är det enligt utredningens uppfattning viktigt att myndigheten initierar och driver projekt som syftar till en effektivare kunskapsåterföring till undersökningsverksamheten och till förbättrade underlag för antikvariska bedömningar. Samtidigt är det också angeläget att även sådana projekt som är inriktade på att finna metoder och tekniker för skydd och bevarande av fornlämningar i olika landskapsmiljöer prioriteras i arbetet.

Den regionala myndighetsfunktionen

Länsstyrelserna har det grundläggande ansvaret för kulturmiljövården och undersökningsverksamheten i länen. Utöver de nuvarande arbetsuppgifterna föreslår HUR-utredningen att länsstyrelserna skall sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag åt exploitörerna. Därtill kommer uppgiften att bedriva aktiv tillsyn och kontroll av undersökningsverksamheten.

Om utredningens förslag genomförs får länsstyrelserna utvidgade arbetsuppgifter men också en starkt ställning i den regionala undersökningsverksamheten. Detta ställer ökade krav på arkeologisk kompetens och integritet inte minst då UV:s och läns museernas biträdande roll i länsstyrelsernas arbete måste ändras. Det är därför angeläget att länsstyrelserna lägger ökad vikt vid arkeologisk kompetens i sin personalrekrytering efter de behov som finns i länen. Att utbildning och vidareutbildning för personalen kan äga rum är viktigt. Länsstyrelserna kan också på andra sätt stärka sin kompetens och sina resurser bl.a. genom närmare samarbete med universiteten via de referensgrupper som föreslås samt genom samverkan över länsgränserna.

För att länsstyrelserna skall kunna sköta sina uppgifter med den arkeologiska verksamheten på ett effektivt sätt är det nödvändigt att utredningens förslag om ett ökat stöd från Riksantikvarieämbetet genomförs. Detta stöd kommer att särskilt behövas under ett omställningsskede innan metoder och rutiner utvecklats.

På samma sätt som t.ex. regional utveckling, planväsande eller lantbruksfrågor varierar starkt mellan olika länsstyrelser kommer i framtiden även resurserna för kulturmiljöarbetet på ett annat sätt än idag att behöva anpassas till frågornas art och omfattning i länen och över tiden. Denna ökade flexibilitet menar HUR-utredningen att dagens länsstyrelser har förutsättningar att klara.

Forskning, utveckling och levandegörande

Ett gemensamt mål för undersökningsverksamheten bör vara att den vetenskapliga och populärvetenskapliga behållningen av exploateringsundersökningarna ökar. Målet kan inte nås med mindre än att alla inom ramen för de uppgifter och regler som gäller i respektive fall tar ansvar för forskning, utveckling och levandegörande. Utredningens förslag om ett nytt system för undersökningsverksamheten innebär ingen principiell ändring av ansvarsfördelningen men väl ett större krav på ansvarstagande för var och en.

Arkeologiföretagen ansvarar för att undersökningarna utförs med godtagbar kvalitet ur både kulturmiljövårdande och vetenskaplig synpunkt. Ansvariet bygger på att arkeologiföretagen följer Länsstyrelsens anvisningar och föreskrifter, intresserar sig för vetenskapliga problemställningar och utför den del av forskning och utveckling som kan anses nödvändig för att klara av uppgiften.

Att uppföljning och utvärdering av undersökningarna kan äga rum har alla nytta av. Detta slags FoU-arbete ryms i normalfallet inte inom ramen för exploatörens kostnadsansvar utan måste ersättas med andra medel. Riksantikvarieämbetet har ett huvudansvar för att initiera och leda FoU-verksamhet inom bl.a. undersökningsområdet. Därutöver har museerna ansvar för uppföljning och utvärdering av egna undersökningar.

Det är viktigt för kunskapsförsörjningens utveckling att universitetet på olika sätt engagerar sig i uppdragsundersökningarna eftersom en stor del av källmaterialet i den arkeologiska universitetsforsk-

ningen härrör från exploateringsundersökta fornlämningar. Direkta eller indirekta engagemang skapar förutsättningar för en fruktbar utveckling av idéer, metoder och tekniker i undersökningsverksamheten samtidigt som det möjliggör en påverkan av den arkeologiska dokumentationen till att hålla god standard ur källkritisk synpunkt.

Museerna har ansvar för kunskapsförmedlingen till allmänheten. Det görs idag insatser med stor formvariation för att berätta om undersökningarna och skapa intresse hos allmänheten för människors förhållanden i äldre tider. I denna verksamhet deltar ofta uppdragsanställda arkeologer. Vid vissa tillfällen har exploatörerna bidragit till informationen om undersökningarna genom att vid sidan om det lagreglerade kostnadsansvaret beställa och betala för utställningar och olika slags skrifter. I ett system med anbudskonkurrens där exploatören blir mer delaktig i undersökningsverksamheten torde denna väg att åstadkomma ett levandegörande kunna utvecklas ytterligare och vara ett sätt för arkeologiföretagen att öka behållningen av populärvetenskapliga framställningar.

För det publika arbetet behöver museerna fortsatt stöd från övriga parter i undersökningsverksamheten. Det centrala ansvaret för levandegörandet av äldre tiders kultur i landet åvilar Statens historiska museum. Det är viktigt att Historiska museet har resurser för detta ändamål.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering av vissa merkostnader

Utredningens förslag innebär delvis nya uppgifter och en ökad arbetsbörda för länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Myndigheterna kommer att utsättas för stark press innan man klarat av sina respektive omställningar och det nya systemet funnit sin form. Utredningen föreslår att särskilda medel bör tillföras länsstyrelserna under en övergångsperiod för fördelning till länsstyrelserna efter behov. De medel som erfordras kan uppskattningsvis beräknas till 4 miljoner kr. Riksantikvarieämbetet bör bistå vid den årliga fördelningen av dessa medel. Övergångsperioden bör vara tre år och medlen kan successivt avtrappas över tiden. För Riksantikvarieämbetet beräknar utredningen merkostnaden till 2.5 miljoner kronor fördelade över samma övergångsperiod. Utredningen vill betona nödvän-

digheten av att de resurser som det nya systemet kräver verkligen avsätts. Utredningen bedömer att det annars inte är sannolikt att länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet skall kunna utföra uppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

En ombildningen av UV till ett helstatligt aktiebolag innebär kostnader för staten vid bolagsbildningen. De bör preciseras inom ramen för arbetet i en organisationskommitté.

Utredningen föreslår att nykonservering av fynd görs som en prioriterad del av den arkeologiska undersökningen för vilken exploatören är kostnadsansvarig. Detta skall dock inte leda till kostnadsfördyringar för exploatören. En konsekvens av förslaget är att statens, landstingens och kommunernas utgifter upphör för den del av den arkeologiska konserveringen som är direkt relaterad till nykonservering och betalas över respektive samhällsorgans budget. Emellertid medger detta inga reella besparingar då de konserveringsresurser som ersätts med allmänna medel bara räcker för en begränsad del av nykonserveringen medan större delen åtgår till samlingsvård, omkonservering och expertmedverkan alternativt att arbeta av eftersläpningarna. Riksantikvarieämbetets institution för konservering har beräknat det samlade resursbehovet för nykonservering till 6 miljoner kronor per år vilket måste skjutas till av allmänna medel om inte en exploatörfinansiering införs.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen om huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet m.m. har enligt sitt direktiv (dir. 1991:112) fått i uppdrag att

- se över den nuvarande organisationen där RAÄ är huvudman för landets dominerande undersökningsverksamhet;
- överväga och lämna förslag om under vilket nytt huvudmannaskap som undersökningsverksamheten kan drivas vidare;
- uppmärksamma sambanden mellan arkeologisk undersökningsverksamhet och museernas uppgift att ta om hand dokumentation och fynd från undersökningarna samt att förmedla undersökningsresultaten vidare till forskare och allmänhet;
- orientera om hur arkeologisk undersökningsverksamhet regleras och organiseras i andra länder i Europa och särskilt Norden samt beakta de erfarenheter som finns från olika organisationsmodeller;
- redovisa eventuella budgetkonsekvenser av de organisationsförändringar som föreslås liksom personal- och ekonomiadministrativa konsekvenser för RAÄ;
- lämna förslag till utgångspunkter och riktlinjer för hur länsstyrelserna skall tillämpa och integrera anbud och upphandling i underlaget för sitt beslut om vem som skall anförtras ett undersökningsuppdrag;
- ge en samlad precisering av vilka nya krav och uppgifter som bör eller kommer att riktas mot RAÄ om det inte längre är den egna organisationen som utför huvuddelen av uppdragen;
- gå igenom de praktiska och principiella motiven för nu rådande praxis i fråga om fördelningen av kostnadsansvaret för hanteringen av fornfynd från arkeologiska undersökningar mellan staten och exploatörerna;

- bedöma om det mot bakgrund av de grundläggande utgångspunkterna för kulturminneslagen är skäligt att ålägga exploatörerna ett vidgat kostnadsansvar. Om så är fallet bör formerna för regleringen av detta ansvar behandlas.

Utredningens direktiv innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet den 12 december 1991 av chefen för Kulturdepartementet statsrådet Friggebo. Departementschefens anförande återges i sin helhet i bilaga 1. Där sägs även att utredaren på lämpliga tidpunkter under arbetets gång bör informera berörda huvudorganisationer och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren åläggs också att beakta vad som sägs i direktiven till samtliga särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt angående beaktandet av EG-aspekter (dir. 1988:43).

1.2 Utredningsarbetet

HUR-utredningen har uppfattat sitt direktiv som mycket tydligt när det gäller uppgiften att överväga och lämna förslag om nytt huvudmannaskap för Riksantikvarieämbetets undersökningsverksamhet samt uppgiften att lämna förslag om en ordning med anbudsförfarande i verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar. Utredningens arbete har sålunda präglats av att söka lösningar i den riktning som direktivet anger.

Enligt direktivet skulle utredarens uppdrag redovisas före utgången av augusti 1992. Efter underhandsbesked och formell begäran om förlängd utredningstid till årets slut beviljades utredaren detta enligt departementsprotokollet 1992-10-15.

Vid skilda tillfällen under arbetets gång har utredningen med varierende representation haft möten med företrädare för olika huvudorganisationer. Utredningen har sammanträtt med riksantikvarien och med representanter för Riksantikvarieämbetets fornminnesavdelning respektive juridiska enhet samt med representanter för Statens historiska museum. Fem sammanträden har avhållits med företrädare för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet (UV), varvid sekreteraren bl.a. besökt UV:s regionkontor i Kungsbacka och Lund. Uppgifter av personaladministrativt slag har inhämtats från chefen för Riksantikvarieämbetets administrativa avdelning.

Utredningen har haft möten med Länsstyrelsens kulturmiljöenhet i Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Stockholms och Uppsala län. Därutöver har utredningen i enskilda frågor haft kontakt med handläggare på Länsstyrelsens kulturmiljöenhet i Östergötlands, Södermanlands, Gotlands och Västerbottens län.

Regionala och lokala museer har också ingått i utredningens informations- och kontaktverksamhet. Utredningen har sammanträtt med företrädare för Föreningen Sveriges Landsantikvarier. Vidare har information om utredningen meddelats till ett 30-tal representanter för 15 museer vid museiarkeologmötet i Linköping den 20 mars 1992. Utredningen har vid särskilda resor till Syd- och Västsverige haft möten med landsantikvarien i Malmöhus län och med representanter för Malmö museer, Göteborgs arkeologiska museum och Bohusläns museum. Därutöver har utredningen inhämtat uppgifter av handläggare och chefer om den arkeologiska verksamheten vid Östergötlands länsmuseum, Kalmar läns museum, Malmö museer, Hallands länsmuseum, Göteborgs arkeologiska museum, Bohusläns museum, Skaraborgs länsmuseum, Västmanlands läns museum, Dalarnas museum, Västernorrlands läns museum, Jämtlands läns museum, Västerbottens museum och Norrbottens museum.

Vidare har utredningen haft informationsutbyte med enskilda arkeologiföretag. Utredningen har sålunda avlagt besök hos Arkeologikonsult AB i Upplands Väsby samt varit i kontakt med och inhämtat uppgifter av IKOS, Institutet för Kulturhistoria och Samhällsplanering AB i Visby.

I frågor som rör konservering av arkeologiskt material har utredningen varit i kontakt med chefen för RAÄ:s institution för konservering samt med konserveringspersonal vid Lunds universitets historiska museum och vid Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna.

Utredningen har sammanträtt med fackliga företrädare för DIK-förbundet och Sveriges Museimannaförbund.

För överläggningar i enskilda frågor har utredningen varit i kontakt med sakkunniga på Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet, Civildepartementet, Riksrevisionsverket, Konkurrensverket och Kommerskollegium.

Under arbetets gång har utredningen haft 12 protokollerade egna sammanträden varav två heldagsmöten.

2 Kulturmiljövårdens lagbestämmelser

2.1 Kulturminneslagen

Bestämmelser om fasta fornlämningar, fornfynd och arkeologiska undersökningar finns i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., ändrad genom tillägg i lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (1991:474).

Kulturminneslagen ger fasta fornlämningar ett generellt skydd (1 § första stycket) som gäller omedelbart och utan något särskilt myndighetsbeslut. I lagen preciseras närmare vilka lämningar som är fasta fornlämningar (se härom i 1 § andra stycket 1-8 p.). Den uppräkningslista som görs i lagtexten är att anse som en exemplifiering. Utvecklingen av fornlämningsbegreppet förutsätts nämligen ske i takt med den allmänna samhällsutvecklingen och på ett sådant sätt att nya fornlämningsstyper har förankring i den allmänna opinionen.

Fornfynd är enligt 3 § föremål som saknar ägare när de hittas och som

(1) påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna eller som (2) påträffas under andra omständigheter och kan antas vara minst etthundra år gamla.

Uppdelning i de två kategorierna av fornfynd sammanhänger med reglerna om rätten till fynden. Enligt 4 § tillfaller sådant fornfynd som avses i 3 § 1 staten medan sådant fornfynd som avses i 3 § 2 tillfaller upphittaren. Han är dock skyldig att erbjuda staten att få lösa in det mot betalning (hembud) om (1) fornfyndet innehåller föremål som helt eller delvis består av guld, silver, brons eller annan legering med koppar eller

om (2) fornfyndet består av två eller flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans (s.k. depåfynd).

Föreskrifter om skydd, vård och undersökning av fornlämning och plats där fornfynd påträffats finns i 6-9 §§.

Det är förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (6 §).

Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fast fornlämning. Därvid får Länsstyrelsen uppdra åt annan att vidta nämnda åtgärder under de villkor som Länsstyrelsen bestämmer (7 §).

Utan hinder av 6 § får Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen undersöka en fast fornlämning, bärga ett skeppsvrak som är en fast fornlämning samt undersöka en plats där fornfynd påträffats. Tillstånd till annan att företa en sådan undersökning eller bärgning får lämnas av Länsstyrelsen under de villkor som Länsstyrelsen bestämmer (8 §). Det är här fråga om undersökningar som initieras i vetenskapligt syfte och inte om sådana som kommer till i samband med att fråga om tillstånd till ingrepp aktualiserats. Regler om den sortens undersökningar och de kostnadsfrågor som är förbundna med dem lämnas i 10–15 §§.

Med stöd av 9 § får Länsstyrelsen meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning. Länsstyrelsen får också enligt paragrafen fridlysa en plats där fornfynd påträffats om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Fridlysning får ske intill dess platsen undersökts enligt 8 §.

Regler om ingrepp i fast fornlämning finns i 10–15 §§.

Kulturminneslagens bestämmelser om samråd med antikvarisk myndighet vid planering av ett arbetsföretag är en del av lagens skyddssystem. Sålunda föreskrivs i 10 § att man i god tid bör inhämta upplysningar om fast fornlämning kan beröras av ett planerat arbetsföretag. Skulle så vara fallet bör samråd snarast ske med Länsstyrelsen vilket också gäller om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete. Arbetet skall då omedelbart avbrytas och den som leder arbetet skall utan dröjsmål anmäla förhållandet hos Länsstyrelsen.

Ansvaret för att ta reda på om någon fast fornlämning berörs vilar alltså på den som planerar ett markingrepp. Regeln torde tjäna inte bara kulturmiljövårdens intressen utan även företagarens ekonomiska intressen. Det får förutsättas att länsstyrelser och kommuner kan tillhandahålla dokumentation till hjälp för företagaren.

Enligt 11 § har Länsstyrelsen möjlighet att på företagarens bekostnad företa en särskild utredning om förekomsten av fornlämningar då det är fråga om exploatering som berör större markområden. Som exempel på sådana större arbetsföretag anges bl.a. anläggandet av allmän väg, järnväg, flygfält och omfattande byggande för bostads-,

industri- och handelsändamål. Bestämmelserna gäller däremot inte åtgärder som sker inom ramen för pågående markanvändning, t.ex. inom jord- och skogsbruket. Beslut om särskild utredning fattas av Länsstyrelsen som i sitt beslut skall ange vem som skall utföra utredningen.

I 12 § föreskrivs att den som vill rubba, förändra eller ta bort en fast fornlämning skall ansöka om tillstånd hos Länsstyrelsen. De ingrepp det här är fråga om är alltså inte sådana som tillkommer av vetenskapligt intresse utan ingrepp som hänger samman med markanvändningen (jfr 8 §). I paragrafens andra stycke anges att länsstyrelsen får lämna tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse.

Med stöd av 13 § får Länsstyrelsen som villkor för tillstånd enligt 12 § ställa upp skäligen krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller särskilda åtgärder för att bevara den. I tillståndsbeslutet skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Vidare stadgar paragrafen ovan att Länsstyrelsen innan den prövar en ansökan enligt 12 § får besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning. Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen.

Det bör framhållas att en förundersökning normalt inte skall innebära någon ökning av de sammanlagda undersökningskostnaderna. Tvärtom bör förundersökningen ge möjligheter för den undersökande enheten att planera och genomföra den kommande, särskilda undersökningen så rationellt som möjligt.

I 14 § regleras kostnadsansvaret för sådana åtgärder som ställs som villkor för tillstånd till ett arbetsföretag att få göra ingrepp i fast fornlämning.

Huvudregeln är enligt paragrafens första stycke att företagaren svarar för kostnaderna för sådana åtgärder. I andra stycket anges uttömmande de undantag som kan komma i fråga från huvudregeln:

Enligt 1 p. svarar företagaren inte för kostnad som hänför sig till en fornlämning som inte tidigare var känd. För att kunna anses okänd bör fornlämningen ha varit okänd såväl för antikvariska myndigheter

som för allmänheten på orten. Däremot är en fornlämning vid tillämpning av denna punkt inte att anse som okänd om den före beslut i tillståndsfrågan har upptäckts t.ex. vid en sådan särskild utredning som avses i 11 §.

I 2 p. befrias företagaren från den del av kostnaden som väsentligt överstiger vad Länsstyrelsen angett i sitt tillståndsbeslut. Normalt torde denna gräns få anses nådd när överskridandet uppgår till bortåt 15%. Skulle kostnaden bli lägre än den beräknade svarar företagaren bara för de faktiska kostnaderna.

I 3 p. anges att om förundersökningen leder till att Länsstyrelsen inte meddelar tillstånd till ingrepp i fornlämningen är företagaren inte kostnadsansvarig för förundersökningen. Om däremot något arbetsföretag inte kommer till stånd på grund av att företagaren avstår från detta, t.e.x. av kostnadsskäl, kommer befrielse inte i fråga.

I 4 p. anges slutligen att om det visar sig att Länsstyrelsen gjort ett felaktigt antagande om en fornlämningsförekomst har företagaren inte kostnadsansvar för den förundersökning eller särskilda undersökning som Länsstyrelsen beslutat om. Regeln är en spärr mot att Länsstyrelsen beslutar om förundersökning i onödan. Förundersökningsinstitutet skall inte användas för att utröna om det finns tidigare okända fornlämningar som berörs av ett arbetsföretag utan för att ge underlag för att fastställa villkoren för tillstånd till ingrepp i en fornlämning som när tillståndsfrågan väcktes var känd.

Det bör framhållas att Länsstyrelsens beslut om kostnader inte i sig är exigibelt. För att få en exekutionstitel får Länsstyrelsen vända sig till allmän domstol.

I 15 § föreskrivs att om någon vägras tillstånd enligt 12 § beträffande fornlämning som när den påträffas var helt okänd och utan synligt märke ovan jord är han berättigad till skälig ersättning av allmänna medel om fornlämningen vållar honom betydande hinder eller olägenhet. Det får således inte vara fråga om en fornlämning som den tillståndssökande kunnat få besked om vid förfrågan hos Länsstyrelsen eller hos kommunen. Med kravet på synligt märke ovan jord avses sådana märken som även för en lekman bör ge anledning till misstanke om att det finns en fornlämning.

Inlösen och hittelön vid fornfynd regleras i 16 § och fyndfördelning i 17 §. I den senare paragrafen föreskrivs att Riksantikvarieämbetet genom fyndfördelning får överlåta statens rätt till fornfynd

på museum som åtar sig att vårda det i framtiden på ett tillfredsställande sätt.

Bestämmelser om metallsökare finns i 18–20 §§, om ansvar m.m. i 21–23 §§ och om överklagande i 24–25 §§.

Enligt 24 § överklagas i angivna fall beslut som fattats av länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet i kammarrätten. Beslut i övrigt som Länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet fattat enligt 2 kap. får överklagas hos regeringen om inte annat följer i 25 §.

I 25 § föreskrivs att Länsstyrelsens beslut inte får överklagas när det gäller vissa ersättningsfrågor som kan beröra fastighet. Den som är missnöjd med beslut i angivna avseenden får inte överklaga förvaltningsvägen men kan väcka talan mot staten vid fastighetsdomstolen.

2.2 Kulturminnesförordningen

I förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. (ändrad i SFS 1991:475) finns föreskrifter om vissa myndigheters åligganden i frågor som berör bl.a. fornminnen.

Paragraferna 1–4 upptar allmänna bestämmelser om samråd och samverkan:

Enligt 1 § skall Länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet innan den fattar beslut i ett ärende enligt kulturminneslagen som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt.

I 2 § föreskrivs att Länsstyrelsen vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet skall samverka med kulturminnesvårdande organ i länet, särskilt länmuseerna och motsvarande museer.

Enligt 3 § skall Länsstyrelsen genast sända en kopia till Riksantikvarieämbetet av ett beslut som Länsstyrelsen fattat enligt kulturminneslagen. Länsstyrelsen skall också underrätta Riksantikvarieämbetet i åtals- och skadeståndsärenden som uppkommit genom åsidosättande av bestämmelser i nämnda lag.

I 4 § åläggs Riksantikvarieämbetet att underrätta fastighetsregistern om sådana fasta fornlämningar som kan antas ännu inte vara införda i planregistret.

Föreskrifter om vissa åtgärder i samband med handläggning av fornminnesärenden finns i 5–9 §§:

Enligt 5 § skall Länsstyrelsen genast underrätta kommunen om beslut i ärenden som avses i 2 kap. 2, 9 och 12 §§ kulturminneslagen. Länsstyrelsen skall också underrätta fastighetsregistermyndigheten när beslutet vunnit laga kraft.

I 6 § föreskrivs att Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen skall underrätta varandra innan respektive myndighet vidtar en åtgärd enligt 2 kap. 7 eller 8 § kulturminneslagen. Om åtgärden är brådskande behöver underrättelse eller samråd dock inte ske.

Enligt 7 § skall Länsstyrelsen innan den ger någon tillstånd att vidta åtgärder enligt 2 kap. 7 eller 8 § kulturminneslagen förvissa sig om att denne har tillräcklig kunskap för att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.

I 8 § åläggs länsstyrelse, länsmuseum, polismyndighet eller kustbevakning som tar emot fornyfynd eller anmälan om fornyfynd att genast skriftligen underrätta Riksantikvarieämbetet om fyndet.

Enligt 9 § skall om det kan antas att det finns en ägare till föremål som anmälts såsom fornyfynd, men ägaren är okänd, den myndighet som har tagit emot fyndet eller anmälan om fyndet se till att fyndet genom polismyndighetens försorg blir kungjort enligt bestämmelserna om hittegods.

2.3 Undersökningsbidragsförordningen

I förordningen (1988:1189) om bidrag till kostnader för undersökning m.m. av fast fornlämning ges möjlighet för enskild företagare att i mån av tillgång på medel få statsbidrag till sådana kostnader för särskild undersökning enligt 2 kap. 13 § KML vilka enligt lagen skall betalas av företagaren (1 §). Denne får således inte vara statligt, landstingskommunalt eller kommunalt organ (2 §).

Bidrag får lämnas (3 §) om arbetsföretaget (1) föränleds av en myndighets beslut eller någon annan tvingande omständighet, (2) är av begränsad omfattning och det med hänsyn till omständigheterna framstår som skäligt att företagaren avlastas kostnaderna för de arkeologiska åtgärderna. Som arbetsföretag av begränsad omfattning anses bl.a. sådana som innebär mindre förändringar i nyttjandet av en byggnad, en anläggning eller ett markområde. Bidrag får lämnas med hela eller del av det belopp som kostnaderna uppgår till (4 §). Ansökan om bidrag skall lämnas till Länsstyrelsen (6 §) och frågan

prövas av Riksantikvarieämbetet (5 §) som också gör utbetalningen (7 §). Riksantikvarieämbetets beslut får inte överklagas (8 §).

2.4 Statsbidragsförordningen

I förordningen (1977:547) om statsbidrag till regionala museer finns bestämmelser om de bidragstagande museernas kulturmiljövårdande verksamhet.

Enligt 1 § utgår statsbidrag till regionalt verksamt museum som regeringen har förklarat berättigat till sådant statsbidrag. Statsbidrag utgår endast till museum som också får bidrag från landstingskommun eller kommun.

I 2 § föreskrivs att museum skall bedriva vetenskaplig insamling och dokumentation samt utställningsverksamhet, informationsverksamhet och annan utåtriktad verksamhet. Därvid skall museet i sin utåtriktade verksamhet sträva efter att verksamheten blir tillgänglig inom olika delar av regionen och att den når olika publikkategorier. Museet skall också biträda Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museum, Länsstyrelsen samt kommunerna inom sitt verksamhetsområde med kulturminnesvårdande uppgifter.

Enligt 3 § skall verksamhetsområdet för museum som får statsbidrag enligt förordningen omfatta ett län eller en region med en eller flera kommuner.

I paragraferna 4–15 regleras statsbidragets konstruktion, utbetalning, redovisning och eventuella återbetalning.

I 13 § bestäms att i fråga om verkställigheten av bidragsföreskrifterna skall museum stå under tillsyn av Statens kulturråd.

Enligt 14 § meddelas närmare föreskrifter för verkställigheten av förordningen av Statens kulturråd efter samråd med Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museum.

3 Utländsk rätt, praxis och erfarenhet

3.1 Danmark

Bestämmelser om fornminnen och arkeologiska undersökningar finns i loven om naturfredning som gäller fr.o.m. 1969. Lagskyddade fornlämningar skall vara registrerade. Registret omfattar ca 30.000 fornlämningar. Prövning av lagskydd görs i domstolsförhandlingar. I princip skall lagskyddade fornlämningar inte tas bort.

Beslut om fornminnen fattas centralt dels av riksantikvarien på Nationalmuseet när det gäller s.k. räddningsgrävningar och dels av Skogs- och naturvårdsstyrelsens kulturhistoriska kontor när det gäller lagskyddade fornlämningar.

Enligt 49 § skall markarbeten avbrytas och riksantikvarien underlättas om fornlämningar påträffas. Riksantikvarien måste så snart som möjligt besluta om arbetet kan få fortsätta eller om det skall inställas i avvaktan på en arkeologisk undersökning. Exploatering kan återupptas 1 år efter det fyndet rapporterades om inte riksantikvarien före dess har rekommenderat att fornlämningen skall lagskyddas.

För privata arbetsföretag bekostas undersökningarna över Nationalmuseets anslag medan offentliga enheter själva får betala de undersökningar som föranleds av egna arbetsföretag. Kostnaden för undersökningar vid privat exploatering innefattar administrationskostnader och kostnader för specialinventering prospektering, utgrävning, rapportarbete och stabiliserande konservering.

Verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar är sedan 1984 decentraliserad till ca 15 av 50 kommunala museer. Museerna ansvarar för verksamheten inför riksantikvarien och är skyldiga att rapportera undersökningarna till Nationalmuseets centralregister. Nationalmuseet bedriver idag få eller inga exploateringsundersökningar.

Tanken bakom decentraliseringen är att man genom samverkan med lokala planeringsmyndigheter skall kunna fånga upp fornminnesärenden på ett tidigt stadium. För större exploateringar som omfattar flera museers geografiska ansvarsområden handhas kontakten

med centrala planeringsmyndigheter av riksantikvariens arkeologiska sekretariat.

För koordination, prioritering och planering av undersökningar är riksantikvarien assisterad av en central arkeologisk nämnd. I nämnden som sammanträder vid ca 6 tillfällen per år ingår representanter för de undersökande museerna, universiteten och Nationalmuseet.

Erfarenheterna av undersökningsverksamhetens decentralisering är goda. Däremot anses riksantikvariens årliga anslag (ca 5 miljoner kr) för undersökningarna inte kunna täcka behovet. Anslaget är reserverat för räddningsoperationer i ordets stränga betydelse. Det saknas anslag för mer extensiva vetenskapliga arbeten och publikationer. En utredning har tillsatts år 1992 med uppgift att se över undersökningsverksamhetens organisation och utvärdera de senaste 10 årens arkeologi i Danmark.

3.2 Norge

Lov om kulturminner trädde i kraft år 1979. Förslag till ändringar i lagen förväntas föreligga under 1992. I lagen finns föreskrifter om fasta fornlämningar och bestämmelser om arkeologiska undersökningar.

Alla fornlämningar äldre än 1537 är automatiskt skyddade av lagen.

Enligt 9 § råder en undersökningsplikt som innebär att en exploatör vid planläggning av offentliga eller större privata arbetsföretag är skyldig att ta reda på om företaget kan beröra fasta fornlämningar. Exploatören skall också bekosta en sådan utredning. Enligt 10 § är exploatören kostnadsansvarig för arkeologiska undersökningar. Kostnadsansvaret gäller även om en förut okänd fornlämning påträffas. Vid mindre privata arbetsföretag kan staten helt eller delvis täcka exploatörens kostnader. Exploatören betalar inte enbart för själva utgrävningen utan även för rapportarbete samt för konservering och katalogisering av fynd.

Ansvaret för kulturminnesvården är fördelat på riksantikvarien och fem regionala, arkeologiska museer. Riksantikvarien beslutar om medeltida fornminnen i medeltidsstäderna, medeltida kyrko- och slottsruiner samt vissa förtecknade byggnader från efterreformatorisk

tid. Undersökningarna utförs av riksantikvariens fyra utgrävningskontor.

De arkeologiska museerna beslutar om och undersöker förhistoriska fornlämningar och medeltida fornlämningar på landsbygden inom sina respektive ansvarsområden.

Det har diskuterats om att sammanföra riksantikvariens utgrävningskontor med de arkeologiska museerna. Under senare tid har också diskuterats om att inrätta ett femte forskningsinstitut inom miljöskyddet som ett led i en politisk strävan att skilja forskningen från förvaltningen. Tanken är att detta institut, norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), skall svara för bl.a. utredningar, undersökningar och forskning inom området för arkeologisk uppdragsverksamhet. Institutet skulle således ta över uppdragsverksamheten från de arkeologiska museerna och riksantikvarien.

Enligt förslaget skall institutet vara en stiftelse med ett årligt basanslag om ca 5.5 miljoner kronor från Miljödepartementet. Stiftelsen planeras bestå av en central administration och ett antal enheter lokaliserade till städer med universitet och regionala museer. Ett utredning om förslaget förväntas vara färdig under första halvåret 1993. Förslag har också lagts till utarbetande av en ny lag om kulturminnen och kulturmiljöer.

3.3 Finland

Lagen om fornminnen är från 1963. Lagen ger fasta fornlämningar ett automatiskt skydd. Ansökan om tillstånd att rubba eller ta bort en fast fornlämning görs hos Länsstyrelsen. Länsstyrelsen begär i sin tur ett utlåtande på beslutet från museiverket som är central myndighet för kulturminnesvården.

Enligt fornminneslagens 15 § bör allmänt eller större enskilt arbetsföretag helt eller delvis ersätta de arkeologiska undersökningskostnaderna om detta inte med beaktande av omständigheterna skall anses oskäligt. Även utredningar bekostas i nämnda fall av exploatören. Undersökningar och utredningar som utförs med anledning av enskild persons markarbeten bekostas vanligtvis med statliga medel. För att ge tid åt en sådan undersökning brukar Länsstyrelsen sätta ut en tidsfrist på 2–3 år innan borttagandet av fornlämningen kan ske.

Museiverket har ensamt getts rätt att undersöka fasta fornlämningar men kan på villkor som verket bestämmer meddela andra institutioner rätt att utföra undersökningar. Dessa andra institutioner är vanligtvis en universitetsinstitution eller ett kommunalt landskapsmuseum. Erfarenheterna av nuvarande ordning anses goda, men frågan om en decentralisering av undersökningsverksamheten har diskuterats. En kommitté har tillsatts med uppgift att bl.a. pröva denna fråga.

Museiverkets administrationskostnader belastar inte arbetsföretaget. I kostnadskalkylerna beräknas dubbelt så lång tid för rapportskrivning, katalogisering etc. som för fältarbetet. I kalkylerna upptas ibland medel för konservering.

3.4 England

Fornlämningar har varit lagskyddade sedan 1882. Föreskrifterna har samlats i the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 som byggs på genom the National Heritage Act 1983. Lagskyddet gäller enbart för registrerade fornlämningar. Registret omfattar ca 13 000 fornlämningar och 5 arkeologiska områden. Ansökan om tillstånd att ändra rubba eller ta bort lagskyddad fornlämning skall göras hos Miljödepartementet.

Genom 1983 års lag etablerades the Historic Buildings and Monuments Commission for England (HBMC), vanligen benämnt English Heritage. English Heritage är ett från departementen fristående statligt organ för kulturmiljövård med uppgift att bl.a. vårda, bevara och levandegöra lagskyddade fornlämningar och historiska byggnader. Organisationen bedriver inte i egen regi arkeologiska undersökning men finansierar sådana projekt som man själv väljer. Dessa projekt berör ofta fornlämningar som inte kan bevaras och där de nödvändiga undersökningarna inte kan bekostas med andra medel.

Fornlämningar som principiellt sett inte anses vara av tillräcklig nationell betydelse saknar lagskydd. Sådana fornlämningar kan under vissa omständigheter bli föremål för bevarande eller undersökning. Vid markexploatering skall arbetsföretaget först godkännas av den lokala planmyndigheten i enlighet med the Town and Country Planning Act 1990. Vid beslut tar planmyndigheten hänsyn till om platsen innehåller fornlämningar vare sig dessa är registrerade eller ej. För detta ändamål har många lokala myndigheter tillgång till

arkeologisk expertis antingen i form av anställda antikvarier eller anlitate konsulter. I grevskapsrådets organisation ingår en arkeolog (County Archaeologist) som handlägger fornminnesärenden. För varje grevskap finns ett särskilt fornlämningsregister (Sites and Monuments Records) som finansieras genom anslag från English Heritage.

Handläggning av fornminnesärenden i samband med planarbete styrs i vissa avseenden av the Planning Policy Guidance note (PPG 16) upprättad av miljöministern år 1990. PPG 16 är en rekommendation till exploatörer, planmyndigheter, arkeologer och andra intressegrupper vilken slår fast att arkeologi är föremål planöverbäganden och understryker betydelsen av att fornlämningar bevaras.

I det fall en icke lagskyddad fornlämning inte anses möjlig att bevara kan en arkeologisk undersökning komma till stånd på olika sätt. PPG 16 innehåller anvisningar om detta i 25, 26 och 30 §§.

Allmänt gäller att exploatören inte är kostnadsansvarig enligt lag för undersökningen. Planmyndigheten skall emellertid innan beslut fattats i ett planärende ta reda på om exploatören själv vidtagit tillfredsställande åtgärder för att få en arkeologisk undersökning finansierad (25 §). Genom överenskommelser mellan planmyndigheten och exploatören utarbetar den förre ett faktaunderlag för undersökningen och tar därvid råd från arkeologiska konsulter. Överenskommelsen skall också lämna stöd för en efterföljande publikation av undersökningsresultaten.

I särskilda fall där exploatören är en icke-kommersiell kommunal enhet eller en enskild person som inte har ekonomisk möjlighet att bekosta undersökningen kan en ansökan om finansiellt stöd göras hos English Heritage (25 §).

Överenskommelser som täcker utgrävning, dokumentation och publikation av resultaten kan ha olika form (26 §). Frivilliga överenskommelser kan slutas enligt sektion 106 i the Town and Country Planning Act 1990 eller enligt modeller som kan erhållas av the British Property Federation. Frivilliga överenskommelser, som oftast följer the British Archaeologists' and Developers' Code of Practise, uppfattas som mer ömsesidigt fördelaktiga för alla parter än sådana som skulle kunna uppnås genom lagreglering. I början av 1980-talet bekostade staten merparten av exploateringsundersökningarna, men under decenniet ökade exploatörernas bidrag till att motsvara ca 40% av undersökningskostnaderna.

I det fall en planmyndighet kan tänka sig lämna tillstånd i ett plan-ärende men först vill säkerställa att en arkeologisk undersökning kommer till stånd kan myndigheten ställa negativa villkor (30 §). Det innebär att tillstånd inte lämnas till exploatören förrän en arkeologisk undersökning av fornlämningen utförts. Därvid skall först ett program för undersökningen inlämnas till planmyndigheten för godkännande.

Flera olika organisationer utför exploateringsundersökningar. Sammansättningen varierar mycket mellan olika grevskap. Över hälften av de undersökande enheterna tillhör lokala myndigheter och är placerade i planavdelningar eller distriktsmuseer. I vissa fall kan en grevskapsarkeolog också vara chef för planavdelningens undersökande enhet. Enheternas fasta personal bekostas huvudsakligen med offentliga medel.

Många andra enheter är fristående organisationer som för sin verksamhet till stor del är beroende av anslag från English Heritage. The Central Excavation Unit som har nationell räckvidd och finansieras av English Heritage är en av de större organisationerna. En tredje grupp undersökande enheter tillhör oberoende museer och universitet. De förra är mer besläktade med lokal myndighetsservice och de senare med fristående organisationer. Därutöver förekommer i vissa grevskap enskilda arkeologiföretag.

För olika kategorier av undersökande enheter finns ett branschorgan, the Institute of Field Archaeologists, i vilket medlemmarna förbinder sig att följa vissa fastställda etikregler.

I sådana fall där en fornlämning inte kan bevaras och exploatören åtagit sig att bekosta en undersökning tillämpas ett kontraktsförfarande (Contract Archaeology). Det kan gå till så att grevskapsrådets arkeolog ställer samman ett underlag för uppdraget vilket överlämnas till en undersökande enhet direkt eller via exploatören. Enheten utformar en plan eller ett program för undersökningen vilken måste godkännas av grevskapsrådets arkeolog. När detta gjorts tecknar exploatören och den undersökande enheten kontrakt med varandra. Exploatören betalar normalt alla kostnader för undersökningen inklusive kostnaderna för magasinering och arkivering i museum samt publicering av resultaten.

Eftersom exploatören bekostar undersökningen anses det rimligt att denne också får välja enhet för undersökningen antingen direkt eller via anbudskonkurrens. Vid anbudskonkurrens är proceduren den-

samma som tidigare men med den skillnaden att uppdragsunderlaget går ut till fler undersökande enheter samt att exploatören väljer bland de av grevskapsarkeologen godkända anbuden. Genom att grevskapsarkeologen styr proceduren finns i systemet en inbyggd mekanism för kvalitetskontroll. Exploatörer som har tidigare erfarenhet av att låta utföra arkeologiska uppdrag utser gärna undersökande enhet direkt medan oerfarna exploatörer ofta föredrar anbudskonkurrens för att kunna jämföra service, undersökningsplaner och kostnader.

Anbudskonkurrens har tillämpats i vissa grevskap sedan år 1988. Uppfattningen om systemet varierar mellan olika kategorier av arkeologer och organisationer vilket framgår av en konferensrapport i ämnet, *Competitive Tendering in Archaeology* (Swain et al 1991). I nämnda rapport framförs synpunkter som talar både för och emot en tillämpning av anbudskonkurrens, många gånger tyvärr med bristande argumentation i sak. English Heritage ger i ett uttalande uttryck för sin ambition att på olika sätt bidra till att systemet kan fungera tillfredsställande.

Vid sådana exploateringsundersökningar som English Heritage finansierar är undersökaren skyldig att utforma projektet efter en särskild ordning som föreskrivs i *the Management of Archaeological Projects* (English Heritage 1991a; 1991b). Förutom anvisningar till hur undersökningarna skall förberedas och genomföras omfattar ordningen också anvisningar till planering av det efterföljande rapportarbetet och till publicering av undersökningarnas resultat.

När planen för rapportarbetet fastställts utser English Heritage i vissa fall en utomstående rådgivare som under arbetets gång ser till att planen följs. Rådgivaren läser också igenom rapportmanus och diskuterar innehållet och utformningen med projektledaren. Fördelen med systemet är att rådgivaren är opartisk och således inte har någon personlig delaktighet i projektet. Hans eller hennes åsikter kan accepteras eller åtminstone diskuteras på ett fördomsfritt sätt. Erfarenheterna av rådgivningsverksamheten är hittills goda (Clarke 1991).

4 Tidigare behandling i riksdag och regering

År 1982 tillkallade dåvarande utbildningsministern en särskild utredare med uppgift att utreda bl.a. formerna för statens stöd till arkeologiska undersökningar. Utredningen antog namnet arkeologiutredningen, vars betänkande, Fornlämningar och exploatering (SOU 1985:13), överlämnades till utbildningsministern år 1985.

Arkeologiutredningen redovisade i sitt betänkande behandlingen i riksdag och regering under perioden 1964–85 av frågor kring det lagstadgade kostnadsansvaret för arkeologiska exploateringsundersökningar. Under denna period och fram till år 1991 las i riksdagen med olika partibeteckningar flera motioner som tog upp problem med höga undersökningskostnader och lämnade förslag till ändrade riktlinjer för arkeologiska exploateringsundersökningar.

Frågan om anbudsförfarande vid sådana undersökningar har samband med diskussionen i riksdagen om undersökningarnas kostnader men väcktes i kulturutskottet första gången vid riksmötet 1986/87 (KrU 1986/87:15). I en motion (Kr318) förordades att även andra institutioner med vetenskaplig kompetens – i Sverige och utlandet – än Riksantikvarieämbetet och vissa regionala och kommunala museer bör få möjlighet att komma in med anbud då en undersökning är aktuell. Detta skulle ge vetenskaplig bredd åt verksamheten, vidga de internationella kontakterna och dessutom kunna tjäna som en värdefull kostnadspress menade motionärerna (yrkande 6).

Utskottet framhöll i sitt yttrande att det inte finns något som hindrar att även andra institutioner än de som nu i allmänhet utför arkeologiska undersökningar utnyttjas för ändamålet. Även universitetsinstitutionerna gör undersökningar, men universiteten saknar en organisation för att kunna åta sig uppdragsverksamhet. Vad beträffar möjligheterna att begränsa undersökningskostnaderna för arbetsföretagen utan att staten drabbas av någon motsvarande kostnadsökning hänvisade utskottet till propositionen 1986/87:100 bilaga 10 med följande yttrande:

"Det framhålls där bl.a. att det behövs en utveckling av undersökningsverksamheten, och riksantikvarieämbetet föreslås få vissa ökade resurser för ändamålet. Det framhålls att det är angeläget att de möjligheter som finns att rationalisera verksamheten väl tas till vara i vad gäller förändringar av de fältarkeologiska metoderna. Det är också angeläget att resultaten från tidigare undersökningar kan bearbetas och utvärderas med sikte på att bl.a. i möjligaste utsträckning reducera omfattningen av undersökningarna, t.ex. beträffande fornlämnings typer som tidigare väl utforskats. I propositionen framhålls vidare att det är angeläget att de kunskaper som löpande vinnas genom de arkeologiska undersökningarna kan ligga till grund för länsstyrelsernas beslut och bedömningar av erforderliga undersökningar vid tillstånd till borttagande av fornlämningar. Det är en viktig del av riksantikvarieämbetets uppgift som central myndighet för kulturminnesvården att stödja länsstyrelsernas kunskapsuppbyggnad i dessa avseenden. Utskottet vill här också framhålla att frågor om förbättrade handläggningsrutiner, säkrare förhandsbesked om undersökningskostnader m.m. i anslutning till fornminneslagens regelsystem behandlas i regeringens översyn av kulturminnesvårdens speciallagstiftning. Utskottet får således anledning att i samband med regeringens kommande redovisning av översynen ånyo överväga frågor som har betydelse för arbetsföretagens undersökningskostnader.

Med hänsyn till det anförda är det inte erforderligt med något initiativ av utskottet i här aktuell del. Motionsyrkandet avstyrks".

Till kulturutskottets yttrande reserverade sig motionärerna med förslag till delvis annan lydelse av utskottets yttrande.

I kulturutskottets betänkande 1987/88:21 behandlades regeringens proposition om kulturmiljövård (prop. 1987/88:104, prop. 1987/88:100 bil. 10) vars huvuddel avser det lagförslag om kulturminnesvården som resulterade i 1989 års kulturminneslag. I anslutning till riksdagens behandling av propositionen framfördes i två motioner (1987/88 Kr23,

1987/88 Kr3) vikten av att det inte föreligger monopolsituation på undersökningsområdet och krav på anbudsförfarande vid arkeologiska undersökningar. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena med samma huvudsakliga motivering som vid riksmötet 1986/87. Till utskottets yttrande reserverade sig Ingrid Sundberg, Gunnel Liljegren och Håkan Stjernlöf med förslag till annan lydelse av utskottets yttrande.

Frågan om anbudsförfarande behandlades i riksdagen ånyo vid riksmötet 1989/90. I betänkandet 1989/90:KrU1 tog kulturutskottet upp motionen 1988/89:Kr314 vari erinras om att undersökningar av

fornlämningar är dyra. Motionärerna framhåller mot denna bakgrund att den vetenskapliga kompetens som finns inom och utom landet måste få utnyttjas på ett friare sätt så att inte monopolsituation föreligger. En fri konkurrens måste nämligen råda även inom detta område.

I utskottets yttrande över motionen anfördes att det som tidigare framhållits inte finns något som hindrar att även andra institutioner än de som nu i allmänhet utför arkeologiska undersökningar utnyttjas för ändamålet. Även universitetsinstitutionerna gör undersökningar, men universiteten saknar inom detta område en särskild organisation för att kunna åta sig uppdragsverksamhet. Med hänsyn härtill ansåg utskottet att motionsyrkandet inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd.

Till utskottets yttrande reserverade sig Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Lars Ahlström som menade att utskottet i en annan lydelse borde ha uttalat sig för att regeringen vidtar åtgärder för att motverka den rådande monopolsituationen. Det bör bli lättare för universitetsinstitutioner och för enskilda företag med kompetens på området att på anbudsbasis konkurrera om sådana uppdrag som här är i fråga. Det sagda menade motionärerna bör gälla oavsett institutionerna eller företagen är svenska eller utländska.

Året därpå tog kulturutskottet återigen upp frågan om anbudsförfarande vid arkeologiska exploateringsundersökningar. I betänkandet 1990/91:KrU11 behandlade utskottet två motioner (1989/90:Kr256, 1990/91:Kr286). I motionerna anfördes frågor om skyddet och bevarandet av lämningar från äldre tider och en del av de kostnader detta medför. Motionärerna menar att skyddet och bevarandet av fornlämningar kan innebära ökade kostnader vid byggnadsverksamhet. De hävdade att Riksantikvarieämbetet har ett reellt monopol på de arkeologiska undersökningar som görs i samband med arbetsföretag. Motionärerna ansåg vidare att den vetenskapliga kompetens som finns inom och utom landet bör kunna utnyttjas friare och att anbudskonkurrens bör få förekomma på området.

Motionen Kr256 gjordes av utskottet till föremål för en omfattande remissbehandling, och yttranden inhämtades från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer (RAÄ), Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Plan- och bostadsverket (Boverket), Länsmuseernas samarbetsråd och HSB:s riksförbund. Även Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) gavs tillfälle att yttra sig men avstod

från detta. En sammanställning med utdrag ur yttrandena fogades vid betänkandet som bilaga. Utskottet sammanfattade remissinstansernas synpunkter på anbudsförfarande enligt följande:

"Beträffande frågan om ett *anbudsförfarande* anför RAÄ att det i praktiken inte förekommer någon direkt konkurrens i fråga om undersökningsuppdrag. Dessa fördelas i stället av länsstyrelserna med hänsyn till kompetens, resurser, specialisering m.m. till den institution som är mest lämpad att utföra uppdraget. Länsmuseernas samarbetsnämnd redovisar att frågan om vilka undersökningsuppdrag som skall utföras av länsmuseerna resp. RAÄs olika platskontor i flera fall regleras av avtal mellan dessa institutioner.

RAÄ anser att en förutsättning för att likvärdiga anbud skall kunna lämnas är att omfattning och ambitionsnivå preciseras i anbudsupplägget från Länsstyrelsen, vilket i sin tur kräver mer resurser och specialister hos Länsstyrelsen. Vidare påpekar RAÄ att ett anbudsförfarande och en vidgning av kretsen institutioner som medges utföra uppdragsundersökningar m.m. dessutom kommer att kräva större resurser hos länsstyrelserna för kontroll av kvaliteten i undersökningar m.m. RAÄ anför också att det är betydelsefullt att kulturmiljövårdens egen organisation och museerna genom sin stora andel av arkeologiska undersökningar kan öka sina kunskaper, vilket i sin tur är av betydelse bl.a. för de rationaliserade undersökningarna. RAÄ avstyrker bestämt att en ordning med anbudsförfarande införs.

Även UHÄ avstyrker att ett anbudsförfarande införs. UHÄ – liksom arkeologiska institutionen vid universitetet i Lund – anför att anbudsförfarande i andra länder givit dåliga erfarenheter och att strävan efter sänkta kostnader kan äventyra kvaliteten. Anbudsförfarande kan enligt UHÄ även medföra byråkratisering. Konkurrens skulle emellertid enligt UHÄs – och flera universitetsinstitutioners – mening kunna bidra till nytänkande i tekniskt och teoretiskt avseende. Arkeologiska institutionen vid universitetet i Stockholm anser att ett helt fritt anbudsförfarande är orealistiskt för de stora undersökningarna men att frågan kan övervägas för medelstora och mindre undersökningar, dock under förutsättning att det vetenskapliga utbytet förutsätts bli högre eller minst lika högt som i dag. Kulturgeografiska institutionen vid universitetet i Stockholm anser att ett anbudsförfarande kräver en ny typ av vetenskaplig värdering – fristående från antikvariska myndigheter – av undersökningsplaner vid större exploateringar. Institutionen för arkeologi vid universitetet i Uppsala instämmer med motionärerna i att dagens system – med enligt motionen i praktiken ett monopol för den statliga myndigheten – bör kunna luckras upp så att även andra kan delta i anbudsförfarande.

Boverket ställer sig frågan till ett anbudsförfarande och anför att en eventuell ekonomisk vinst torde motverkas av ökad administration och kontroll. Inte heller länsmuseernas samarbetsnämnd anser att ett

anbudsförfarande skulle kunna minska kostnaderna för arkeologiska undersökningar. Nämnden anser att ett anbudsförfarande är föga realistiskt.

HSBs Riksförbund tillstyrker införandet av ett anbudsförfarande. HSBs Riksförbund anser att kostnaderna för undersökningar, utredningar och åtgärder enligt 2 kap. kulturminneslagen skulle kunna sänkas genom anbudsförfarande och exemplifierar med ett arbetsföretag, där en konsult beräknat kostnaderna för nödvändiga arkeologiska åtgärder till 3,3 milj.kr. och RAÄ bedömt behovet av åtgärder medföra kostnader om 8,5 miljoner kr. HSB vill med exemplet visa att den ekonomiska aspekten bör ges betydligt större vikt vid bedömningen av genomförandet av arkeologiska undersökningar m.m.

Remissinstanserna behandlar vidare frågan om vilka *kompetenskrav* som bör ställas på dem som medges utföra exploateringsundersökningar och frågan om en *vidgad krets av anlitade institutioner*.

RAÄ anser att samma kompetenskrav bör ställas på dem som utför särskilda utredningar som på dem som utför vad RAÄ kallar arkeologiska undersökningar, dvs. det som i kulturminneslagen benämns arkeologiska förundersökningar och särskilda undersökningar. RAÄ hänvisar därvid till ett tidigare utfärdat meddelande till länsstyrelserna. I detta uttrycker RAÄ åsikten att enskilda personer eller företag inte skall få utföra utredningar och undersökningar, endast institutioner som aktivt bedriver arkeologisk forskning och som har personal med minst 60 poängs utbildning i arkeologi. Dessa institutioner bör ha resurser för att ta emot fynd samt konservera, magasinera och dokumentera dem. Enskilda kan enligt RAÄs uppfattning få utföra undersökningar under förutsättning av att detta sker i samråd med en allmän institution. Utländska anbudsgivare anses inte ha tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att förstå de särskilda förutsättningarna för utredningar och undersökningar i olika regioner. Universitetsinstitutionernas verksamhet är huvudsakligen utbildning och forskning. Enligt RAÄs mening får de i denna verksamhet inte den erfarenhet som krävs för exploateringsundersökningar. RAÄ anför att RAÄs stora andel av verksamheten är en förutsättning för professionellt utförda undersökningar, en långt driven specialisering, en omfattande metodutveckling och resurser för stora utgrävningar.

Även i övriga remissyttranden betonas kraven på att den vetenskapliga kvaliteten kan upprätthållas i undersökningsverksamheten och att teknisk och vetenskaplig krävs av dem som ansvarar för genomförandet av undersökningarna.

Länsmuseernas samarbetsnämnd anser att länsmuseerna bör kunna öka sin andel av exploateringsundersökningarna. För flera av dem skulle detta kräva investeringar i lokaler och teknisk utrustning.

Några av remissinstanserna redovisar att det redan i dag finns viss konsultverksamhet och att det inte finns något som hindrar att länsstyrelserna vidgar kretsen av anlidade institutioner m.m.

I yttrandet från arkeologiska institutionen vid universitetet i Göteborg anføres att högre krav än i dag bör ställas på den deltagande personalens akademiska utbildning. Institutionen hänvisar till att det i andra europeiska länder ställs högre krav än i Sverige. En internationalisering av arbetet skulle enligt institutionens mening kunna medföra kvalitetsförbättring.

Institutionen för arkeologi vid universitetet i Uppsala anser att det är helt rimligt att även andra institutioner än de som för närvarande deltar får ansvara för exploateringsundersökningar under förutsättning att de har tillgång till högt kvalificerad och bred vetenskaplig kompetens samt utgrävningserfarenhet och utrustning. Därvid nämns i första hand universitetsinstitutioner, men även andra fältarbetsorganisationer i t.ex. stiftelseform, vilka har tillgång till motsvarande kompetens. Däremot anser institutionen det helt olämpligt att låta enskilda personer delta i anbudsförfarande och undersökningar.

HSBs Riksförbund anser att kretsen av deltagare bör utvidgas utöver vad som gäller i dag och avse även andra kompetenta företrädare för arkeologisk sakkunskap.

I remissen har UHÄ beretts tillfälle att särskilt belysa frågan om *universitetens deltagande* i exploateringsundersökningar och ett eventuellt anbudsförfarande. I yttrandet från arkeologiska institutionen vid universitetet i Stockholm erinras om att universiteten saknade praktiska och tekniska förutsättningar för att bygga ut en effektiv organisation för de arkeologiska undersökningar som behövdes vid den snabba utbyggnaden av bostäder och anläggningar under 1960-talet, då RAÄ:s centrala roll på området skapades. Arkeologiska institutionerna vid universiteten i Stockholm och Lund anser att universiteten inte heller i dag har den organisation som krävs för att de skall kunna delta i ett eventuellt anbudsförfarande även om vissa universitetsinstitutioner skulle ha möjlighet att ansvara för en del mindre och medelstora undersökningar. Institutionerna anser att den vetenskapliga kompetensen vid universiteten i stället skulle kunna utnyttjas bättre genom ett mer fördjupat samarbete med RAÄ och museerna, både i fråga om förberedelser och diskussioner om inriktning och omfattning av undersökningar och vid utförande av exploateringsundersökningar. Arkeologiska institutionen vid universitetet i Uppsala anser dock, som angetts i det föregående, att universitetsinstitutioner bör kunna delta i ett anbudsförfarande".

Med anledning av motionsyrkandet och vad som framfördes i remissyttrandena gjorde kulturutskottet följande yttrande angående anbudsförfarande:

"Utskottet har vid tidigare tillfällen konstaterat att det inte finns något som hindrar att även andra än de som i dag i allmänhet utför arkeologiska undersökningar utnyttjas för ändamålet. Inte heller finns det något formellt hinder för att anbudskonkurrens tillämpas.

Frågan om införande av ett generellt system för anbudskonkurrens har allsidigt belysts av remissinstanserna. Genomgående är att dessa starkt stryker under vikten av att de arkeologiska undersökningarna har en hög vetenskaplig och teknisk kvalitet. RAÄ, UHÄ och boverket anför att denna kvalitet skulle kunna äventyras vid anbudskonkurrens, medan några av universitetsinstitutionerna anser att konkurrens åtminstone i vissa avseenden skulle kunna befrämja kvaliteten. Universitetsinstitutionerna har i sammanhanget uttalat sin beredvillighet att fördjupa sitt samarbete med de institutioner och andra som ansvarar för exploateringsundersökningarna i syfte att underlätta kunskapsutbyte och garantera fortsatt hög vetenskaplig kvalitet i verksamheten. Däremot anser de sig i allmänhet inte ha de praktiska förutsättningarna för att själva åta sig exploateringsundersökningar, särskilt inte större sådana. Läns museernas samarbetsnämnd anser att museerna borde kunna åta sig en större andel av undersökningarna.

Undersökningsverksamheten är av mycket skiftande karaktär och projekten av mycket varierande omfattning. Mot denna bakgrund skulle det – bortsett från t.ex. de skäl som remissinstanserna anför för och emot konkurrens – inte vara möjligt eller lämpligt att som motionärerna önskar generellt införa ett anbudsförfarande. Detta utesluter emellertid inte att anbudskonkurrens om uppdragen kan tillämpa i vissa situationer. Utskottet vill emellertid framhålla att det är Länsstyrelsen som har att både bedöma om ett anbudsförfarande bör tillämpas och ansvara för att de som medges utföra undersökningar har erforderlig sakkunskap och kompetens. Det ankommer också på Länsstyrelsen att i det enskilda fallet utarbeta erforderligt anbudsunderlag samt att bedöma behovet av och möjligheterna till kontroll och annan uppföljning av undersökningarna.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att riksdagen inte bör göra något sådant uttalande som begärs i motionen om att anbudsförfarande bör användas. Utskottet föreslår därför att motionerna Kr256 yrkande 14 och Kr286 yrkande 11 inte föranleder någon riksdagens åtgärd".

Till kulturutskottets yttrande reserverade sig Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Lars Ahlström och menade att den del av utskottets yttrande som berör frågan om anbudsförfarande bort ha följande lydelse:

"Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är angeläget att pröva de möjligheter som står till buds för att minska kostnaderna för arkeologiska exploateringsundersökningar. Som bostadsministern

redovisade i budgetpropositionen (bil. 13 s. 43) är det t.ex. svårt att i närheten av tätorterna finna råmark som är lämplig för bostadsbebyggelse. Ett särskilt problem är därvid att den mest lämpade marken på sina håll innehåller fasta fornlämningar. En av möjligheterna att minska kostnaderna för arkeologiska exploateringsundersökningar är – som utskottet framhållit i tidigare sammanhang och som RAÄ påpekat i sitt yttrande – att rationalisera verksamheten. En annan möjlighet att minska kostnaderna, som enligt utskottets mening bör prövas, är att i betydligt större utsträckning än i dag tillämpa anbudskonkurrens. Denna möjlighet har t.ex. framhållits och belysts med exempel i HSBs yttrande över motionen. Även universitetsinstitutioner har ansett att anbudskonkurrens bör kunna tillämpas. Institutionen för arkeologi vid universitetet i Uppsala anser att det är helt rimligt att även andra än de som i dag utför exploateringsundersökningar kan delta i anbudsförfarande under förutsättning att de har tillgång till högt kvalificerad och bred vetenskaplig kompetens, utgrävningserfarenhet och utrustning. Institutionen nämner i första hand universitetsinstitutioner, men även fältarbetsorganisationer i t.ex. stiftelseform med tillgång till motsvarande kompetens bör enligt institutionens mening kunna delta. Universitetsinstitutionerna har även anfört att ett anbudsförfarande i vissa avseenden skulle kunna främja undersökningarnas kvalitet. I yttrandet från universitetet i Göteborg framhålls även att en internationalisering av undersökningsarbetet – i kombination med en viss konkurrens – skulle kunna föra kulturminnesförvaltningen framåt och skapa ny kunskap.

Frågan om införande av ett generellt system för anbudskonkurrens har allsidigt belysts av remissinstanserna. Genomgående är att dessa starkt stryker under vikten av att de arkeologiska undersökningarna håller en hög vetenskaplig och teknisk kvalitet. Utskottet delar helt remissinstansernas uppfattning om vikten av en hög vetenskaplig och teknisk kvalitet i de arkeologiska exploateringsundersökningarna. Utskottet är emellertid inte övertygat om att denna kvalitet skulle äventyras vid anbudskonkurrens, något som RAÄ, UHÄ och boverket befarar. Länsstyrelsen ansvarar för att de som medges utföra undersökningar har erforderlig sakkunskap och kompetens. Det ankommer också på Länsstyrelsen att i det enskilda fallet utarbeta erforderligt anbudsuppdrag samt att bedöma behovet av och möjligheterna till kontroll och annan uppföljning av undersökningarna.

Universitetsinstitutionerna har i remissyttrandena uttalat sin beredvillighet att fördjupa sitt samarbete med de institutioner och andra som ansvarar för exploateringsundersökningarna i syfte att underlätta kunskapsutbyte och garantera fortsatt hög vetenskaplig kvalitet i verksamheten. Däremot anser de sig i allmänhet inte ha de praktiska förutsättningarna för att själva åta sig exploateringsundersökningar, särskilt inte större sådana. Läns museernas samarbetsnämnd anser att museerna borde kunna åta sig en större andel av undersökningarna.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det nu bör provas i vilken utsträckning kostnaderna för arkeologiska exploateringsundersökningar kan minskas genom att anbudskonkurrens om uppdragen fortsättningsvis tillämpas i betydligt större utsträckning än vad som nu är fallet. Utskottet anser att regeringen bör undersöka i vad mån ett ökat anbudsförfarande kan kräva vissa ökade resurser för länsstyrelsernas förberedande och uppföljande funktioner i samband med anbudsförfarande vid arkeologiska exploateringsundersökningar m.m. bör riksdagen med anledning av motionsyrkandena som sin mening ge regeringen tillkänna".

Efter regeringsskiftet 1991 beslutade den nya regeringen vid sammanträde 1991-12-12 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. lämna förslag om utgångspunkter och riktlinjer för hur länsstyrelserna skall tillämpa och integrera anbud och upphandling i underlaget för sitt beslut om vem som skall anförtros ett undersökningsuppdrag.

Vad beträffar riksdagens behandling av frågor kring det lagreglerade kostnadsansvaret för arkeologiska undersökningar bör tilläggas att det i den diskussionen inte berörts den mer detaljerade frågan om nuvarande principer och praxis vad gäller fördelningen av kostnadsansvaret för hanteringen av fynd från undersökningarna. Inte heller har tidigare väckts frågan om ett nytt huvudmannaskap för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet.

5 Nuvarande ordning

5.1 Kulturmiljövårdens arkeologisystem

Arkeologins mål kan sägas vara att skapa incitament till människans självkänedom genom förståelse av hennes förhistoriska och historiska levnadsförhållanden. Arkeologins källmaterial är fornlämningar och fornfynd.

Svensk arkeologi kännetecknas av att under mer än 300 år ha varit ett i grunden statligt system. Sedan år 1630 då Sveriges förste riksantikvarie tillsattes har detta system genomgått många och stora förändringar, men det har alltid varit sammansatt av allmänna institutioner vilkas verksamhet haft sin bas i statligt ansvar.

Arkeologisystemets huvudorganisationer är idag Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, länsstyrelserna, Statens sjöhistoriska museum, läns museerna och vissa kommunala museer samt universiteten. Varje huvudorganisation har sina speciella ansvarsuppgifter genom vilka de samverkar med varandra och med allmänheten i ett nätverk av formella och informella förbindelser.

Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet och har tillsyn över kulturmiljövården i varje län. Därvid prövar och beslutar Länsstyrelsen om särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning av fornlämningar eller om särskilda åtgärder för att bevara dem. Länsstyrelsen bör så långt det är möjligt kostnadsberäkna sådana åtgärder som ställs som villkor för tillstånd.

Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer (härefter Riksantikvarieämbetet) har som central myndighet överinseende över kulturmiljövården i landet och skall med rådgivning, information, uppföljning, utbildning samt verksamhet med forskning och utveckling biträda länsstyrelserna och läns museerna i deras arbete. Riksantikvarieämbetet beslutar i frågor om fyndfördelning och inlösen av hembudspflichtiga fynd samt om bidrag till undersökningskostnader. Myndigheten bedriver landets mest omfattande verksamhet med arkeologiska exploateringsundersökningar. Riksantikvarieämbetet får

överklaga beslut av domstol och annan myndighet enligt kulturminneslagen.

Till Riksantikvarieämbetet hör Statens historiska museum (SHM) som är ansvarsmuseum och centralmuseum för kulturhistoria i främst förhistorisk tid och medeltid samt expertorgan till RAÄ. I myndighetens museigrupp ingår även Kungliga myntkabinetten (KMK) som är specialmuseum för myntfynd och expertorgan till RAÄ.

Statens sjöhistoriska museum är centralmuseum för svenskt sjöförsvar, skeppsbyggeri och svensk sjöfart samt expertorgan till RAÄ i frågor som rör lagskyddade skeppsvrak. I Sjöhistoriska museets verksamhet ingår marin arkeologiska undersökningar.

Länsmuseerna samt kommunala museer som är berättigade till statsbidrag är regionala respektive lokala organ för kulturmiljövården och skall biträda Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen och kommunerna inom sitt verksamhetsområde med kulturmiljövårdande uppgifter. Museerna skall bedriva vetenskaplig insamling och dokumentation, utställnings-, informations- och annan utåtriktad verksamhet. Flertalet länsmuseer och några kommunala museer utför arkeologiska exploateringsundersökningar i egen regi.

Universiteten ansvarar för utbildning och forskning i vetenskaper som bl.a. berör kulturmiljövården. De viktigaste ämnena är arkeologi, kulturgeografi, etnologi, konstvetenskap och historia. För flertalet fasta tjänster inom kulturmiljövårdens organisationer fordras vanligtvis högskoleexamen med minst 60 p i ett av nämnda ämnen beroende på tjänstens inriktning. Universitetens arkeologiska och vissa kulturgeografiska institutioner bedriver utbildnings- och forskningsundersökningar men utför vanligtvis inte exploateringsundersökningar i egen regi.

En central del av arkeologisystemets verksamhet är till sin karaktär antikvarisk och består i det kulturmiljövårdande arbetet att skydda, vårda och bevara fasta fornlämningar och fornfynd samt att informera om, bearbeta och levandegöra kulturarvet.

Denna arkeologi regleras av kulturminneslagen och av efterhand utbildad praxis. Kulturminneslagens bestämmelser om fasta fornlämningar och fornfynd vilar ytterst i en gammal germansk rättsuppfattning vars innebörd är att "det ingen äger, äger konungen". Enligt denna rätt tillhörde egendom ätten, stammen och ytterst drotten (konungen) medan enligt romersk rätt egendom var privat.

Sveriges första fornminneslag tillkom år 1666. Den bestämmer att fornminnen (fornlämningar) tillhör staten och förbjuder att de utsätts för åverkan. Även fornminneslagen har genomgått flera förändringar under årens lopp men dess grundprincip kvarstår. Ansvar för och förfoganderätten till fornlämningar och fornfynd åvilar staten för allmänhetens del. Statens befattning med kulturarvet lyder under tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip och är integrerad i Sveriges förvaltningshistoria.

5.2 Tillämpning av kulturminneslagen m.m.

5.2.1 Kulturminneslagens syfte

Fasta fornlämningar har i kulturminneslagen ett generellt lagskydd som gäller omedelbart och utan något särskilt myndighetsbeslut. Den som avser att genomföra ett markexploaterande arbetsföretag är skyldig att ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av företaget och i så fall snarast samråda med Länsstyrelsen.

Lagens bestämmelser om tillstånd till ingrepp i fast fornlämning i samband med markanvändning innebär att Länsstyrelsen får lämna sådant tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. I tillståndsärendet skall således en intresseavvägning göras mellan intresset att få utföra ingreppet och intresset att bevara fornlämningen. I förarbetena till kulturminneslagen (prop. 1987/88:104, s. 79) framhålls att endast om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandaintresset får tillstånd ges. Bevarandet av fornlämningen får alltså medföra hinder eller olägenhet men inte i orimlig grad. Det är angeläget att Länsstyrelsen tydligt motiverar sitt beslut.

Det starka skydd som kulturminneslagen ger fornlämningarna är ett uttryck för samhällets grundläggande syn på kulturarvet: Det är ett nationellt intresse att bevara fornlämningarna medan det allmänt sett inte är något riksintresse att låta ta bort dem. Häri ligger kunskapsmässiga, känslomässiga och estetiska kvaliteter.

Som villkor för tillstånd till ingrepp i fast fornlämning får länsstyrelsen ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller särskilda åtgärder för att bevara den. Vad som är skäligt skall bedömas efter fornlämningens betydelse inte efter

arbetsföretagets omfattning eller ekonomi. Är arbetsföretaget för obetydligt i förhållande till fornlämningsens betydelse skall tillstånd överhuvudtaget inte komma ifråga (prop. 1987/88:104, s. 80).

Har tillstånd till ingrepp i fast fornlämnning beviljats och krav på särskild undersökning ställts svarar företagaren för undersökningskostnaden såvida inte lagens undantagsregler är tillämpliga. Bestämelsen om kostnadsansvar är en direkt följd av fornlämningsarnas servitutskaraktär och en del av lagens skyddssystem. Genom att den inskränkning i markanvändningen upphävs som fornlämningsförekomsten innebär kan marken utnyttjas för nya ändamål. Företagaren får bedöma om fördelen med ett borttagande av fornlämningen är så stor att den motiverar kostnadsåtagandet för undersökningen. Härigenom främjas en noggrann planering ägnad att minska behovet av att undersöka och ta bort fasta fornlämningar.

Kulturminneslagens syfte är således att bevara fornlämningarna. Ansvar för detta delas av alla. Bevarandet av fornlämningarna har inte bara kulturmiljövårdande och vetenskapliga aspekter utan även ekonomiska. Att i största möjliga utsträckning undvika ingrepp i fasta fornlämningar är nämligen det effektivaste sättet att hålla nere arkeologikostnaderna i samhället.

5.2.2 Ingrepp i fast fornlämnning

Förberedande handläggning

I kulturmiljövårdens regionala organisation företräder Länsstyrelsen staten. Inom Länsstyrelsen handläggs fornminnesärenden på kulturmiljöenheten av länsantikvariern och/eller dennes biträde.

En del av de fornminnesärenden som Länsstyrelsen behandlar initieras i annan form än genom samråd enligt 2 kap. 10 § KML. Det gäller då främst sådana ärenden som uppstår genom länsantikvariens deltagande i översiktlig fysisk planering och detaljplanering. Arbetsföretag kan kräva tillstånd även enligt andra lagar än kulturminneslagen.

Vanligtvis aktualiseras dock fornminnesärenden genom remisser från kommunernas byggnadsnämnder eller förfrågningar från företag och enskilda som genom byggnadsnämnden informerats om att ett planerat arbetsföretag kan beröra en fornlämnning.

Information om förekomst av fornlämningar kan ofta erhållas i kommunala planhandlingar. I detaljplanen och dess beskrivning skall kända fornlämningar redovisas. Informationen baseras på Riksantikvarieämbetets fornminnesinventering för den ekonomiska kartan. Fornlämningsregistret vid Riksantikvarieämbetet omfattar ca 700.000 fasta fornlämningar.

Då en förhandsförfrågan eller tillståndsansökan kommit in till Länsstyrelsen kan Länsstyrelsen själv företa en besiktning och/eller samråda med exploatören för att ta reda på hur arbetsföretaget kan utföras utan att fornlämningar behöver beröras. Det är också vanligt att Länsstyrelsen remitterar ärendet till läns museet som då är den som utför nämnda arbete. Länsstyrelsens och läns museets samverkan i den regionala kulturmiljövården regleras i 2 § kulturminnesförordningen respektive 2 § statsbidragsförordningen.

Om det inte kan undvikas att fornlämningar berörs eller då särskild utredning bedöms nödvändig tar Länsstyrelsen kontakt med UV-kontoret eller med ett arkeologiskt verksamt museum inom regionen. I en del län, t.ex. Jönköpings län och Jämtlands län, utförs exploateringsundersökningar bara av läns museet medan i andra län, t.ex. Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län och Stockholms län, det finns flera arkeologiska enheter som utför exploateringsundersökningar. I senare fallet fördelar Länsstyrelsen uppdragen mellan enheterna på basis av överenskommelser och med hänsyn till kompetens, resurser, specialisering m.m. Dessa arkeologiska enheter tillhör nästan uteslutande allmänna institutioner. Länsstyrelsen är emellertid inte förhindrad av lagen att fördela uppdrag till andra undersökande enheter, t.ex. privata arkeologiföretag, än de som enligt hittillsvarande praxis vanligtvis anlitas.

Efter att ha satt sig in i ärendet och gjort vissa förberedelser lämnar den arkeologiska enheten förslag till Länsstyrelsen om vad utredningen eller undersökningen kan kosta. Det bör dock noteras att det är Länsstyrelsen som ansvarar för bedömningen av uppdragets nödvändiga omfattning och ambitionsnivå samt den på basis härav gjorda kostnadsberäkningen. Länsstyrelsen måste därför noga pröva den arkeologiska enhetens förslag.

Exploatören informeras av Länsstyrelsen om vad som kommit fram i ärendet och uppmanas att ansöka om tillstånd till arbetsföretaget. Diskussioner förs ofta i detta skede mellan Länsstyrelsen, exploatören och den arkeologiska enheten. Beroende på vad som är

känt om fornlämningarna i exploateringsområdet kan Länsstyrelsen besluta om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning. I många fall följer dessa beslut på varandra inom ramen för en markexploatering.

Vid varje beslut som Länsstyrelsen fattar enligt kulturminneslagen skall en kopia av beslutet sändas till Riksantikvarieämbetet så som föreskrivs i 3 § kulturminnesförordningen.

Särskild utredning

Innan Länsstyrelsen beslutar om ett ingrepp i en fornlämning eller ett fornlämningsområde är det viktigt att Länsstyrelsen skaffar sig ett fullständigt underlagsmaterial.

Då det är fråga om exploatering som berör ett större markområde kan Länsstyrelsen enligt 2 kap. 11 § besluta om att företa en särskild utredning för vilken exploatören är kostnadsansvarig. Syftet med en särskild utredning är att Länsstyrelsen härigenom skall åstadkomma ett kompletterande kunskapsunderlag om förekomsten av fasta fornlämningar inom det planerade exploateringsområdet för kunna bedöma om en fornlämning kommer att beröras av arbetsföretaget. En mer långtgående användning av utredningsinstitutet avser att i gör-ligaste mån undvika ingrepp i fornlämningarna.

Företagarens kostnadsansvar för en särskild utredning motiveras bl.a. av att denne tjänar på att i sin planering tidigt kunna ta hänsyn till förut okända fornlämningar.

Beslut om särskild utredning förutsätter att Länsstyrelsen har indikationer på fornlämningsförekomster utöver dem som är kända genom fornminnesinventeringens redovisning av fasta fornlämningar på den ekonomiska kartan. Det kan exempelvis vara fråga om enstaka registrerade fornlämningar som erfarenhetsmässigt vid närmare utredning eller inventering brukar indikera ytterligare förekomster.

Även topografi och geologiska förhållanden kan i vissa fall som erfarenheten visar utgöra den nödvändiga indikationen. Det är givetvis inget hinder om det inom exploateringsområdet förekommer även kända fornlämningar.

Behov av särskild utredning kan finnas också inför exploateringar som inte berörs av bestämmelserna i 11 §. I sådana fall kan statsbidrag sökas för täckande av kostnaderna.

Det är viktigt att utredningen leder till ett såvitt möjligt fullständigt beslutsunderlag. Vid ett eventuellt senare tillstånd kan konsekvensen av att en fornlämning inte upptäckts vid utredningen bli dels att arbetsföretaget måste avbrytas när fornlämningen kommer i dagen, dels att företagaren kan göra gällande att han inte skall svara för kostnaden för erforderlig undersökning eller åtgärd för bevarande under hänvisning till att fornlämningen inte förut var känd.

I sitt beslut skall Länsstyrelsen enligt lagbestämmelsen ange vem som skall utföra utredningen. Vanligtvis fördelas uppdragen till UV eller till ett museum. I vissa län låter Länsstyrelsen även privata konsultföretag delta i verksamheten med utredningsuppdrag. Riksantikvarieämbetets fornminnesavdelning har i PM 1989:2 anfört att samma kompetensnivå som fordras för arkeologiska undersökningar i princip bör gälla även för utredningar.

Den arkeologiska enhet som anförtrots utredningen skriver kontrakt med exploitören (uppdragsgivaren). Det är också vanligt att enheten sänder ett s.k. igångsättningsmeddelande till Länsstyrelsen, landsantikvariern och Riksantikvarieämbetet. Dessa formaliteter gäller även vid arkeologisk förundersökning och särskild undersökning.

Det har hittills inte funnits några allmänna råd om vad en särskild utredning skall innehålla och omfatta. I förarbetena till kulturminneslagen (prop. 1987/88:104, s. 40) sägs att särskild utredning inte skall sammanblandas med institutet arkeologisk förundersökning. Detta har betonats av Riksantikvarieämbetet i samma promemoria som ovan: En särskild utredning – som kan utföras med olika arkeologiska metoder – måste avbrytas om den fysiskt berör en fornlämning.

Riksantikvarieämbetet har i ovannämnda promemoria också anfört att utredningsbeslutet bör ange omfattningen av det markområde som berörs och inom vilket förekomsten av fornlämningar skall klarläggas. Utredningens omfattning bör dessutom enligt Riksantikvarieämbetet redovisas genom en precisering av de särskilda undersökningsmoment och metoder som Länsstyrelsen anser vara relevanta. Detta gör enklast genom att hänvisa till den kostnadsberäkning som normalt ligger till grund för beslutet.

Praxis är att särskild utredning bedrivs i form av en byråinventering och en fältinventering. Vid byråinventeringen går utredaren igenom och gör sammanställningar av befintligt källmaterial som kan hämtas ur olika arkeologiska register, undersökningsrapporter, arkiv-

handlingar, kartmaterial, litteratur och fyndföremål i museisamlingar. Vanligt är att utredaren upprättar kartor över den historiska bebyggelsen inom området, s.k. historiska kartöverlägg, på basis av äldre lantmäterikartor och andra historiska källor.

Fältinventeringen görs som komplement till fornminnesinventeringen särskilt för att ta reda på om det inom området finns fornlämningar utan synligt märke ovan mark. Därvid kan ytinsamling av lösa fyndföremål samt även provgropstagning utföras.

Resultatet av utredningen redovisas i en skriven rapport. Rapporten ingår i arbetet och bekostas därför av exploitören.

Utöver byråinventeringen och fältinventeringen kan en särskild utredning i vissa fall bestå av en fosfatkartering och/eller en schaktgrävning. Man talar då om "utredningsgrävning". Syftet med dessa metoder är att säkerställa förekomsten av misstänkta fornlämningar. Ofta rör det sig då om diffusa boplatlager utan synligt märke ovan jord. Schaktgrävningen görs in mot den misstänkta fornlämningen intill dess kontakt erhålls.

Utredningar av detta slag är normalt uppdelade på två eller flera etapper. Vanligtvis behandlas etapperna som flera uppdrag vilka exploitören betalar var för sig.

En variant av "utredningsgrävning" tillämpas i Skånes boplatserika fullåkersbygd. En särskild utredning kan här bestå av byråinventering, fältinventering och maskinell schaktgrävning vilket genomförs i en etapp. Fosfatkartering tillämpas sällan eftersom man för stora delar av fullåkersbygden har tillgång till de fosfatkartor som Arrhenius för jordbruksändamål upprättade på 1930-talet. Schaktgrävningen syftar till att avgränsa en indikerad fornlämning samt att i viss mån fastställa dess karaktär. För detta syfte insamlas också enstaka prov för datering.

Många gånger ersätter utredningsvariantens schaktgrävning den förundersökning som Länsstyrelsen i nästa steg normalt skulle komma att besluta om. Metodiken har utvecklats av rationella skäl som en anpassning till fullåkersbygdens speciella naturförhållanden och fornlämningsstruktur. Den anses fungera bra inte minst i relationen till exploitörerna.

Det finns således tämligen stora variationer mellan främst olika regioner i hur särskilda utredningar utförs. Utvecklingen av utredningsmetodiken leds uppenbarligen av de arkeologiska enheterna snarare än av Länsstyrelsen. Riksantikvarieämbetet har i remiss-

yttrande 1990-09-19 till riksdagens kulturutskott påpekat svårigheten att administrativt skilja mellan särskild utredning och förundersökning särskilt då utredningsinstitutet tillämpas i fullåkersbygdens "dolda kulturlandskap". Av praktiska och ekonomiska skäl kan det enligt Riksantikvarieämbetets remissyttrande ofta vara lämpligt att genomföra de båda momenten i ett sammanhang. En konsekvens av detta är att oklarhet kan uppstå om kostnadsansvaret.

Sedan utredningsinstitutet började tillämpas år 1989 har det för landet totala antalet beslut om särskild utredning kraftigt ökat från 118 till 280 beslut år 1991. Antalet beslut var under perioden 1989-91 störst i Malmöhus län (94), Stockholms län (73), Östergötlands län (63), Göteborgs och Bohus län (49) och Kalmar län (48). Dessa län är också relativt fornlämningsstäta och befolkningstäta samtidigt som de innehåller utpräglade jordbruksbygder. Minst antal beslut om särskild utredning fattades i Kristianstads län och Örebro län med vardera 1 beslut. Vad gäller fördelningen av antalet beslut år 1991 på olika kategorier av uppdragsgivare användes särskild utredning främst av större enskilda exploatörer samt kommuner och i mindre utsträckning av staten. Det bör dock noteras att alla beslut inte leder till verkställande vilket också gäller för arkeologisk förundersökning och särskild undersökning i det följande.

Arkeologisk förundersökning

Även när fornlämningen är känd inom exploateringsområdet, antingen sedan tidigare eller genom en särskild utredning, kan länsstyrelsen inför ett beslut ha behov av att förbättra kunskapen om fornlämningen. Länsstyrelsen får då som ett led i bedömningen av ett arbetsföretags tillåtlighet besluta om arkeologisk förundersökning enligt 2 kap. 13 § andra stycket KML.

Syftet med förundersökning är att fastställa fornlämningens art och omfattning. Den erhållna kunskapen utgör ett nödvändigt underlag för Länsstyrelsens beslut om tillstånd till att ta bort fornlämningen respektive vägrat tillstånd. Skulle Länsstyrelsen besluta om tillstånd utgör förundersökningens resultat också ett viktigt underlag för bedömning av den särskilda undersökningens omfattning och ambitionsnivå.

I sitt beslut om arkeologisk förundersökning skall Länsstyrelsen ange vem som skall utföra undersökningen. Samma regler gäller vid beslut om särskild undersökning.

Förundersökningen bekostas normalt av exploatören enligt 2 kap. 14 § första stycket KML. Om förundersökningen skulle visa att en fornlämning inte berörs av arbetsföretaget eller att den är av sådan betydelse att tillstånd till ingrepp inte kan lämnas gäller undantagsreglerna i 2 kap. 14 § andra stycket KML.

De strängare regler som tillämpas vid förundersökning och särskild undersökning jämfört med särskild utredning beror på att undersökningar alltid innebär direkta ingrepp i fasta fornlämningar med åtföljande konsekvenser av antikvariskt och vetenskapligt slag. Lagen hindrar inte att Länsstyrelsen överlåter på enskilda att utföra inte bara utredningar utan även undersökningar. Men till skillnad mot vad som är fallet vid utredningar meddelar Länsstyrelsen enligt praxis undersökningstillstånd bara till allmänna institutioner med vedertagen arkeologisk kompetens. Denna praxis, som följer Riksantikvarieämbetets råd (PM 1989:2), grundar sig på bl.a. den vikt man i bestämmelserna om fasta fornlämningar fäster vid det allmännas ansvar för hanteringen av fornfynd och övrigt dokumentationsmaterial från det gemensamma kulturarvet. Att befattningen med fornlämningarna och fornfynden leds av personer som är bundna av myndighetsinstruktion eller motsvarande och vars handlande sker under tjänsteansvar anses angeläget.

En förundersökning kan i vissa fall vara den enda nödvändiga undersökningen men är annars första ledet i en mer omfattande undersökning. Rent tekniskt innebär en förundersökning att man gräver schakt i fornlämningen för fastställande av fornlämningens omfattning och för studier av lagerföljder, konstruktioner och fyndföremål samt insamling av olika slags prover. Vanligtvis tillämpas förundersökning i fråga om boplatser och andra fornlämningar som är otydligt markerade ovan jord.

Till skillnad mot vad som är fallet med särskild utredning har det för landet totala antalet beslut om arkeologisk förundersökning minskat från 550 beslut år 1989 till 404 beslut år 1991. Antalet beslut var under perioden 1989-91 störst i Malmöhus län (210), Kalmar län (177), Stockholms län (130), Södermanlands län (118) och Hallands län (109). Minst antal beslut om förundersökning fattades i Jämtlands

län (2), Gävleborgs län, Västerbottens län och Norrbottens län med vardera 4 beslut.

Särskild undersökning

Länsstyrelsens prövning av ett arbetsföretags tillåtlighet sker enligt 2 kap. 12 § KML. Genom särskild utredningen och förundersökning bör Länsstyrelsen ha skaffat sig ett fullständigt beslutsunderlag vad beträffar dels fornlämningsförekomsten inom exploateringsområdet och dels karaktären och omfattningen av den eller de fornlämningar som kommer att beröras av arbetsföretaget.

Kritisk för prövningen blir nu Länsstyrelsens tolkning av fornlämningsens betydelse. Denna betydelse kan sägas vara ett mått på det bevarandeintresse som fornlämningen tilldelas. Bevarandeintresset har såväl kunskapsmässiga som känslomässiga och estetiska kvaliteter. Dessa kvaliteter är inte begränsade till blott själva fornlämningen utan måste förstås i sammanhang dels med andra komponenter i den omgivande kulturmiljön och dels med fornlämningar på andra håll till vilka den kan relateras. Det senare innebär att Länsstyrelsens prövning till viss del måste vara gränsöverskridande i den meningen att hänsyn måste kunna tas till förhållanden även utanför länets gränser. Endast om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandeintresset får Länsstyrelsen besluta om tillstånd.

Central i Länsstyrelsens tolkning av fornlämningsens betydelse, och därmed av bevarandeintresset, är den kunskapsmässiga kvaliteten. Denna kvalitet är direkt kopplad till vetenskapliga kriterier främst inom arkeologijämnet. Fornlämningsens betydelse kan ur vetenskaplig synpunkt inte förstås på annat sätt än att den tolkas i relation till den kunskap om materiella kulturprodukter som arkeologijämnet bildar. Denna kunskap är inte konstant utan föränderlig. En förutsättning för Länsstyrelsens tillståndsgivning är därför att handläggaren inte bara besitter grundliga arkeologiska kunskaper utan även har möjlighet att följa ämnets utveckling. Det säger sig självt att hög kompetens är en förutsättning också för Länsstyrelsens agerande gentemot de arkeologiska undersökningsenheterna.

Om Länsstyrelsen efter sin prövning kan lämna tillstånd får detta förenas med villkor enligt 2 kap. 13 § första stycket KML. Villkoret kan antingen vara en särskild undersökning som skall föregå borttagandet av fornlämningen eller särskilda åtgärder för att minska

effekten av ingreppet. Beslutar Länsstyrelsen om särskild undersökning är exploatören kostnadsansvarig för denna såvida inte undantagsreglerna i 2 kap. 14 § andra stycket KML blir tillämpliga. I beslutet skall Länsstyrelsen såvitt möjligt ange den kostnad som undersökningen beräknas medföra samt vem som skall utföra undersökningen. För överlåtandet på annan att utföra undersökningen gäller samma regler och praxis som vid förundersökning. Det är bara institutioner som anförtros uppgiften även om lagen inte hindrar att också enskilda kan komma ifråga.

Det beslut om tillstånd som fattas enligt 2 kap. 12 § skall länsstyrelsen förutom Riksantikvarieämbetet delge kommunen. När beslutet vunnit laga kraft skall Länsstyrelsen också underrätta fastighetsregistern myndigheten så som föreskrivs i 5 § kulturminnesförordningen.

Med särskild undersökning menas vanligtvis arkeologisk utgrävning med efterföljande bearbetning av observationer och framtaget materialet till färdigställandet av en skriven rapport. Till särskild undersökning hör även s.k. schaktningsövervakning som innebär att arkeologen övervakar schaktningar i samband med t.ex. gatuarbeten och ledningsdragningar i tätorter med kända fornlämningar. Därvid kan arkeologen beredas tillfälle att undersöka kulturlager m.m. som sedan kan relateras till tidigare kända förhållanden.

De egentliga arkeologiska utgrävningarna är i princip alltid problemorienterade. Varje utgrävning innebär en systematisk sönderdelning av fornlämningen och är samtidigt en kunskapsbyggande process. Denna process utgår från de problem eller frågor som arkeologen formulerar och försöker lösa. Även om många fornlämningar på basis av form och innehåll kan klassificeras i typer är ingen fornlämning i alla avseenden den andra lik. Svårigheten att i detalj förutse fornlämningens struktur gör att undersökningens uppläggning måste vara flexibel för att kunna anpassas till tidigare inte kända förhållanden. Vilken ambitionsnivå som skall accepteras beror i exploateringssammanhang på Länsstyrelsens respektive arkeologens kompetens och överväganden, vilka inte alltid sammanfaller. Det är dock Länsstyrelsen som bestämmer och ansvarar för undersökningens omfattning och ambitionsnivå.

Det bör här framhållas att det förslag till undersökningens omfattning och ambitionsnivå som den arkeologiska enheten lämnar till Länsstyrelsen oftast inskränker sig till en ren kostnadsberäkning. Det är alltså inte vanligt att förslaget är utformat som en plan eller en be-

skrivning med motiveringar till hur arkeologen avser att genomföra undersökningen.

Fornlämningens sönderdelning avsätter fynd och dokument. Arkeologins fyndbegrepp är vetenskapligt och komplext. Det har vuxit fram i takt med utvecklingen av ämnets teori, metodik och undersöknings-teknik. Varje fysiskt objekt som arkeologen iakttar och bedömer kan ha betydelse för tolkningen av fornlämningens kulturhistoriska sammanhang är ett fynd. Det innebär att inte bara av människan tillverkade föremål utan även obearbetade objekt i form av t.ex. ben, stenar, mollusker, växtdelar, slagg, insekter och innehållet i jordprover kan vara fynd.

Vad som är ett arkeologisk fynd bestäms vid utgrävningen på basis av vetenskapliga kriterier. Det är arkeologens kunskap, hypoteser samt förståelse av fornlämningens struktur och av de iakttagna objektens sammanhang med varandra som avgör när ett fynd föreligger.

Alla fynd i ett utgrävningsschakt tas inte alltid tillvara. I en del fall analyseras, registreras och dokumenteras fyndens egenskaper redan under pågående utgrävning varefter de kasseras. Så sker ibland med vissa massfynd som t.ex. skärvsten och lerklining. Vilka principer och metoder som används är en rättslig, vetenskaplig och etisk fråga, och det är den arbetsledande fältarkeologen som har det omedelbara ansvaret för hur fynden behandlas.

Det arkeologiska fyndbegreppet i kombination med välbevarade och innehållsrika fornlämningar kan vid mer omfattande utgrävningar leda till att stora fyndmängder samlas in. Särskilt vid boplatsgrävningar, t.ex. av medeltida kulturlager i stadskärnor, är fynden ofta rikt differentierade på typer, materialslag och bevaringstillstånd. Fynd av trä, läder, glas, järn, brons, keramik, ben, horn, textilier etc. kräver alla sin speciella behandling för att de inte skall destrueras. Vården av fynden börjar redan i fält. Det kan t.ex. vara nödvändigt att vidta preparerande konserveringsåtgärder omedelbart efter det att ett fynd tagits upp. Eljest skulle det kanske inte kunna bevaras för framtiden. Sådana insatser fordrar samverkan med specialister samt resurser för utrustning och förvaring. Det är även i detta fall den arbetsledande fältarkeologen som har det omedelbara ansvaret för hur fynden tas om hand.

Syftet med kravet på särskild undersökning i samband med tillståndsgivning är att fornlämningen skall dokumenteras för eftervärlden. Enbart själva grävningen, observationerna och de tillvara-

tagna fynden innebär inte någon dokumentation. Dokumentation är en i text och/eller bild sammanställning av fakta utifrån de iakttagna objektens egenskaper och relationer. Arbetet måste utföras direkt efter naturen – momentant och parallellt med den utgrävande verksamheten – för att faktasammanställningen skall överensstämma så nära som möjligt med gjorda iakttagelser. Den handling eller bild som framställs härigenom är att betrakta som originaldokument i förhållande till den kommande rapporten.

Det dokumenterande arbetet görs ofta på olika skalnivåer genom avbildning, verbal beskrivning samt registrering och kan bestå av ritningar, fotografier, anteckningsböcker och listor av olika slag. De traditionella arbetssätten har efterhand ersatts av mer avancerade metoder och tekniker. Idag är det inte ovanligt att inmätningar av positioner görs med laserinstrument eller att beskrivningar och registreringar sker med hjälp av datorer. Det senaste tillskottet i arkeologiska utgrävningar är s.k. totalstationer vilka möjliggör ett fullständigt integrerat ADB-system för i stort sett all dokumentation i fält men också för den vidare informationsbehandlingen till en färdig rapport. Med denna utveckling kommer alltmer av de traditionella originaldokumentens analoga data att ersättas av digitala data lagrade på massproducerade medier.

Det ligger i sakens natur att inte allt – inte ens allt som observeras och oavsett använd teknik – kan dokumenteras. Dokumentets information representeras av blott ett urval gjorda iakttagelser, och utöver dessa finns det i varje fornlämning alltid ytterligare en iakttagelse till att göra och dokumentera. Vad som dokumenteras, i vilken form och på vad sätt det sker styrs av empiriska och icke-empiriska antaganden och överväganden. Det är den arbetsledande fältarkeologen som har det omedelbara ansvaret för dokumentationens innehåll, omfattning och skötsel.

Efter avslutat fältarbete analyseras och bearbetas fynden och dokumenten. Om det inte redan gjorts under utgrävningen kan vissa fynd sorteras ut för specialanalys eller konservering. Specialanalys kan avse t.ex. vedanatomi, C14-datering, petrografi, kemi, dendrokronologi, osteologi, numismatik, termoluminiscens, jordartsbestämning, keramikteknologi, röntgenfotografering etc. I många fall överförs sådana fynd hela eller i provtagna delar till experter som förfogar över nödvändig utrustning. När fynd skickas till laboratorium för konservering görs detta inte bara i bevarandesyfte utan ofta även

för närmare bestämning av fyndets egenskaper med avseende på form, dekor, material och tillverkningsteknik. Fyndbestämningen är en del av undersökningens dokumentation. Resultaten arbetas in i den kulturhistoriska tolkningen av fornlämningen, och attesterna läggs till övriga dokument. Det bör noteras att varje form av konservering till skillnad mot flertalet ordinära specialanalyser enligt praxis bekostas med allmänna medel över anslaget för det museum som vid fyndfördelning erhåller fynden (kap. 5.2.3).

För fältdokumenten gäller att även de på olika sätt måste bearbetas och informationsbehandlas. Fotomaterialet kräver sin särskilda behandling. Planer och profiler kan behöva renritas, kopieras, skaltransponeras, läggas samman, separeras som led i tolkningsarbetet. På motsvarande sätt måste beskrivningar av anläggningar och fyndsammanhang samt olika slags förteckningar renskrivas, ordnas och ställas samman.

Allt detta efterarbete är moment i processen fram till en sammanställning av undersökningens resultat. Det är praxis i svensk arkeologi att resultatet redovisas i form av en skriven rapport. Kostnaden för rapportarbetet tillsammans med rapportens tryckning belastar arbetsföretaget då det anses utgöra en del av själva undersökningen. Rapportens framställning är som syntes av dokumentationen att betrakta som en sekundär källa i förhållande till originalmaterialets innehåll. Lagtexten säger ingenting om hur undersökningens dokumentation av fornlämningen skall redovisas, bara att den skall göras. Det faller på Riksantikvarieämbetets ansvarsuppgift att utfärda allmänna råd och anvisningar för dokumentation och rapportskrivning. Ansvaret för att dokumentationen och rapporten utformas på ett tillfredsställande sätt delas av den arbetsledande fältarkeologen och dennes huvudman.

När fältarbetet avslutats sänder den arkeologiska enheten en särskild slutredovisningsblankett till Länsstyrelsen, landsantikvarien och Riksantikvarieämbetet. Vid Riksantikvarieämbetet läggs blankettens uppgifter till grund för publikationsserien Arkeologi i Sverige och det s.k. undersökningsregistret. Länsstyrelsen lämnar i sin tur ett skriftligt besked till exploatören att inga antikvariska hinder föreligger för vidare arbete. Tillståndsbeslutet kan dock vara förenat med förbehåll och förhållningsregler avseende delar av det undersökta exploateringsområdet. För reglering av undersökningskostnaderna sänder den arkeologiska enheten fakturor till exploatören.

Efter det rapporten färdigställts expedieras ärendet. Fynden från fornlämningen tillfaller enligt 2 kap. 4 § KML staten och skall principiellt sett tillsammans med dokumentationsmaterialet överföras av den arkeologiska enheten till Riksantikvarieämbetet. I dokumentationsmaterialet ingår rapporten som också skickas till Länsstyrelsen, och länsmuseum eller motsvarande museum.

Det för landet totala antalet beslut enligt 2 kap. 12 § KML ökade från 505 beslut år 1989 till 569 år 1990 varefter de sjönk till 557 år 1991. För hela perioden var antalet beslut störst i Malmöhus län (245), Kalmar län (195), Uppsala län (179), Södermanlands län (138) och Göteborgs och Bohus län (121). Minst antal beslut fattades i Norrbottens län (7), Kronobergs län (8) och Gävleborgs län (10). Det bör noteras att statistiken över 12 §-besluten kan avse ändrande eller borttagande av fast fornlämning med eller utan villkor om särskild undersökning enligt 13 §. Flertalet beslut gäller dock särskild undersökning.

5.2.3 Fyndhantering och fördelningen av kostnadsansvaret

Hantering av fynd i verksamheten med exploateringsundersökningar är inte slut i och med att den arkeologiska enheten expedierat ärendet. Den fortsätter i olika avseenden och omfattning vid Riksantikvarieämbetet, museerna och vissa konserveringsateljéer.

Fyndfördelning

Vid Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer handläggs fyndärenden efter en särskild ordning som resulterar i beslut om till vilket museum fynden skall fördelas. Denna ordning benämns fyndfördelning och regleras i 2 kap. 17 § KML.

Ett fyndärende består av en skriven rapport jämte undersökningens originaldokument samt av det tillvaratagna fyndmaterialet. Den som utfört undersökningen ansvarar för rapportens utarbetande och fyndens uppordnande. Om undersökningen gjorts av UV är praxis att en kopia av rapporten skickas till länsmuseum som då har möjligheten att på ett tidigt stadium skriftligen hos Riksantikvarieämbetet anhålla om att få fyndmaterialet fördelat till sig. Vissa museer har av Riksantikvarieämbetet beviljats tillstånd om s.k. stående begäran av fynden.

Rapporten och en eventuell anhållan om fynden går först till Riksantikvarieämbetets fornminnesavdelningen. Här kontrolleras topografiska och undersökningstekniska uppgifter samt rapportens tekniska utformning. Avdelningen kontrollerar även samt justerar och tilldelar fornlämningsnummer enligt myndighetens system. Tillägg till eller fråndrag av fornlämningsnummer görs dels i fornlämningsregistrets inventeringsböcker och dels på ekonomiska kartan. Vid varje justering sänds en uppdaterad kopia till Länsstyrelsen, läns-museet, kommunalt museum som handlägger kulturmiljövårdsärenden, vissa UV kontor samt överlantmätaren.

Från fornminnesavdelningen går fyndärendet över till Statens historiska museer (SHMM) för vidare handläggning.

I Statens historiska museums (SHM) museiavdelning respektive Kungliga myntkabinettets (KMK) avdelning för mynt är handläggning av varje fyndärende är till sin karaktär en utredning. Handläggaren läser igenom rapporten och gör en sammanställning av undersökningsresultaten och föremålsfynden i form av en promemoria. Samtidigt kontrolleras fynden mot rapportens beskrivning och fyndförteckning. Handläggaren går också igenom SHM:s/KMK:s topografiska register över museets och andra museers arkeologiska samlingar och kontrollerar om fynd finns från fornlämningen sedan tidigare och i så fall i vilket museum de förvaras. En princip är att alla fynd från en fornlämning såvitt möjligt skall hållas samman och alltså inte fördelas på flera museer.

SHMM:s handläggning resulterar i ett förslag om till vilket museum fyndmaterialet skall fördelas. En princip är att fyndfördelning föreslås till det museum som utfört undersökningen och anhållit om fyndmaterialet om detta inte bedöms vara av riksintresse. Inlösenärenden skall ha förslag om inlösenbelopp vilket grundas på metallvärdet, hittelön samt marknadsvärde och vetenskapligt värde. Fyndärendet går sedan över till Riksantikvarieämbetet för fyndfördelning.

Beroende på om enighet eller oenighet råder om ett fyndmaterials museala destination tas ärendet upp i sammanträde för "beslutad" respektive "obeslutad" fyndfördelning.

"Beslutad" fyndfördelning sker 3-4 ggr per år under ordförandeskap av överantikvarien. I ärenden som tas upp här finns inga motstridiga åsikter om till vilket museum ett fyndmaterial skall fördelas och beslutet följer vanligtvis förslaget från SHM och/eller KMK.

Däremot kan det inträffa att ett fyndärendande bordläggs för kompletteringar. Omkring 70 fyndärenden kan behandlas per sammanträde.

"Obeslutad" fyndfördelning sker 1-4 ggr per år under ordförandeskap av riksantikvarien och med representation av läns museerna genom en utsedd företrädare. Vanligtvis behandlas ett tiotal ärenden per sammanträde. Vid "obeslutad" fyndfördelning prövas dels ärenden som berör fynd från fasta fornlämningar och dels ärenden som berör hembudspiktiga fynd. I förra fallet gäller det att finna en lämplig lösning på frågan om vart ett fyndmaterial skall fördelas när flera museer gör anspråk på detta. I senare fallet prövas frågan om laglig inlösen till upphittaren, eventuell ersättning till markägaren samt fördelning av ifrågavarande fynd till museum. Dessa ärenden brukar vanligtvis vara fler än föregående och gäller ofta s.k. skattfynd. Under sammanträdet har alla möjlighet att yttra sig. Riksantikvarien fattar beslut.

Under perioden 1975-80 genomfördes 630 fyndfördelningar mot 846 under perioden 1985-90. Bara under år 1991 inkom ca 500 fyndärenden till Riksantikvarieämbetet. Under senare decennier har årligen 60-70% av antalet fyndärenden utfördelats till läns museer och kommunala museer.

I Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 uppmärksammades flera problem i myndighetens interna ärendehandläggning inför fyndfördelning. Problemen berörde främst rutinerna i ärendegången och uppföljningen av den arkeologiska dokumentationen vilket bl.a. medverkat till eftersläpningar i arbetet. Under år 1992 har genom delvis nya rutiner och omprioriteringar åtgärder vidtagits för att avhjälpa problemen och förstärka verksamheten.

Konservering

Rutinerna i ärendegången för konservering av fynd från undersökningarna följer två vägar. Antingen överlämnas fynden av SHM/KMK till myndighetens konserveringsinstitution eller så ombesörjer den som utfört undersökningen att fynden tas om hand för konservering.

I förra fallet som är särskilt vanligt när UV står som undersökare överlämnas materialet för konservering normalt före fyndfördelningen. Senare fallet gäller främst då ett museum utfört undersökningen. Museerna är inte skyldiga att anlita Riksantikvarieämbetets konserveringsinstitution utan kan vända sig till någon annan som har

kompetens att konservera arkeologiskt material. Det är inte ovanligt att konserveringen då sker först efter fyndfördelningen. I vissa sammanhang kan föremål lämnas in för konservering redan under pågående utgrävning.

Vid Riksantikvarieämbetets och Statens historiska museers institution för konservering (RIK) utförs konservering av arkeologiska fynd bestående av metall, trä, läder, glas, keramik och textil. Över arbetet upprättas en rapport som läggs till övriga handlingar i fyndärendet.

Flera museer utför också konservering av arkeologiskt material. Det är dock bara Lunds universitets historiska museum, Kulturhistoriska museet i Lund och Malmö museer som har en helt självförsörjande konserveringsverksamhet.

Några museer utför konservering i viss utsträckning. Det kan då gälla någon eller några materialgrupper som järn, trä och läder. Vanligast är dock att museerna saknar egna konserveringsresurser.

Alla arkeologiskt verksamma museer utom de tre förstnämnda låter alltså annan institution helt eller delvis utföra konserveringen av arkeologiskt material. De institutioner som då normalt anlitas är följande: Kulturarvet i Falun, Kulturhistoriska museet i Lund, Lunds universitets historiska museum, Malmö museer, RIK, Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna, Stockholms universitets arkeologiska forskningslaboratorium, Vasamuseet och Stiftelsen Västsvensk Konserveringsateljé.

Den totala kostnaden per år för konservering av arkeologiskt material i landet är svår att beräkna. En uppfattning om storleksförhållandet kan erhållas på basis av de siffror som redovisats i Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91. År 1991 var sammanlagt 30 personer i landet sysselsatta med arkeologisk konservering. Samma år uppgick manårskostnaden på RIK till 430 000 kronor (468 000 kronor år 1992). Om denna siffra antas gälla även för personalen vid övriga konserveringsateljéer skulle den totala konserveringskostnaden år 1991 kunna beräknas till ca 13 miljoner kronor vilket motsvarar omkring 15% av den årliga totala undersökningskostnaden.

I den uppskattade konserveringskostnaden ingår såväl nykonservering och omkonservering som andra insatser i samlingsvården, olika slags förberedelser, expertmedverkan, forskning och metodutveckling. Dock täcker de tillgängliga resurserna inte behovet eftersom det förekommer ackumulerande eftersläpningar i konserveringsverksamheten. För Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer upp-

gick metallkonserveringens eftersläpning år 1991 till uppskattningsvis 700 backar motsvarande ca 35 000 föremål och 60 månårs insatser.

Eftersläpningarna som för konserveringens del gäller främst metallföremål beror på en under åren växande obalans i systemet mellan undersökningssidans fyndproduktion och museisidans fyndmottagning. Den ökande markexploateringen har medfört att arkeologiska undersökningar idag bedrivs i en omfattning som uppskattats till inte mindre än trettio gånger omfattningen i slutet av 1950-talet. Samtidigt har resurserna för omhändertagande av undersökningarnas fynd varit i stort sett oförändrade eller minskande. I Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 beräknas efter det hänsyn tagits till vissa rationaliseringar ett resurstillskott motsvarande ca 12 personer eller 5 miljoner kronor krävas för att behovet av nykonservering, omkonservering, expertmedverkan samt etappvis eliminering av eftersläpningarna skall kunna tillfredsställas under ett normalår.

Registrering, katalogisering och signering

Efter fyndfördelningen skickar Riksantikvarieämbetet meddelande om beslutet till det berörda länsmuseum som också informeras om möjligheten att överklaga beslutet.

Om fyndmaterialet fördelats till annat museum än SHMM registreras det av handläggaren för s.k. främmande samling. Det innebär att en kort sammanfattning av undersökningsresultatet med fyndförteckning införs på ett förtryckt kort som med uppgift om museum inordnas i SHM:s respektive KMK:s topografiska register över arkeologiska samlingar. Ett meddelande härom läggs till akten i myndighetens arkiv, Antikvarisk-topografiska arkivet (ATA). När det utfördade fyndärendet expedieras går handlingarna till ATA för arkivering och fyndmaterialet tillsänds länsmuseum.

Fynd som fördelats till SHM/KMK dokumenteras på flera olika sätt. Fyndet åsätts ett inventarienummer, registreras, katalogiseras, avbildas och signeras.

Vid katalogiseringen görs en beskrivning av föremålen och deras fyndkontext. I beskrivningen införs uppgifter om föremålens antal och storleksmått. Avbildningen av föremålen görs genom teckning och fotografering. Ett krav är att katalogens uppgifter skall stämma överens med vad som finns i samlingarna och att föremålen skall kunna identifieras genom beskrivningen.

Vidare upprättas samma slags topografiska registerkort som för främmande samling. För vissa föremålskategorier förs dessutom ett sakregister. En text skrivs också för den tryckta accessionskatalogen Tillväxten, vilken i stort sett följer beskrivningen på det topografiska registerkortet. Fyndmaterialet ordnas i askar med etiketter innehållande identitetsuppgifter.

Därefter signeras föremålen med landskapsförkortning och inventarienummer. Fyndmaterialet tillförs SHM:s respektive KMK:s magasin och handlingarna med rapporten går till ATA för arkivering.

SHMM:s registrering av samtliga fynd inför fyndfördelning innebär att det vid dessa museer finns centrala register över landets arkeologiska föremålssamlingar. En omläggning av SHMM:s register till ADB pågår.

De regionala museerna dokumenterar arkeologiskt material efter olika principer och rutiner. Registreringen av fynden görs antingen i samband med undersökningens rapportskrivning eller då fynden inkommit till museet. Vanligtvis är registren upplagda efter accessionsnummer. Flera museer kombinerar detta med topografiska register och i några fall finns sakregister.

En del museer katalogiserar därtill föremålen genom verbal beskrivning. Avbildning genom teckning och/eller fotografering hör i olika utsträckning till dokumentationen. I flera fall signeras föremålen men det är inte ovanligt att detta görs bara i samband med uttag för forskning och utställning eller görs det inte alls.

Utvecklingen av ADB-system för dokumentationen av arkeologiskt material pågår vid många museer. I några fall tillämpas sådana system idag.

Den ovan omtalade obalansen i systemet mellan produktionen och omhändertagandet av undersökningarnas fynd skapar problem också för museernas verksamhet med registrering, katalogisering och signering av fynden. I Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 anföras uppgifter om stora eftersläpningar i SHM:s verksamhet med registrering, katalogisering och signering. Eftersläpningarna skall ses också mot bakgrund av de kraftiga personalminskningarna. Mellan åren 1982/83 och 1990/91 minskade SHM:s personal med omkring 27 årsarbetskrafter eller 37 anställda motsvarande 35%.

Det bör i sammanhanget noteras att SHM, genom att vara centralmuseum för alla fornfynd vilka enligt kulturminneslagen tillfaller staten, är det enda museum i landet som har en accession vilken inte

kan regleras av museet självt utan som beror av omständigheter utanför museets beslutsområde.

Fördelningen av kostnadsansvaret

Med vissa i lagen angivna undantag är exploatören kostnadsansvarig för den arkeologiska undersökning som motiveras av arbetsföretaget.

Den undersökningstaxa som tillämpas av Riksantikvarieämbetet (kap. 5.3.1) inkluderar i princip samtliga kostnader som är förenade med en undersökning dock inte kostnaderna för vård, konservering och fortsatt förvaring av de fornfynd som påträffades vid en undersökning. Dessa kostnader omfattas vanligtvis inte heller av museernas undersökningstaxor.

Eftersom fornfynden regelmässigt tillförs samlingarna i ett offentligt museum, vanligen Statens historiska museer eller ett länsmuseum, har som praxis utvecklats efter införandet av 1942 års fornminneslag att följdkostnaderna för vård, konservering och förvaring av fynden ersätts av allmänna medel. Det sker över anslaget för det museum som vid fyndfördelning erhållit fynden.

Fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen sker efter en praxis som uppenbarligen inte längre fungerar på ett acceptabelt sätt. Fyndmängderna ökar med växande resurser på undersökningssidan medan på mottagarsidan resurserna är konstanta eller minskar. Detta påverkar bevarandet och tillgängliggörandet av fynden negativt liksom undersökningarnas resultat överhuvudtaget.

5.3 Den arkeologiska undersökningsverksamheten

Huvuddelen av alla arkeologiska undersökningar är exploateringsundersökningar. För dessa svarar enligt praxis Riksantikvarieämbetet, läns museer och kommunala museer. Därutöver förekommer en viss konsultverksamhet. Universitetens deltagande i verksamheten med exploateringsundersökningar har hittills varit mycket begränsad.

Exploateringsundersökningar innefattar flera olika expertuppgifter. Förutom särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning med åtföljande rapportering bistår man med råd och utlåtanden av olika slag och med förslag till kostnadsberäkningar av presumtiva undersökningar. Utvecklingsarbete, både tekniskt och

forskningsinriktat, är andra viktiga uppgifter liksom erfarenhetsåterföring på olika nivåer.

År 1989 utfördes i landet omkring 830 arkeologiska exploateringsuppdrag till en kostnad av ca 90 miljoner kronor (kulturutskottets betänkande 1990/91:KrU11, bilaga).

5.3.1 Den statliga uppdragsverksamheten

Enligt förordning (SFS 1989:922) med instruktion för Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer får myndigheten åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. För uppdragsverksamheten får Riksantikvarieämbetet ta ut ersättning motsvarande kostnaderna för verksamheten.

Inom Riksantikvarieämbetet svarar byrån för arkeologiska undersökningar (UV) för den externfinansierade arkeologiska exploateringsverksamheten. UV ingår som en byrå i myndighetens fornminnesavdelning.

Organisation

Under 1950-talet ökade markexploateringarna kraftigt i Sverige. Det gällde bl.a. den omfattande tätortsutbyggnad som då tog sin början liksom de stora vattenkraftutbyggnaderna i Norrland. Exploateringarna skapade i sin tur en efterfrågan på arkeologiska undersökningar i enlighet med den då gällande fornminneslagens bestämmelser. Ursprungligen som ett komplement till museernas utgrävningsverksamhet byggdes inom Riksantikvarieämbetet upp en särskild undersökningsenhet.

UV bildades år 1964 genom en omorganisation inom myndighetens fornminnesavdelning och fick tre år senare en utformning i anslutning till de grundprinciper som gäller för statlig uppdragsverksamhet. Förutom ett huvudkontor i Stockholm inrättades regionala kontor med ansvar för UV:s uppdragsverksamhet inom respektive region. Efter en rad omorganisationer under 1970- och 1980-talen kom UV att få den struktur byrån har idag.

Organisationen utgörs av ett huvudkontor i Stockholm (UV Hk) och fyra regionkontor (enheter): UV Syd i Lund, UV Väst i Kungälv, UV Mitt i Stockholm och UV Uppsala. Personalen uppgår till

187 anställda varav 117 har arkeologtjänster och 70 har administrativa och tekniska tjänster. Därtill kommer ett 100-tal extraanställda under fältsäsongen.

Den övergripande verksamheten leds av en byråchef och en biträdande chef vid huvudkontoret som har ansvar för främst ekonomi- och personalfrågor. Personalen här består av 24 personer. Till huvudkontoret hör en central redaktion som färdigställer rapporter och andra publikationer.

Den arkeologiska verksamheten vid UV:s regionkontor bedrivs relativt självständigt från huvudkontoret. Den leds vid respektive kontor av en regionchef och en eller ett par biträdande chefer.

UV Syd omfattar idag regionen Malmöhus län, Kristianstads län och Blekinge län. Personalen uppgår till 16 anställda varav 11 är handläggare.

UV Väst omfattar regionen Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Värmlands län. Personalen uppgår till 19 anställda varav 14 är handläggare.

UV Mitt omfattar regionen Östergötlands län, Gotlands län, Södermanlands län, Örebro län, Stockholms län och Västmanlands län.

Enheten är fördelad på tre kontor, UV Mitt Stockholm, UV Mitt Linköping och UV Mitt Visby. Verksamheten vid Visby-kontoret rymmer vid sidan av den ordinarie arkeologiska uppdragsverksamheten även en viss arkeometrisk serviceverksamhet i form av ett laboratorium för fosfatanalys. Personalen uppgår till totalt 104 anställda varav 67 är handläggare. Ungefär halva personalen är knuten till kontoret i Stockholm.

UV Uppsala omfattar regionen Uppsala län, Västmanlands län, Kopparbergs län, Gävleborgs län och Västernorrlands län. Personalen uppgår till 27 personer varav 22 är handläggare. Vid kontoret bedrivs också en verksamhet med analys av makro- och pollenprover.

Personal

En stor del av UV:s personal är arkeologer med uppgift att handlägga ärenden. Handläggarna har tjänst som antikvarie eller vid kvalificerad handläggning som förste antikvarie. Därutöver finns för speciella ändamål ingenjör, laboratorieingenjör, redaktör, tecknare, ritare, fotograf och laboratoriebiträde i personalen. Några av de anställda

har utbildning i osteologi och till uppgift att göra analyser av skelett-material.

Under de senaste åren har UV nyanställt ett stort antal arkeologer till följd av en snabb ökning av antalet ärenden. På kort tid har dessutom antalet säsongsanställda fördubblats. Nyrekryteringen har varit särskilt omfattande hos UV Mitt och UV Uppsala.

För att anställas som arbetsledare vid UV:s undersökningar fordras avlagd grundexamen på högskolenivå med minst 60 poäng i arkeologi eller medeltidsarkeologi, mångårig undersökningsvana och visad förmåga till vetenskaplig och populärvetenskaplig publicering. Den som extraanställs som praktikant/assistent under fältsäsongen skall ha minst 60 poäng i arkeologi. Kraven på akademisk skolning hänger samman med undersökningsverksamhetens vetenskapliga förankring i arkeologifämnet och med UV:s inriktning på kunskapsproduktion.

Dessa grundkrav som UV beslutade om år 1984 är väl tillgodosedda bland de anställda. Många bedriver därtill doktorandstudier vid universiteten vilket i möjligaste mån stöds av ledningen. Vid varje regionkontor finns också anställda som har högre utbildning (FL, FD eller motsvarande) och erfarenhet än vad grundkraven för fältarbetsledare stipulerar.

UV:s internutbildning har den senaste tiden riktats främst till fältarbetsledarna. Förutom att vara arkeologer anses de fylla en viktig funktion som företrädare för kulturmiljövården i sina kontakter med uppdragsgivare och allmänhet. Utbildningen tar upp frågor om policy, ansvar, kulturminneslagens tillämpning, ny teknik samt administrativa regler och rutiner inom Riksantikvarieämbetet. Centralt ordnas också internutbildning i ADB och arbetsmiljö.

De säsongsanställda arkeologernas internutbildning ges av fältarbetsledarna vid respektive regionkontor. Ambitionen är att så snart som möjligt frigöra resurser för en utbildning som motsvarar den som fältarbetsledarna får.

Regionkontoren ordnar också själva utbildning för sin fasta personal. Exempelvis har de anställda vid UV Väst utbildats i ADB, och UV Mitt har i samarbete med kulturgeografiska institutionen i Stockholm ordnat kurser i historisk kulturlandskapsanalys. Därutöver deltar regionkontorens personal regelbundet i externa kurser och seminarier av olika slag. För en levande diskussion om målsättning och metod kring ärendena anses det viktigt att arkeologerna själva

följer den arkeologiska debatten så att en hög vetenskaplig kvalitet på undersökningarna kan garanteras.

Den personliga kompetensen hos UV:s personal är genomgående hög. Detta tillsammans med personalens aktivitet i vetenskapliga sammanhang och organisationens betydande resurser i fråga om lokaler och teknisk utrustning gör att UV också har en hög institutionell kompetens.

Ekonomi och undersökningstaxa

Verksamheten med exploateringsundersökningar är i hög grad konjunkturberoende. Att undersökningsvolymen tidvis variera beror främst på att stora undersökningar blir aktuella och genomförs endast vissa år. Fluktuationerna påverkar kostnadsomsättningen och skapar hög- respektive lågkonjunkturer. UV har haft stora svårigheter att reglera mellan konjunkturerna då man hittills inte tillåtit fondera pengar. Inte heller har man kunnat överbrygga konjunkturerna genom att spara arbetet med rapporterna till kommande lågkonjunktur då en rapport måste vara färdig kort tid efter fältarbetets slut. Den enda möjligheten ligger i att göra omfördelningar mellan regionkontoren under förutsättning av att en lågkonjunktur inte drabbar alla regionkontor samtidigt. Konjunkturproblemet har direkt betydelse för möjligheten att hålla en hög beredskap för att med kort varsel kunna ta sig an även stora undersökningar.

Under senare år har UV:s verksamhet expanderat från en årsomsättning på 27 miljoner kronor och en fältarbetstid omfattande 61 500 arkeologtimmar år 1986 till en omsättning av ca 65 miljoner kronor och en fältarbetstid om 104 000 arkeologtimmar år 1990. Verksamhetsåret 1991 ökade omsättningen till 74 miljoner kronor och fältarbetstiden uppgick till 101 000 arkeologtimmar.

Från och med budgetåret 1983/84 utförs verksamheten genom redovisning mot 1000-kronorsanslag enligt uppdragsmodellen. Verksamheten skall bedrivas med full kostnadstäckning. Det innebär att den undersökningstaxa som UV tillämpar i princip inkluderar samtliga kostnader som är förenade med en undersökning. Det gäller dock inte som tidigare nämnts kostnaderna för vård, konservering och fortsatt förvaring av de fynd som påträffas vid en undersökning. Dessa kostnader ersätts enligt praxis av allmänna medel.

Betalningsvillkoren för en undersökning som UV utfört är 30 dagar plus dröjsmålsränta i förekommande fall. Eventuella delbetalningar av fakturor görs upp beroende på uppdragsgivare.

Nuvarande taxekonstruktion har utarbetats av Riksrevisionsverket (RRV) i samarbete med Riksantikvarieämbetet och presenterades år 1979 (RRV dnr 1977:1250). Taxekonstruktionen avser att uppnå en god kostnadsanpassning per projekt på ett administrativt enkelt sätt. Vid samråd och underhandskontakter mellan UV och Riksrevisionsverket har diskussioner sedan förts om ändamålsenligheten av taxans konstruktion och om vilka kostnader som skall ingå i taxeunderlaget.

Mot den bakgrunden gjorde Riksrevisionsverket en översyn av UV:s taxekonstruktion och kalkylunderlag samt av uppdragsverksamhetens redovisning vilket presenterades i en promemoria år 1988 (RRV dnr 1987:223). Följande redogörelse för taxans konstruktion bygger på nämnda promemoria samt på uppgifter som HUR-utredningen erhållit av UV.

Taxans konstruktion kan brytas ned under rubrikerna direkt timlönkostnad, bas för pålägsberäkning, påläggskomponenter och direkt debiterbara kostnader.

Direkt timlönkostnad (DL) framräknas som direkt timlön inklusive semester- och semesterlönstilläggskostnad dividerat med närvarotiden (1 600 timmar) inom numera två lönekategorier. Dessa kategorier är fast anställda antikvarier och säsongsanställda. I RRV:s ursprungliga förslag från år 1979 var antalet lönekategorier fyra.

För att kunna bestämma det procentuella pålägget för indirekta löner (Pluv) och pålägget för övriga kostnader (Pö) framräknas en *bas för pålägsberäkning* genom att ett prognosticerat antal gräv-timmar multipliceras med direkt timlön. I de flesta fall ligger avtal med markexploatörer till grund för prognoserna över antalet gräv-timmar.

Taxan består sedan av följande *påläggskomponenter*:

1. Lönekostnadspålägg (lkp) som läggs på basen för pålägsberäkning. Från och med 1 juli 1992 utgör lkp 42.5%.
2. Pålägg för rapportlöner (Prap) som avser endast lönekostnad i samband med rapportarbete. I RRV:s ursprungliga förslag från år 1979 fastställdes pålägget till 50% för förhistoriska utgrävningar och 100% för medeltidsutgrävningar. Numera tillämpar UV vanligtvis 100% rapportpålägg för båda undersökningstyperna.

Det lägre procentpåslaget används vid vissa arbeten som medför en mindre omfattande rapport.

3. Pålägg för indirekta löner inom UV (Pluv) läggs på basen för påläggsberäkning. Pålägget skall täcka kostnaderna för UV:s egen administration, allmänna förberedelser, sektionsmöten, utbildning, metodkonferenser, information, fackligt arbete, dvs. sådana kostnader som inte kan hänföras till ett enskilt projekt.
4. Pålägg för övriga kostnader (Pö) framräknas genom att den andel av de övriga kostnader som skall belasta UV beräknas och ställs i relation till basen för påläggsberäkning. Det på detta sätt beräknade pålägget skall täcka kostnaderna för UV:s andel av centrala administrationskostnader, telefon, städning, renhållning, städmaterial, hyra, el, bränsle, lyse, vatten, sjukvårdskostnader och ej återfakturerbara expenser.

Fördelning av övriga kostnader vid Riksantikvarieämbetet till UV sker i huvudsak enligt de principer som föreslogs i RRV:s taxeeöversyn år 1979.

Taxan per timme för de två lönekategorierna beräknas fr.o.m. 1992-07-01 enligt ekvationen $DL (1,42.5 + 1,42.5 \times \text{Prap} + 1,42.5 \times \text{Pluv} + \text{Pö})$. Med ett 100 procentigt rapportpålägg är timtaxan 737 kronor för anställda antikvarier och 561 kronor för säsongsanställda. En antikvariedag i fält kostar således 5.848 kronor inklusive rapportarbete.

Eftersom basen för påläggsberäkning är beroende av grävvolymen innebär taxekonstruktionen att påläggsprocenten varierar även vid oförändrade indirekta kostnader.

Direkt debiterbara kostnader avser utlägg för vissa köpta tjänster m.m. som direktdebiteras uppdragsgivarna. Här ingår fotokostnader, analyskostnader, kostnader för grovarbetskraft, inhyrda maskiner, resor, traktamenten samt kostnader för viss utrustning som inköpts enbart för det aktuella projektets räkning. Uppdragsgivarna debiteras vidare särskilt för tryckkostnaden av rapporten. Priset sätts schablonmässigt på marknadsmässiga grunder. Rapportens sidantal uppskattas av UV bl.a. med ledning av fyndmängden i det aktuella projektet.

För att målet full kostnadstäckning skall kunna nås för ett budgetår krävs enligt Riksrevisionsverket bl.a. mycket stabila volymförutsättningar. Så var och är inte fallet med UV:s verksamhet. Ett problem

med taxan är det faktum att grävvolymen och därmed taxenivån varierar kraftigt mellan åren. RRV föreslog att UV i taxeutjämning syfte borde få använda sig av balanserade medel så att taxan kunde hållas oförändrad under en period av t.ex. tre år oberoende av ändrade grävvolymen. Nackdelen med en sådan konstruktion är att sambandet mellan avgifter och prestationer minskar vilket är emot den statliga avgiftsbeläggningens grundprincip. Riksrevisionsverket menade dock att fördelarna med en taxeutjämning över en treårsperiod uppväger nackdelarna. UV tillämpar idag taxeutjämning.

Riksrevisionsverket konstaterade också att de indirekta kostnader som belastar UV:s taxa var höga jämfört med andra myndigheter. Riksrevisionsverket har i tidigare skrivelser (1983-04-21) påpekat att påläggen ökat kraftigt, och att trenden tydde på en förskjutning av UV-personalens verksamhet från direkt debiterbart fältarbete till indirekt verksamhet främst i form av administration vid UV.

I 1988 års promemoria uppmärksammade Riksrevisionsverket även problemet med UV:s rapportering. Därvid berördes dels eftersläpningen av ofärdiga rapporter och dels sambandet mellan de kostnader som rapportarbetet kräver och de medel som avnämarna inbetalt.

Enligt UV:s uppfattning (Översiktlig resultatredovisning och verksamhetsplanering för 1990/91–1992/93. Byrån för arkeologiska undersökningar, FUV) har den egna kostnadsutvecklingen, uttryckt i taxan och dess justeringar, varit negativ i relation till verksamhetens verkliga behov inte minst när det gäller utveckling och förnyelse. Detta har berott på det statliga direktivet om ett tak för taxehöjning vilket relateras till basbeloppet. En effekt av detta har dock varit att andra arkeologiska enheter ökat sina kostnader och därmed förlorat något av sin konkurrenskraft i kostnadshänseende.

Den 1 juli 1990 fick UV egen myndighetskod vilket innebär att byrån själv ansvarar för alla ekonomiska transaktioner utom löneutbetalningar via SLÖR som hanteras av Riksantikvarieämbetets administrativa avdelning. Som en följd av detta har antalet arbetsuppgifter ökat för byråns ekonomigrupp. UV inrättade därför år 1991 en ny ekonomitjänst med ansvar för den ekonomiska redovisningen.

Samtidigt tog UV i bruk ett ADB-baserat redovisningssystem och året därpå ett fakturahanteringssystem vilka båda utvecklats av Kammarkollegiets redovisningscentral. Sedan tidigare finns vid UV ett tidredovisningssystem som ytterligare utvecklats för att underlätta

regionkontorens taxeuppföljning. Från och med budgetåret 1989/90 har UV för första gången upprättat bokslut enligt bokföringsförordningen.

Verksamhet

Under förra decenniet ökade uppdragsfrekvensen till en topp år 1989 då UV utförde 430 uppdrag med en fältarbetstid om 114 000 arkeologtimmar. Därefter har uppgången förbytt i en viss nedgång. År 1991 utförde UV 357 uppdrag med en fältarbetstid om 101 000 arkeologtimmar. Härtill kom 34 övriga uppdrag bestående av antikvariska kontroller, specialinventeringar, fosfatkarteringar m.m.

Av de 357 uppdragen var 111 särskilda utredningar, 152 förundersökningar och 94 särskilda undersökningar. UV:s andel av det totala antalet arkeologiska uppdrag har under senare år varit omkring 50% och av det totala kostnadsvärdet ca 70%. Det innebär att Riksantikvarieämbetet genom UV bedriver landets mest omfattande undersökningsverksamhet.

Uppdragsvolymen domineras idag av UV Uppsala och UV Mitts stockholmskontor följt av linköpingskontoret. År 1991 svarade uppsalakontoret för ca 45% och stockholmskontoret för något mindre än 30% av UV:s totala antal fälttimmar. År 1992 kommer volymerna sannolikt att bli de omvända. Dominansen för dessa kontor beror bl.a. på att de stora uppdragen för närvarande nästan helt är koncentrerade till malarlandskapen inte minst genom den omfattande utbyggnaden av infrastrukturen.

När det gäller uppdragsgivarnas fördelning på statliga, kommunala och privata exploatörer presenterade arkeologikutredningen i sitt betänkande (SOU 1985:13) siffror som för UV innebar att staten genomsnittligen stod för hälften av undersökningskostnaderna medan kommunala och privata uppdragsgivare stod för omkring en fjärdedel var. Den offentliga sektorn dominerade således bland uppdragsgivarna. Relativt många undersökningar som bekostades av kommuner hade förundersökningskaraktär och utgjorde ett led i den kommunala planeringen. Undersökningar som bekostades av enskilda gällde däremot i allmänhet större och dyra exploateringar avseende t.ex. utbyggnad av industriområden och kontor i stadskärnor. För museerna kunde utredning inte komma fram till en entydig bild bl.a. av brist på uppgifter.

En högst påtaglig utveckling under senare år i verksamheten med exploateringsundersökningar är det ökande antalet beslut om särskild utredning. Utvecklingen hänger samman med kulturmiljövårdens starkare integrering i samhällsplaneringen och den fysiska planeringen och med införandet av bestämmelsen om särskild utredning i 2 kap. 11 § kulturminneslagen. Särskilt tydligt har detta gjort sig gällande i östra Mellansverige. UV Mitts uppdrag består till ca 40% av särskilda utredningar.

För att möta de krav som utredningsinstitutet ställer har UV bildat en särskild utredningsgrupp med placering vid UV Mitt. Gruppen består av arkeologer med bred erfarenhet och olika former av specialkompetens. I arbetet ingår en aktiv marknadsföring av tjänster riktad till såväl privata som statliga och kommunala exploatörer. Satsningen på utredningsverksamheten är konsekvent med UV:s nyligen formulerade uppgift, nämligen att vid sidan av de arkeologiska undersökningarna bedriva konsultverksamhet på uppdragsbasis.

En annan faktor som påverkar UV:s både organisation och verksamhet är relationen till läns museernas och vissa kommunala museers undersökningsverksamhet. UV förutsätts ha ett övergripande ansvar för att arkeologiska undersökningar skall kunna genomföras över hela landet. Museerna har dock själva bestämt om de velat bygga upp resurser för sådan verksamhet och i vilken utsträckning de önskat ansvara för undersökningarna. Beroende på museernas mycket skiftande engagemang i verksamheten har UV hänvisats till att både kvalitativt och kvantitativt fylla ut luckor i undersökningsverksamheten eller till att helt dra sig tillbaka från områden där ett museum bestämt sig för att ensamt ansvara för exploateringsundersökningarna.

I de län där UV och läns museet delat på uppdragen har uppdelningen tidigare reglerats genom skrivna avtal. Innehållet i dessa har varierat. Uppdelningen kunde vara t.ex. geografisk som i Halland där läns museet skulle göra undersökningar i södra delen och UV Väst i norra. I andra fall var den baserad på att läns museet åtog sig de mindre omfångsrika undersökningarna, i allmänhet inom museets närområde, medan UV tog hand om de övriga. I några län förbehöll sig läns museet möjligheten att undersöka sådana objekt som hade direkt betydelse för museets egen forskning. Motiveringarna för de olika handlingsvägarna har skiftat från fall till fall. Avtalen har dock inte hindrat att UV efter samråd tillfälligtvis åtagit sig undersökningar inom läns museernas ansvarsområden.

Under senare år har inga nya avtal ingåtts och de gamla har löpt ut. Fortfarande görs dock en uppdelning av undersökningarna ofta efter tidigare överenskommelser. Olika former av samverkan med regionens museer och länsstyrelser är grunden härför.

UV:s regioner är emellertid i flera avseenden varandra mycket olika. Landskapstyper och fornlämningsstrukturer är inte desamma från region till region. Som följd av anpassning till rådande förhållanden har regionkontoren utvecklat sinsemellan delvis olika metoder och rutiner för verksamheten. De ofta småskaliga bopplatsundersökningarna i Bohusläns brutna terräng kontrasterar exempelvis skarpt mot de stora ytavtäckande undersökningarna i den skånska fullåkersbygden. Båda fallen förutsätter speciella kunskaper och erfarenheter för ett i möjligaste mån rationellt tillvägagångssätt.

Det finns också skillnader mellan regionerna vad gäller exploateringstryck och UV-enhetens relation till andra arkeologiska enheter. Båda dessa faktorer är bidragande orsaker till UV Mitts starka ställning inom såväl den egna organisationen som undersökningsverksamheten i sin helhet.

I tider av allmän ekonomisk nedgång med följd av ett minskat antal arkeologiska uppdrag på andra håll är exploateringsverksamheten och därmed undersökningsverksamheten fortfarande relativt omfattande i Mälardalen och Linköpings-området. I flera fall rör det sig också om stora undersökningar som allmänt sett är mera fördelaktiga för en arkeologisk enhets långsiktiga verksamhet än små uppdrag som ofta kostar lika mycket som de stora att administrera och inte ger samma stabilitet.

I regionen för UV Mitt är samtidigt museernas undersökningsverksamhet relativt liten jämfört med övriga regioner. I Gotlands län och Södermanlands län är UV Mitt ensamt om att utföra exploateringsundersökningar i egen regi. Den enskilda konsultverksamhet som finns i regionen har bara i något fall anförtratts egna undersökningar av Länsstyrelsen. Tillsammans med exploateringstrycket i regionen har dessa omständigheter skapat gynnsamma betingelser för UV Mitts och även UV Uppsalas verksamhet och tillväxt.

Vad beträffar UV:s relation till andra arkeologiska enheter i undersökningsverksamheten bör dock uppmärksammas att det finns en potentiell konkurrenssituation i respektive region. I varje "UV-län" utom de båda ovannämnda samt i viss mån Älvsborgs län är ju UV inte ensamt om att bedriva uppdragsverksamhet utan gör det vid

sidan av andra arkeologiska enheter. Att det inte råder öppen konkurrens om uppdragen beror på som tidigare nämnts att länsstyrelsen ofta på basis av överenskommelser och med hänsyn till resurser, kompetens m.m. fördelar uppdragen mellan UV och museerna samtidigt som man håller enskilda arkeologiföretag utanför undersökningsverksamheten. Bara i verksamheten med särskilda utredningar och när enskilda företag tillåts delta är konkurrensen öppen.

Vid sidan om länsmuseerna är UV-enheterna samrådspart med servicefunktion till länsstyrelserna. Det gäller då särskilt i de län där UV helt eller delvis svarar för exploateringsundersökningarna. Denna samverkan kan ske i olika former t.ex. genom expertutlåtanden av skilda slag, besvarande av remisser och deltagande i länsantikvarieföredragningar och andra möten vid Länsstyrelsen. Verksamheten har naturligtvis stor betydelse för UV:s roll i kulturmiljövården inte minst när det gäller att planera inför kommande uppdrag. Eftersom länsstyrelserna inte förfogar över medel för ändamålet och UV inte har särskilda anslag för detta har följden blivit att servicefunktionen belastar taxans indirekta kostnader. Omkring 10 årsverken lägger UV ned på service åt länsstyrelserna.

I sin övergripande planering (Verksamhetsplan, byrån för arkeologiska undersökningar, Fuv, 1990/91-1994/95) inför 1990-talet har UV uttryckt nödvändigheten av att anta ett nytt verksamhetsmål, nämligen att producera kunskap. Under många år efter tillblivelsen betraktades UV:s uppgift i hög grad som en service för samhällsplaneringen. "Serviceföretagets" enda produkt var den standardiserade rapporten baserad på kvalitativ objektivitet i dokumentationen. Den vetenskaps- och företagssyn som "serviceföretaget" representerade anses idag inte längre hållbar utan måste förnyas och moderniseras. Detta skall ske som ett svar på ett inre verksamhetsbehov och ett vetenskapligt arkeologiskt krav inte som reaktion på omvärldens offensiva krav. Behovet är en arkeologisk helhetssyn och kravet är att data skall omvandlas till kunskap. I denna helhetssyn har de tidigare rapporternas staplande av uppgifter ingen plats. Rapporternas funktion anses vara att de i högre grad skall tjäna som ingångar till källmaterialet i sin helhet och inte i första hand till de borttagna fornlämningarna/anläggningarna.

Som ett led i omformningen av UV till ett "kunskapsföretag" har beslut tagits att ersätta den standardiserade rapporten med en polariserad uppdelning mellan teknisk rapport och kunskaps-/resultat-

inriktad framställning. Omvärlden i form av uppdragsgivare och allmänhet anses ha legitima krav på att få "resultat" tillgängliga. För kulturmiljövårdens del uppfattas en regelrätt och strikt dokumentation visserligen som fullt tillräcklig, men kraven på att redovisa vad som också allmänheten skall kunna uppfatta som "resultat" tvingar fram en förändring även av verksamhetens skriftliga redovisning.

Av stor betydelse för omformningen av UV till "kunskapsföretag" är den nya möjligheten till projektforskning som tillkommit genom Riksantikvarieämbetets sektorsforskningsmedel. FoU-verksamheten behandlas närmare i kap. 5.3.5 och 5.4.

Ett särskilt bekymmer för UV är den stora mängden oavslutade undersökningsrapporter. Problemet med den s.k. rapportskulden har behandlats såväl i Riksantikvarieämbetets interna arbete som av Riksrevisionsverket. I samband med Riksantikvarieämbetets fyndhanteringsutredning år 1991 (Fynd 91) beräknades antalet ofärdiga rapporter från äldre undersökningar uppgå till ca 700. En orsak till eftersläpningen menade utredningen vara en kombination av periodvis starkt exploateringsstryck med ett stort antal uppdrag och svårigheten att tillräckligt snabbt anpassa en permanent personalstyrka efter de fluktuerande uppdragsvolymerna. Utredningen ansåg det nödvändigt att UV utformar en plan med förslag till hur eftersläpningen skall elimineras och att ett system för snabbare rapportering inrättas.

Som nämnts ovan uppmärksammades rapportproblemet i Riksrevisionsverkets promemoria år 1988 angående en översyn av UV:s taxekonstruktion, kalkylunderlag och redovisning. Riksrevisionsverket har därefter i skrivelse (RRV dnr 30-92-1020) till Riksantikvarieämbetet återkommit till problemet i samband med förberedande bokslutsgranskning. Riksrevisionsverket konstaterar att under senare år har UV i samband med fakturering efter avslutad utgrävning gjort avsättning för beräknad schablonkostnad för återstående rapportskrivning. Tidigare år har någon sådan reservering inte gjorts. Efter vad som kommit Riksrevisionsverket till kännedom finns ett mycket stort antal projekt för vilka rapporter inte färdigställts. Projekten har därför inte heller formellt avslutats.

Enligt Riksrevisionsverket kan projekten delas in i tre grupper, nämligen utgrävningar före år 1962, mellan 1962 och 1982 samt utgrävningar från år 1982. Det är bara projekt från 1982 som nu finns inlagda i en projektredovisning (ca 1 000 projekt) och för vilka en reserv för rapportskrivning finns avsatt. Reservens storlek för

olika projekt varierar kraftigt och kan i många fall bedömas som otillräcklig. Den under året totalt utfördelade reserveringen på olika projekt uppgår till 14.9 miljoner kronor

Riksrevisionsverket rekommenderar att Riksantikvarieämbetet undersöker vilka möjligheter som finns att besluta om ett enkelt och kostnadseffektivt avslutande av mängden av gamla projekt vilka idag saknar finansiering, samt att det vid varje bokslutstillfälle måste finnas en reserv avsatt som svarar mot en bedömd kostnad för rapportskrivning. Vidare rekommenderar Riksrevisionsverket att Riksantikvarieämbetets ledning fastställer en policy för vilka dokumentations- och rapporteringskrav som skall gälla för den framtida verksamheten. Väsentligt är att UV kan uppnå balans mellan utgrävningsverksamhet och efterföljande avrapporteringsarbete.

UV har dock lagt ned ett betydande arbete på att försöka få kontroll över mängden oavslutade projekt vilket Riksrevisionsverket särskilt vill framhålla. UV avser att upprätta en PM som beskriver situationen samt förslag till åtgärdsplan. Återstående arbete bedömer UV inte kunna åtgärdas inom tidsramen för 1991/92 års bokslut.

I en därpå följande rapport över granskning av Riksantikvarieämbetets och Statens historiska museers årsbokslut 1991/92 anför Riksrevisionsverket (RRV dnr 30-92-2110) i en särskild rapport avseende UV mycket allvarliga synpunkter på den ekonomiska redovisningen och bokslutet. Riksrevisionsverket framhåller att man inte kan verifiera värdet av vissa balansposter utifrån av UV upprättat bokslut inklusive bilagor och specifikationer och utifrån av Riksrevisionsverket utförd möjlig granskning. Därmed kan, som Riksrevisionsverket vidare framhåller, inte heller verksamhetens ekonomiska resultat enligt upprättad resultaträkning verifieras.

5.3.2 Läns museer och kommunala museer

Läns museerna ingår inte i den statliga organisationen utan är stiftelser i vilka landsting, kommun och ibland tidigare huvudman, ofta en kulturhistorisk förening, ingår bland stiftarna. För det kulturmiljövårdande arbetet uppbär läns museerna statsbidrag. Tillsammans med Länsstyrelsen bildar läns museet kulturmiljövårdens regionala organisation.

När kulturmiljövården omorganiserades år 1976 aktualiserades frågan om att decentralisera undersökningsverksamheten till läns-museerna och vissa kommunala museer. Utvecklingen blev att vissa museer behöll eller byggde ut sin verksamhet medan andra minskade eller avvecklade sin verksamhet. Under senare år har museernas intresse av att bedriva undersökningsverksamhet i egen regi ökat. I en enkät för Riksantikvarieämbetets fyndhanteringsutredning (Fynd 91) år 1991 uppgav 17 av 30 museer att de avsåg fortsätta uppdragsverksamheten i den då varande omfattningen medan 10 museer svarade att de skulle komma att öka verksamheten. I flera fall har man ansett att en undersökningsverksamhet är nödvändig för att behålla och utveckla kompetensen inom det arkeologiska fältet.

Av länsmuseumerna är det idag bara Gotlands fornsal, Södermanlands läns museum och Upplandsmuseet som inte bedriver arkeologisk uppdragssverksamhet. Värmlands museum och Örebro läns museum har helt nyligen påbörjat en sådan. Kommunala museer med arkeologisk uppdragssverksamhet är bl.a. Malmö museer, Kulturhistoriska museet i Lund, Göteborgs arkeologiska museum, Stockholms stadsmuseum, Sigtuna museum, Skellefteå museum och Silvermuseet i Arjeplog.

Den arkeologiska undersökningsverksamheten är i förekommande fall organiserad under länsmuseumets avdelning för kulturmiljövård som vanligtvis har 1–4 antikvarier anställda. Förutom byggnads- och kyrkoärenden handlägger avdelningen fornminnesärenden och planerar arkeologiska undersökningar. För de arkeologiska undersökningarna har flertalet museer en särskild uppdragsfinansierad personal som är tillsvidareanställd. Vanligtvis rör det sig om 1–6 personer. Därtill kommer extraanställda under fältsäsongen. I det fall länsmuseumet inte har en uppdragsfinansierad personal utförs uppdragen av k-avdelningens tjänstemän eller så extraanställer man personal för enskilda uppdrag/projekt.

Av museerna svarar Malmö museer för den mest omfattande undersökningsverksamheten. Denna organiseras av museumets stadsantikvariska avdelning. Den uppdragsfinansierade personalen omfattar 22 tillsvidareanställda fältarkeologer. Därtill kommer 2 cheftjänster och 1 tjänst för specialuppgifter. För fältsäsongen anställer museet ett 40-tal arkeologer.

Även för museernas undersökningsverksamhet gäller att personalen har universitetsutbildning i arkeologi eller medeltidsarkeologi. I flera

fall finns bland de anställda de som bedriver doktorandutbildning i någon av ämnesinriktningarna. Grundkravet på kompetens ställs dock i allmänhet inte lika högt som hos UV. Det är t.ex. inte ovanligt att de arkeologer som anställs har lägre än 60 poängs utbildning i endera ämnesinriktning. Vad gäller högre akademisk examen i arkeologi (FL, FD eller motsvarande) saknar nästan alla museer den kompetensen i sin uppdragsverksamhet.

Konjunktursvängningar påverkar också museerna. Med sin ofta begränsade personal har museerna små möjligheter att hålla en hög beredskap för att med kort varsel kunna ta sig an stora undersökningar. För dessa fordras också en bred kompetens som kan vara svår att upprätthålla.

Omfattningen av museernas undersökningsverksamhet är visserligen sammantaget ungefär lika stor som UV:s räknat i antal uppdrag per tidsperiod, men intäkterna är betydligt lägre. En sammanställning som Riksantikvarieämbetet gjorde år 1990 i ett remissvar till riksdagens kulturutskott (1990/91:KrU11, bilaga) visar att under åren 1988-89 utförde museerna totalt 732 uppdrag (47 miljoner kronor) mot 760 för UV (101 miljoner kronor). På museisidan var den genomsnittliga intäkten per uppdrag 64 000 kronor medan UV:s uppdrag i snitt inbringade 132 000 kronor.

Skillnaden hänger samman dels med uppdragens storlek och dels med taxesättningen. Museernas uppdrag är vad avser såväl utredningar som undersökningar i allmänhet relativt små. Undantag finns särskilt i de områden där museet tar hand om huvuddelen av uppdragen. Vid museerna finns därtill olika principer och ambitioner i fråga om total eller partiell kostnadstäckning. Principen om full kostnadstäckning har i flera fall inte uppnåtts. Subventionering av undersökningarna förekommer. Vanligen sker detta genom att vissa indirekta kostnader, t.ex. lokalkostnader, exkluderas från taxan. Det betyder att museernas uppdragsverksamhet inte alltid i full utsträckning bär sina egna kostnader.

Flera läns museer ansvarar ensamma för all uppdragsverksamhet i länet. Så är fallet i Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Skaraborgs län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län. Därtill ansvarar det kommunala museet för alla exploateringsundersökningar i Malmö, Göteborg och i viss mån Stockholm. Uppdragsfrekvensen varierar naturligtvis i tid och rum. Det är inte ovanligt att museerna utför färre än 10 uppdrag per år.

Vid sidan av uppdragsverksamheten fyller läns museerna och vissa kommunala museer en viktig funktion som remissinstans för länsstyrelserna och kommunerna i kulturmiljövårdsfrågor. Denna i förordningar reglerade ansvarsuppgift ger museerna en fördel framför UV och andra arkeologiska enheter när det gäller att på ett tidigt stadium informera sig om kommande exploateringar och planera eventuella uppdrag. Exempelvis har Malmö museer målmedvetet byggt upp sin undersökningsverksamhet i syfte att underlätta samordningen mellan det arkeologiska arbetet och kommunens exploateringsverksamhet. Arkeologin är integrerad i planeringsarbetet genom att en 1:e antikvarie ingår i kommunens exploateringsgrupp och deltar i planeringen redan innan en plan är fastställd. Härigenom har man också möjlighet att påverka planeringen utifrån kännedomen om fornlämningsstrukturen i kommunen.

Att gräva ut fornlämningar är en sak och att sedan slutföra undersökningarna en annan. För museerna är rapportsituationen inte mycket bättre än för UV. I en genomgång som gjordes för perioden 1980–84 (Riksantikvarieämbetet PM 1987-02-06) konstaterades att av totalt 880 ingångna undersökningar hade bara 192 rapporter inkommit till Riksantikvarieämbetet. Rapporteftersläpningen var dock inte lika omfattande vid alla museer. I vissa fall fanns en mycket god balans mellan undersökningar och rapporter medan i andra fall museerna drogs med stora eftersläpningar.

5.3.3 Universiteten

Universiteten ingår inte i kulturmiljövårdens organisation. Deras uppgift i sammanhanget är att ansvara för grundutbildning och forskarutbildning i främst arkeologlämnena samt att bedriva vetenskaplig forskning.

Institutioner för arkeologi finns vid universiteten i Lund, Göteborg, Stockholm, Uppsala och Umeå. I Lund finns dessutom landets enda professor och forskarutbildning i medeltidsarkeologi. Såväl den förhistorisk-arkeologiska som den medeltidsarkeologiska verksamheten är här integrerad med Lunds universitets historiska museum (LUHM). Vid ytterligare några högskolor bedrivs en viss kursverksamhet i arkeologi.

Grundutbildning i förhistorisk arkeologi omfattar normalt tre 20-poängskurser om vardera en termins studier, vilket tillsammans ger 60 poäng (1 1/2 år) med möjlighet till en kurs om ytterligare 20 poäng. Vid uppsalainstitutionen och stockholmsinstitutionen har den ordinarie grundutbildningen lagts upp i två steg och omfattar här 40+40 poäng eller maximalt fyra terminers studier (2 år). För kandidatexamen fordras 120 poäng (3 år), vilket innebär att studierna i arkeologi måste kompletteras med andra ämnen omfattande minst 40 poäng.

Arkeologi ingår även i högskolornas kulturvetarlinje och omfattar där normalt 40 poäng av linjens maximala 160 poäng (4 år) inklusive en avslutande tillämpningskurs.

Forskarutbildning i arkeologi förutsätter kandidatexamen med 60 poäng i ämnet. Utbildningen leder till doktorsexamen (160 poäng). En etapp i forskarutbildningen om minst två års heltidsstudier (80 poäng) kan avslutas med licentiatexamen. Examensformerna skiljer sig åt främst i fråga om det skriftliga arbetet som i förra fallet motsvarar 100 poäng och i senare fallet 20 poäng.

En vanlig utbildning bland yrkesverksamma arkeologer är ett universitetsstudium om ca 3 år varav studierna i arkeologi utgör 1 eller 1 1/2 år. Av landets uppskattningsvis ca 275 fältarkeologer med fast anställning i undersökningsverksamheten torde inte fler än ett 20-tal ha licentiat- eller doktorsutbildning i arkeologi. Av länsstyrelsernas omkring 50 länsantikvarier och biträdande länsantikvarier har ca 6 licentiat- eller doktorsexamen i arkeologi. Många har ringa eller ingen utbildning i ämnet.

Undervisning om kulturmiljövårdens organisation och verksamhet ges i varierande utsträckning inom grundutbildningen. I denna utbildning ingår också en fältkurs om 1–3 veckor under vilken deltagarna får en metodisk och teknisk träning i arkeologisk undersökning med rapportskrivning.

De arkeologiska undersökningar som företas av universitetens arkeologiska och i vissa fall kulturgeografiska institutioner är ett led i utbildnings- och forskningsverksamheten. Årligen utförs ett 10-tal undersökningar. Urvalet av undersökningsobjekt sker främst på vetenskapliga grunder, och verksamheten bekostas av universitetens egna medel eller genom särskilda anslag. Endast i undantagsfall och när undersökningen passar in i det egna verksamhetsprogrammet har universiteten åtagit sig exploateringsundersökningar.

Intresset för verksamheten med exploateringsundersökningar var tidigare svagt hos universitetsinstitutionerna men har efterhand vuxit sig starkare. Många studeranden vid både grundutbildningen och forskarutbildningen likväl som flera av institutionernas lärare har eller har haft anställning inom undersökningsverksamheten. I inte obetydlig utsträckning är det samma personer som är aktiva inom undersökningsverksamheten respektive de arkeologiska institutionerna. Det sker en ömsesidig påverkan i teoretiskt, metodiskt, tekniskt och etiskt avseende som är till gagn för hela arkeologisystemet.

Institutionernas mer konkreta engagemang i exploateringsundersökningarna kan ske inom ramen för grundutbildningen där en viss bearbetning görs av resultat från undersökningarna i samband med uppsatsarbeten. Det finns också exempel på att exploateringsundersökningar bildar utgångspunkten för direkta forskningsinsatser i form av doktorsarbeten eller särskilda forskningsprojekt.

Vidare är det inte ovanligt att institutionerna anordnar särskilda kurser riktade till anställda i undersökningsverksamheten. Exempel härpå kan vara det samarbete med UV som arkeologiska institutionen i Stockholm inlett kring utbildning i fältarbetets teori och praktik samt det samarbete med UV som kulturgeografiska institutionen i Stockholm inlett kring utbildning i historisk kulturlandskapsanalys jämte fältkartering av fossila och relikta odlingsspår. I anslutning till detta har även förts diskussioner kring ett gemensamt FoU-projekt rörande framväxten av det äldre kulturlandskapet i centrala Östergötland.

Under senaste året har några universitetsinstitutioner tagit steget fullt ut och i samarbete med fältarkeologiska enheter direkt engagerat sig i exploateringsundersökningar. Sålunda har Uppsala universitet genom dess arkeologiska institution bildat ett projekt tillsammans med ett enskilt arkeologiföretag, Arkeologikonsult Roger Blidmo AB, vilket på uppdragsbasis utför exploateringsundersökningar i anslutning till utbyggnaden av den s.k. mäljarbanan. På motsvarande sätt har Umeå universitets arkeologiska institution bildat ett projekt tillsammans med Västernorrlands läns museum, vilket likaledes utför exploateringsundersökningar på uppdragsbasis kring utbyggnaden av E4 genom länet. I båda dessa fall rör det sig om stora undersökningar omfattande många miljoner kronor och med en projekttid som löper över flera år.

5.3.4 Privat konsultverksamhet

I verksamheten med exploateringsundersökningar deltar också enskilda konsultföretag. Deras verksamhet har byggts upp huvudsakligen under 1980-talet. De mest kända företagen med specialisering på arkeologi och kulturlandskap är Arkeologikonsult Roger Blidmo AB och IKOS, Institutet för Kulturhistoria och Samhällsplanering AB. Därutöver förekommer ytterligare någon eller några företag.

Arkeologikonsult AB grundades år 1988 av ägaren Roger Blidmo och har kontorslokaler i Upplands Väsby. Till kontoret hör ett laboratorium för fosfatanalys av jordprover.

Den fasta personalen uppgår till 10 anställda varav 7 är arkeologer, 1 laboratorieansvarig, 1 dataansvarig och 1 ekonomiansvarig. Arkeologerna har alla högskoleexamen med 60 poäng i arkeologi och flertalet bedriver doktorandstudier. Ägaren har doktorsexamen i arkeologi.

Till den fasta personalen kommer för närvarande 6 fältarbetsledande arkeologer som har årsvis projektanställning och 13 arkeologer som har säsongsvis projektanställning. Alla utom ett par har högskoleexamen med 60 poäng i arkeologi vilket är ett utbildningskrav som företaget i allmänhet ställer.

Företagets omsättning ökade från 3 miljoner kronor år 1990/91 till 3,7 miljoner kronor år 1991/92. Verksamheten bedrivs på basis av en timtaxa som varierar beroende på personalkategori och uppdragets art. Med ett 100 procentigt rapportpåslag är timtaxan 900 kronor för en fältarbetsledare motsvarande antikvarie. En arbetsledardag i fält kostar således 7 200 kronor inklusive rapportarbete. I timtaxan finns en vinstmarginal. Vid kostnadsberäkning av fältarbeten tillämpar företaget också ett fast pris per markyta för vissa bestämda uppdrag. Frånsett resor och traktamenten inkluderar priset samtliga kostnader fram till en färdig rapport.

År 1991 utförde Arkeologikonsult 11 uppdrag varav 8 var fältuppdrag och 3 var laboratorieuppdrag. Samtliga fältuppdrag utom ett bestod av särskild utredning. Det återstående uppdraget bedrevs i samarbete med Uppsala universitets arkeologiska institution och omfattade särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning.

Uppdragen var fördelade på Uppsala län, Södermanlands län och Kalmar län. Bland företagets uppdragsgivare finns kommunala och

enskilda exploatörer. I några fall har uppdragen erhållits genom anbudsförfarande hos Länsstyrelsen.

Under år 1992 har Arkeologikonsult tillsammans med Uppsala universitet och dess arkeologiska institution inlett arbetet med det stora undersökningsprojekt som omtalades i kap. 5.3.3. Därmed kommer också företagets uppdragsvolym att öka under de närmaste åren framöver.

Särskilda utredningar lägger Arkeologikonsult upp i tre steg. Det första steget består av byråinventering och fältinventering, det andra av fosfatkartering och det tredje av schaktgrävning. Arbetet är till stor del datoriserat vad avser såväl förberedelser och fältdokumentation som resultatsammanställning. Företaget förfogar över tre s.k. totalstationer.

Hittills har Arkeologikonsult inte utfört förundersökning eller särskild undersökning med eget tillstånd av Länsstyrelsen. I samarbetet med Uppsala universitet är det universitetet som innehaft undersökningstillståndet. I det nya projekt som Arkeologikonsult bedriver i samarbete med Uppsala universitet råder motsvarande förhållande.

IKOS, Institutet för Kulturhistoria och Samhällsplanering AB, grundades år 1987 av ägaren Dan Carlsson och har kontorslokaler i Visby. Den fasta personalen uppgår till 2 personer. Därtill kommer årligen 4–5 personer med projektanställning. Företagets allmänna krav på utbildning för de anställda är högskoleexamen med 60 poäng i arkeologi. Ägaren har doktorsexamen i kulturgeografi och 60 poäng arkeologi i sin kandidatexamen.

År 1991 var omsatte IKOS 500 000 kronor. För kostnadsberäkning av uppdrag används en timtaxa som varierar mellan 450 och 600 kronor beroende på rapportarbetets omfattning. Det högre beloppet inkluderar ett 100 procentigt påslag för rapportarbetet.

Antalet uppdrag per år varierar. År 1991 hade IKOS 10 uppdrag efter beslut av Länsstyrelsen enligt kulturminneslagen. Utöver dessa utförde företaget ytterligare 10 uppdrag av kulturhistoriskt slag. De lagreglerade uppdragen bestod alla av särskild utredning. I ett fall övergick utredningen i antikvarisk kontroll som utfördes med eget undersökningstillstånd från Länsstyrelsen. Uppdragen har hittills varit fördelade på Gotlands län, Kalmar län och Södermanlands län men företaget avser att kunna åta sig uppdrag över hela södra Sverige. Både kommunala och enskilda exploatörer finns bland uppdrags-

givarna. IKOS har också i ett par fall varit underkonsult till UV i samband med särskild utredning.

Särskild utredning utför IKOS som byråinventering och fältinventering. Byråinventeringen består av landskapsanalys utifrån äldre lantmäteriakter, genomgång av fornlämningsregister, arkiv och litteratur samt eventuellt flygbildstolkning. Fältinventeringen utgörs av specialinventering av fornlämningar, fosfatkartering och detaljkartering av yttäckande fornlämningsområden. Resultatet redovisas i en rapport.

5.3.5 Forskning, utveckling och levandegörande

Det ekonomiska utrymmet för forskning, utveckling och levandegörande är relativt snävt i den uppdragsfinansierade undersökningsverksamheten. Exploatörens kostnadsansvar för en arkeologisk undersökning avser nämligen bara de kostnader som är direkt förknippade med själva undersökningen inklusive rapportarbetet.

Forskning och utveckling

De forskningsinsatser som exploatören finansierar är därför begränsade till vad som i varje särskilt fall är nödvändigt för att undersökningen skall kunna genomföras. Därutöver finns behov av sammanställningar och utvärderingar av undersökningarnas resultat för vilket exploatören således inte normalt kan göras kostnadsansvarig.

Resultatuppföljning och utvärdering av undersökningarna är nödvändigt för ett bättre utbyte av investeringarna i dokumentationsarbetet. Genom erfarenhetsåterföring till undersökningsverksamheten ges möjligheten att kontinuerligt förnya och fördjupa de vetenskapliga utgångspunkter och frågeställningar efter vilka undersökningar planeras och utförs. Uteblir den resultatuppföljningen och erfarenhetsåterföringen hämmas utvecklingen mot högre kvalitet och effektivitet i undersökningsverksamheten. Detta ger negativa konsekvenser både för samhällsekonomin och den vetenskapliga forskningen.

Att resultatuppföljning och utvärdering kan äga rum får anses vara en mycket viktig del av Riksantikvarieämbetets sektorsansvar för forskning och utveckling. Även museer med arkeologisk verksamhet

har ansvar för forskning och utveckling, och universiteten har huvudansvaret för kunskapsförsörjningen inom arkeologiområdet.

Riksantikvarieämbetet har tidigare saknat resurser för det vetenskapliga uppföljningsarbetet. De insatser som gjorts har därför finansierats med anslag från externa fonder. Exempel på större externfinansierade forskningsprojekt med utgångspunkt i UV:s verksamhet är projektet Norrlands tidiga bebyggelse som bedrivits i samarbete med universiteten i Stockholm och Umeå samt projektet Medeltidsstaden som utförts tillsammans med Lunds universitet.

I viss utsträckning bedriver också regionala museer uppföljning och utvärdering av resultat som gjorts vid egna uppdragsfinansierade undersökningar. Uppföljningsarbetet har då ofta integrerats i något av museet organiserat forskningsprojekt. Exempel på sådana projekt är Slöingeprojektet vid Hallands läns museer vilket berör yngre järnålder, projektet "Vrak och kustlämningar" vid Bohusläns museum, projektet "Franciskanerklostret och domkyrkan" vid Östergötlands läns museum, projektet "Hedningagärdet" vid Jämtlands läns museum vilket berör tidig medeltid samt projektet "Järnåldersbygd i Säve" vid Göteborgs arkeologiska museum. Vid Malmö museer sker resultatuppföljningen bl.a. genom ajourhållning av en arkeologisk grundkarta för kommunen. Till detta arbete är kopplat flera projekt på olika skalnivåer såsom "Det dolda kulturlandskapet" och "Östra Malmö". Det förra projektet bedrivs inom ramen för Riksantikvarieämbetets nuvarande FoU-program.

De museer som på detta sätt systematiserat uppföljningsarbetet i särskilda projekt eller program har vanligtvis en relativt stor undersökningsvolym.

Många uppdragsanställda fältarkeologer vid museerna och UV är doktorander i förhistorisk arkeologi eller medeltidsarkeologi vid landets universitet. Det är i dessa fall inte ovanligt att resultat och material från exploateringsundersökningar används för avhandlingsstudier som på olika sätt kan ha direkt betydelse för undersökningsverksamhetens utveckling. Detta gäller även för vissa enskilda projekt som bedrivs av utbildade forskare vid universiteten.

Även om en hel del ansträngningar gjorts och görs för att följa upp och utvärdera undersökningsresultaten är insatserna dock små i relation till den årliga totala undersökningsvolymen. Att resultatuppföljning inte gjorts i större utsträckning beror bl.a. på att ordinarie medel saknats för verksamheten. Detta har tidigare behandlats i arke-

ologiutredningens betänkande (SOU 1985:13). En annan anledning torde vara att söka i den stora eftersläpning av ofärdiga rapporter som förekommer inom undersökningsverksamheten. Rapporten är ett viktigt instrument för resultatuppföljningen.

De ekonomiska förutsättningarna för resultatuppföljning och utvärdering av exploateringsundersökningarna har under senare år förbättrats genom de FoU-medel som regeringen avsatt för kulturmiljösektorn och som förvaltas av Riksantikvarieämbetet. I FoU-programmet för det arkeologiska området har några projekt påbörjats med deltagande av UV och vissa museer (kap. 5.4 och ovan).

I undersökningsverksamheten sker en fortlöpande utveckling av metoder och tekniker. Särskilt påtaglig är utvecklingen i de perioder då exploateringstrycket ökar eller då mer genomgripande förskjutningar av teori och metodologi sker inom arkeologifämnet. Under de senare årens snabba utbyggnad av infrastrukturen med åtföljande stora ytvätkande undersökningar har exempelvis alltfler uppdragsarkeologiska enheter tagit i bruk och utvecklat datoriserade dokumentationssystem med integrerad laserteknik för inmätningar. Att en metod- och teknikutveckling kan ske parallellt med resultatuppföljning och kunskapsåterföring är av strategisk betydelse för en rationalisering och effektivisering av undersökningarna.

Levandegörande

Kunskapsuppbyggnad genom sammanställningar och utvärderingar av undersökningsresultaten är också av stor vikt för utvecklingen och produktionen av populärvetenskapliga och vetenskapliga framställningar. Trots att det i normalfallet saknas ordinarie medel för ändamålet gör ändå den uppdragsanställda personalen vid både UV och museerna stora insatser för att informera om undersökningarna och levandegöra kunskapen om förhistoria och historia. Det handlar då främst om visningar av undersökningarna för allmänheten, deltagande i s.k. arkeologidagar samt utställningsverksamhet, föredragshållning, kursverksamhet och publicering av populärvetenskapliga artiklar. Initiativet till denna verksamhet kan komma såväl utifrån som inifrån. Det är inte ovanligt att exploatörer själva engagerar sig i levandegörandet genom att beställa och bekosta utställningar och olika slags publikationer i anslutning till undersökningarna. Vid både UV och museerna har under senare år producerats flera vetenskapliga publi-

kationer som bl.a. bygger på systematiska utvärderingar av utförda undersökningar.

Museerna har naturligtvis ett särskilt ansvar för den publika verksamheten. Många museer gör regelbundet tillfälliga utställningar om de undersökningar som utförts av den egna uppdragsarkeologiska enheten eller av i vissa fall UV. Visningar, föredrag, publikationer, fornlämningsexkursioner, arkeologidagar, undervisning och olika slags kurser hör till museernas vanliga program för den arkeologiska verksamheten. Några museer har engagerat sig i s.k. experimentell arkeologi från vilken erfarenheter förmedlas till allmänheten genom aktiviteter i museet eller i forntidsbyar som i en del fall avser att vara rekonstruktioner av undersökta boplatser.

I museernas arkeologiska verksamhet deltar inte sällan hembygdsföreningar, studieförbund och folkhögskolor. Så är fallet vid t.ex. Bohusläns museum där hembygdsföreningar inventerar landskapets guldfynd och gör sammanställningar av uppgifter om fyndförhållanden som sedan blir till ett betydelsefullt underlag för museets planering och utförande av undersökningar. Ett annat exempel kan hämtas från Kalmar läns museum där flera hembygdsföreningar deltar i museets specialinventeringar av stenåldersboplatser. Läns museet har också lämnat stöd till en projektverksamhet där studieförbund i kulturmiljövårdande syfte genomfört undersökningar av vissa fornlämningar och därefter presenterat resultaten i form av utställningar i lokala bibliotek. Ytterligare ett exempel är det tidigare nämnda projektet Hedningagärdet vid Jämtlands läns museum vilket bedrivs i samarbete med byalag.

Sammanfattningsvis kan för både UV och de regionala museerna sägas att det fortlöpande görs insatser av forskning och metodutveckling inom ramen för exploatörens kostnadsansvar, att uppföljningen och utvärderingen av undersökningarna är bristfällig i förhållande till den totala undersökningsvolymen, och att det görs relativt stora insatser med betydande formvariation för att informera om undersökningarna och levandegöra kunskapen om det arkeologiska kulturarvet.

5.4 Riksantikvarieämbetets myndighetsfunktion

Med kulturmiljövårdens omorganisation och decentraliseringen av undersökningsbesluten till länsstyrelserna år 1976 följde en starkare

markering av Riksantikvarieämbetets centrala verksfunktioner. Som central tillsynsmyndighet enligt kulturminneslagen skall Riksantikvarieämbetet dels följa arbetet på det regionala planet, dels svara för rådgivning, information, utbildning samt verksamhet med forskning och utveckling. Ansvarsuppgifterna avser kulturminneslagens tillämpning såväl som den arkeologiska undersökningsverksamheten.

I myndighetens organisation ingår Statens historiska museum som är ansvarsmuseum för kulturhistoria i främst förhistorisk tid och medeltid. Museet skall inom ansvarsområdet verka för samordning och bistå annan museiverksamhet särskilt på regional nivå. Museet svarar också för utfärdandet av föreskrifter och råd för hantering och säkerhet av föremål inom museets ansvarsområde som tillhör andra offentliga samlingar.

Som ett led i uppföljningsarbetet granskar Riksantikvarieämbetet Länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen och biträder länsstyrelsen i tolkningsfrågor och i ärenden av principiell eller större betydelse bl.a. genom samråd. I det fall Riksantikvarieämbetet har anledning att ifrågasätta Länsstyrelsens beslut i ett ärende kan Riksantikvarieämbetet överklaga beslutet till regeringen. Antalet länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. 11–13 §§ KML ökar år från år och uppgick år 1991 till 1 241.

I Riksantikvarieämbetets och statens historiska museers årsbok presenteras statistik över granskningen av länsstyrelsebesluten jämte myndighetens handläggningen av ärenden rörande bidrag och ersättning till undersökningar av fasta fornlämningar.

Uppföljningen av undersökningsverksamheten sker till stor del genom granskning av rapporter. Därvid fokuseras uppmärksamheten på rapporternas formella utförande samt tekniska och vetenskapliga kvalitet. Rapportgranskningen är samtidigt ett första led i fyndfördelningsprocessen. År 1991 inkom till myndigheten ca 500 fyndärenden.

För att få bättre överblick över den totala undersökningsverksamheten redovisar Riksantikvarieämbetet sedan 1964 alla arkeologiska exploateringsundersökningar i landet i serien Arkeologi i Sverige.

Resultaten av uppföljningsarbetet bildar underlag till utarbetandet av allmänna råd som är den mest konkreta formen av Riksantikvarieämbetets rådgivning. Produktionen av allmänna råd syftar till att utforma Riksantikvarieämbetets policy i fornminnesfrågor och ge den regionala kulturmiljövården adekvat stöd för ärendehandläggningen.

Allmänna råd kan sålunda avse att tillkännage myndighetens principiella ställningstaganden i enskilda frågor som berör kulturmiljövården eller att lämna riktlinjer för handläggningen av fornminnesärenden samt för olika moment i undersökningsverksamheten. Nu gällande allmänna råd finns samlade i Underrättelser från RAÄ och SHMM. I vissa fall delges Riksantikvarieämbetets allmänna råd i serien Fornminnesavdelningen för kännedom eller i form av häften och andra skrivelser.

Förutom UV:s interna utbildning har Riksantikvarieämbetet sedan 1976 anordnat årliga metodkonferenser riktade till alla verksamma fältarkeologer och handläggare på länsstyrelser och läns museer. Konferenserna kan ses som en löpande fortbildning men fungerar också som en form av allmän rådgivning för undersökningsverksamheten i landet. På museisidan har Statens historiska museum vid olika tillfällen initierat kontaktmöten med regionala museer kring fyndhanteringen. Sedan år 1991 organiseras s.k. ansvarsmuseidagar till vilka SHM bjuder in museerna för gemensamma överläggningar kring valda temata.

Till myndighetens informations- och utbildningsverksamhet hör också anordnadat av kurser i t.ex. kulturminneslagens bestämmelser, fornminnesinventering, fynd- och föremålshantering samt numismatik.

En viktig myndighetsuppgift är ajourhållningen av centrala arkeologiska register för forskare, allmänhet och antikvariskt bruk. Främst bland dessa register är Riksantikvarieämbetets fornlämningsregister och Statens historiska museers register över egna jämte andra museers och privatpersoners arkeologiska samlingar. För effektivare informationssökning och förbättrad tillgänglighet pågår arbetet att lägga om registren till ADB samtidigt som nya register, t.ex. ett undersökningsregister och ett konserveringsregister, är under uppbyggnad.

Från och med budgetåret 1990/91 har Riksantikvarieämbetet som central förvaltningsmyndighet haft ett politiskt fastlagt ansvar för att leda och organisera FoU-verksamheten inom kulturmiljösektorn i vid mening. Myndigheten disponerar under den treåriga anslagsperioden sammanlagt 25 miljoner kronor för ändamålet. FoU-arbetet förutsätter samverkan med högskolan antingen under eget programansvar - ofta inom ramen för doktorandutbildning - eller med Riksantikvarieämbetet som beställare av konkret uppdragsforskning.

Inom arkeologisektorn har Riksantikvarieämbetet under den pågående treårsperioden koncentrerat sina FoU-satsningar till fyra huvudområden. Dessa områden är landskapets kulturvärden/fornlämningar i landskapet, kunskapsåterföring till den arkeologiska undersökningsverksamheten, kunskapsuppbyggnad om ofullständigt kända fornlämningar samt miljöns inverkan på runstenar, hållristningar och arkeologiskt material. Bland de inom huvudområdena enskilda projekt som finansieras över sektorsforskningsanslaget kan nämnas "Landskapsbruk och fornlämningar", "Det dolda kulturlandskapet", "Hus och gård i det förurbana samhället", "Sydsvenska höglandets äldre agrarhistoria", "Äldre järnframställning i Kind" samt "Nedbrytning av arkeologiskt material i jord".

Projektet "Hus och gård i det förurbana samhället" bedrivs inom ramen för den arkeologiska undersökningsverksamheten och under ledning av UV. Projektet må nämnas särskilt eftersom det har sin bakgrund bl.a. i en strävan att reducera kostnaderna i samband med utgrävningar och förbättra erfarenhetsåterföringen. Syftet med projektet är att 1) erhålla kunskapsöversikt och utvärdering av de senaste decenniernas arkeologiska undersökningar som berör bosättningar med rester av huskonstruktioner för att på det sättet skapa referensramar till grund för framtida urval och prioriteringar; 2) att lyfta fram och belysa bostadskulturens utveckling från den period då vi ej har kvar stående byggnader; 3) skapa underlag för de antikvariska myndigheterna i bedömningen av den arkeologiska undersökningsverksamhetens mål, metoder och genomförande.

Den kraftfulla satsning som regeringen under senare år gjort med sektorsforskningsmedel till FoU-verksamhet inom kulturmiljövården bör innebära att Riksantikvarieämbetet nu getts ökad möjlighet att möta de önskemål som framförts i bl.a. arkeologikutredningens betänkande (SOU 1985:13) om en förstärkning av den vetenskapliga uppföljningen och bearbetningen av exploateringsundersökningarnas resultat med åtföljande kunskapsåterföring.

Enligt arkeologikutredningens uppfattning behövde också de centrala myndighetsfunktionerna i övrigt utvecklas och förstärkas. En bättre uppföljning av den totala undersökningsverksamheten behövdes inte minst när det gällde kostnadsfrågorna för vilka det saknades sammanställningar och analyser utanför Riksantikvarieämbetets egen uppdragsverksamhet. Utredningen pekade också på nödvändigheten av att

rådgivningen i form av allmänna råd till de undersökande institutionerna utvecklades och att erfarenhetsåterföringen förbättrades.

Riksantikvarieämbetet har nyligen genom en intern omorganisation och omprioriteringar satsat på att förstärka och utveckla de verksamheter och funktioner som varit eftersatta. Nyordningen går ut på att organisatoriskt lyfta fram kunskapsförsörjningen med avseende på utvärdering, analys, uppföljning, förmedling, forskning och utveckling. Vidare avser man att lyfta fram tillsyns- och granskningsfunktionerna inom hela det arkeologiska dokumentationsområdet samt ADB-utvecklingen med uppbyggnad av arkeologiska register och digitala databaser.

6 Överväganden och förslag

6.1 Mot ett nytt system

HUR-utredningen har uppfattat sitt direktiv som mycket tydligt när det gäller uppgiften att lämna förslag om utgångspunkter och riktlinjer för hur länsstyrelserna skall tillämpa och integrera anbud och upphandling i sitt beslutsunderlag samt uppgiften att lämna förslag om under vilket nytt huvudmannaskap Riksantikvarieämbetets undersökningsverksamhet kan drivas vidare. De förslag som HUR-utredningen lägger i det följande syftar till förbättringar av verksamheten med exploateringsundersökningar och innebär samtidigt relativt stora förändringar.

Såväl på detta område som vid reformer inom andra samhällsområden torde det knappast vara möjligt att åstadkomma ett nytt system som på alla punkter fungerar problemfritt redan från början. Genom noggrann tillsyn av verksamheten och med justeringar och kompletteringar på de ställen där brister visar sig bör dock de initiala problem som uppstår kunna övervinnas. Detta är ansträngningar som var och en på olika nivåer av ansvar får vara beredd på att göra om önskemålet är att förändra verksamheten i den riktning som utredningens förslag syftar – nämligen att

- skapa en klarare rollfördelning,
- bidra till effektivare tillsyn och uppföljning av verksamheten,
- ge möjligheter för fler arkeologiska aktörer att delta i verksamheten,
- öka mångfalden av idéer, vetenskapligt tänkande och problemlösningar,
- stimulera till utveckling av metoder och tekniker,
- ge incitament till att effektivisera och rationalisera utförandet av undersökningarna samt till att begränsa kostnadsökningarna, och att

- skapa balans mellan produktionen och omhändertagandet av fynd från undersökningarna.

Dessa mål skulle kunna nås om tillräcklig konkurrens om arkeologiska uppdrag etableras genom anbudsförfarande och om Riksantikvarieämbetets centrala tillsyns- och kontrollfunktion skiljs från myndighetens verkställighetsfunktion genom att UV ställs under nytt huvudmannaskap. HUR-utredningens uppgift att lämna förslag om tillämpning och integrering av anbud och upphandling i undersökningsverksamheten hänger således samman med uppgiften att lämna förslag om nytt huvudmannaskap för UV.

I nuvarande ordning deltar i exploateringsverksamheten ett 30-tal arkeologiska organ som kan vara statliga, kommunala, stiftelser eller enskilda företag. Som enhetlig benämning av dessa organ skall fortsättningsvis "arkeologiföretag" användas oavsett deras verksamhetsform. Av de omkring 30 arkeologiföretagen är den överväldigande majoriteten museer som inom sina respektive geografiska områden i flera fall är ensamma om att företa exploateringsundersökningar. Bara två arkeologiföretag är enskilda vilka fränsett något enstaka undantag inte hittills anförtratts egna undersökningstillstånd av länsstyrelsen. Lagen hindrar inte detta men praxis är att undersökningstillstånd lämnas till bara vissa allmänna institutioner med arkeologisk kompetens. Detta är också Riksantikvarieämbetets policy.

Årligen utförs i landet totalt mellan 700 och 800 arkeologiska uppdrag efter beslut enligt KML till ett sammanlagt kostnadsvärde av 90–100 miljoner kronor. UV:s andel är av antalet uppdrag ca 50% och av kostnadsvärdet omkring 70%.

Även om undersökningsverksamheten med sina regler och praxis på det hela taget bildar ett exklusivt system av ömsesidiga relationer mellan samhällets kulturmiljövårdande organ har under senare år en viss konkurrens om uppdrag vuxit fram i de län där två eller flera arkeologiföretag är verksamma. Konkurrenten är öppen i de fall anbudsförfarande tillämpas. Redan idag förekommer således anbudsförfaranden i några län och då när det gäller utredningsuppdrag. Dessa anbudsförfaranden följer dock ingen bestämd och enhetlig ordning utan sättet att hantera anbud och upphandling skiftar närmast från fall till fall. Det råder därför en stor osäkerhet på området vilket lätt leder till irritation och som i några fall klagomål hos Näringsfrihetsombudsmannen (Konkurrensverket). Behovet av att klara ut

vad som bör gälla för anbud och upphandling av arkeologiska uppdrag är således påkallat.

Ute i Europa förekommer anbudskonkurrens bl.a. i England. Erfarenheterna därifrån är svåra att bedöma. Systemet började tillämpas så sent som 1988. Meningarna om lämpligheten av anbudskonkurrens går isär och synes i viss utsträckning bero på vem eller vilken roll den har som formulerar dem. Detta framgår inte minst av konferensrapporten *Competitive Tendering in Archaeology* som anfördes i kap. 3.4. Vid jämförelser mellan länder är det viktigt att ta hänsyn till bl.a. skillnader i lagstiftning, offentlig förvaltning och arkeologins ställning i samhället.

Överväganden om ett införande av anbudskonkurrens i arkeologin kan bortsett från rent pekuniärt tänkande ses som en konsekvens av att exploitören är kostnadsansvarig, att kulturminneslagen inte hindrar att anbudsförfarande tillämpas och inte heller att även andra än de som hittills utfört exploateringsundersökningar utnyttjas för ändamålet, samt att undersökningsverksamheten till viss del är konkurrensutsatt och undergår en fortlöpande professionalisering.

Yttranden som på olika sätt framför önskemål om att anbudsförfarande används i uppdragsarkeologin har gjorts i riksdagsmotioner, av vissa statliga myndigheter, från universitetshåll, av vissa större exploitörer och av enskilda arkeologiföretag. För att ett anbudssystem skall kunna fås att fungera på ett tillfredsställande sätt måste det utformas så att hänsyn tas till såväl ekonomiska som kulturmiljövårdande, vetenskapliga och allmänna intressen. Detta i sin tur inbegriper andra förutsättningar.

En sådan förutsättning är att arkeologiska aktörer ges möjlighet till likvärdig konkurrens och att konkurrens etableras så ofta det är möjligt och lämpligt. Detta kan åstadkommas om fördelningen av roller och ansvar är klar och om upphandlingen görs efter en bestämd ordning med regler för deltagande i verksamheten.

En annan förutsättning är att det dokumentationsmaterial och de fynd som genereras vid exploateringsundersökningarna görs offentligt tillgängliga i förvaltande institutioners arkiv och magasin. Möjligheten för enskilda arkeologiföretag att delta i undersökningsverksamheten kan nämligen leda till upphovsrättsliga problem och oklarheter som i sin tur kan förhindra att det samlade materialet från en undersökning fritt får utnyttjas för studier, forskning och utställningar.

En tredje förutsättning är att kontrollen och uppföljningen av undersökningarna skärps och byggs ut. Detta fordrar att verksamheten fördelas på olika nivåer inom kulturmiljövårdens organisation och att ökad vikt läggs på arkeologisk kompetens vid främst länsstyrelsernas personalrekrytering.

Anbudsförfarandets mål är att nå ett lågt pris till rätt kvalitet för de arkeologiska uppdragen. Såväl i nuvarande ordning som i HUR-utredningens förslag om anbudsförfarande är det Länsstyrelsen som avgör undersökningarnas ambitionsnivå och som därmed bestämmer kvalitetskraven. Arkeologiföretagens uppgift och ansvar är att följa Länsstyrelsens preciseringar och bestämmelser och att utföra uppdragen på ett sätt som är godtagbart ur kulturmiljövårdande och vetenskaplig synpunkt. Det ligger i arkeologiföretagens eget intresse att kunna använda kompetens och gott renommé som konkurrensmedel i sin tävlan om uppdrag. Ett arkeologiföretag som bryter mot ingångna överenskommelser eller som begår allvarliga fel i yrkesutövningen får svårt att konkurrera eller bör inte anförtros ytterligare uppdrag.

Om tillräcklig konkurrens kan etableras bör detta i princip verka dämpande på exploateringsundersökningarnas kostnadsutveckling vilket är i linje med ett framfört önskemål i HUR-utredningens direktiv. Det skall dock sägas att det vid utebliven konkurrens i ett anbudssystem finns risk för en motsatt effekt i det fall ett arkeologiföretag är ensamt om prissättningen. Den vidare frågan om undersökningskostnadernas betydelse i samhällsutvecklingen, vilken tidigare diskuterats bl.a. av arkeologikutredningen och i riksdagens kulturutskott, ligger utanför HUR-utredningens uppgift att behandla. Ett problem för den diskussionen är att det saknas sammanställningar och analyser av den totala undersökningsverksamhetens kostnader.

En annan uppgift för HUR-utredningen är att överväga nu rådande principer och praxis vad gäller fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen. Frågan har senast behandlats i Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91. Problemet med eftersläpningar i fyndhanteringen sammanhänger med att det i nuvarande ordning finns en obalans mellan produktionen och omhändertagandet av undersökningarnas fynd. Fyndmängderna ökar med växande resurser på undersökningssidan medan på mottagarsidan resurserna är konstanta eller minskar. Målet bör enligt HUR-utredningens uppfattning vara

att genom omprioriteringar och rationaliseringar skapa balans i systemet utan belasta endera sidan med ökade kostnader.

6.2 Rollfördelningen

I verksamheten med exploateringsundersökningar uppträder flera parter i olika roller och på skilda nivåer av ansvar. Allmänt gäller att

- Länsstyrelsen är tillståndsgivare och tillsynsmyndighet för kulturmiljövården i länet;
- länsmuseum och kommunalt museum som är berättigat till statsbidrag är biträde åt Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen och kommunerna inom sitt verksamhetsområde med kulturmiljövårdande uppgifter; i många fall är museerna också verkställande organ för utförande av arkeologiska uppdrag;
- arbetsföretagaren är exploatör samt uppdragsgivare och finansär av undersökningsverksamheten;
- undersökande organ är uppdragstagare i form av konsult eller entreprenör i exploateringsverksamheten, och
- Riksantikvarieämbetet är central tillsynsmyndighet för kulturmiljövården i landet samt verkställande organ för utförande av arkeologiska uppdrag.

Det av stor betydelse att rollfördelningen är klar och att parternas ansvar är tydligt. I nuvarande ordning finns ett par förhållanden som med avseende på principen om opartiskhet förtjänar en viss uppmärksamhet. Det ena gäller Riksantikvarieämbetets dubbla roll inom kulturmiljövården. Som central tillsynsmyndighet skall Riksantikvarieämbetet bl.a. genom rådgivning biträda länsstyrelser och länsmuseum i deras arbete samt kontrollera och följa upp undersökningsverksamhetens resultat och kostnader.

Som ett led i uppföljningsarbetet granskar myndigheten länsstyrelsernas beslut i fornminnesärenden samt utövar kontroll av undersökningsverksamheten. Samtidigt med dessa uppgifter bedriver myndigheten landets mest omfattande verksamhet med exploateringsundersökningar. Det innebär att jämte andra organisationer deltar Riksantikvarieämbetet i den undersökningsverksamhet som man utövar

central kontroll av. Riksantikvarieämbetet är inte överinstans över länsstyrelserna men har rätt att överklaga beslut som bl.a. länsstyrelserna fattar enligt kulturminneslagen.

Riksantikvarieämbetets dubbla roll i undersökningsverksamheten som högsta kontrollinstans och största verkställande organ behöver inte leda till problem men kan ur formell synvinkel ifrågasättas.

Det andra förhållandet gäller länsmuseernas och vissa andra museers roll som biträde åt främst länsstyrelserna men också åt Riksantikvarieämbetet i frågor som berör kulturmiljövården inom respektive län eller kommun. Uppgifterna är inte lagreglerade men bestäms enligt förordningen (1977:546) om statsbidrag till regionala museer.

Ett exempel på samverkan mellan länsmuseum/kommunalt museum och Länsstyrelsen är när det till Länsstyrelsen kommer in en förhandsförfrågan eller tillståndsansökan enligt 2 kap. 10 § respektive 2 kap. 12 § KML. Länsstyrelsen kan då remittera ärendet till museet som företar en besiktning och/eller samråder med exploitören för att utreda hur arbetsföretaget kan utföras utan att fornlämningar behöver beröras. Länsstyrelsens skyldighet att samverka med särskilt länsmuseum och motsvarande museum regleras i 2 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m., och som ersättning för sin medverkan i det kulturmiljövårdande arbetet uppbär ifrågavarande museum statsbidrag.

Nu är det så att flertalet länsmuseum samt några kommunala museer vid sidan av nämnda arbete också bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet i egen regi. Om det i exemplet ovan inte kan undvikas att fornlämningar berörs eller då särskild utredning bedöms nödvändig samråder Länsstyrelsen med UV eller med det undersökande museet som lämnar förslag om vad utredningen eller undersökningen kan kosta. I många fall går uppdraget till länsmuseum/kommunala museet som i exemplet har fördel av att redan vara insatt i ärendet och de omständigheter som råder.

Länsmuseets/kommunala museets roll är av ett annat slag än Riksantikvarieämbetets då museet utöver sin verkställande roll inte spelar rollen av kontrollinstans för undersökningsverksamheten i länet eller kommunen. Så tillvida behöver museets roll inte heller leda till problem. Men den formella kopplingen till Länsstyrelsen genom förordning och statsbidrag kan i ett anbudssystem uppfattas av med-

tävlande som ett medel för museet att nå exklusiva fördelar i konkurrensen om uppdrag.

Länsstyrelsens relation till länsmuseum/kommunalt museum har däremot en viss likhet med Riksantikvarieämbetets förhållande till UV. I sin roll som regional myndighet för kulturmiljövården är länsstyrelsen således vare sig formellt eller i praktiken fristående från museets kulturmiljövårdande arbete och undersökningsverksamhet. På motsvarande sätt som ovan kan i ett konkurrensförhållande Länsstyrelsens roll uppfattas som partisk när det gäller tillsynen och kontrollen av de arkeologiska undersökningarna.

Länsstyrelsernas samverkan med länsmuseum utgör grundvalen för den regionala kulturmiljövården. Tillsammans med Riksantikvarieämbetet och vissa kommunala museer bildar institutionerna kulturmiljövårdens organisation i Sverige. I ett nytt system med anbudskonkurrens om arkeologiska uppdrag kan emellertid de roller som Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och länsmuseum/kommunala museerna var och en på sitt sätt idag spelar genom sina inbördes formella relationer och ansvarsuppgifter ifrågasättas.

Enligt HUR-utredningens direktiv skall utgångspunkten för utredningens översyn av den arkeologiska undersökningsverksamhetens organisation vara att UV organisatoriskt skiljs från Riksantikvarieämbetet. I kapitel 6.7 överväger och lämnar utredningen förslag om nytt huvudmannaskap för UV.

När det däremot gäller de formella relationerna mellan länsstyrelserna och regionala museer som uppbär statsbidrag har utredningen inte sett det som sin uppgift att föreslå hur relationerna skall lösas. Saken kompliceras nämligen av att ifrågavarande museer jämte fornminnesärenden också handlägger byggnadsvårdsärenden och kyrkoärenden inom ramen för statsbidraget. En lösning av relationen som berör verksamheten med fornminnen bör således göras i sammanhang med övriga verksamhetsrelationer. HUR-utredningen vill emellertid uppmärksamma regeringen på problemet och föreslår att Länsstyrelsen vid tillämpning av anbudskonkurrens handlägger fornminnesärenden så att opartiskhet i sak kan råda.

Av intresse i sammanhanget är också förhållandet mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren. I ett system med anbudskonkurrens kan båda parterna vara ett statligt eller kommunalt organ, en stiftelse eller ett privat företag. För relationerna i yrkesutövningen mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren samt mellan uppdrags-

tagarna är det viktigt att observera de regler mot skadlig verkan av konkurrensbegränsning genom bl.a. påverkan av prisbildningen, hämmande av näringslivets effektivitet, hindrande av annans näringsutövning och anbudskarteller vilka finns i den nu gällande konkurrenslagen (1982:729) samt i förslaget om en ny EG-anpassad konkurrenslag (Ds 1992:18).

Så länge konkurrenslagstiftningens bestämmelser följs finns ingenting som hindrar att ett arkeologiföretag har ett långsiktigt samarbetsavtal med en exploatör eller att uppdragstagaren och uppdragsgivaren är företag i samma koncern. Statliga bolag som normalt är stora uppdragsgivare skulle exempelvis kunna hålla sig med en egen arkeologisk undersökningsverksamhet förutsatt att Länsstyrelsen kan godkänna arkeologiföretagets kompetens och duglighet.

Vad som i sammanhanget är viktigt för ett system med anbudskonkurrens om arkeologiska uppdrag är att alla arkeologiska aktörer fullt ut bär sina egna kostnader. Underprissättning genom subventionering är således inte tillåtet. I den utsträckning som läns museer och kommunala museer subventionerar sin uppdragsverksamhet genom att vissa indirekta kostnader exkluderas från taxan bör museerna därför se över taxesättningen.

6.3 Anbud och upphandling

6.3.1 Utgångspunkter

Vid tillämpning av anbudsförfarande i verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar är det av stor vikt att upphandlingen görs efter en bestämd ordning som främjar konkurrens, affärsmässighet och kvalitet. Detta förutsätter att rollfördelningen mellan Länsstyrelsen som tillståndsgivare, exploatören som uppdragsgivare och arkeologiföretaget som uppdragstagare är klar.

Principen om affärsmässighet i upphandling av varor, arbeten och tjänster bygger på synsättet att vad som är mest förmånligt i det enskilda fallet också är mest förmånligt ur samhällsekonomisk synvinkel. Det viktigaste redskapet för uppnående av affärsmässighet är konkurrens som innebär ett moment av tävlan mellan leverantörerna. Vad som är förmånligast avgörs genom att priset vägs mot kvaliteten. Målet är att nå ett lågt pris till rätt kvalitet.

För att nå detta mål och för att tillvarata kulturmiljövårdande och vetenskapliga intressen måste Länsstyrelsen kunna styra processen. Oberoende av vem som gör upphandlingen bör systemet därför vara utformat så att Länsstyrelsen preciserar vad som skall gälla för uppdraget, beslutar om tillstånd och kontrollerar hur uppdragstagaren sköter sina åligganden. Det är viktigt att Länsstyrelsen därvid har möjlighet att samråda och samverka med kompetenta och i uppdrags-ärendet oberoende parter.

Vem som skall göra upphandlingen är inte givet på förhand. Det finns två modeller vilkas för- och nackdelar måste vägas mot varandra. I båda fallen kommer arkeologiska uppdrag till övervägande delen att vara föremål för offentlig upphandling. En viktig underlag för de överväganden som görs blir därför den offentliga upphandlingens regler.

6.3.2 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling regleras av lagar, förordningar, reglementen och anvisningar. För privata företag finns inga motsvarande regler.

Statens upphandling regleras i upphandlingsförordningen (UF, 1986:366) och efter Riksrevisionsverkets anvisningar (1986:612) till upphandlingsförordningen. För vissa myndigheter gäller dessutom förordningen (1980:849) om tillämpning av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling.

Landstingens och kommunernas upphandling regleras i upphandlingsreglementet (UR 1983). Reglementet är en rekommendation från Landstingsförbundet och Kommunförbundet vilken det är frivilligt för kommunerna och landstingen att anta. Samtliga landsting har antagit rekommendationen.

Bestämmelserna i upphandlingsförordningen och i det kommunala upphandlingsreglementet är i huvudsak likalydande och tillämpliga på varor, arbeten och tjänster. En viktig skillnad är dock att ett statligt upphandlingsbeslut inte kan överklagas medan ett kommunalt upphandlingsbeslut får överklagas genom laglighetsprövning.

Upphandlingsförordningen

Enligt förordningen kan upphandling göras på tre sätt (4 §):

Sluten upphandling sker genom infordrande, prövning och anslagande av anbud utan förhandling med anbudsgivare. Formen används vanligtvis vid upphandling av standardprodukter och i andra fall då fordringarna är så klart specificerade att en tävlan mellan anbudsgivare kan uppnås direkt på grundval av förfrågningsunderlaget. Sluten upphandling kan övergå i förhandlingsupphandling under särskilda villkor.

Förhandlingsupphandling sker på motsvarande sätt men med den skillnaden att beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivarna. Förhandlingen görs med det antal anbudsgivare som behövs med hänsyn till kravet på konkurrens, affärsmässighet och objektivitet. Formen är lämplig att använda bl.a. då konkurrensen inte är tillräckligt omfattande, då upphandlingen avser material eller arbete av komplicerad eller specialiserad art, då det finns en betydande osäkerhet om kostnaden och då upphandlingen avser konsulttjänster eller totalentreprenader.

Direktupphandling sker genom köp eller beställning utan infordrande av anbud i särskild ordning.

Myndigheten skall vid varje upphandling välja den upphandlingsform som bedöms lämplig med hänsyn till kravet på affärsmässighet.

Det är inte tillåtet att neka någon att avge ett anbud. Enligt upphandlingsförordningens 10 § är myndigheten skyldig att pröva alla anbud som lämnats, även sådana som lämnats av anbudsgivare som inte särskilt tillfrågats. Myndigheten åläggs således att behandla alla anbud och anbudsgivare på ett objektivt och likvärdigt sätt.

Möjligheten att förvissa sig om anbudsgivarnas kompetens och lämplighet ligger till stor del i anbudsförfarandets teknik. Det handlar då främst om utformningen av förfrågningsunderlaget, olika slags kontroller av anbudsgivare och prövningen av anbud. Genom att sätta dessa moment i system med varandra kan myndigheten få ett effektivt medel till att "sälla agnarna från vetet".

Det underlag för anbudsinfordran som en myndighet tillhandahåller leverantörerna benämns förfrågningsunderlag. Häri skall framgå bl.a. vilken upphandlingsform och vilka krav, bestämmelser, upplysningar och tidpunkter som gäller för upphandlingen.

Det är viktigt att eftersträva ett fullständigt och tydligt förfrågningsunderlag inte minst då det gäller uppdrag av idéskapande och problemlösande karaktär. När förfrågningsunderlaget utformas måste de faktorer ha klarlagts som kommer att tillmätas betydelse vid anbudsprövningen. Först när samtliga uppgifter som anbudsgivare bör ta hänsyn till införts i förfrågningsunderlaget skapas förutsättningar för att åstadkomma en rättvis och effektiv utvärdering av sinsemellan jämförbara anbud.

Enligt upphandlingsförordningen (6 §) skall anbud infordras genom annonser eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling får anbud infordras även på annat sätt om inte särskilda regler i lag eller förordning gäller. Annonserna skall införas i Post och Inrikes Tidningar samt även i andra tidningar om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt.

Så snart som möjligt efter anbudstidens utgång skall försändelser med anbud vid ett och samma tillfälle öppnas av två utsedda personer (7 §). Vid förhandlingsupphandling får anbud öppnas allteftersom de kommer in om det finns synnerliga skäl till detta och om inte annat är särskilt föreskrivet i lag eller förordning. Anbud med tillhörande handlingar av olika slag skall förvaras på ett betryggande sätt.

Vad gäller kontroller av anbudsgivare är myndigheten skyldig (8 §), om det inte är onödigt, att ta reda på om anbudsgivaren är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter samt inhämta uppgift om anbudsgivaren står i skuld för några skatter eller allmänna avgifter. Ett anbud får inte antas (9 §) om anbudsgivaren inte är registrerad för nämnda ändamål trots att denne är skyldig till det. Kontrollerna görs i samband med anbudsprövningen innan beslut fattas.

Vid prövning av anbud skall det anbud antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast. Vad som är förmånligast avgörs genom att priset vägs mot kvaliteten. Målet är att nå ett lågt pris till rätt kvalitet.

Av de grundläggande principerna om affärsmässighet och objektivitet följer att anbudsprövningen skall ske i första hand mot de krav som angetts i förfrågningsunderlaget. I Riksrevisionsverkets anvisningar (1986:612) till upphandlingsförordningen sägs att hänsyn även kan behöva tas till andra affärsmässigt betingade omständigheter såsom tidigare erfarenheter av en anbudsgivare, hans möjligheter att

lämna service samt hans tekniska och ekonomiska resurser, hans insikt och erfarenhet samt vederhäftighet och pålitlighet när det gäller att fullgöra åtagande. Priset får alltså vägas även mot dessa omständigheter.

I nämnda anvisningar sägs också att det vid upphandling av konsulttjänster och liknande är särskilt viktigt att beakta kvalitetskraven. Kvaliteten på tjänsten kan då vara viktigare än priset. Ett anbud som leder till en ekonomiskt och i övrigt bättre lösning kan i sådana fall antas även om priset för tjänsten är högre än enligt andra anbud. Vid prövning av ett anbud från ett konsultföretag bör myndigheten dessutom inte enbart bedöma företaget som sådant utan även kompetensen hos de personer som företaget avser att ställa till förfogande för uppdraget. Härvid kan det vara av värde att inhämta information om tidigare uppdrag hos annan statlig myndighet.

Beslut om att anta ett anbud kan föregås av förhandling med anbudsgivare om den upphandlingsformen valts men också av samråd med andra parter som berörs av upphandlingen eller har vitalt intresse av denna.

Enligt upphandlingsförordningen (13 §) skall hos myndigheten finnas dokumenterat de skäl på vilka ett anbud har antagits och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid anbudsprövningen. När ett anbud antagits skall myndigheten snarast möjligt underrätta anbudsgivaren om detta. Underrättelsen skall ske före utgången av den tid under vilket anbudet är bindande för anbudsgivaren. Anbudsgivare vars anbud inte antagits skall så snart som möjligt lämnas besked om detta.

I upphandlingsförordningens 16 § föreskrivs att beslut i upphandlingsärenden som görs enligt förordningen inte får överklagas.

Nya regler för offentlig upphandling

Regeringen har i proposition 1992/93:88 lagt förslag om en lag om offentlig upphandling med anledning av de krav som ställs genom EES-avtalet. Avsikten är att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1993.

Lagförslaget innebär en reform i flera väsentliga avseenden av det system som hittills gällt i Sverige. Dock berörs inte reglerna om konkurrens, icke-diskriminering och objektivitet som är viktiga ledstjärnor också i det EG-anpassade lagförslaget. Förändringarna ligger

snarare i att medlen för uppnående av dessa mål är noga angivna genom relativt omfattande detaljregleringar för de moment av offentliga upphandlingar som görs över angivna s.k. tröskelvärden. För dessa upphandlingar föreslås bl.a. krav på annonsering i Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning, vissa upphandlingsformer och bestämda frister för anbudsgivare.

I lagförslaget definieras de s.k. upphandlande enheterna på ett sådant sätt att den framtida kretsen av enheter som omfattas av det nya regelverket är större än vad som gällt tidigare. Med "upphandlande enhet" menas statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt vissa associationer och stiftelser som inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse. Upphandlande enhet är den som ingår skriftligt avtal (upphandlingskontrakt) avseende den upphandling som görs enligt lagen. Vidare innebär lagförslaget att offentliga upphandlingar skall kunna överprövas av domstol och att en upphandlande enhet är skyldig att ersätta skada som orsakats av en felaktig upphandling. Därtill föreslås att en ny myndighet, Nämnden för offentlig upphandling, inrättas.

Genom EG:s direktiv tar lagförslaget sikte på endast de större upphandlingarna som överstiger vissa tröskelvärden vilka är olika för olika typer av upphandlingar. För upphandlingar som görs under angivna tröskelvärden innebär förslaget att lagens huvudprinciper liksom dess bestämmelser om överprövning skall vara tillämpliga. Reglerna för upphandling under tröskelvärdena gäller endast för en mindre krets av upphandlande enheter, nämligen myndigheter och beslutande församlingar.

Den anpassning av svenska regler som ingår i lagförslaget avser bl.a. varor (2 kap.), byggtreprenader (3 kap.) samt tjänster (5 kap.). Vad som är en byggtreprenad respektive tjänst definieras i förteckningar till EG:s direktiv.

Kulturminneslagens instrument särskild utredning bör allmänt sett vara att betrakta som tjänst. I förslaget till lag om offentlig upphandling skiljs mellan upphandling av tjänster enligt avdelning A respektive avdelning B. Vilka tjänster det är fråga om finns förtecknade i en bilaga till lagen.

Emellertid är i bilagan ingen tjänst upptagen som direkt passar in på det arkeologiska området. I avdelning B rubriceras under nr 26 "tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet". Det är dock

oklart vad som där avses med kulturverksamhet. Regleringen av upphandling för tjänster enligt avdelning B i bilagan är för närvarande något av ett provisorium (prop. 1992/93:88, s. 97). Det ligger enligt HUR-utredningens uppfattning närmast till hands att betrakta särskild utredning som "annan tjänst" enligt avdelning B nr 27. I propositionen (prop. 1992/93:88, s. 97) anför departementschefen att kategorin "annan tjänst" i avdelning B bör användas främst för tjänster som inte klart faller in under någon av de övriga kategorierna men som ändå kan anses ha någon naturlig anknytning till dessa.

Vad beträffar arkeologisk förundersökning och särskild undersökning finns mycket som talar för att också dessa instrument skall definieras som "annan tjänst". I likhet med vad som gäller för särskild utredning finns för arkeologisk undersökning ingen bättre passande motsvarighet bland de tjänster som är förtecknade i bilagan till bestämmelserna för tjänsteupphandling.

Inte heller förekommer "arkeologisk undersökning" eller "arkeologisk utgrävning" i förteckningen till EG:s direktiv för entreprenad (Dir. 71/305/EEC ändrat genom 89/440/EEC). De arbeten som är upptagna där avser bygg- och anläggningsarbeten. I förslaget om offentlig upphandlingslag används "byggentreprenad" som sammanfattande benämning för detta slags arbeten. Byggentreprenad avser "i sin helhet" ett bygg- eller anläggningsarbete, vilket betyder att även den del av ett arbete som avser projektering och installation omfattas av definitionen. Vidare skall föremålet för byggentreprenaden ha en självständig funktion. Därigenom undantas från upphandlingsreglerna sådana osjälvständiga arbeten som endast är en del av större arbeten (prop. 1992/93:88, s. 63–64).

Men en arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning kan inte jämföras med det slags projekteringar, konstruktionsarbeten och installationsarbeten som direkt förknippas med uppförandet av en byggnad eller istandsättandet av en anläggning. När Länsstyrelsen beslutar om förundersökning gör Länsstyrelsen detta för att förbättra sitt underlag för tillståndsgivning. Och när Länsstyrelsen ställer skäligen krav på särskild undersökning görs detta för att fornlämningen skall dokumenteras. Såväl förundersökning som särskild undersökning är en kunskapsuppbyggande verksamhet vars resultat används dels direkt i kulturmiljövårdens löpande arbete och dels långsiktigt som basdata för vetenskaplig forskning. Det enda syfte en arkeologisk undersökning har för en byggentreprenad är att lösa det

statliga servitut som en fornlämning utgör. Och det görs i likhet med särskild utredning som en tjänst åt exploatören för vilken denne betalar.

Särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning tolkat som "annan tjänst" i avdelning B enligt lagen om offentlig upphandling innebär att arkeologiska uppdrag kommer att bli föremål för tjänsteupphandling under samma förutsättningar och efter samma regler. Denna enhetlighet är till stor fördel för ett arkeologiskt anbudssystem. De fortsatta resonemangen utgår från att de arkeologiska uppdragsformerna är att betrakta som "annan tjänst".

Under förutsättning av att exploatören är en offentlig enhet samt att kostnaden för det arkeologiska uppdraget överstiger tröskelvärdet 200 000 ecu motsvarande ca 1,5 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt kommer bestämmelserna i upphandlingslagens 5 kap. 1–10 §§ och 27 § att bli tillämpliga. Förstnämnda paragrafer är gemensamma bestämmelser för tjänsteupphandling medan den sistnämnda är speciell för avdelning B.

De regler i 5 kap. som inte blir tillämpliga för upphandling av arkeologiska uppdrag över tröskelvärdet gäller annonsering (11–13 §§), val av upphandlingsförfarande (14–19 §§), tidsfrister (20–24 §§) samt bestämmelser om vissa alternativa utföranden (25–26 §§).

Den ovan nämnda speciella regeln i 5 kap. 27 § innebär att 1 kap. 7–11 §§ och 17–25 §§ i upphandlingslagen inte gäller för upphandling av tjänster som avses i avdelning B i bilagan. Dessa regler avser allmänna bestämmelser om annonsering (1 kap. 7–11 §§), krav som får ställas på leverantören (1 kap. 17–18 §§), former för anbud och ansökningar om deltagande i anbudsgivning (1 kap. 19 §), mottagande och öppnande av anbud (20–21 §§), prövning av anbud (1 kap. 22–24 §§) samt särskilda skyldigheter för upphandlande enheter (1 kap. 25 §). Därtill föreskrivs i 5 kap. 27 § att den upphandlande enheten senast 48 dagar efter det att upphandlingen avslutats skall skicka ett meddelande därom till Europeiska gemenskapernas officiella publikationer och i meddelandet ange om den upphandlande enheten medger att meddelandet får publiceras.

Om exploatören är en offentlig enhet och om kostnaden för det arkeologiska uppdraget understiger tröskelvärdet 200.000 ecu blir endast vissa regler i lagen tillämpliga för upphandling. De regler det

då är fråga om gäller 1 kap. 4 § (den s.k. ändamålsparagrafen) samt 6 kap. 1–8 §§.

I 1 kap. 4 § stadgas att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare och anbud skall behandlas objektivt. Därtill kommer att vid upphandling skall särskilt beaktas att kraven på kvalitet och prestanda inte ställs högre än vad som behövs i varje särskilt fall.

I 6 kap. 1–8 §§ regleras formerna för överprövning och skadestånd. En leverantör som anser sig lidit eller kommer att lida skada av den upphandlande enhetens förfarande får i en framställning till länsrätten ansöka om att åtgärder vidtas. En sådan ansökan får dock inte prövas efter den tidpunkt då beslut om leverantör fattats (6 kap. 1 §). Länsrätten får besluta om att upphandlingen skall göras om eller att denna avslutas först sedan rättelse gjorts, om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 4 § eller någon annan bestämmelse i upphandlingslagen (6 kap. 2 §).

Talan om skadestånd skall väckas vid allmän domstol inom ett år från den dag då beslut om leverantör fattats. Väcks inte talan i tid är rätten till skadestånd förlorad (6 kap. 8 §). Det är alltså möjligt för en leverantör att av den upphandlande enheten få ersättning för uppkommen skada om enheten inte följt bestämmelserna i upphandlingslagen (6 kap. 6 §).

I propositionen om offentlig upphandling (prop. 1992/93:88, s 43) anför departementschefen att de rutiner som i dag tillämpas med stöd av förordning eller reglementen kommer i allt väsentligt att kunna tillämpas även i fortsättningen för den mindre upphandlingen.

Beträffande kretsen av upphandlande enheter under tröskelvärdena har arbetsgruppen bakom lagförslaget ansett att man bör bibehålla den mindre krets som i dag omfattas av upphandlingsreglerna. Departementschefen anser dock (prop. 1992/93:88, 44) att det vore rimligt att kretsen av upphandlande enheter i framtiden är densamma såväl över som under tröskelvärdena. Frågan behöver ytterligare utredas enligt departementschefen och något förslag i den delen omfattas därför inte av propositionen.

Vad som ovan sagts om tjänsteupphandling är de allmänna regler enligt upphandlingslagen vilka kommer att gälla för upphandling av särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning om denna lag görs tillämplig på det arkeologiska området.

Oavsett vem som skall ansvara för upphandlingen av arkeologiska uppdrag kan av kostnadsmässiga skäl den bedömningen göras att särskilda utredningar och arkeologiska förundersökningar sällan kommer att bli föremål för upphandling över tröskelvärdet. Däremot torde det bli vanligare att upphandla särskilda undersökningar efter reglerna som gäller över tröskelvärdet, eftersom kostnaderna för sådana undersökningar relativt ofta kan överstiga 200 000 ecu.

Oberoende av om en offentlig upphandling av ett arkeologiskt uppdrag görs över eller under tröskelvärdet kommer genom definitionen av de arkeologiska uppdragsformerna som "annan tjänst" i avdelning B endast ett minimum av upphandlingslagens regler att vara tillämpliga. I praktiken är det i båda fallen bara 1 kap. 4 § som är av större betydelse för själva upphandlingen. Därutöver torde de rutiner som idag tillämpas med stöd av upphandlingsförordning att kunna användas även i fortsättningen. Det innebär att en offentlig enhet när den upphandlar arkeologiska uppdrag får stor frihet att under beaktande av ovannämnda lagbestämmelse välja den upphandlingsform som kan anses mest lämplig med hänsyn till omständigheterna. Uppskattningsvis svarar exploitörerna med offentlig huvudman för omkring 75% av de totala undersökningskostnaderna. Vid upphandling som en enskild enhet gör kommer upphandlingslagen inte att gälla.

6.3.3 Upphandling av arkeologiska uppdrag

Vem skall göra upphandlingen?

Det finns i huvudsak två alternativ för upphandling av arkeologiska uppdrag. Det ena innebär att Länsstyrelsen gör upphandlingen och det andra att exploitören sköter upphandlingen.

Allmän praxis är att inköparen och den som betalar för varan, arbetet eller tjänsten också är den som gör upphandlingen. Det innebär att exploitören principiellt sett borde sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag oavsett denne är en offentlig enhet eller ett enskilt företag. I förstnämnda fall påverkas inte det som ovan nämnts om reglerna för upphandlingen. I sistnämnda fall kommer lagen om offentlig upphandling inte att gälla.

Denna ordning har flera fördelar. Länsstyrelsens respektive exploatörens roller kan hållas isär, ansvarsfördelningen dem emellan blir klar och systemet följer allmän praxis. Länsstyrelsen hanterar den lagreglerade delen av ärendet och exploatören den affärstekniska. Exploatören upphandlar på det sätt som gäller beroende på om denne är en offentlig enhet eller ett enskilt företag. Åtminstone vid ett första påseende innebär ordningen en relativ arbetsbesparing för länsstyrelsen som i detta skede av anskaffningsprocessen inte behöver ta befattning med själva upphandlingen.

Beroende på om exploatören är en offentlig enhet eller ett enskilt företag skulle upphandlingarna komma att göras efter olika principer och på olika sätt. På den offentliga sidan finns en garanti för en affärsmässig, konkurrensutsatt och icke-diskriminerande upphandling med möjligheter till sekretess under anbudstiden. En sådan garanti saknas på den privata sidan. Risken finns att kvalitativa aspekter på uppdragen kommer att närmast systematiskt tillmätas olika stor betydelse vilket lätt kan gå ut över dokumentationen, resultatet och dess användbarhet. Därtill kommer att många uppdrag förädlas av privatpersoners och småföretags markarbeten för vilka en seriös upphandling troligtvis blir en lika ovälkommen som betungande uppgift.

Vidare kan det rimligen inte begäras att den offentliga eller enskilde exploatören skall ha tillräcklig kompetens att utforma kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget på ett sådant sätt att största möjliga hänsyn tas till kulturmiljövårdande och vetenskapliga aspekter. Härav följer att exploatören inte heller kan förväntas ha kompetens nog att avgöra vilken offert som är mest förmånlig när priset skall vägas mot kvaliteten.

Tänkbart vore att Länsstyrelsen i förra fallet åt exploatören formulerar de förutsättningar och särskilda krav som skall gälla för uppdraget, och att Länsstyrelsen i senare fallet hjälper exploatören att välja bland offerterna. Men det kan inte säkerställas att Länsstyrelsen får se alla de anbud som inkommit till exploatören, vilket innebär att Länsstyrelsens möjlighet att föra en dialog med arkeologiföretagen om uppdragen skulle kunna gå förlorad.

I vissa fall praktiserar Länsstyrelsen ett förfarande som påminner om upphandling. Det sker genom samråd i situationer där flera arkeologiföretag deltar i undersökningsverksamheten. Så är fallet i t.ex. Malmöhus län, Hallands län, Göteborgs och Bohus län och Stockholms län. Att inte öppen konkurrens råder mellan arkeologi-

företagen beror på att länsstyrelserna fördelar uppdragen inom gruppen på basis av överenskommelser och med hänsyn till kompetens, resurser, specialisering m.m. Steget över till en verklig upphandling behöver i sådana fall inte vara stort. Därutöver tillämpas redan anbudsförfarande av vissa länsstyrelser i Mellansverige och då i samband med särskild utredning.

Det finns således mycket som talar för att upphandlingen av arkeologiska uppdrag bör skötas av Länsstyrelsen. Förhållandena inom kulturmiljövården och verksamheten med exploateringsundersökningar är mycket speciella i jämförelse med vad som normalt är fallet inom andra områden där upphandling av arbeten och tjänster hör till dagordningen. Kulturminneslagen ger Länsstyrelsen ansvaret för den regionala kulturmiljövården. Detta ansvar innefattar alla beslut som rör vård av och ingrepp i fasta fornlämningar. Det är Länsstyrelsen som prövar och beslutar om särskild utredning och om olika slags undersökningar. Därvid har Länsstyrelsen att som villkor för tillstånd ställa upp skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen. Det innebär att det är Länsstyrelsen som har ansvaret för undersökningens omfattning och ambitionsnivå. I sitt beslut om tillstånd skall Länsstyrelsen såvitt möjligt ange den kostnad som åtgärderna beräknas medföra. Länsstyrelsen skall också i sitt beslut ange vem som skall utföra en särskild utredning eller undersökning och bör försäkra sig om att denne har tillräcklig kompetens att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt.

Det är viktigt att Länsstyrelsen i sin beslutsprocess har initiativet och handlingsfrihet. En garanti för detta ges om Länsstyrelsen utför upphandlingen som en tjänst åt exploatören oberoende av om denne är en offentlig enhet eller enskild. Alla arkeologiska uppdrag kan då upphandlas på basis av väl bearbetade och noggrant specificerade förfrågningsunderlag, vilket säkerställer att inkomna anbud blir jämförbara. Det senare är ett krav som av rättviseskäl måste vara uppfyllt vid anbudsprövningen. Av stor betydelse är också att Länsstyrelsen får se alla anbud och om så bedöms vara lämpligt kan förhandla med anbudsgivande arkeologiföretag innan beslut fattats om att anta ett visst anbud. Möjligheten att nå ett lågt pris till rätt kvalitet ligger i anbudsförfarandets teknik och taktik.

Det bör vara klart att Länsstyrelsen med avseende på kulturmiljövårdande och vetenskapliga aspekter är bäst lämpad att sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag. En annan fråga är om en sådan

ordning är möjlig att införa. Förfarandet innebär ju att en affärsteknisk del av exploatörens verksamhet läggs på en myndighet. Därmed skulle exploatören gå miste om ett instrument till att hålla nere sina kostnader. Men det kan då noteras att detta är ett instrument som exploatören aldrig haft för sina arkeologiska uppdrag. Tvärtom har exploatören hittills fått betala ett pris fastställt utan någon konkurrens vilket i praktiken oftast föreslagits av en fältarkeologisk institution efter bedömning av undersökningens nödvändiga ambitionsnivå. När Länsstyrelsen istället för exploatören sköter upphandlingen behöver detta därför inte uppfattas som något negativt. Även för Länsstyrelsen måste det vara angeläget att hålla nere exploateringsundersökningarnas kostnader. Att detta sedan sker till säkrandet av rätt kvalitet kan exploatören knappast ha någonting emot.

Alternativet att Länsstyrelsen gör upphandlingen som en tjänst åt exploatören innebär inte att det är Länsstyrelsen som skall ha det formella ansvaret för upphandlingen. Eftersom det är exploatören som bekostar uppdraget och ingår avtal med arkeologiföretaget bör det också vara exploatören som beslutar om att anta ett visst anbud och som därmed är formellt ansvarig för upphandlingen. Denna uppfattning är i överensstämmelse med upphandlingslagen efter vilken (1 kap. 5 §) upphandlingskontrakt är ett skriftligt avtal som en upphandlande enhet ingår avseende upphandling enligt lagen. Ordningen har en stor fördel. Om Länsstyrelsen gör upphandlingen som en tjänst åt exploatören, och exploatören sedan får välja mellan anbuden och därvid fatta beslut om att anta ett visst anbud, skapas ett anbudssystem vari alla berörda parter har möjlighet att med sina respektive intressen påverka resultatet av upphandlingen genom den korsvisa dialog som systemet inbjuder till.

När Länsstyrelsen granskat de inkomna anbuden och överlämnar dessa till exploatören bör detta ske med ett yttrande om anbudens innehåll. Yttrandet bör avse den bedömning som Länsstyrelsen gör av hur anbudet förhåller sig till de preciseringar om uppdraget som angetts i förfrågningsunderlaget samt annan information som kan vara av betydelse för exploatörens prövning och beslut. Visserligen har länsstyrelsen i denna ordning ett relativt stort inflytande över exploatörens beslut, men exploatören har å sin sida möjlighet att begära att länsstyrelsen skall förhandla med anbudsgivarna om den upphandlingsformen valts.

Med hänsyn till de regler och speciella förhållanden som finns inom kulturmiljövården och undersökningsverksamheten samt med hänsyn till kravet på konkurrens, affärsmässighet och objektivitet föreslår HUR-utredningen att Länsstyrelsens delaktighet i exploatörens upphandling av arkeologiska uppdrag regleras i lag. Länsstyrelsen skall därvid sköta upphandlingen som en tjänst åt exploatören oberoende av om denne är en offentlig enhet eller enskild. Efter det länsstyrelsen granskat inkomna anbud överlämnas dessa till exploatören med ett yttrande. Exploatören är formellt ansvarig för upphandlingen och skall vara den som efter att ha valt bland anbudena fattar beslut om att anta ett visst anbud och ingår avtal med arkeologiföretaget. Bestämmelserna om upphandling av arkeologiska exploateringsuppdrag bör införas i 2 kap. kulturminneslagen.

Ekonomiska och rättsliga konsekvenser

Förslaget att Länsstyrelsen sköter själva upphandlingen får vissa ekonomiska konsekvenser. Upphandling innebär nämligen i sig ett relativt omfattande arbete med åtföljande kostnader. Länsstyrelsens del i upphandlingsprocessen innebär att Länsstyrelsen skall

- utforma förfrågningsunderlag för uppdraget,
- infordra anbud,
- motta och öppna anbud med beaktande av objektivitet och sekretess,
- kontrollera anbudsgivare i vissa ekonomiska avseenden,
- granska alla anbud som lämnats och därvid
- eventuellt förhandla med anbudsgivare
- dokumentera anbudsprövningen,
- överlämna anbuderna med yttrande till exploatören för beslut och
- godkänna det av exploatören valda anbudet.

Detta merarbete skall läggas till Länsstyrelsens löpande arbete med kulturmiljövårdsärenden. Många länsstyrelser är redan idag hårt arbetsbelastade. Under år 1991 hade 15 länsstyrelser mer än 20 beslut enlig 2 kap. 11–13 §§ KML, och 10 länsstyrelser hade mer än 50 beslut av motsvarande slag. Merarbetet för upphandlingen kommer helt klart att leda till ökade kostnader för Länsstyrelsens ärendehand-

läggning. Länsstyrelsen bör därför kunna kompensera sig för kostnadsökningen genom att ta ut en avgift för tjänsten med stöd av 3 § avgiftsförordningen (1992:191). Härtill fordras att avgiftsuttaget följer av en lag eller en förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Länsstyrelsen bör givetvis också få tillgodogöra sig inkomna avgiftsmedel vilket fordrar ett särskilt beslut av regeringen. Att exploatören är den som i slutändan får betala för upphandlingen går inte att komma ifrån. Så skulle också bli fallet om exploatören gjorde hela upphandlingen själv.

Förslaget att Länsstyrelsens utför upphandlingen som en avgiftsbelagd tjänst åt exploatören innebär att Länsstyrelsen träder in i exploatörens ställe och agerar efter de regler som gäller för honom. Länsstyrelsens agerande blir därför beroende av om exploatören är en offentlig eller enskild enhet. Om exploatören är en offentlig enhet är Länsstyrelsen skyldig att följa upphandlingslagens bestämmelser, men skulle exploatören vara enskild bortfaller denna skyldighet. Länsstyrelsen är då i stort sett fri att göra upphandlingen så som man i samråd med exploatören finner är lämpligt. Exploatörerna torde dock i allmänhet vara intresserade av att betala ett lågt pris för uppdragen och av den anledningen förorda att Länsstyrelsen gör upphandlingen genom anbudskonkurrens. Kravet på affärsmässighet och objektivitet i upphandlingen bör då inte ställas lägre än i det fall exploatören är en offentlig enhet.

Exploatörens formella ansvar för upphandlingen medför att det är exploatören som skall lämna meddelande om sitt beslut i upphandlingsärendet till anbudsgivarna. Om exploatören är en offentlig enhet och upphandlingen gjorts över tröskelvärdet för tjänst enligt upphandlingslagen skall exploatören enligt 5 kap. 27 § samma lag senast 48 dagar efter det att upphandlingen avslutats skicka ett meddelande därom till Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. I meddelandet skall anges om den upphandlande enheten (exploatören) godkänner att meddelandet publiceras.

Det att exploatören är formellt ansvarig för upphandlingen får vissa rättsliga konsekvenser. Enligt upphandlingslagen kan en leverantör (anbudsgivare) ansöka om överprövning av en upphandling hos länsrätten eller väcka talan om skadestånd av ett upphandlingsbeslut hos allmän domstol. Rätten gäller på det arkeologiska området om exploatören är en offentlig enhet, men skulle exploatören vara enskild saknar anbudsgivaren denna rätt. Att Länsstyrelsen sköter upphand-

lingen som en tjänst åt exploatören har ingenting med saken att göra. Vad som är bestämmande är exploatörens formella ansvar för upphandlingen i kombination med hans ställning som offentlig eller enskild enhet. Länsstyrelsen har givetvis i båda fallen ett ansvar inför exploatören att så långt kulturmiljövårdande och vetenskapliga hänsynstaganden medger utföra tjänsten på ett sätt som tillfredsställer honom.

Exploatörens rättsskydd regleras i kulturminneslagen. Länsstyrelsens beslut enligt KML om vem som skall utföra en särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning får överklagas hos regeringen (2 kap. 24 §), och den som är missnöjd med Länsstyrelsens beslut om kostnad för förundersökning eller särskild undersökning får väcka talan mot staten vid fastighetsdomstolen (2 kap. 25 §). I det fall Länsstyrelsen beslutat om att inte ge tillstånd på grund av att exploatörens antagna anbud är oförenligt med de krav som Länsstyrelsen ställt har således exploatören möjlighet att överklaga Länsstyrelsens beslut hos regeringen. Detta gäller för såväl den enskilde exploatören som för den offentlige. Skälen för ett sådant överklagande bör vila på annan grund än kostnaden, eftersom exploatören om han är missnöjd med Länsstyrelsens beslut om kostnad skall vända sig till fastighetsdomstolen.

Förfrågningsunderlag och föreskrifter

I en ordning där Länsstyrelsen sköter upphandlingen som en tjänst åt exploatören är det Länsstyrelsens uppgift att utforma förfrågningsunderlaget till det arkeologiska uppdraget. Här anges de uppgifter, särskilda krav och bestämmelser som skall gälla för de åtgärder vilka Länsstyrelsen sedan har att pröva och fatta beslut om enligt kulturminneslagen. Förfrågningsunderlag från Länsstyrelsen bör i normalfallet alltid förekomma oberoende av om upphandlingen är offentlig eller enskild och oavsett en enskild exploatör önskar anbuds-konkurrens eller ej.

Länsstyrelsen ansvarar för att beslutade åtgärder utförs på ett sätt som tillfredsställer såväl kulturmiljövårdens, den vetenskapliga forskningens, exploatörens och allmänhetens behov. Genom att länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget preciserar vad som skall gälla för det arkeologiska uppdraget skapas en grund för kvalitet i arbetets utförande. Att tillräcklig hänsyn tas till Länsstyrelsens fordringar bör

vara ett villkor för Länsstyrelsens beslut om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning. Detta gäller även i det fall en enskild exploatör förordat att upphandlingen skall göras utan anbudskonkurrens.

De preciseringar som Länsstyrelsen gör skall bl.a. gälla uppdragets omfattning och ambitionsnivå. Därvid bör sådana formuleringar användas som tvingar anbudsgivande arkeologiföretag att i en plan beskriva och motivera hur man ämnar genomföra uppdraget. Det skall alltså inte vara möjligt för arkeologiföretaget att blott och bart kunna hänvisa till en kostnadsberäkning. När det anbud som exploatören beslutat om överlämnas till Länsstyrelsen skall innehållet i anbudet stämma överens med Länsstyrelsens preciseringar. Det är därför viktigt att alla de uppgifter som är av betydelse för Länsstyrelsens prövning och beslut enligt kulturminneslagen kommer med i förfrågningsunderlaget.

När Länsstyrelsen granskat alla inkomna anbud bör Länsstyrelsen lämna ett yttrande över anbudens innehåll till exploatören i samband med att anbudet överlämnas till denne. Länsstyrelsen har då möjlighet att göra exploatören uppmärksam på om det bland anbudet finns något vars innehåll är oförenligt med de preciseringar och föreskrifter som angetts i förfrågningsunderlaget. Även om upphandlingen genomförs som förhandlingsupphandling är det inte säkert att alla anbud i slutändan faller inom ramen för Länsstyrelsens tillkännagivna krav. Exploatören bör givetvis välja bland de anbud som motsvarar dessa krav och kan därvid samråda med Länsstyrelsen. Skulle exploatören välja ett anbud som Länsstyrelsen inte kan godta bör länsstyrelsen besluta om att inte lämna tillstånd till borttagande av fornlämningen. Överklagar exploatören går ärendet till regeringen för prövning.

Som nämnts ovan kan speciella omständigheter komma att gälla i den upphandling som enskilda exploatörer ansvarar för. Såvida en enskild exploatör inte är bunden av några särskilda upphandlingsregler väljer denne om Länsstyrelsen skall göra upphandlingen genom anbudsförfarande eller genom att direkt utse ett visst arkeologiföretag som uppdragstagare. Även i senare fallet skall arkeologiföretaget utarbeta en plan för uppdraget på basis av ett förfrågningsunderlag från Länsstyrelsen. Förfrågningsunderlaget omfattar nämligen förutom en kravspecifikation vissa föreskrifter som arkeologiföretaget måste ta

del av. Planen skall överlämnas till Länsstyrelsen med uppgift om att exploatören antagit planen.

Till förfrågningsunderlaget bör Länsstyrelsen således bifoga ett antal föreskrifter som reglerar vissa kompetens-, ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden vid arkeologisk undersökning av fast fornlämning. Vad dessa föreskrifter, som bör baseras på Riksantikvarieämbetets allmänna råd, gäller behandlas närmare nedan och i kap. 6.4, 6.5 och 6.6. Att det anbudsgivande arkeologiföretaget förbinder sig att följa föreskrifterna bör vara en förutsättning för Länsstyrelsens beslut och tillståndsgivning.

Länsstyrelsen samråder idag med Riksantikvarieämbetet om borttagande av fast fornlämning. HUR-utredningen vill erinra om att detta blir än mer viktigt vid ett anbudsförfarande.

Tillämpning av upphandling

Målet för tillämpningen av anbud och upphandling är att med etablering av konkurrens nå ett lågt pris till rätt kvalitet och därigenom på sikt hålla ned arkeologikostnaderna i samhället. Anbudsförfarande bör därför användas i alla de situationer där det är möjligt. Att exploatören ansvarar för upphandlingen torde kunna medverka till att arbetsföretaget planeras i god tid.

Erfarenheten visar dock att det uppstår situationer i vilka ett anbudsförfarande kan vara olämpligt. Exempel på detta är när en undersökning av olika anledningar måste genomföras med kort varsel. Risken finns att Länsstyrelsen då inte hinner gå ut med anbud om fornlämningen inte skall bli förstörd. Situationer av detta slag är att betrakta som nödlägen.

Ett annat exempel kan vara när uppdragen är av mycket begränsad omfattning. Så är ofta fallet med förundersökningar i form av antikvarisk kontroll och undersökningar som föranleds av privatpersoners markarbete. Innebär markutnyttjandet mindre förändringar i nyttjandet av en byggnad, en anläggning eller ett markområde kan företagaren få bidrag av staten enligt förordningen (1988:1189) om bidrag till kostnader för undersökning m.m. av fast fornlämning. I dessa fall kan ett anbudsförfarande innebära ett oproportionerligt stort arbete i förhållande till uppdragets storlek.

I situationer som är jämförbara med de ovan bör Länsstyrelsen samråda med exploatören om hur upphandlingen skall gå till. Är

exploatören en offentlig enhet gäller upphandlingslagens regler. Med beaktande av 1 kap. 4 § upphandlingslagen bör upphandlingen då kunna utföras på det sätt som kan anses vara mest lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Genom definitionen av de arkeologiska uppdragsformerna som "annan tjänst" i tjänsteupphandlingens avdelning B har det för upphandlingen i praktiken ingen större betydelse om uppdragets kostnadsvärde överstiger eller understiger tröskelvärdet. De rutiner som hittills tillämpats med stöd av upphandlingsförordningen bör kunna användas även i fortsättningen.

Ett annat sätt att hantera små uppdrag och som en och samma exploatör regelbundet ger upphov till är att för viss tid lägga ut dem på koncession till ett arkeologiföretag genom anbudsförfarande. Exempel på detta kan vara kommunala arbetsföretag som fordrar arkeologisk schaktkontroll eller en mindre undersökning. Upphandling av koncession förutsätter dock att de uppdrag som koncessionen skall omfatta kan definieras till art och begränsas till omfattning. Skulle ett sådant uppdrag under arbetets gång visa sig kräva betydligt större insatser än vad som på förhand bestämts bör arbetet avbrytas och uppdraget göras till föremål för särskilt anbudsförfarande. En annan förutsättning vid anbudskonkurrens är att Länsstyrelsens förfrågningsunderlag inte utformas så att bara ett visst arkeologiföretag kan komma i fråga för koncessionen.

Länsstyrelsen bestämmer i samråd med exploatören om vissa uppdrag som denne ger upphov till bör läggas ut på koncession genom anbudsförfarande. Givetvis måste Länsstyrelsen även vid koncession handlägga och besluta enligt kulturminneslagen om varje uppdrag för sig.

Av särskild betydelse för tillämpningen av anbud och upphandling är frågan om det arkeologiska uppdraget som ett avslutat helt. Det är nämligen inte ovanligt att Länsstyrelsens tillståndsgivning i ett fornminnesärende delas upp på flera beslut. Vid exploatering av stora markområden kan Länsstyrelsen först ha beslutat om särskild utredning, sedan om förundersökning och därefter om särskild undersökning. I vissa fall kan såväl utredning som undersökning inom ett fornlämningsområde eller inom ramen för ett projekt delas upp i etapper, varvid beslut om varje etapp görs för sig. Det kan vid sådana sammanhängande fornminnesärenden uppstå tveksamheter kring huruvida den som efter anbud först anförtrots ett uppdrag skall ha möjlighet att fortsätta med nästa etapp utan särskilt anbudsförfarande

eller om anbud skall infordras på nytt. Det bör i sammanhanget noteras att det är Länsstyrelsen som genom att ansvara för beslut enligt kulturminneslagen också är den som i praktiken bestämmer uppdragens ambitionsnivå, art, omfattning och därmed antal inom ramen för ett exploateringsprojekt.

Principen bör vara att särskild utredning hålls för sig å ena sidan och förundersökning alternativt särskild undersökning för sig å andra sidan. Däremellan skall en förnyad upphandling göras. Motiven för detta är dels att uppdragsformerna har olika syfte, tekniker och metoder, dels att både upphandlingslagen (1 kap. 4 §) och upphandlingsförfordningen (3 §) ställer krav på utnyttjande av konkurrensmöjligheter. Den som gjort utredningen behöver nödvändigtvis inte vara den som är mest lämpad att göra undersökningen. Har länsstyrelsen godkänt en färdigställd utredningsrapport bör denna kunna tillhandahållas och ligga till grund för offerter i ett nytt anbudsförfarande inför förundersökning eller särskild undersökning. Detta bör särskilt observeras för de fall där ett arkeologiföretag gör en särskild utredning på uppdrag av en exploatör utan att Länsstyrelsen därefter beslutat om åtgärden.

Vad gäller utredningar finns speciella problem. I vissa fall delas en särskild utredning upp på två eller flera etapper varvid de senare etapperna kan bestå av fosfatkartering och/eller schaktgrävning. Man talar i dessa fall om "utredningsgrävningar". Vanligtvis behandlas etapperna som flera uppdrag vilka exploatören betalar var för sig. Vid ett anbudsförfarande är denna ordning olämplig då det knappast är motiverat att efter den första etappen infordra anbud på nytt till följande etapper. Dessutom kan det inte alltid med lätthet urskiljas var gränsen går mellan en "utredningsgrävning" och en förundersökning vilket skapar ett oklart kostnadsansvar.

Varje uppdrag bör bilda ett avslutande helt med avseende på uppdragets övergripande mål. Det bör samtidigt utformas så att om det av Länsstyrelsen kan bedömas leda till fler uppdrag inom ramen för ett exploateringsprojekt, eller om det av projektet kan bildas flera självständiga uppdrag, dessa inte nödvändigtvis måste engagera en och samma uppdragstagare. Bedömningar av detta slag görs lämpligen med hänsyn till såväl kulturmiljövårdande och vetenskapliga intressen som exploatörens önskemål samt till kännedomen om arkeologiföretagen.

Därvid bör observeras att upphandlingslagen innehåller förbud mot att dela upp en upphandling i avsikt att komma under tröskelvärdet (ex. 5 kap. 8 §). Det är viktigt att Länsstyrelsen från början definierar uppdragens innehåll och omfattning och bestämmer vad som skall gälla för deras genomförande. Detta bör framgå av Länsstyrelsens förfrågningsunderlag.

Vem skall anförtros ett arkeologiskt uppdrag?

Enligt upphandlingsförordningens 10 § är en myndighet skyldig att pröva alla anbud som lämnats, även sådana som lämnats av anbudsgivare som inte särskilt tillfrågats. En motsvarande regel om icke-diskriminerande upphandling finns i upphandlingslagen (1 kap. 4 §). En offentlig enhet som gör en upphandling är således ålagd att behandla alla anbud och anbudsgivare på ett objektivet och likvärdigt sätt. Dock får en offentlig upphandlare ställa kvalitativa villkor avseende leverantören. Ett anbud får enligt upphandlingsförordningen (9 §) inte antas om anbudsgivaren inte är registrerad för betalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt eller arbetsgivaravgifter trots att han är skyldig till det.

Enligt upphandlingslagen (1 kap. 17 §) kan en leverantör förutom av nämnda skäl uteslutas från deltagande i upphandling om han är i konkurs, under likvidation, tvångsförvaltning eller ackord eller är föremål för ansökan om detta. En leverantör kan uteslutas också om han gjort sig skyldig till allvarliga fel i yrkesutövningen eller i väsentligt hänseende underlåtit att lämna sådana uppgifter som han varit skyldig att lämna till en upphandlande enhet. Den upphandlande enheten får begära ytterligare upplysningar om leverantörs tekniska förmåga och kapacitet och om hans finansiella ställning enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Även om 1 kap. 17 § upphandlingslagen inte blir tillämplig vid offentlig upphandling av arkeologiska uppdrag kan det för kulturmiljövårdens intressen vara viktigt att Länsstyrelsen vid behov kontrollerar arkeologiföretagens status i nämnda avseenden.

Därutöver skall Länsstyrelsen förvissa sig om uppdragstagarens yrkeskompetens och kunskaper. Länsstyrelsen kan inte gärna besluta om åtgärder enligt kulturminneslagen på basis av anbud från vem som helst. Kulturminnesförordningen (7 §) föreskriver därtill att länsstyrelsen innan den ger någon tillstånd enligt 2 kap. 7 eller 8 § KML

skall förvissa sig om denne har tillräcklig kunskap att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt. Med detta menas att den som anförtros ett arkeologiskt uppdrag skall motsvara rimliga krav på kompetens. Det kan förefalla lämpligt att kulturminnesförordningens 7 § förtydligades vad gäller fordringarna på den som skall utses som uppdragstagare. Detta skulle kunna göras genom att förordningen föreskriver om att uppdragstagaren måste vara auktoriserad arkeolog.

Auktorisation eller legitimering innebär att kompetensförklara och ge en fysisk eller juridisk person behörighet till viss yrkesutövning. Förfarandet tillämpas för en rad verksamheter, och för närvarande är det som regel en statlig myndighet som ansvarar för auktorisation och godkännande inom ett visst yrkesområde. Myndigheten har också ansvar för tillsyn över yrkesverksamheten. Så t.ex. auktoriserar och godkänner Kommerskollegium revisorer och revisionsbolag, tolkar och översättare, Länsstyrelsen registrerar fastighetsmäklare, Socialstyrelsen legitimerar personer med yrken inom hälso- och sjukvården och Finansinspektionen auktoriserar finansbolag. Advokatsamfundet som inte är en statlig myndighet men vars stadgar fastställs av regeringen bestämmer vem som får vara advokat. I förra fallen regleras auktorisationen och godkännandet av lagar, förordningar och föreskrifter. De formella krav som ställs på fysisk person för auktorisation gäller i första hand viss utbildning för och praktik inom yrkesområdet. Därtill kommer ofta att personen skall besitta även andra kvaliteter.

Överfört till verksamheten med arkeologiska undersökningar bör ett auktorisationsförfarande regleras i lag och innefatta särskilda krav på både utbildning och praktik samt omfatta såväl fysisk som juridisk person. Det är därvid nödvändigt att ta hänsyn till EES-avtalets bestämmelser.

Enligt EES-avtalet skall det inte finnas några inskränkningar för företag eller enskilda näringsidkare att fritt etablera sig inom EG/EFTA-området. Etableringsfriheten omfattar rätten att uppta och utöva självständig förvärvsverksamhet på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för det egna landets rättssubjekt. Avtalet stadgar dock att verksamhet som är förbunden med myndighetsutövning undantas från den fria etableringsrätten. Undantag görs vidare med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och hälsa.

EES-avtalet innebär vidare att de avtalsslutande parterna skall söka säkerställa ett ömsesidigt erkännande av utbildnings- och examens-

bevis och andra kompetensbevis för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillfälligt tillhandahålla tjänster. Bestämmelserna omfattar även verksamhet som utövas som anställd. Parterna skall också säkerställa samordning av bestämmelser i lagar och andra författningar i länderna, vilka gäller rätten att påbörja och utöva yrkesverksamhet.

Ett generellt direktiv omfattar alla högskoleutbildningar längre än tre år. Huvudsyftet är att examensbevis som i hemlandet ger tillträde till ett reglerat yrke också ger behörighet att utöva yrket i andra EG- och EFTA-länder. Om yrket inte är reglerat i hemlandet skall examen ändå godkännas som grund för att utöva ett reglerat yrke i ett annat EES-land under förutsättning av att personen i fråga varit verksam i yrket i minst två år under den senaste tioårsperioden. Om utbildningen i hemlandet är mer än ett år kortare än den som krävs i vistelselandet, kan detta land begära att personen genomgår handledd praktik på högst tre år eller ett lämplighetsprov för att få behörighet. De yrkesgrupper som i Sverige berörs av detta direktiv är bl.a. advokater, revisorer, logopeder, psykologer och psykoterapeuter för vilka regler om auktorisation finns.

För ett system med auktorisation av arkeologer i Sverige innebär EES-avtalet således att en person som är auktoriserad i hemlandet också skall godkännas för och ha rätt till yrkesutövning här. Det samma gäller för en person som inte är auktoriserad i hemlandet men som uppfyller de svenska auktorisationskraven.

Frågan om vem som skall auktorisera arkeologer samt öva tillsyn över de auktoriserades verksamhet bör lösas i relation till vad som gäller för auktorisation inom andra motsvarande yrkesområden. Det ligger nära till hands att Riksantikvarieämbetet är den som auktoriserar arkeologer. Anledningen till detta är dels att det inom andra yrkesområden vanligen är en statlig myndighet som auktoriserar, dels att exploateringsundersökningar är en lagreglerad verksamhet med koppling till kulturmiljövården som Riksantikvarieämbetet är central tillsynsmyndighet för. En förutsättning bör dock vara att Riksantikvarieämbetet har en opartisk ställning i undersökningsverksamheten.

Ett alternativ till att Riksantikvarieämbetet svarar för auktorisationen av arkeologer är att ett branschorgan istället gör detta. Ett arkeologiskt branschorgan måste emellertid byggas upp från grunden av de arkeologer och arkeologiska företag som vill delta i verksamheten med exploateringsundersökningar och särskilda utredningar. En

viss erfarenhet av att organisera arkeologer och bedriva föreningsverksamhet har redan Svenska arkeologiska samfundet som i så fall kanske kunde delta i arbetet att bilda ett branschorgan med bl.a. ansvar för auktorisationen av arkeologer. Verksamheten står lämpligen under tillsyn av staten och finansieras genom avgifter från auktoriserade medlemmar som är både fysiska och juridiska personer.

Ett system med auktorisation av arkeologer kan emellertid inte genomföras inom snar tid. Det krävs mycket arbete både här i landet och i internationella sammanhang för att få till stånd ett regelsystem som kan accepteras av alla.

Ett enklare sätt att hantera frågan om kompetenskrav för uppdragstagande arkeologer är att Länsstyrelsen själv får bedöma anbudsgivande arkeologers lämplighet för uppdraget. En bedömningsgrund är naturligtvis förhållandet mellan Länsstyrelsens preciseringar av uppdraget och innehållet i den plan för uppdragets genomförande som ingår i det av exploatören valda anbudet. Men exploatören och även de som önskar delta i uppdragsverksamheten bör innan en upphandling görs få veta på vilka allmänna premisser Länsstyrelsen anförtror någon att utföra åtgärder som fordrar beslut enligt kulturminneslagen.

Vad som behövs är således en minsta godtagbara standard. Eftersom Riksantikvarieämbetet har centralt tillsynsansvar för kulturmiljövården i landet bör myndigheten i samråd med de regionala organen och universiteten utforma allmänna råd för kompetenskrav inom verksamheten med arkeologiska undersökningar. I förfrågningsunderlaget från Länsstyrelsen kan både anbudsgivare och exploatören sedan informeras om att uppdragstagare bör uppfylla kompetenskraven som en förutsättning för Länsstyrelsens beslut om åtgärd enligt kulturminneslagen. På basis av Riksantikvarieämbetets allmänna råd och Länsstyrelsens egna erfarenheter bör Länsstyrelsen på förfrågan kunna meddela eller tillhandahålla en lista över vilka arkeologiföretag som motsvarar Länsstyrelsens krav på kompetens och duglighet.

Det är viktigt att kompetenskraven inte utformas så att de formellt hindrar etablering och yrkesutövning av enskilda arkeologiföretag. Att även enskilda arkeologiföretag ges möjlighet att delta i verksamheten med exploateringsundersökningar är en förutsättning för införandet av ett system med anbudskonkurrens i verksamheten. Härvid bör uppmärksammas de regler mot skadlig verkan av konkurrens-

begränsning som finns i den nu gällande konkurrenslagen (1982:729) samt i förslaget till den nya EG-anpassade konkurrenslagen (prop. 1992/93:56).

Ett deltagande av enskilda arkeologiföretag i exploateringsverksamheten ställer emellertid krav på att företagen kan fullgöra sina ekonomiska och andra skyldigheter under uppdragstiden. Det har inträffat i länder där anbudskonkurrens tillämpas att arkeologiföretag blivit försatta i konkurs under uppdragstiden vilket skapat avsevärda problem för både myndigheter och exploatörer. Det faller visserligen på Länsstyrelsen att vid behov kontrollera anbudsgivares ekonomiska förhållanden men risken för en konkurs kan ändå aldrig uteslutas. En konkurs under uppdragstiden får inte leda till att det påbörjade arbetet inte kan övertas och fortsättas av någon annan på grund av att satsade pengar är borta. Det måste i systemet finnas en garanti för att sådant inte inträffar. Det bör därför från Länsstyrelsens sida ställas krav på att om någon skall kunna anförtros ett arkeologiskt uppdrag efter beslut enligt kulturminneslagen måste denne kunna styrka innehavet av en företagarförsäkring som minst täcker uppdragets beräknade totala kostnadsvärde samt förlust av fornfynd genom olycka eller brott.

Det är naturligtvis av största betydelse att arkeologiföretagen i varje särskilt fall sköter sitt uppdrag efter Länsstyrelsens föreskrifter och sin egen plan för genomförandet. Härigenom skaffar man sig ett gott renommé och meriter för ytterligare uppdrag. Ett arkeologiföretag som bryter mot ingångna överenskommelser eller begår allvarliga fel i yrkesutövningen bör Länsstyrelsen inte anförtro fler uppdrag.

Rätt utformat och tillämpat torde systemet med förfrågningsunderlag, kompetenskrav, prövning av uppdragsplaner i anbud samt kontroller onödiggöra den ökade byråkrati som ett statligt handhavande av auktorisation medför. Om sedan de arkeologer som deltar i uppdragsverksamheten själva bildar ett branschorgan med regler för och kontroll av deltagandet i exploateringsundersökningar är detta något som kan vara positivt för verksamheten men som ligger utanför HUR-utredningens uppgift att behandla.

Kompetens, samråd och samverkan

En konsekvens av införandet av ett system med anbudskonkurrens i verksamheten med exploateringsundersökningar är att större krav kommer att ställas på Länsstyrelsens arkeologiska kompetens och resurser för ändamålet, samtidigt som Länsstyrelsen blir mer ensam än tidigare. Handläggaren av fornminnesärenden på kulturmiljöenheten torde behöva vara något av en länsarkeolog med kunskaper som sträcker sig längre än de som meddelas på grundutbildningsnivå. Länsstyrelsen kan nämligen inte längre i sina förberedelser inför beslut om arkeologiska uppdrag alltid luta sig mot läns museets eller UV:s kompetens och stöd, eftersom dessa tillsammans med andra ofta kommer att återfinnas som konkurrenter bland anbudsgivarna. I det fall läns museet inte deltar i anbudsgivning till ett arkeologiskt uppdrag bör läns museet dock kunna biträda Länsstyrelsen inom ramen för statsbidraget.

Särskilt kritiskt för behovet av god arkeologisk kompetens blir arbetet med de preciseringar av uppdragets omfattning och ambitionsnivå som skall ingå i förfrågningsunderlaget samt arbetet att pröva anbudens innehåll. Eftersom skillnaden mellan t.ex. en undersökning av medeltidslager i en stadskärna och en undersökning av stenålderslager på en lantlig grusbacke kan vara nog så stor, torde det många gånger komma att fordras specialkompetens för Länsstyrelsens arbete.

Vissa länsstyrelser har sannolikt redan idag tillfredsställande arkeologisk kompetens, andra inte. En medveten satsning på att vartefter bygga upp kompetensen så att den motsvarar de krav som ställs är naturligtvis önskvärt för att få systemet att fungera väl. Enligt HUR-utredningens uppfattning bör därför Länsstyrelsen i sin personalrekrytering lägga ökat vikt vid arkeologisk kompetens efter de behov som finns i länet.

Ett sätt för Länsstyrelsen att stegvis trygga kompetensförsörjningen är att bilda referensgrupper bestående av personer med olika slags kompetens som är av betydelse för undersökningsverksamheten i länet. En referensgrupp kan vara till god hjälp i olika sammanhang. Exempel på sådana sammanhang är utformning av förfrågningsunderlag för särskilt komplicerade uppdrag, prövning av arkeologiföretagens planerade genomförande, vid Länsstyrelsens kontrollverksamhet och vid diskussioner för fastläggandet av övergripande policy-

frågor. I de fall där det är lämpligt bör en referensgrupp kunna vara gemensam för flera län.

Referensgrupper av nämnda slag med representation av universitetsarkeologer har prövats tidigare vid vissa länsstyrelser och behållningen har varit god. Kostnaden för en referensgrupp torde vara försumbar. Särskilt universiteten kan avseende vetenskapliga frågeställningar ha ett eget intresse av att delta i referensgrupper vid länsstyrelserna. Det är självklart att ingen deltagare i referensgruppen får vara anbudsgivande part i det uppdragsärendet som behandlas.

Vikten av att länsstyrelserna bildar referensgrupper skall också ses mot bakgrund av att Länsstyrelsen med biträde av Riksantikvarieämbetet kommer att överta mycket av den expertroll som UV hittills haft i handläggningen av fornminnesärenden i länet. I det nya systemet är det Länsstyrelsen som skall ha initiativet i verksamheten vilket ställer ökade krav på arkeologisk kompetens och erfarenhet. Enligt HUR-utredningens uppfattning bör därför inrättandet av referensgrupper kunna vara ett effektivt sätt för länsstyrelserna att både höja och bredda sin kompetens samtidigt som man skaffar sig ett betydelsefullt stöd i arbetet.

Under senare år har länsamverkan mellan länsstyrelser blivit vanligare. Detta kan också vara ett sätt för länsstyrelserna att komplettera och förstärka varandra och nå synergieffekter i handläggningen av fornminnesärenden. Det senare gäller inte minst vid ärenden som skär igenom flera län, t.ex. vid utbyggnader av infrastrukturen.

Den gemensamma resurs som länsstyrelserna har för samråd, tillsyn, uppföljning, utveckling och kunskapsåterföring är Riksantikvarieämbetet. I ett system med anbudskonkurrens kommer Riksantikvarieämbetets betydelse för länsstyrelsernas arbete att öka och nya krav och önskemål kommer att riktas mot myndigheten. Inom Riksantikvarieämbetets fornminnesavdelning, kulturmiljöavdelning, Historiska museets museiavdelning och Institutionen för konservering finns idag en hög och bred kompetens som sträcker sig över hela det arkeologiska fältet. Att dessa resurser tas till vara och utnyttjas effektivt i ett samspel mellan regionala och centrala funktioner i verksamheten med exploateringsundersökningar blir naturligtvis av största vikt. Det förutsätter emellertid att Riksantikvarieämbetet har en lika klar och opartisk ställning i systemet som Länsstyrelsen.

Det finns således goda möjligheter till att utforma systemet med anbudskonkurrens så att interaktion om vetenskapliga mål skapas

mellan Länsstyrelsen och arkeologiföretagen via Riksantikvarieämbetet och andra.

Ett kostnadsansvar

I Länsstyrelsens beslut om tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen skall Länsstyrelsen enligt 2 kap. 13 § såvitt möjligt ange den kostnad som åtgärderna beräknas medföra. Det är i detta sammanhang fråga om kostnaden för särskild undersökning vilken exploatören skall betala om inte någon av undantagsreglerna i 2 kap. 14 § är tillämpliga. En av dessa undantagsregler (14 § 2 p.) innebär att företagaren befrias från den del av kostnaden som väsentligt överstiger vad Länsstyrelsen angett i sitt tillståndsbeslut.

I arkeologiföretagets anbud ingår, förutom en plan som beskriver och motiverar hur uppdraget skall genomföras, en beräkning av kostnaden för åtgärderna. När Länsstyrelsen prövar anbudets plan inför sitt tillståndsbeslut är det viktigt att planens innehåll stämmer överens med de preciseringar som Länsstyrelsen gjort i sitt förfrågningsunderlag. Om så är fallet skall priset också svara mot vad länsstyrelsen anser vara rimligt, och den beräknade kostnaden skrivs in i länsstyrelsens tillståndsbeslut.

Skulle däremot arkeologiföretaget ha beräknat kostnaden alltför lågt kan problem uppstå: Antingen tvingas Länsstyrelsen till en kostnadshöjande åtgärd, eller överskrider arkeologiföretaget sin och därmed Länsstyrelsens angivna kostnadsberäkning, eller sänker arkeologiföretaget sin ambition under den överenskomna nivån för att klara kostnaden. I första fallet drabbas exploatören, i andra fallet kan staten drabbas och i tredje fallet drabbas alla. Ingen är intresserad av att arkeologiföretagen i konkurrenssyfte eller av oskicklighet anger ett så lågt pris i anbudet att man sedan inte kan motsvara sina utfästelser. Arkeologiföretagen har här ett ansvar gentemot alla. Ett arkeologiföretag som missbrukar ansvaret bör inte anförtros fler uppdrag.

Skrivningen i kulturminneslagen om Länsstyrelsens skyldighet att ange en kostnadsberäkning är mjuk och tillåter en mindre marginal. Detta är nödvändigt eftersom det inte alltid är möjligt att på förhand ange den exakta kostnaden för det arbete som skall utföras. Erfarenheten visar att det vid undersökningar kan inträffa oförutsedda

händelser som inte behöver bero på bristande kompetens eller dålig planering, och som måste tas om hand för ett gott resultat. Sådana kostnadsfördyringar får inte vara annat än undantagsfall i verksamheten och måste, om de hotar inträffa, i god tid meddelas länsstyrelsen och exploatören.

Principen bör således vara att staten blir kostnadsansvarig bara om något oförutsett och drastiskt inträffar som föranleder ett väsentligt överskridande av kostnadsberäkningen. Vid oskicklighet från arkeologiföretagets sida skall detta självt betala merkostnaden.

Det är grundläggande för systemet att Länsstyrelsen, exploatören och arkeologiföretaget är överens om vad som skall göras och till vilket pris. Målet att genom konkurrens nå ett lågt pris till rätt kvalitet förutsätter att arkeologiföretagen tävlar med sin kompetens samt skicklighet att kunna utföra uppdrag på ett rationellt och förtroendegivande sätt.

6.3.4 Förslag

Belysningen av kulturminneslagens tillämpning och de överväganden som HUR-utredningen gjort i fråga om riktlinjer för anbud och upphandling i verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar leder fram till följande förslag från utredningen.

Ett system med anbudsförfarande införs. Systemet bygger på att kulturminneslagens instrument särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning definieras som "annan tjänst" i tjänsteupphandlingens avdelning B enligt den föreslagna lagen om offentlig upphandling. För enskilda enheters upphandling gäller inte denna lag.

I systemet utför Länsstyrelsen upphandlingen av arkeologiska uppdrag som en tjänst åt exploatören oavsett denne är en offentlig enhet eller enskild. Exploatören har det formella ansvaret för upphandlingen.

Länsstyrelsen utformar ett förfrågningsunderlag för uppdraget vilket tillställs exploatören och kretsen av arkeologiska aktörer. I förfrågningsunderlaget preciseras uppdragets art, omfattning och ambitionsnivå. Till förfrågningsunderlaget bifogas föreskrifter om kompetens och företagarförsäkring för arkeologiska uppdragstagare samt andra ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden skall gälla vid

arkeologisk undersökning av fast fornlämning. En förutsättning för Länsstyrelsens beslut och tillståndsgivning bör vara att exploatören och den av honom anlitate uppdragstagaren förbinder sig att följa länsstyrelsens anvisningar.

Länsstyrelsen gör upphandlingen av det arkeologiska uppdraget efter de regler som gäller för exploatören. Det är viktigt att upphandlingen sker genom anbudsförfarande så snart detta är möjligt och lämpligt.

För tjänsten att göra upphandlingen åt exploatören bör länsstyrelsen kunna ta ut en avgift med stöd av 3 § avgiftsförordningen (1992:191). Härtill fordras att avgiftsuttaget följer av en lag eller en förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Länsstyrelsen bör också få tillgodogöra sig inkomna avgiftsmedel vilket fordrar ett särskilt beslut av regeringen.

I sitt anbud utformar arkeologiföretaget en plan som efter länsstyrelsens preciseringar beskriver och motiverar hur man tänkt sig genomföra uppdraget. I anbudet ingår en kostnadsberäkning för åtgärderna.

Länsstyrelsen granskar inkomna anbud och gör ett yttrande till exploatören om anbudens innehåll. Länsstyrelsen gör den kontroll av anbudsgivarna som man finner nödvändig.

Exploatören prövar och väljer bland anbudena samt beslutar om att anta ett visst anbud. Exploatören lämnar ett meddelande om beslutet till anbudsgivarna. Om exploatören är en offentlig enhet och upphandlingen gjorts över tröskelvärdet för tjänst enligt upphandlingslagen skall exploatören skicka ett meddelande om att upphandlingen avslutats till Europeiska gemenskapernas officiella publikationer enligt 5 kap. 27 § upphandlingslagen.

Det anbud som exploatören antagit skall stämma överens med de preciseringar om uppdraget som Länsstyrelsen gjort i förfrågningsunderlaget, och den angivna kostnaden skall av Länsstyrelsen anses vara rimlig. När så är fallet och de allmänna krav som Länsstyrelsen ställer på arkeologiska uppdragstagare är uppfyllda kan Länsstyrelsen besluta om särskild utredning, arkeologisk förundersökning eller om särskild undersökning enligt kulturminneslagen. I beslutet anger länsstyrelsen vem som skall utföra uppdraget och när så är reglerat såvitt möjligt den kostnad som åtgärderna beräknas medföra. Exploatören och den som skall utföra uppdraget ingår avtalet.

Om Länsstyrelsen finner det av exploatören antagna anbudet oförenligt med de preciseringar, föreskrifter och anvisningar som lämnats i förfrågningsunderlaget skall Länsstyrelsen besluta om att inte lämna tillstånd. Överklagar exploatören Länsstyrelsens beslut går ärendet till regeringen för prövning.

Uppdragstagare som begår allvarliga fel i den arkeologiska yrkesutövningen eller som i väsentliga avseenden inte sköter sina uppdrag på det sätt som är överenskommet skall Länsstyrelsen inte anförtro ytterligare uppdrag.

I sin personalrekrytering bör Länsstyrelsen lägga ökad vikt vid arkeologisk kompetens efter de behov som finns i länet.

För samråd i handläggningen av fornminnesärenden bör länsstyrelsen i en utsträckning man själv bestämmer om bilda referensgrupper bestående av personer med olika slags kompetens som är av betydelse för undersökningsverksamheten i länet. Det är viktigt att ingen deltagare i referensgruppen är anbudsgivande part i de uppdragsärenden som vid varje tillfälle behandlas.

Riksantikvarieämbetet utarbetar i samråd med kulturmiljövårdens regionala organ och universiteten allmänna råd och anvisningar om kompetenskrav för arkeologiska uppdragstagare. Det är därvid viktigt att kraven inte utformas så att de formellt hindrar enskilda arkeologiföretag från möjligheten att delta i verksamheten med exploateringsundersökningar.

I det fall läns museet inte deltar i anbudsgivning till ett arkeologiskt uppdrag bör läns museet kunna biträda Länsstyrelsen inom ramen för statsbidraget.

I 2 kap. kulturminneslagen införs en regel om att Länsstyrelsen skall utföra upphandlingen av ett arkeologiskt uppdrag som en tjänst åt exploatören, oavsett denne är en offentlig enhet eller enskild, samt att Länsstyrelsen skall ta ut en avgift för upprättande av förfrågningsunderlag och granskning av anbud.

Kulturminneslagens 2 kap. kompletteras med en bestämmelse som innebär att Länsstyrelsen får meddela särskilda föreskrifter om kompetens-, ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden vid arkeologisk undersökning av fast fornlämning.

6.4 Upphovsrätt och offentlighet

När en fornlämning genom arkeologisk undersökning systematiskt sönderdelats och avlägsnats utgör dokumentationsmaterialet tillsammans med rapporten och fynden en kvarlevande kunskapskälla till förståelse av forntida levnadsförhållanden. Rapporten är som syntes av undersökningen en nyckel till denna kunskapskälla. Den utgör en grund för ytterligare forskning och vetenskaplig bearbetning samtidigt som den är ett första led i levandegörandet av kulturarvet och en form av redovisning till arbetsföretaget.

Det är av avgörande betydelse för tilltron till kulturmiljövården att kunskapskällan är öppen och tillgänglig för alla. Varje person måste ha möjlighet att i princip när som helst få kunna ta del av källan med allt vad den innehåller av tillvaratagna föremål, obearbetade objekt och prover, originaldokument, attester över analyser, beskrivningar av använda metoder, sammanställda tolkningar etc. Fornlämningarna tillhör alla, ansvaret för dem delas av alla och informationen om dem måste vara offentlig.

En garanti för att det arkeologiska källmaterialet skall vara tillgängligt för alla är att det förvaltas av offentliga organ. Vägen dit kantas emellertid av vissa lagreglerade rättsprinciper som i tillämpliga delar kan bidra till att hela källmaterialet från en undersökning inte kommer under offentlig förvaltning. Det är nämligen så att fynden från en fast fornlämning visserligen alltid tillfaller staten men det innebär inte att staten samtidigt också har automatisk rätt till dokumentationsmaterialet.

Generellt gäller att dokumentationsmaterialets bestånd av skrivna handlingar och bilder, med undantag för fotografier, är föremål för upphovsrätt. Denna rätt regleras i lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, medan rätten till fotografier regleras i lag (1960:730) om rätt till fotografisk bild. Förslag om nya regler i upphovsrättslagen bereds för närvarande inom regeringen.

I den uppdragsbaserade undersökningsverksamhet som kulturmiljövårdens organ bedriver utgör upphovsrätten och rätten till fotografisk bild inget problem ur tillgänglighetssynpunkt. Verksamheten bedrivs inte i kommersiellt syfte och det finns ingen anledning att utnyttja rättigheterna till dokumentationsmaterialet för ekonomisk vinning. Det finns också genom hela processen ett ansvarstagande med skyldigheter och kontrollfunktioner som regleras i statliga förord-

ningar och instruktioner samt lagbestämmelser om offentlighet. När undersökningen är slutförd och beslut om fyndfördelning föreligger tillförs fynden och dokumentationsmaterialet Riksantikvarieämbetet eller ett museum där materialet fritt får utnyttjas för forskning, studier och för museernas publika verksamhet.

I en undersökningsverksamhet med konkurrerande arkeologiföretag kan, men behöver inte, förhållandena vara annorlunda. Det är inte säkert att alla aktörer känner samma skyldighet att alltid ställa dokumentationsmaterialet till allmänhetens fria användning. Innehavet och hanteringen av originalhandlingar och originalbilder kan arkeologiföretaget själv vilja bestämma över men det begränsar samtidigt materialets tillgänglighet för omgivningen. Därtill kommer den informationsbegränsning som ligger i ett eventuellt behov av att i konkurrenssyfte skydda sådana uppfinningar som arkeologiföretaget gjort genom egen teknik- eller metodutveckling.

För att säkerställa dokumentationsmaterialet som en tillsammans med fynden öppen och för allmänheten fritt tillgänglig kunskapskälla är det enligt HUR-utredningen nödvändigt att Länsstyrelsen föreskriver om vad som skall gälla för dokumentationsmaterialet från särskild utredning, förundersökning och särskild undersökning.

Föreskriften bifogas lämpligen Länsstyrelsens förfrågningsunderlag. Den bör stipulera såsom förutsättning för beslutet att uppdragstagaren/uppdragsgivaren förbinder sig att när uppdraget slutförts kostnadsfritt överlämna varje upprättad arkeologisk originalhandling och originalbild från arbetet jämte en skriven rapport i ett eller flera exemplar till förvaltande institution efter Länsstyrelsens anvisningar. Föreskriften bör ha karaktären av ett avtal vari arkeologiföretaget medger att det överlämnade dokumentationsmaterialet får utnyttjas fritt av envar efter de bestämmelser som gäller i lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk samt i lag om rätt till fotografisk bild – men med ett par betydelsefulla tillägg.

Undantagsbestämmelserna i båda lagarna gör det tillåtligt för arkiv under arkivlagen och Riksarkivets tillsyn samt för allmänheten att låta framställa enstaka exemplar av verk och fotografi för i förra fallet bevarandesyfte och i senare fallet enskilt bruk utan krav på samtycke av och ersättning till upphovsman respektive fotograf. Detsamma gäller för återgivning av offentliggjort verk och fotografi i kritiska och vetenskapliga framställningar likväl som för offentlig visning i t.ex. museum.

Så tillvida tycks undantagsbestämmelserna täcka de flesta behov som forskare, allmänhet och museer kan ha för en icke-kommersiell och pedagogisk verksamhet. Men länsmuseernas arkiv sorterar inte under arkivlagen och Riksarkivets tillsyn, och de har därför inte laglig rätt att ens i bevarandesyfte framställa exemplar av verk eller fotografisk bild som någon annan innehar rätten till. Härtill fordras ett medgivande av rättsinnehavaren eller tillstånd av regeringen efter särskild prövning enligt 1 § förordning (1961:348) med tillämpningsbestämmelser till upphovsrättslagen och fotografilagen. Det bör i sammanhanget också noteras att ett länsmuseum inte är myndighet och inte heller behöver följa offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen om detta inte särskilt stadgats av huvudmannen som vanligtvis är en stiftelse. Den skyldighet som ett sådant stadgande innebär kan emellertid inte rättsligen hävdas av tredje part.

Ett annat problem är att upphovsrättslagen inte tillåter att digitala data kopieras om inte annat avtalats. I den utsträckning som dokumentationens information baseras på digitala data som lagrade på t.ex. disketter överläts av ett arkeologiföretag till ett kulturmiljövårdande förvaltningsorgan blir det i bevarandesyfte och för teknikutvecklande ändamål nödvändigt att kopiera digitala data från ett medium till ett annat.

Ett tredje problem gäller offentlig visning av ett fotografi som överlåtits men som någon annan innehar rätten till. Visningen får bara omfatta det överlåtna exemplaret oavsett om detta är ett negativ eller positiv. Det är alltså inte tillåtet att av en sådan bild göra en kopia som sedan visas i en utställning med mindre än att rättsinnehavarens medgivande inhämtas.

I samtliga fall innebär bestämmelserna en stark begränsning av museernas ordinarie verksamhet med arkeologiska dokument. Det är därför viktigt att uppdragstagaren/uppdragsgivaren genom länsstyrelsens föreskrift ger det museum eller offentligt organ som skall förvalta dokumentationsmaterialet och fynden tillstånd att i bevarandesyfte, för teknikutvecklande ändamål och för eget utställningsbruk kopiera enstaka exemplar av överlåtet verk, inklusive digitala data-medier, eller fotografisk bild utan krav på samtycke av och ersättning till rättsinnehavaren. Denne behåller sin ideella rätt samt rätten att mångfaldiga verk och rätten till ersättning för fotografiska bilder som återges i populärvetenskapliga sammanhang, läromedel eller i rent kommersiella publikationer.

Det viktiga med föreskriften är att Länsstyrelsen för studier, forskning och museernas pedagogiska verksamhet säkrar originalhandlingar, originalbilder, digitala data och rapporter så att hela källmaterialet från en arkeologisk undersökning kan hållas samman och av envar fritt utnyttjas för nämnda ändamål utan vidare krav på samtycke av och ersättning till rättsinnehavaren. Att originaldokumenten passerar genom Länsstyrelsen har också sin betydelse för Länsstyrelsens kontroll av hur arkeologiföretagen sköter sin befattning med fornlämningarna.

Ett alternativ vore att föreskriva om överlåtelse av hela upphovsrätten samt rätten till fotografisk bild på det museum som vid fyndfördelning erhåller rätten till fynden. Härtill fordras ett skriftligt avtal mellan rättsinnehavaren och ifrågavarande museum. Ett sådant avtal kan dock inte tecknas förrän Riksantikvarieämbetet fattat beslut om fyndfördelning, och under den relativt långa tid (upp till flera år) som hinner förflyta från det att Länsstyrelsen beslutat om undersökning förblir överenskommelsen i föreskriften mellan Länsstyrelsen och uppdragstagaren/uppdragsgivaren preliminär, osäker och med oviss utgång.

För att eliminera dessa olägenheter och samtidigt lösa en rad andra problem vore det önskvärt att beslut om fyndfördelning fattades redan vid Länsstyrelsens tillståndsgivning. Förmodligen kommer det ändå att vara en civilrättslig och etisk fråga om en fullständig överlåtelse av upphovsrätt och rätt till fotografisk bild är motiverat i sammanhanget. Att t.ex. ett arkeologiföretag skulle kunna tjäna en slant på ersättning för återgivning av bilder i rent kommersiella produkter kan inte vara mindre rättvist eller sämre än när en myndighet eller ett museum gör det.

Det synes nödvändigt att föreskriften vänder sig till både uppdragsgivaren och uppdragstagaren. I Länsstyrelsen beslut om särskild undersökning lämnas egentligen två tillstånd, dels ett tillstånd till arbetsföretagaren (sökanden, uppdragsgivaren) att fornlämningen får tas bort genom undersökning, och dels ett tillstånd till uppdragstagaren att denne får utföra undersökningen. Genom att avtal görs mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren och det inte kan förutsättas vara helt känt vad avtalen innefattar kan det också vara osäkert vem av parterna det är som i sammanhanget innehar rätten till dokumentationsmaterialet. Uppdragstagaren måste under alla omständigheter som arbetsgivare först se till att ha ensamrätt att föra talan i sak.

Det bör noteras att den som innehar den fysiska äganderätten till negativ, diapositiv etc måste vara beredd att kostnadsfritt avstå från denna i samband med överlämnandet av dokumentationsmaterialet till Länsstyrelsen.

Vad gäller rapportens utförande bör Riksantikvarieämbetet utarbeta allmänna råd som Länsstyrelsen kan hänvisa till. Erfarenheten visar att något slags minsta godtagbara standard är nödvändig för att rapporterna skall kunna tjäna sitt främsta syfte att vara en kvalificerad redovisning av undersökningens eller utredningens resultat. Det är också angeläget att Riksantikvarieämbetet utarbetar allmänna råd för arkeologisk dokumentation och därvid beaktar de krav på dokumentationen som kan ställas ur arkivsynpunkt. Även i detta fall fordras något slags minsta godtagbara standard. Målet bör naturligtvis vara en jämn och hög kvalitet i det arkeologiska dokumentationsarbetet.

Särskilt för forskningens ändamål är det viktigt att rapporterade resultat kan bedömas i förhållande till vad tillämpade tekniker och metoder innebär. Eftersom arkeologiföretag i konkurrenssyfte kan ha behov av att skydda detaljerad information om egna utvecklingsarbeten inom området skulle detta kunna motverka forskningens krav på källkritik. Arkeologiföretagen bör emellertid ha intresse av att sprida kännedom om de innovationer man gör och därigenom vinna tillit till de resultat man hävdar. Nödvändigheten av att kunna följa hur ett hävdad resultat framkommit motiverar också behovet av offentlig tillgång till originaldokumenten utöver rapporten. Det kan därför vara meningsfullt att Länsstyrelsen till sitt förfrågningsunderlaget också bifogar föreskriver om hur tillämpade tekniker och metoder skall redovisas. Detta görs lämpligen genom att hänvisa till allmänna råd från Riksantikvarieämbetet under förutsättning av att myndigheten åtar sig att utforma sådana för ifrågavarande område.

6.5 Kontroll av undersökningsverksamheten

I ett system med anbudskonkurrens blir det viktigt för kulturmiljövårdande myndigheter att kontrollera och följa den undersökningsverksamhet som överenskommits och beslutats om enligt kulturminneslagen. Redan i nuvarande ordning företar myndigheterna viss granskning och uppföljning av verksamheten, men merendels sker

detta indirekt och efter det undersökningarna avslutats. Då det kan förväntas ett successivt ökat deltagande av arkeologiföretag som myndigheterna har ringa eller ingen erfarenhet av och som inte lyder under offentlig rätt växer också betydelsen av myndigheternas tillsyn. Detta gäller särskilt det slags kontroller som kan företas under pågående uppdragsarbete. Kontroller och uppföljningar bör göras på ett enkelt och effektivt sätt för undvikande av krångel och tung administration. Ansvaret för tillsynsverksamheten delas av Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen

Genom Länsstyrelsens utformning av förfrågningsunderlag, prövning av exploatörens antagna anbud samt Länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen har en plan för uppdragets genomförande fastställts. Att denna plan följs och att arkeologiföretaget i övrigt sköter arbetet på ett tillfredsställande sätt är naturligtvis viktigt särskilt när det gäller uppdragstagare som Länsstyrelsen har liten erfarenhet av. Ett enkelt sätt för Länsstyrelsen att informera sig om verksamheten är att besöka arkeologiföretaget under pågående fältarbete. Därvid kan det vara lämpligt att upprätta ett protokoll över de iakttagelser som görs. Sådana protokoll kan vid senare tillfällen utgöra en del av länsstyrelsens underlag för beslutsfattning.

I viss utsträckning företar redan nu Länsstyrelsen kontroll eller besiktning av verksamheter som Länsstyrelsen beslutat om enligt kulturminneslagen. Det gäller främst byggnadsvårdsarbeten som utförs av personal utan antikvarisk kompetens. HUR-utredningen vill emellertid föreslå att Länsstyrelsen vid tillfällen som man själv bestämmer om gör fältkontroll till en rutin i tillsynen av undersökningsverksamheten.

Rapportgranskningen berördes i kap. 5.4. Det arbetet ingår nu i Riksantikvarieämbetets tillsyn av undersökningsverksamheten och resultaten ligger till grund bl.a. för myndighetens beslut i fyndärenden. Denna process initieras idag av det rapportexemplar som når Riksantikvarieämbetet. Men även för Länsstyrelsens beslut bör en formell granskning av rapporterna vara av väsentlig betydelse.

Tillsammans med föreslagna fältkontroll torde en noggrann läsning av rapporter vara det bästa medlet för Länsstyrelsen att informera sig om hur arkeologiföretagen sköter sina undersökningar. En bristfällig

rapport bör inte nå längre än till Länsstyrelsen utan skickas tillbaka till den ansvarige arkeologen för omarbetning. Och ett arkeologiföretag som visar allvarliga brister i yrkesutövningen bör Länsstyrelsen inte anförtro ytterligare uppdrag. Att uppdragen utförs och redovisas på ett godtagbart sätt bör således vara en förutsättning för Länsstyrelsens tillståndsgivning.

HUR-utredningen vill därför föreslå att en ny ordning för handläggning av rapporter inrättas. Ordningen bör vara att Länsstyrelsen utför en primär formell granskning och godkännande av rapporten innan denna skickas till Riksantikvarieämbetet för vidare handläggning av och beslut i ärendet. Vad som bör gälla för Riksantikvarieämbetets arbete med rapporterna behandlas i kap. 6.8.

Riksantikvarieämbetet

Fornfynd som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna tillfaller staten enligt 2 kap. 4 § kulturminneslagen. Riksantikvarieämbetet får enligt 2 kap. 17 § samma lag genom fyndfördelning överlåta statens rätt till fornfynd på museum som åtar sig att vårda det i framtiden på ett tillfredställande sätt. Intill detta skett är det således staten som genom Riksantikvarieämbetet äger rätten till fynden från arkeologiska undersökningar av fasta fornlämningar och som därmed bestämmer om hur de skall hanteras. Det innebär att Riksantikvarieämbetet bör ha ett ansvar för fynden under den tid som en undersökning pågår inklusive det efterföljande rapportarbetet.

Med ett sådant ansvar följer också skyldigheten att se till att fynden hanteras på ett tillfredsställande sätt. Det kan t.ex. inte utan vidare vara tillåtligt för ett arkeologiföretag att göra ingrepp i fynd genom provtagning för analys såsom många gånger görs. Detta gäller även avseende naturvetenskapligt provmaterial från fast fornlämning. En god hantering av fynd ställer också krav på lokaler, förvaringsplatser och säkerhet. Det finns en risk för att fynd destrueras eller försvinner på grund av bristfälliga förvaringsplatser, felaktigt klimat, olämpligt emballage eller bristande säkerhetsanordningar. Vad som är tillåtligt vid olika slags ingrepp i fynd, hur de skall göras, vem som får göra dem, vad som skall gälla avseende lokaler, förvaringsplatser, säkerhet och samråd om detta saknas det idag anvisningar om. HUR-utredningen föreslår därför att Riksantikvarieämbetet utarbetar allmänna råd för arkeologiföretagens fyndhantering. Därvid bör beaktas vad

som skall gälla för hantering av unika eller särskilt värdefulla föremål.

Riksantikvarieämbetet bör också kontrollera att anvisningarna följs. Detta kan i viss mån ske efter det fynden inkommit till myndigheten vilket också görs. HUR-utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetet därutöver bör ta initiativ till att avlägga besök i arkeologiföretagen under deras pågående arbete med fynden. Detta gäller särskilt arkeologiföretag som myndigheten har liten erfarenhet av och som inte står under ansvar av ett museum som normalt övertar rätten till fynd genom fyndfördelning. Sådana besök bör planeras efter samråd med arkeologiföretaget.

6.6 Fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen

6.6.1 Utgångspunkter

Huvudregeln om exploatörens kostnadsansvar för en arkeologisk undersökning som görs med anledningen av dennes arbetsföretag infördes i 1942 års fornminneslag (9 §). I förarbetena till fornminneslagen (SOU 1938:60, prop. 1942:8) gjordes ingen gränsdragning för kostnadsansvaret i den fyndhanteringsprocess som börjar i och med en undersökning och inte heller diskuterades detta. Praxis blev emellertid att exploatören betalade för själva utgrävningen inklusive rapportarbetet medan kostnaderna för konservering, registrering, katalogisering, signering, förvaring och samlingsvård av fyndmaterialet samt arkivering av dokumentationsmaterialet ersattes med allmänna medel över anslaget för det museum som vid fyndfördelning erhållit materialet. Denna ordning har kommit att bestå även efter införandet av 1989 års kulturminneslag.

Det finns i systemet en obalans mellan produktionen och omhändertagandet av undersökningarnas fynd. Fyndmängderna ökar med växande resurser på undersökningssidan medan på mottagarsidan resurserna är konstanta eller minskar. Detta påverkar bevarandet och tillgängliggörandet av fynden negativt liksom undersökningarnas resultat överhuvudtaget.

Målet bör vara att skapa balans i systemet så att behållningen av verksamheten motsvaras av de insatser som görs i fält. Ett aldrig så

väl genomfört arbete i fält ger inte ett bra resultat med mindre än att fyndmaterialets bevarande och dokumentationen kan säkras för omvärlden. Målet uppnås bäst genom väl avvägda prioriteringar och rationaliseringar på både undersökningssidan och mottagarsidan - inte genom att belasta endera sidan med höjda kostnader.

6.6.2 Konservering

På ett enkelt sätt kan en tudelning göras mellan nykonservering och omkonservering. För verksamheten med exploateringsundersökningar är bara nykonservering relevant, medan omkonservering är ett moment i museernas kontinuerliga samlingsvård.

Erfarenheten visar att ju längre från undersökningsskedet de primära bevarandeinsatserna görs desto större problem och sämre resultat erhålls. När undersökningarnas ambitionsnivå inte anpassas efter tillgängliga resurser för nykonservering uppstår eftersläpningar, som leder till ökad nedbrytning och förstörelse av fynden och till kostnadsfördyringar för det som senare eventuellt skulle kunna räddas. Ett rationellt sätt att lösa problemet är att utföra nykonserveringen i undersökningsskedet. En sådan ordning har flera fördelar:

- Urvalet av fyndföremål för olika konserveringsåtgärder kan effektiviseras genom samarbete i fält mellan arkeolog och konservator.
- Nedbrytningen av föremålen kan hindras på ett tidigare stadium och konserveringsresultatet blir bättre.
- Konserverade föremål hanteras säkrare vilket underlättar arbetet vid rapportskrivningen.
- Konservering i kombination med röntgenfotografering ökar ofta informationsmängden vilket ger ett bättre faktaunderlag till föremålsens beskrivning och tolkning vid rapportarbetet.

Det senare är inte minst viktigt eftersom fyndbestämningen är en del av undersökningens dokumentation. Resultaten tillförs rapporten och arbetas in i den kulturhistoriska tolkningen.

Uppfattningen att nykonservering bör vara en integrerad del av undersökningen finner stöd hos flertalet av de instanser som behandlade frågan i remissvaren till Riksantikvarieämbetets utrednings-

rapport Fynd 91. Vidare bör noteras att man i Norge, efter en omtolkning av den lagparagraf (10 § lov om kulturminner) som gör exploatören kostnadsansvarig för den arkeologiska undersökningen, numera tillämpar en praxis som innebär att undersökningskostnaderna skall täcka även konservering och annan fyndhantering fram till magasinering. Därtill kan nämnas att Riksantikvarieämbetet år 1992 för en UV-undersökning i Södermanland slutit avtal med exploatören som innebär att denne bekostar nykonserveringen.

Konservering i undersökningsskedet är således en kvalitetshöjande åtgärd med direkt betydelse för undersökningens resultat. Åtgärden bör emellertid inte vidtas så att den leder till en ökning av undersökningens totala kostnad. Detta är nämligen oförenligt med målet att hålla kostnaderna nere och nå ett lågt pris till rätt kvalitet. Istället måste omprioriteringar göras så att undersökningens ambitionsnivå anpassas till behovet av nykonservering utan kostnadsfördyringar för exploatören. En sådan omprioritering innebär i princip en sänkning av den direkta grävningssatsens ambitionsnivå till förmån för det producerade materialets bevarande och resultatets säkerställande. Härigenom kan den nödvändiga balans i systemet uppnås mellan produktionen och omhändertagandet av fynd, vilken är en förutsättning för en förbättrad behållning. Det handlar om att ersätta en oplanerad förstörelseprocess med en planerad process. Att nämnda omprioriteringar görs är viktigt men kan bli svårt att kontrollera i varje enskilt fall. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet delar ansvaret för uppföljningen av kostnadsutvecklingen.

Nykonservering som en prioriterad del av den arkeologiska undersökningen erbjuder således både kvalitets- och rationaliseringsfördelar. Ett nytt moment i undersökningens planering blir då att uppskattningsvis bedöma och kostnadsberäkna konserveringsbehovet. En metod för detta torde inte vara svårare att utveckla än överhuvudtaget metoden att i förväg kostnadsberäkna en undersökning. Det finns en hel del erfarenheter att bygga på vad avser t.ex. innehåll i olika fornlämnings typer, insamlingsprinciper och gjorda preferenser vid efterföljande konservering. Av största betydelse blir naturligtvis samverkan mellan arkeolog och konservator samt det informationsunderlag som resultaten av särskild utredning och förundersökning bildar i förekommande fall.

En konsekvens av att undersökningens ambitionsnivå anpassas till konserveringen är att utfallet kan komma att variera beroende på

fornlämningstyp och markförhållanden. Vissa undersökningar kan ge höga konserveringskostnader jämfört med andra. Det är viktigt att en strategi utvecklas för vetenskapligt styrda urval för genom hela undersöknings- och fyndhanteringsförloppet. Urval görs redan i de fall man inte gräver allt. Alla fynd samlas inte alltid in, och allt det som samlas in behöver inte alltid konserveras, och allt det som konserveras behöver inte alltid processas lika långt. Detta har diskuterats förr men det blir nu än mer angeläget för arkeologin att lägga fast vissa gemensamma riktlinjer för att på vetenskaplig grund åstadkomma rationaliseringar och kostnadsbegränsningar.

Vad gäller nykonserveringen som process kan den bestå av tre huvudsakliga steg oberoende av materialslag:

Preparerande konservering är de förberedelser som görs främst i fält för att underlätta konserveringen i ateljé. Dessa förberedelser kan vara planering samt sortering, märkning och förpackning av material. De utförs i samarbete mellan arkeolog och konservator.

Stabiliserande/bevarande konservering är de åtgärder som vidtas i ateljé för att eliminera pågående nedbrytning efter föremålets framtagande. Metoder och tekniker är olika beroende på föremålets material och kondition. Metallkonservering som är den vanligaste formen omfattar följande huvudsakliga moment: förberedelser, analys, rengöring, fortlöpande observation och dokumentation av status och behandling, urlakning, vaxning, borttagande av överflödigt vax, besiktning och rapportskrivning. Det mest arbetskrävande momentet är rengöring med skalpell, roterande verktyg och bläster. Urlakning kan ta lång tid men kräver inte så mycket arbete.

Rekonstruerande konservering som görs efter stabiliserande åtgärder avser i första hand sammanfogning av fragment till hela eller större delar av föremål. Det kan ifrågasättas om inte vissa särskilt resurskrävande analyser av form-, dekorativa och tekniska element som avser att återge en ursprunglig helhet på basis av kvarvarande spår också skall betraktas som rekonstruerande konservering.

För nykonservering i undersökningsskedet bör en gräns dras mellan stabiliserande/bevarande konservering och rekonstruerande konservering. Det är bara preparerande och stabiliserande/bevarande konservering som är relevant för undersökningsskedet. Sådana åtgärder som utöver bevarande avser att rekonstruera föremål hör hemma i utställnings- och forskningsspecifika sammanhang och bör

därför inte beställas och bekostas av andra än dem som har särskilt intresse därav.

Sannolikt är det möjligt att genom samordning och med nya metoder och tekniker rationalisera verksamheten med nykonservering i syfte att öka kapaciteten och sänka kostnaderna. I Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 diskuteras och föreslås olika kapacitetshöjande åtgärder. Det är önskvärt att denna diskussion fortsätter med deltagande av både konservatorer och arkeologer. Som central tillsynsmyndighet för fyndhanteringen i landet bör Riksantikvarieämbetet efter samråd med andra utforma allmänna råd för konservering av fyndmaterial från arkeologiska undersökningar.

I systemet med anbudsförfarande bör det vara möjligt att lägga ut konserveringsuppdrag på olika konserveringsateljéer som har tillräcklig kunskap att utföra åtgärderna på ett tillfredsställande sätt. Eftersom det direkta ansvaret för fornfynden åvilar Riksantikvarieämbetet tills fyndfördelning skett bör det vara myndigheten som efter samråd med andra intressenter bestämmer vilka kompetenskrav som skall gälla för konservering av arkeologiskt material. Dessa kompetenskrav kan sedan införas i ovannämnda allmänna råd. I länsstyrelsens förfrågningsunderlag bör föreskrivas att råden skall följas såsom en förutsättning för tillståndsgivning enligt kulturminneslagen. Det blir således viktigt för anbudsgivande arkeologiföretag att samverka med bara sådana konserveringsateljéer som efter Riksantikvarieämbetets allmänna råd uppfyller minsta godtagbara standard i konserveringsverksamheten. I tveksamma fall bör arkeologiföretaget samråda med Riksantikvarieämbetet.

En riktlinje för nykonservering som en prioriterad del av den arkeologiska undersökningen kan sammanfattas i följande punkter:

- I sitt förfrågningsunderlag till upphandling av ett arkeologiskt uppdrag föreskriver Länsstyrelsen att ambitionsnivån, skall anpassas efter konserveringsbehovet. Till underlaget bifogas Riksantikvarieämbetets allmänna råd för konservering av arkeologiskt material.
- Arkeologiföretaget vänder sig till lämplig konserveringsateljé, prioriterar konserveringen och specificerar den beräknade kostnaden i sitt anbud.

- Efter det Länsstyrelsen beslutat om tillstånd enligt kulturminneslagen skriver exploatören kontrakt med arkeologiföretaget. I kontraktet regleras ansvaret för betalningar under uppdragstiden.
- Vid undersökningen samverkar arkeologiföretaget med konserveringsateljén och samråder vid behov med Riksantikvarieämbetet. Konserveringsarbetet utförs under uppdragstiden, och arkeologiföretaget ombesörjer sedan att konserverat material tillsammans med övrigt fyndmaterial överförs till mottagande museum i enlighet med Länsstyrelsens föreskrifter.
- Rekonstruerande konservering bekostas av den som i särskild ordning beställer arbetet.
- Museum som vid fyndfördelning övertagit ett arkeologiskt fyndmaterial från staten betalar självt kostnaderna för samlingsvård och i samband med denna eventuell omkonservering.

6.6.3 Registrering, katalogisering och signering

När balansproblemet lösts för nykonserveringen återstår motsvarande problem för den övriga fyndhanteringen fram till magasinering. Denna hantering består av flera olika moment varav de mest arbetskrävande är registrering, katalogisering och signering.

Registrering av arkeologiska fynd syftar till att med olika slags information identifiera det samlade fyndet från en undersökning. Registreringen görs dels i samband med undersökningen, dels i samband med handläggningen av fyndärendet i Statens historiska museer och dels i samband med det regionala museets omhändertagande av fyndmaterialet efter fyndfördelning.

Det är inte alltid så att registreringarna görs på ett överensstämmande sätt ens inom samma organisation. Olikheter förekommer vad avser informationens omfattning, terminologi, utförlighet, registerstruktur och medium för registreringen. Det beror på att var och en av undersökaren, Statens historiska museer och det regionala museet registrerar efter sina principer. I fyndhanteringskedjan finns därför ett inte obetydligt inslag av dubbelarbete eller trippelarbete.

Vad som skulle kunna göras en gång görs nu således två eller flera gånger. Vid växande fyndmängder bidrar extraarbetet till eftersläpningar i museernas fyndhantering. Och det att principerna för

registreringen skiftar mellan museerna försvårar jämförande sökning och utbyte av information. Problemen skulle kunna lösas om det i arkeologin infördes ett fyndregistreringssystem gemensamt för alla. Ett sådant system har utsikter att kunna ge både rationaliserings- och effektivitetsfördelar.

Systemet bör bygga på att den fyndregistrering som görs på undersökningssidan - och alltid måste göras där - kan överföras till Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer och till de regionala museerna utan att behöva arbetas om bortsett från kontroller och mindre justeringar av eventuella sakfel. Det förutsätter att man är överens om vilken information som skall registreras, hur den skall struktureras och vilket format för informationsutbyte som skall användas.

Därvid måste hänsyn tas till den olika takt i vilken datoriseringen sker på både undersöknings- och museisidan. Utgångspunkten är ett manuellt fyndregistreringssystem vars medium är en registerblankett. Oberoende av hur mycket information som producerats vid en undersökning och hur denna information tas om hand och processas vidare till en skriven rapport skall den ifyllda registerblanketten finnas med i den färdiga rapporten. I en manuell miljö kan när rapporten och fyndmaterialet inkommit till museet blanketten på ett enkelt sätt tillföras det egna fyndregistret efter det vissa kontroller och museispecifika kompletteringar gjorts.

Sedan något drygt decennium tillbaka pågår på både undersöknings- och museisidan arbetet med att skapa en ADB-miljö för den egna fyndregistreringen. På museisidan är det inte ovanligt att man sökt lösa fyndregistreringen inom samma ADB-system som används för registrering av museets etnologiska, konsthistoriska och övriga samlingar. Ofta sker arbetet i relation till verksamheten inom INSAM under Nordiska museet.

På undersökningssidan går utvecklingen mot integrerade ADB-system för i stort sett all dokumentation inklusive fotografering. Med användning av s.k. totalstationer som skapar digitala data lagras dessa direkt i databaser och kan sedan behandlas i CAD- eller GIS-system. Systemet bygger på automatisk koppling mellan textbaser och kartbaserad information vilket underlättar analys och kunskapsuppbyggnad.

Inom en inte alltför avlägsen framtid kommer all fyndregistrering att vara ADB-baserad. Förutsättningen för ett gemensamt fynd-

registreringssystem i ADB-miljö är dock densamma som för det manuella systemet, nämligen att man är överens om hur registreringen skall göras. En särskilt viktig fråga är vilket format för informationsutbyte som skall användas. Digital dataöverföring mellan olika system kräver nämligen att en gemensam datamodell används för att bitarna skall hamna på rätt plats. Dataöverföringen från den undersökande sidan till museisidan och mellan museer kan då ske via disketter eller telefonnätet för uppdatering av det egna fyndregistret. Det är dock viktigt att den ifyllda registerblanketten även i detta system finns med i rapporten, då en manuell överföring alltid måste vara möjlig av säkerhetsskäl och med hänsyn till att alla inte dateriserar i samma takt.

Ett för arkeologin gemensamt fyndregistreringssystem torde kunna bidra till effektivare sökrutiner, ökad informationstillgänglighet och arbetsbesparingar på museisidan. I remissvaren till Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 uttrycktes önskemål om att myndigheten tar initiativ till utvecklingen av ett datasystem för svensk arkeologi. Ett sådant utvecklingsarbete pågår inom myndigheten och har intensifierats under senare år. Det är viktigt att arbetet sker i samråd med undersökande enheter, museer och universitet, och att det så snart som möjligt kan ledas fram till allmänna råd från Riksantikvarieämbetet om bl.a. fyndregistrering. Därvid bör en datamodell för digitalt informationsutbyte kunna tas fram centralt och levereras till alla.

Att nämnda råd följs bör sedan vara en förutsättning för länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen. Länsstyrelsen bör således i sitt förfrågningsunderlag bifoga föreskrifter om fyndregistrering enligt Riksantikvarieämbetets allmänna råd.

Angående museernas uppgift att ta hand om fynden från undersökningarna fordras för ett rationellt och effektivt arbete klara anvisningar till arkeologiföretagen om hur fynden skall vara ordnade när de levereras till museet. Anvisningarna bör omfatta sortering, identifiering, förteckning och emballering. Det faller på Riksantikvarieämbetets och Statens historiska museers ansvarsuppgift att utforma allmänna råd för fyndmaterialets ordnande. Också i detta fall bör i Länsstyrelsens förfrågningsunderlag föreskrivas om att råden följs.

Vad sedan gäller katalogisering och signering är dessa arbetsmoment museispecifika och bör därför inte införas som moment i undersökningsskedet. Katalogisering kan i traditionell mening sägas

vara en vetenskaplig bearbetning bestående av en utvidgad verbal beskrivning med måttsuppgifter och avbildningar av fyndföremål i museets samlingar. Resultatet av bearbetningen införs i museets huvudkatalog över samlingarna. Om registreringens syfte är att identifiera det samlade fyndet så är katalogiseringens syfte att identifiera fyndets föremål. Signering innebär att föremålen märks med den inventariebeteckning som museet för sina samlingar tilldelat fyndet.

Rutinerna för katalogisering och signering av arkeologiskt material skiftar mellan museerna. Arbetsmomenten kan utföras på olika sätt, i olika utsträckning eller inte alls. Det är viktigt att museerna söker lösningar som balanserar arbetsinsatsen mot faktiska behov. I ADB-miljö finns t.ex. möjligheter att ersätta den traditionella katalogiseringen med nya rutiner inom ramen för museets fyndregister. Några museer har sedan länge övergett ambitionen att signera varje enskilda föremål i ett fynd och valt att använda de frigjorda resurserna för andra ändamål. Signeringen är då ofta selektiv och sker t.ex. bara i samband med uttag ur magasinet.

De erfarenheter som gjorts av olika tillvägagångssätt bör tas tillvara och förmedlas mellan museerna. Som ansvarsmuseum för kulturhistoria i främst förhistorisk tid och medeltid har Statens historiska museum en viktig uppgift i att samordna och bistå museerna i arbetet med att utveckla rationella och effektiva metoder för fyndhanteringen.

6.6.4 Förslag

Konservering

Belysningen av nuvarande ordning för hanteringen av fynd från arkeologiska undersökningar samt de överväganden som HUR-utredningen gjort i frågan om fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen leder fram till följande förslag från utredningen.

Nykonservering av arkeologiska fynd utförs som ett moment i undersökningen för vilken exploatören enligt huvudregeln är kostnadsansvarig. Den konservering som exploatörer således skall betala består av preparerande konservering samt stabiliserande/bevarande konservering.

Nykonservering i undersökningsskedet skall inte medföra att undersökningens totala kostnad ökar. Det är därför nödvändigt att undersökningens ambitionsnivå anpassas till behovet av nykonservering utan kostnadsfördyringar för exploatören. En sådan omprioritering innebär i princip en sänkning av den direkta grävningssatsens ambitionsnivå till förmån för det producerade materialets bevarande och resultatets säkerställande. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet delar ansvaret för uppföljningen av kostnadsutvecklingen.

Efter samråd med berörda parter utformar Riksantikvarieämbetet allmänna råd för konservering av fyndmaterial från arkeologiska undersökningar. Där i anges även vilka kompetenskrav som skall gälla för konservering av arkeologiskt material. Riksantikvarieämbetet har särskilt ansvar för tillsyn av konserveringsverksamheten.

I Länsstyrelsens förfrågningsunderlag föreskrivs att undersökningens ambitionsnivå skall anpassas efter konserveringsbehovet. Till underlaget bifogas Riksantikvarieämbetets allmänna råd för konservering av arkeologiskt material. Att av Länsstyrelsen lämnade underlag med föreskrifter följs är en förutsättning för Länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen.

I systemet med anbudsförfarande vid arkeologiska exploateringsundersökningar skall det vara möjligt att lägga ut konserveringsuppdrag på sådana konserveringsateljéer som motsvarar kompetenskraven. I exploatörens kontrakt med arkeologiföretaget regleras ansvaret för betalningar intill dess att uppdraget är slutfört.

Arkeologiföretaget samverkar med konserveringsateljéen och samråder vid behov med Riksantikvarieämbetet. Efter utfört arbete ombesörjer arkeologiföretaget att konserverat material tillsammans med övrigt fyndmaterial överförs till mottagande museum i enlighet med Länsstyrelsens föreskrifter.

Rekonstruerande konservering bekostas av den som i särskild ordning beställer arbetet. Museum som vid fyndfördelning övertagit ett arkeologiskt fyndmaterial betalar självt kostnaderna för omkonservering i den kontinuerliga samlingsvården.

Registrering, katalogisering, signering

Ett för svensk arkeologi gemensamt fyndregistreringssystem utformas och införs i undersökningsverksamheten och museiverksamheten. Systemet skall vara enkelt och ta hänsyn till den information som är

mest väsentlig för identifiering av det samlade fyndet från en arkeologisk undersökning.

Systemet bygger på att det vid varje undersökning ifylls en särskild registerblankett som införs i rapporten. Registerblankettens information överförs till Riksantikvarieämbetets och Statens historiska museers arkeologiska register. Vid digital överföring skall en särskild datamodell användas. Myndigheten ansvarar för samordning och informationsutbyte med museerna.

Efter samråd med berörda parter utformar Riksantikvarieämbetet allmänna råd för fyndregistreringen. Därvid konstrueras för digitalt informationsutbyte en datamodell som skall tillhandahållas och användas av alla.

I Länsstyrelsens förfrågningsunderlag bifogas föreskrifter om fyndregistrering enligt Riksantikvarieämbetets allmänna råd. Att föreskrifterna följs är en förutsättning för Länsstyrelsens beslut enligt kulturminneslagen.

Katalogisering och signering är museispecifika arbetsmoment och bör därför inte införas i undersökningsskedet. Det är viktigt att museerna söker lösningar som balanserar arbetsinsatsen mot faktiska behov. Statens historiska museum bör bistå museerna i arbetet med att utveckla rationella och effektiva metoder för fyndhanteringen.

6.7 Huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet

6.7.1 Utgångspunkter

Verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar är i viss omfattning direkt eller indirekt konkurrensutsatt. En tillämpning av anbudsförfarande efter de riktlinjer som HUR-utredningen föreslagit i kap. 6.3 kan förväntas leda till en mer etablerad konkurrens. HUR-utredningen vill därför inledningsvis erinra om regeringens allmänna syn på konkurrensutsatt statlig verksamhet.

Föregående regering uttalade (prop. 1990/91:100, bil. 1) att konkurrensutsatt statlig verksamhet ej bör bedrivas i myndighetsform utan att bolagsformen i dessa fall bör övervägas. I samband med sådana överväganden bör prövas om verksamheten bör bedrivas i statlig regi. Vidare framhölls att det i normalfallet inte är lämpligt

med bolag under myndigheter samt uttalades en restriktiv syn på statlig verksamhet i stiftelseform.

Den nuvarande regeringen (prop. 1991/92:38) delar föregående regerings grundsyn men tillägger att konkurrensutsatt verksamhet bör, om inte särskilda skäl talar för detta, ej bedrivas i myndighetsform och i normalfallet ej av staten. Regeringen finner det också angeläget att staten vid ombildning av statliga affärsverk och myndigheter till statligt ägda aktiebolag behåller den kompetens och den kunskap om dessa verksamheter som byggts upp av Riksrevisionsverket. Detta avser såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision.

Av största betydelse för ställningstaganden i frågan om huvudmannskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet är det särskilda ansvar som staten har för vård och bevarande av fasta fornlämningar och fornfynd i landet.

Kulturminneslagens syfte är att skydda och bevara fornlämningarna. När det inte går att undvika att en fornlämning berörs av ett arbetsföretag får Länsstyrelsen besluta om arkeologisk undersökning för att dokumentera fornlämningen. Beslut av detta slag görs enligt kulturminneslagen och förutsätter att det alltid finns någon som länsstyrelsen kan anförtro att utföra en undersökning och som kan åta sig att göra detta oberoende av ingreppets nödvändiga omfattning och var i landet åtgärden behöver vidtas. I kulturmiljövårdens nuvarande organisation är Riksantikvarieämbetet en garanti för detta. Att en sådan garanti kan lämnas av staten även fortsättningsvis bör enligt HUR-utredningens uppfattning med anledning av det särskilda ansvar som staten har för kulturmiljövården vara ett långsiktigt kulturpolitiskt mål.

I verksamheten med exploateringsundersökningar är det av stor vikt att rollfördelningen är klar och att parternas ansvar är tydligt. Den organisationsform i vilken Riksantikvarieämbetet utövar central kontroll över undersökningsverksamheten samtidigt som man jämte andra organisationer – kommunala, stiftelser och enskilda – deltar i verksamheten genom landets största arkeologiska enhet motsvarar inte kravet på en klar rollfördelning. Det finns häri en uppenbar verklig eller av omgivningen upplevd risk för att myndigheten inte kan fullgöra sina ansvarsuppgifter på ett opartiskt sätt.

Resultaten av exploateringsundersökningar utnyttjas dels direkt i kulturmiljövårdens löpande verksamhet och dels långsiktigt som basdata för arkeologisk forskning. Detta ställer krav på att undersök-

ningsverksamheten bedrivs med hög kvalitet. Överväganden av huvudmannaskap och verksamhetsform för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningar bör därför göras med utgångspunkt från att de resurser som byggts upp i fråga om kompetens, kunskap, metodik och teknik kan tas tillvara på ett sätt som befrämjar kvalitetskravet.

6.7.2 Alternativa verksamhetsformer och huvudmannaskap

Myndighetsform

Möjligheten att statens ansvar för arkeologisk undersökningsverksamhet i exploateringssammanhang skulle kunna drivas vidare i myndighetsform bör övervägas.

Det skall här erinras om att en myndighet per definition är ett samhällsorgan med egen maktbefogenhet inom ett visst område. För utförande av offentliga förvaltningsuppgifter finns enligt regeringsformen domstolar samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan sådana uppgifter även överlämnas till enskilda dvs. bolag, föreningar, stiftelser, samfälligheter eller individer. Om en sådan uppgift innefattar myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. Myndighetsutövning innebär enligt förvaltningslagen handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet vilken skall leda till bindande beslut hos samma myndighet om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande för enskild enligt offentligrättsliga normer. Myndighetsutövning handlar således om beslut eller åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenhet relativt medborgarna.

För UV som statlig myndighet är två organisationer tänkbara. Den ena är Riksantikvarieämbetet i vars organisation UV nu är en byrå inom fornminnesavdelningen. Det är denna avdelning som också ansvarar för myndighetens centrala kontroll och uppföljning av den regionala undersökningsverksamheten samt utarbetar allmänna råd till denna. En fortsatt undersökningsverksamhet vid Riksantikvarieämbetet förutsätter att UV skiljs från fornminnesavdelningen och ges en annan ställning i myndighetens organisation. En lösning som ligger nära till hands vore att föra UV till någon av Riksantikvarieämbetets

institutioner, t.ex. SHM, eller att ombilda byrån till en egen institution inom myndigheten. Verkställighetsfunktionen skiljs därmed från den centrala kontrollfunktionen inom undersökningsområdet. UV skulle då utanför Riksantikvarieämbetets avdelningar vara sidoordnad med övriga institutioner men underordnad myndighetens styrelse och riksantikvarien. Lösningen innebär ett minimum av förändringar och huvudmannaskapet förblir oförändrat.

En annan tänkbar myndighetsorganisation består i att UV ombildas till en egen myndighet. Samtliga lagar och förordningar som reglerar en myndighets verksamhet skulle då fortfarande gälla. Myndigheten får en egen styrelse, chef, instruktion och arbetsordning. Eftersom UV-myndighetens uppgift skulle vara att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet i exploateringssammanhang kan ifrågasättas om inte myndigheten borde ha ställning av affärsverk snarare än av ämbetsverk.

Affärsverkens uppgift är att tillhandahålla varor och tjänster efter affärsmässiga principer. De har som ekonomisk målsättning att med egna intäkter, utan anslag över statsbudgeten, täcka kostnader inklusive avskrivningar samt därutöver lämna en tillfredsställande avkastning på det disponerade statskapitalet. Kostnadstäckningsprincipen gäller som minimikrav. Jämfört med ämbetsverken har affärsverken större befogenheter i ekonomiskt avseende. Löpande inkomster får användas för driftutgifter. Endast överskott redovisas mot statsbudgeten. Investeringar finansieras numera utanför statsbudgeten genom lån och självfinansiering. I övrig gäller samma förvaltningsrättsliga regler som för ämbetsverken bl.a. offentlighetsreglerna, justitiekanslerns tillsyn och Riksrevisionsverkets revision.

Oavsett UV-myndigheten är ett ämbetsverk eller ett affärsverk innebär alternativet en större förändring än i föregående fall. UV skiljs från Riksantikvarieämbetet. Med tanke på att UV-myndighetens verksamhet skulle bedrivas inom ramen för kulturmiljövården torde myndigheten tillsammans med Riksantikvarieämbetet komma att vara underställd Kulturdepartementet snarare än något annat departement. Regeringen bestämmer mål för och ställer krav på verksamheten.

Aktiebolagsform

Numera går utvecklingen kring statens affärsdrivande eller konkurrensutsatta verksamhet inte i riktning mot inrättandet av fler

myndigheter utan snarare tvärtom. När associationsformen för statliga myndigheters verksamhet, särskilt affärsverkens, omprövas är alternativet vanligtvis aktiebolagsformen. Huvudargumenten är då ofta att en bolagisering skulle göra verksamheten mer kostnads-effektiv och innebära en bättre anpassning av verksamheten till internationella förhållanden ur konkurrenssynpunkt.

Aktiebolag är en privaträttslig associationsform för ekonomisk verksamhet med lönsamhetskrav. Associationsformen regleras i aktiebolagslagen (1975:1385, omtryckt i SFS 1982:739) och aktiebolagsförordningen (1975:1385). Förslag om ny aktiebolagslag bereds inom regeringen. Kännetecknande för aktiebolag är att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets förbindelser.

Aktiebolag bildas av stiftare som kan vara en eller flera. Stiftarna skall upprätta en stiftelseurkund innehållande förslag om bolagsordning, uppgifter om hur mycket som skall betalas för varje aktie, när betalningen skall göras och uppgifter om konstituerande stämma.

Bolagsordningen är aktiebolagets konstitution. Den skall registreras och blir därigenom offentlig. Det krävs särskild majoritet för att bolagsordningen skall ändras. Av denna anledning upptas ofta i bolagsordningen särskilt viktiga regler för bolaget. Vissa uppgifter är individuella för varje bolag, nämligen dess firma, den ort i landet där bolaget skall ha sitt säte, föremålet för bolagets verksamhet samt aktiekapital eller åtminstone dettas minimi- och maximibelopp. Även vissa föreskrifter om aktiernas nominella värde samt antalet styrelseledamöter upptas i bolagsordningen.

Det högsta beslutande organet i aktiebolaget är bolagsstämman. Där sammanträder bolagets aktieägare. En av bolagsstämmans viktigaste uppgifter är att välja styrelse som företräder bolaget. Bolagsstämman utser också revisorer som skall granska styrelsens och verkställande direktörens verksamhet. Styrelsen skall bestå av minst tre ledamöter. Den svarar för bolagets organisation och förvaltning och är vanligtvis skyldig att utse verkställande direktör.

Basen för aktiebolagets verksamhet är aktiekapitalet som i allmänhet betalas kontant till särskilt bankkonto. Meningen är att detta kapital skall arbeta i företaget. Enligt nuvarande aktiebolagslag får aktiekapitalet inte understiga 50 000 kronor och minimikapitalet får inte utgöra mindre än en fjärdedel av maximikapitalet. Aktiekapitalet kan också betalas genom apport vilket innebär att annan egendom än pengar tillskjuts. I så fall skall egendomen vara till nytta för bolaget.

Varje aktiebolag skall ha en ordnad redovisning. Regler för detta finns i bokföringslagen (1976:185) som kompletteras av 11 kap. aktiebolagslagen.

Statens bolagisering av affärsverk och ämbetsverk kan följa tre huvudsakliga linjer, nämligen

- staten blir ensamägare,
- statligt ägande med en privat minoritetspost,
- privat ägande med en statlig minoritetspost eller
- 100% privat ägande.

I vilken utsträckning staten skall äga bolaget beror på den avvägning man vill göra mellan graden av inflytande och kravet på kostnadseffektivitet. Allmänt kan sägas att med större andel privat ägande minskar statens möjligheter till inflytande samtidigt som kostnadseffektiviteten ökar.

I ett statligt bolag kan staten styra verksamheten genom skrivningar i bolagsordningen. Inflytandet grundas då genom aktieinnehavet på rätten att utse ledamöter i bolagets styrelse. Eftersom bolagsordningen avgörs av bolagsstämman säkras statens inflytande. I ett helstatligt bolag kan inflytandet självfallet göras totalt. I andra fall kan regleringar användas. Staten kan t.ex. lagstifta om under vilka former verksamhet inom ett visst område skall bedrivas. Staten kan också ingå avtal med bolaget så att detta förmås acceptera vissa riktlinjer.

Behovet av inflytande i bolaget är relaterat till de samhällsmål som staten har för verksamheten och till möjligheten att kunna genomdriva målen. Dessa mål kan vara av samma slag som för ett affärsverk eller ett ämbetsverk och avse exempelvis geografisk täckning, prissättning och servicenivå. Möjligheten att genom inflytande kunna styra verksamheten mot dessa mål är allmänt sett minst lika goda när det gäller statliga bolag som statsverk.

Angående kostnadseffektiviteten torde i allmänhet denna bli högre i ett helstatligt bolag än i ett affärsverk. Det sammanhänger med att lönsamheten blir en tydligare ledstjärna för bolaget. Att kostnadseffektiviteten inte kan förväntas bli lika hög som i ett privat bolag beror främst på att det statliga bolaget inte kan gå i konkurs, inte kan köpas upp och utan börsintroduktion inte kan utsättas för marknadsvärdering. Det är den slutsats som dragits i ett teoretiskt studium av

hur en bolagisering skulle påverka SJ, Televerket och Posten (Bohm et al, Ds 1991:77).

I nämnda studium drogs också slutsatsen att en bolagisering av affärsverken har övervägande fördelar. Detta med anledning av att en bolagisering ger bättre anpassning till internationell konkurrens och samverkan samt högre kostnadseffektivitet samtidigt som förutsättningarna för att statens övriga mål skall kunna uppnås inte förändras.

En väsentlig förutsättning för denna slutsats var dock att den berörda verksamheten utsattes för tillräcklig konkurrens. Denna konkurrens kan vara såväl marknadskonkurrens, där förutsättningarna för sådan finns, som anbudskonkurrens, där förutsättningar för marknadskonkurrens saknas. Skulle staten avstå från att se till att konkurrensen blir tillräcklig är det inte längre uppenbart samhälls-ekonomiskt fördelaktigt att överlämna verken till en mer lönsamhetsinriktad associationsform.

Vid bolagisering av affärsverk och myndigheter finns en rad frågor av ekonomisk och personalpolitisk natur att ta ställning till. Givet att associationsformen är ett helstatligt aktiebolag måste tillgångarna överföras till aktiebolaget och en rimlig kapitalstruktur bestämmas avseende storleksförhållandet mellan eget och främmande kapital. Även pensionsskuldens storlek måste beräknas eftersom denna lämpligen skall överföras från statsverket till aktiebolaget. Likaså är det nödvändigt att ta reda på vilka försäkringar som skall gälla då staten normalt inte har sådana.

Bolagets ekonomiska mål inklusive avkastningskravet måste också fastställas. Målet är vanligtvis full kostnadstäckning och en rimlig förräntning på satsat kapital.

På personalsidan skall en form för överföring av personalens anställningar till aktiebolaget bestämmas. Vid tidigare bolagiseringar av statliga verk har olika tillvägagångssätt använts. Exempelvis kan det i överlåtelseavtalet mellan staten och aktiebolaget bestämmas att alla anställda skall beredas tillfälle till anställning i det nya bolaget. Bolaget kan senare ta ställning till om övertalighet uppstått. Ett annat exempel är att det nybildade aktiebolaget inrättar och utlyser samtliga tjänster varefter alla får söka respektive tjänst. Eventuell övertalighet regleras då i samband med tillsättandet av tjänsterna. I statliga aktiebolag är personalen privatanställd och anställningsvillkoren regleras i

lagen (1982:80) om anställningskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

För UV:s del skulle vid en bolagisering ett helstatligt aktiebolag vara att föredra. Staten har då fullt inflytande över verksamheten och kan se till att denna är inriktad mot vissa angivna mål. Någon marknad för arkeologiföretag finns inte. Även för UV-bolaget torde en anknytning till Kulturdepartementet vara rimlig.

Stiftelseform

I många fall har staten valt stiftelseformen istället för t.ex. myndighetsformen för att bedriva en viss närmare angiven verksamhet. Det kan därför finnas anledning att överväga också detta alternativ.

Stiftelseinstitutet har vuxit fram i praxis och är i endast ringa utsträckning reglerat i lag. Tillsyn över stiftelser regleras lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Bestämmelser om ändring av stiftelses ändamål finns i permutationslagen (1972:205). Bestämmelser om statliga styrelseledamöter i större allmännyttiga stiftelser finns i lagen (1982:315) om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser. Regler om stiftelsers firma finns i firmalagen (1974:156) och om registrering av stiftelser i handelsregisterlagen (1974:157). Dessa lagar innehåller dock ingen övergripande reglering av stiftelseinstitutet. Förslag till lag om stiftelser har lagts fram i DsJu 1987:14. Arbetet för en ny lag pågår för närvarande inom regeringen.

En stiftelse har inga delägare och inga medlemmar och är därför egentligen inte någon associationsform. Ingen äger en stiftelse - stiftelsen äger sig själv. Att stiftelser ofta behandlas i sammanhang med associationsformer beror på att stiftelser kan driva näringsverksamhet. Ett typfall är när arbetstagare av ideologiska eller andra skäl tar över ett företag och driver det vidare med stiftelsen som näringsidkare.

En stiftelse kan grundas av fysisk eller juridisk person men betraktas sedan i svensk rätt som en juridisk person. Någon registrering är inte nödvändig. Stiftelsen kan bilda nya stiftelser eller aktiebolag om detta är förenligt med stiftelsens ändamål. Som ett led i bildandet av en stiftelse krävs att egendom skiljs från stiftarens förmögenhet och överförs till stiftelsen. Det sker i ett stiftelseförordnande men det finns inga formkrav för ett sådant förordnande. Vanligtvis görs det skriftligen.

Stiftelsens verksamhet grundas på den förmögenhet som anslagits. Förmögenhetsdispositionen vid stiftelsebildning är vanligen av s.k. benefik karaktär och reglerna om gåva blir tillämpliga om förfogandet av förmögenheten avses fungera redan under stiftarens livstid.

För stiftelsebildning krävs också att stiftaren har bestämt det ändamål som stiftelsen skall tjäna vilket görs i stiftelseförordnandet. Ändamålet skall i åtminstone någon mån vara varaktigt. Ändamålsbestämningen skall innefatta stiftelsens målsättning och vilket allmänt eller enskilt behov eller område som stiftelsen skall tjäna. Den skall också uppta vilka som skall omfattas av den bestämda målsättningen (de s.k. destinatärerna) och hur denna skall uppfyllas.

Styrelsens sammansättning och stiftelsens förvaltning framgår normalt av förordnandet. Det är vanligt att stiftaren medverkar vid tillsättningen av den första styrelsen men att styrelsen sedan successivt förnyar sig själv. Angående förvaltningen kan stiftelsen själv ansvara för denna och man talar då om självständiga stiftelser. Förvaltningen kan också anförtros en annan organisation och stiftelsen sägs då vara osjälvständig. Endast förvaltaren är behörig att företräda stiftelsen. Emellertid kan det många gånger bli svårt att avgöra inför vem styrelsen egentligen är ansvarig och vem som kan företräda stiftelsen vid skadeståndskrav gentemot styrelsen. Styrelsen sköter i det fallet nämligen alla uppgifter som i ett aktiebolag åvilar styrelsen och stämman. Stiftelsens stadgar har normalt inte regler om ansvarsfrihet för styrelsen. Ingen av intressenterna äger ju någon del av stiftelsens förmögenhet.

Generella krav på redovisning och revision i stiftelser finns inte. Bokföringslagen gäller dock om stiftelsen yrkesmässigt driver ekonomisk verksamhet. Anmärkningsvärt är att stiftelser till skillnad mot andra associationsformer inte är generellt bokföringsskyldiga. De är också undantagna bestämmelserna i årsredovisningslagen. För allmännyttiga bostadsstiftelser gäller enligt normalstadgan att räkenskaperna skall granskas av minst två revisorer. Vid företagsstiftelser (vanligen pensions- och personalstiftelser) utser arbetsgivaren revisorer om stadgan inte annat föreskriver. Står stiftelsen under tillsyn av Länsstyrelsen har denna rätt att tillsätta särskild revisor. I övrigt bestämmer stiftaren om revision och bör då också förordna om hur man skall gå tillväga om anmärkningar riktas till förvaltningen.

Stiftelser är principiellt skattskyldiga för såväl inkomst som förmögenhet. Vissa slags stiftelser är skattskyldiga endast för inkomst av rörelse och fastighet. Då dessa stiftelser vanligtvis har inkomst bara av kapital är de i realiteten skattebefriade. Denna status har ofta bl.a. stiftelser vilkas ändamål är att främja vetenskaplig forskning. För inskränkning av skattskyldighet krävs utöver kvalificerat ändamål att minst 80% av den årliga avkastningen används för det kvalificerade ändamålet räknat i ett genomsnitt över 5 år och att inte ett fåtal personer gynnas.

Lagen om tillsyn över stiftelser har så många undantag att det många gånger bara är pensions- och personalstiftelser som står under tillsyn och då av Länsstyrelsen. Stiftaren har rätt att förordna om att stiftelsen skall vara undantagen från tillsyn. För övrigt gäller inte reglerna om tillsyn bl.a. stiftelser som förvaltas av statsmyndighet.

Den kontrollmöjlighet som det allmänna har enligt tillsynslagen är inte särskilt effektiv. Lagen om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser ger bättre möjligheter. Enligt denna lag får regeringen förordna om en offentlig styrelseledamot och en suppleant i styrelsen för allmännyttiga stiftelser som har tillgångar över 5 miljoner kronor I förhållande till sin uppdragsgivare, staten, står den offentlige styrelseledamoten fri och obunden. Genom att styrelseledamoten skall iaktta sekretess är denne ej att betrakta som ett självklart styr- eller insynsinstrument för stiftaren.

Vid stiftelsebildningen kan stiftaren ha förbehållit sig eller förvaltaren rätten att i viss utsträckning ändra stiftelseförordnandet. Vanligtvis handlar det om att ändra bestämmelserna för stiftelsens ändamål. Har stiftaren inte förutsett ett sådant behov kan Kammarkollegiet ändra bestämmelserna för stiftelsen. Sådana åtgärder sker med stöd av permutationslagen. Gäller permutationsärendet egendom av betydande värde eller fråga som är av särskild vikt från allmän synpunkt skall ärendet hänskjutas regeringen för avgörande.

I de fall staten för viss angiven verksamhet valt stiftelseformen i stället för myndighetsformen regleras stiftelsen av författningsföreskrift som statligt organ beslutat om. Även om viss myndighetsutövning kan förekomma i sådana stiftelser är de inte underkastade samma regler som myndigheter avseende bl.a. förvaltningslagens regler, diarieföring, arkivering och statliga lönebestämmelser. Stiftelser är privaträttsliga institut oberoende av om vissa offentlighetsprinciper skulle ha tagits upp i stiftelseförordnandet.

Riksrevisionsverket har i rapporten (dnr 1989:422) Stiftelser för statlig verksamhet gjort en kartläggning av totalt 201 statliga stiftelser och stiftelseliknande organisationer. Av dessa återfinns 136 stiftelser inom Utbildnings- och Industridepartementen. Dessa departement bär också huvudansvaret för de typer av statlig verksamhet inom vilka användningen av självständiga rättssubjekt är särskilt vanligt, nämligen kulturverksamhet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. Omkring hälften av de 201 kartlagda stiftelserna har tillkommit under 1980-talet.

Som stiftelse skulle UV lämpligen knytas an Kulturdepartementet. I stort sett alla de åtgärder som måste vidtas för bildandet av UV-bolaget måste också vidtas för bildandet av UV-stiftelsen. Det gäller t.ex. förmögenhetsbildning, förordnade om ändamål, styrelse, förvaltning, företrädare, redovisning och revision, ekonomiskt mål, avkastningskrav, samhällsmål och rätt till ändring av stiftelseförordnandet. Pensionsskulden måste beräknas liksom även försäkringar. Eftersom personalen vid statligt grundade stiftelser inte med automatik är statsanställd blir det också viktigt att bestämma personalens anställningsform samt formen för överförandet av anställningar till UV-stiftelsen.

En direkt parallell till alternativet med UV som stiftelse är det i kap. 3 nämnda förslaget i Norge om inrättande av ett institut i stiftelseform för kulturminnesforskning (NIKU) vilket skall svara för utredningar, undersökningar och forskning inom området för arkeologisk uppdragsverksamhet.

Anknytning till läns museer

Ovan har olika alternativa verksamhetsformer för UV behandlats vilka alla kopplats till ett centralt huvudmannaskap. Såväl myndighetsformerna som aktiebolagsformen och stiftelseformen har således getts en statlig anknytning till Kulturdepartementet. Men det bör också övervägas om inte en decentralisering av undersökningsverksamheten kunde göras.

Idéer om en decentralisering av undersökningsverksamheten till läns museerna har tidigare behandlats av bl.a. Riksrevisionsverket (Resultat och resurser i kulturminnesvården, 1983), arkeologikutredningen (SOU 1985:13) och i en internutredning vid Riksantikvarieämbetet (PM till läns museernas samarbetsråd angående

den arkeologiska undersökningsverksamheten, Margareta Hasselmo 1986-08-12, kompletterad 1987-02-06).

Gemensamt för de synpunkter och förslag som lämnas i nämnda utredningar är att de alla diskuterar en decentralisering av undersökningsverksamheten inom ramen för kulturmiljövårdens nuvarande organisation och huvudmannaskap. Frågan har gällt att finna en lämplig form och balans för regional samverkan mellan UV och museerna snarare än vem som skall ha huvudansvaret för verkställandet av exploateringsundersökningarna i länet.

Om staten överlämnade ansvaret till läns museerna blir det för ett fullständigt genomförande av reformen nödvändigt att lägga ned UV. Läns museerna måste sedan bygga upp de resurser som krävs för att ikläda sig ansvaret och ta hand om undersökningarna. Flera museer skulle kunna gå ihop och bilda en gemensam arkeologisk enhet på basis av UV:s regionindelning eller efter någon annan princip. Såväl aktiebolagsformen som stiftelseformen skulle kunna tillämpas efter i stort sett de linjer som angavs ovan.

Anknytning till universitet

Universitetens roll i exploateringsundersökningarna har hittills varit blygsam. Frånsett några få undantag har universiteten inte i egen regi åtagit sig undersökningsuppdrag som föranletts av kulturminneslagen. Orsaken har sagts vara (kulturutskottets betänkande 1990/91:KrU11) att man saknat de praktiska och tekniska förutsättningarna till att bygga ut en effektiv organisation för arkeologiska undersökningar. Inte heller idag anser sig universiteten ha den organisation som krävs för att delta i ett eventuellt anbudsförfarande även om några av universitetsinstitutionerna skulle kunna ansvara för en del mindre och medelstora undersökningar. Uppsala universitets arkeologiska institution har dock ställt sig positiv till att vid anbudsförfarande delta i undersökningsverksamheten.

Universiteten är statliga myndigheter med väl utbyggd administration och skulle kanske kunna ta över huvudmannaskapet för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet. UV:s regionkontor är redan belägna i närheten av fyra av de fem universitet som har en arkeologisk institution. Kontoren behöver inte nödvändigtvis inkorporeras i institutionerna utan kan bilda fristående institutioner med representation i varandras styrelser. Särskilt på ut-

bildningssidan finns ett sedan länge ett etablerat samarbete som naturligtvis förstärks av den omständigheten att flertalet av UV:s anställda fältarkeologer är doktorander i arkeologlämnena. Universiteten skulle genom ett övertagande av huvudmannaskapet få den kompetens som behövs för en effektiv undersökningsorganisation och UV skulle få den kompetens som behövs för en effektiv FoU-verksamhet.

6.7.3 Överväganden

Alternativen till UV:s huvudmannaskap och verksamhetsform har en begränsad variationsbredd. Ansvaret för UV kan vara endera statligt eller landstingskommunalt. I förra fallet är verksamhetsformen myndighet, helstatligt aktiebolag eller statsförvaltnad stiftelse, och i senare fallet är den landstingskommunalt förvaltnad stiftelse eller aktiebolag.

Valet av huvudmannaskap och verksamhetsform bör baseras på överväganden av ansvarsfrågan, rollfördelningen, vilka förväntningar och krav som ställs på verksamheten och vilken verksamhetsform som är mest effektiv för UV.

Verksamheten med exploateringsundersökningar är en förutsättning för kulturmiljövården och för tillämpningen av kulturminneslagen. Staten har här ett särskilt ansvar som inte bara gäller kravet på att det alltid finns någon som kan utföra ett arkeologisk uppdrag utan även kvaliteten i uppdragens utförande samt verksamhetens kostnadsutveckling. Detta ansvar är långsiktigt och kräver för att kunna upprätthållas och utövas att staten engagerar sig i verksamheten. Engagemanget i exploateringsundersökningarnas verkställighet är viktigt för kulturmiljövårdens besluts- och tillsynsfunktioner på både regional och central nivå. Ur denna synpunkt bör staten inte överlåta sitt ansvar och sina möjligheter till inflytande i verkställigheten på stiftelseägda eller kommunalägda museer och inte heller på privatägda företag.

Ett av länmuseerna fullständigt övertagande av statens arkeologiska undersökningsverksamhet synes inte heller rimligt med hänsyn till länmuseernas mycket skiftande intresse för exploateringsundersökningar. Ett sådant övertagande skulle ställa stora krav på kompetens och resurser inte bara för själva uppdragsverksamheten och dess organisation utan fastmer för omhändertagandet av fynd-

materialen med avseende på konservering, dokumentation, samlingsvård, arkivering, magasineri och levandegörande. Att först lägga ned statens undersökningsverksamhet och sedan bygga upp den igen i ny skepnad på andra håll vore slöseri med resurser. Det skulle också i grunden ändra förutsättningarna för statens möjlighet att hävda rätten till fornfynd från fasta fornlämningar. Läns museerna bör bestämma själva om och i vilken utsträckning man vill bedriva arkeologisk undersökningsverksamhet. De museer som vill delta i anbudsförfarande vid uppdragsgivning gör detta på samma villkor som andra uppdragsarkeologiska enheter.

Att staten fortsättningsvis har ansvar för såväl beslut och tillsyn som verkställanden inom kulturmiljövården får inte leda till miss-tankar om partiskhet i undersökningsverksamheten genom en oklar rollfördelning. Besluts- och tillsynsfunktionen respektive verkställighetsfunktionen bör därför fördelas på olika organisationer. Det räcker inte med att bryta ut UV ur Riksantikvarieämbetets forminnesavdelning och göra UV till en egen eller en del av en institution inom myndigheten. Visserligen kan det förefalla naturligt att koppla ihop UV med SHM men UV kommer ändå att vara en del av Riksantikvarieämbetet och underställd riksantikvarien vilken enligt instruktionen har beslutsrätt i ärenden som berör institutionerna. Den formella aspekten på rollfördelningen är i sammanhanget viktigare än den praktiska särskilt som den berör tredje part. Utan uppgift att verkställa exploateringsundersökningar får Riksantikvarieämbetet en fri och oberoende ställning som tveklöst kommer att underlätta myndighetens utövande av den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet. UV bör där-för skiljas från Riksantikvarieämbetet.

Kravet på en klar rollfördelning berör också alternativet där universiteten är huvudman för statens arkeologiska undersökningsverksamhet. Universiteten ingår inte i kulturmiljövårdens organisation och har inget myndighetsansvar inom detta område. Deras uppgift är att bedriva undervisning och forskning. Denna uppgift skall inte kopplas ihop med en skyldighet att verkställa lagreglerade beslut inom kulturmiljövården.

Det leder bara till ett beroende som inte tjänar målet att meddela och producera fri och kritisk kunskap. Universitetens vetenskapliga kompetens utnyttjas bäst genom samarbete med kulturmiljövårdens organ och uppdragsarkeologiska enheter. Betydelsen av denna funk-

tion kan inte överskattas. Arkeologins teori och metodik förändras och utvecklas fortlöpande och är en förutsättning för såväl planering och rationellt utförande av exploateringsundersökningar som för vidare vetenskaplig bearbetning av resultaten och återföring av erhållna kunskap till undersökningsverksamheten. Utveckling och förmedling av sådan kunskap är universitetens styrka. Vill sedan universitetet i egen regi eller i projektsamverkan med uppdragsarkeologiska enheter delta i exploateringsundersökningar beslutar man om detta själva.

Som en resurs för kulturmiljövården fyller den nuvarande undersökningsverksamheten vid Riksantikvarieämbetet en viktig uppgift. UV har bred kompetens och hög beredskap för även stora undersökningar. Samtidigt har UV förmågan att kunna genomföra särskilda utredningar på ett sådant sätt att de leder bort exploateringarna från fornlämningarna vilket bidrar till ett ökat bevarande och till att hålla nere arkeologikostnaderna i samhället. Ett ändrat huvudmannaskap för UV bör inte leda till att dessa tillgångar skingras. Förväntningarna från kulturmiljövårdens organ och uppdragsgivarna torde i allmänhet vara att kvaliteterna skall hållas samlade och utvecklas vidare. Statens arkeologiska undersökningsverksamhet bör därför bedrivas under ett huvudmannaskap och inom ramen för en och samma organisation.

Organisationens verksamhetsform bör vara av det slaget att den samtidigt befrämjar kvalitet, måluppfyllelse, effektivitet och konkurrensmöjligheter. Myndighetsformen är förenlig med dessa krav när det gäller möjligheten till kvalitet i arbetet och möjligheten att styra verksamheten mot de samhällsmål av servicekaraktär som staten i allmänhet ställer. Däremot är myndighetsformen generellt sett mindre lämplig för näringsverksamhet än aktiebolagsformen och stiftelseformen. Kostnadseffektiviteten är som tidigare nämnts i allmänhet lägre i myndigheter som är affärsverk jämfört med aktiebolag under förutsättningen att tillräcklig konkurrens etableras.

Vidare ställer myndighetsformen krav på att verksamheten följer förvaltningslagens bestämmelser. Detta möjliggör för enskilda att få insyn i myndighetens ärenden. I en situation av anbudsförfarande vid uppdragsgivningen skulle UV som myndighet därigenom kunna hamna i ett sämre läge än konkurrerande arkeologiföretag som är aktiebolag eller stiftelser. Redan med utgångspunkt från myndighetsbegreppet kan egentligen ifrågasättas om det finns någon anledning

till att UV skall vara myndighet, eftersom en externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet för sina mål knappast har behov av egna statliga maktbefogenheter eller av att utöva sådana befogenheter gentemot omgivningen.

Avgörandet för valet mellan aktibolagsformen och stiftelseformen handlar om statens möjlighet till insyn och inverkan, verksamhetsformens ändamålsenlighet och rättsliga ställning.

Statens ansvar för kulturmiljövården, för tillgodoseendet av en tillfredsställande service åt uppdragsgivarna och för en god kvalitet i undersökningsverksamheten nödvändiggör att staten har inflytande över organisationen och kan påverka utvecklingen i den riktning som man finner lämpligt. Aktiebolagsformen uppfyller detta krav. Genom att staten äger aktiebolaget kontrollerar man också verksamheten.

Över stiftelsen kommer staten att ha mindre möjligheter till inflytande och kontroll. Staten äger inte stiftelsen – stiftelsen äger sig själv. Statens inflytande kommer att begränsas till själva stiftandet, dvs. förmögenhetsbildningen och stiftelseförordnandet. I vilken utsträckning staten sedan kan ha inflytande i stiftelsen och styra verksamheten är osäkert. Om staten t.ex. en gång satsat pengar i en stiftelse går det som Riksrevisionsverket anför (Rapport dnr 1989:422) inte att på laglig väg få tillbaka dessa eftersom pengarna förts över på ett separat juridiskt subjekt. Om en statligt grundad stiftelse får ekonomiska problem kan det också bli svårt för staten att hävda det begränsade juridiska ansvar som en stiftare formellt har för stiftelsens ekonomi.

I stiftelser där huvudmannaskapet delas av flera stiftare blir statens inflytande automatiskt mindre än när staten står som ensam stiftare. Eftersom det finns medstiftare att ta hänsyn till påverkar detta utformningen av stiftelseförordnandet vilket utgör grunden för stiftarens möjlighet att styra och ha insyn i verksamheten. Att staten i stiftelseform delade huvudmannaskapet för UV med läns museerna torde inte vara lämpligt med hänsyn till den oklara roll- och ansvarsfördelning som skulle bli följden i ett system med anbud och konkurrens om arkeologiska uppdrag.

Stiftelser bildas främst för ideell verksamhet. När stiftelser idkar näring bildar man ofta bolag för verksamheten eller så har man valt stiftelseformen av ideologiska skäl. Stiftelseformen kan enligt Riksrevisionsverket (Rapport dnr 1989:422) innebära stora risker vid näringsverksamhet, särskilt för kunder och leverantörer, eftersom ett

regelverk saknas. Därmed råder en allmän osäkerhet i affärsrelationer med en stiftelse.

Aktiebolag bildas för ekonomisk verksamhet som i allmänhet avses vara lönsam. Incitamenten för en effektiv näringsverksamhet är starkare i aktiebolagsformen än i stiftelseformen. Det beror bl.a. på att fördelningen av roller och ansvar är klarare i aktiebolagsformen samt att denna är lagreglerad och mer flexibel. Ur företagsekonomisk synpunkt är aktiebolagsformen därför mer lämplig.

Verksamhetens ändamål bestäms i bolagsordningen respektive stiftelseförordnandet. I båda fallen kommer UV:s huvuduppgift vara att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet efter beslut enligt kulturminneslagen. Därtill kan staten vilja bestämma vissa servicemål och ekonomiska mål för verksamheten. Detta skall i så fall också anges i bolagsordningen respektive stiftelseförordnandet. I senare fallet måste staten dessutom bestämma vilka destinatärerna skall vara och hur målsättningen skall uppfyllas.

Ändamålsbestämningen har i allmänhet starkare skydd i stiftelseformen än i aktiebolagsformen. I många fall kan ändamålet bara med stort besvär ändras enligt permutationslagen. Detta skydd försvagas dock av att staten vid stiftelsebildningen kan förbehålla sig rätten att i viss utsträckning och på strategiska punkter göra ändringar i stiftelseförordnandet på ungefär samma sätt som bolagsstämman kan besluta om ändringar i bolagsordningen. Därvidlag torde det i praktiken inte behöva vara någon större skillnad mellan verksamhetsformerna.

Både aktiebolag och stiftelser är privaträttsliga institut. Det finns dock på denna punkt en avgörande skillnad mellan verksamhetsformerna. Statliga aktiebolag ägs av staten vilket bl.a. innebär att kapitalbildning och kapitaltillskott inte utgör något rättsligt problem. Statligt grundade stiftelser ägs däremot inte av staten. Stiftelserna äger ju sig själva. När myndigheter bildat stiftelser har enligt Riksrevisionsverket (Rapport dnr 1989:422) resurser förts över till det självägande rättssubjektet utan tillstånd och utan man äger dessa resurser. Myndigheternas rätt att förfoga över de anslag som tilldelats av riksdagen för specifika ändamål regleras i regeringsformen. Dessa anslag kan inte utan vidare utnyttjas för stiftelsebildningar. Det kan även enligt Riksrevisionsverket ifrågasättas om sådana stiftelsebildningar äger giltighet.

I sin översyn av stiftelser för statlig verksamhet anför Riksrevisionsverket sammanfattningsvis att avsaknaden av lagregler inne-

bär att stiftelsen är en enkel men vag och diffus verksamhetsform att använda sig av. Tolkningssvårigheter kan därför uppstå i olika situationer och det blir oklart vilka åtaganden skilda intressenter gjort. Vilka regler som gäller kan vara avhängiga av domstolsutslag i enskilda fall. Mot denna bakgrund anser Riksrevisionsverket att staten bör vara försiktig och restriktiv i sin användning av stiftelseformen för statlig verksamhet.

6.7.4 Förslag

Belysningen av den arkeologiska undersökningsverksamheten i landet samt de överväganden som HUR-utredningen gjort i frågan om nytt huvudmannaskap för Riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet leder fram till följande förslag från utredningen.

Riksantikvarieämbetets byrå för arkeologiska undersökningar skiljs från myndigheten och ombildas till ett aktiebolag vilket till alla delar ägs av staten. Det nya arkeologibolaget underställs något av departementen. Redovisningsrevision och förvaltningsrevision handhas av Riksrevisionsverket.

Aktiebolagsbildningen måste göras med utgångspunkt från att staten tar ett långsiktigt ansvar för undersökningsverksamheten. Arkeologibolaget ges som huvuduppgift att bedriva externfinansierad arkeologisk uppdragsverksamhet i samband med markexploatering och enligt kulturminneslagen. Därvid bör verksamheten vara inriktad mot vissa samhällsmål av servicekaraktär. Ett sådant mål är att verksamheten skall vara rikstäckande. Det innebär att arkeologibolaget åläggs skyldigheten att utföra arkeologiska uppdrag var helst i landet det finns behov av detta och oberoende av uppdragens art och omfattning. Förutom genom anbudsförfaranden skall arkeologibolaget ha beredskap att åta sig uppdrag till vilka ingen annan uppdragstagare finns.

Arkeologibolagets ekonomiska mål bör vara full kostnadstäckning. Det innebär att bolaget skall bära sina egna kostnader inklusive kapitalkostnader.

Det är viktigt ur såväl kulturmiljövårdande, vetenskaplig och ekonomisk synpunkt att arkeologibolagets verksamhet präglas av hög kvalitet. Ambitionen bör vara att arkeologibolaget skall vara ledande inom undersökningsverksamheten vad avser kompetens, kunskap, metodik och teknik. Bolagets ledning ansvarar för att nödvändiga åt-

gärder till utvecklingsverksamhet vidtas. Större forskningsarbeten skall dock inte finansieras med inkomster från uppdragsverksamheten, utan i sådana fall får arkeologibolaget ansöka om sektorsforskningsmedel eller medel från vetenskapliga fonder.

Vad gäller styrelsens sammansättning bör den vara sådan att den balanserar arkeologibolagets verksamhetsmål. För tillgodoseende av kulturmiljövårdande och vetenskapliga aspekter i verksamheten är det rimligt att Riksantikvarieämbetet och universiteten är representerade.

Det är viktigt att arkeologibolaget kan fungera effektivt redan från början. Ett allvarligt hinder för detta skulle vara om den s.k. rapportskuld som Riksantikvarieämbetets byrå för arkeologiska undersökningar har flyttades över till arkeologibolaget. Vid Riksantikvarieämbetet pågår efter rekommendationer från Riksrevisionsverket en översyn av rapporteftersläpningen. Den bästa lösningen vore om Riksantikvarieämbetet gavs möjligheter att självt ta hand om eftersläpningen.

HUR-utredningen lämnar inget förslag om arkeologibolagets organisation utan förutsätter att regeringen tillsätter en särskild organisationskommitté för ändamålet.

Budgetkonsekvenser av de organisationsförändringar som föreslås liksom personal- och ekonomiadministrativa konsekvenser för Riksantikvarieämbetet redovisas i kap. 6.11.

6.8 Den centrala myndighetsfunktionen

Ombildningen av UV till ett fristående statligt arkeologibolag innebär att Riksantikvarieämbetets myndighetsuppgifter inom undersökningsområdet begränsas till de som hänger samman med den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet. Genom införandet av ett system med anbudskonkurrens om arkeologiska exploateringsuppdrag får den centrala myndighetsfunktionen ökad betydelse och delvis nya uppgifter.

Riksantikvarieämbetets fria ställning i system manar till en mer aktiv och koncentrerad myndighetsfunktion riktad dels till länsstyrelsens handläggning av fornminnesärenden och dels till den arkeologiska undersökningsverksamheten. En sådan myndighetsfunktion fordrar en strategi som på ett effektivt sätt styr insatserna mot vissa

bestämda mål. Dessa mål bör ta sikte på systemets funktion i alla led från tillståndsansökan till fyndfördelning.

Systemets funktion bygger på att Länsstyrelsens tillståndsbeslut görs med rätt avvägning mellan bevarandeintressen och exploateringsintressen, att de arkeologiska uppdragen ges en rimlig ambitionsnivå till rätt kostnad, att arkeologiföretagen sköter och genomför sina uppdrag efter en överenskommen plan, att dokumentationen och fynden överlämnas till förvaltande institution i föreskriven ordning, att fyndfördelningar genomförs på ett rationellt och effektivt sätt, att förvaltande institutioner sörjer för ett gott omhändertagande av dokumentationen och fynden, samt att vunna erfarenheter och kunskaper dels återförs in i systemet och dels förmedlas till forskare och allmänhet.

Alla aktörer i detta system delar ansvaret för dess funktion. Länsstyrelsen har det grundläggande ansvaret för undersökningsverksamheten i länet men tar detta ansvar i dialog med och med stöd av Riksantikvarieämbetet som har ett övergripande ansvar för den totala undersökningsverksamheten i landet. Den centrala myndighetsfunktionen skall verka i bakgrunden som en stödjande och styrande hand vilken reglerar och samordnar aktiviteterna i en för alla gemensam riktning. För att den centrala myndighetsfunktionens mål skall kunna nås fordras att Riksantikvarieämbetet aktivt följer upp och stöder verksamheten genom analys, utvärdering, metodutveckling, information, rådgivning, kontroll, utbildning och kunskapsförsörjning.

De förändringar av undersökningsverksamheten som HUR-utredningen föreslår ställer delvis nya krav på och uppgifter för Riksantikvarieämbetet. En utgångspunkt är att de hittillsvarande bristerna i tillsynen och uppföljningen av den arkeologiska dokumentationen avhjälpas. Det är därför angeläget att de omprioriteringar och den omorganisation som Riksantikvarieämbetet gjort för att förstärka och utveckla verksamheterna och funktionerna så snart som möjligt kan ledas fram till ett gott resultat.

I nämnda sammanhang vill HUR-utredningen erinra om förslaget i kap. 6.5 angående rapportgranskningen. Det är Länsstyrelsen – inte Riksantikvarieämbetet – som bör göra den primära formella granskningen och godkännandet av rapporten. Riksantikvarieämbetets rapportgranskning bör istället inriktas på systematisk utvärdering av den arkeologiska dokumentationen i syfte att styra det arkeologiska arbetet till en jämn dokumentation med hög kvalitet. Som viktiga

styrmedel framstår allmänna råd, information, utbildning och fort-löpande samråd med länsstyrelserna.

Vad gäller frågan om undersökningarnas kostnader saknas idag fortfarande sammanställningar och analyser utanför Riksantikvarie-ämbetets egen undersökningsverksamhet. I ett system med anbuds-konkurrens ökar betydelsen av kostnadsutvecklingens uppföljning. Det är därför angeläget att Riksantikvarieämbetet förbättrar uppfölj-ningen av den totala undersökningsverksamheten och dess kostnads-utveckling genom analys och utvärdering av sambanden mellan ambi-tioner, arbete, kostnader och resultat. Utfallet bör bilda ett viktigt underlag för Länsstyrelsens bedömningar i sammanhang med till-ståndsgivning.

Tillsynen och uppföljningen av undersökningsverksamheten delas av Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Nuvarande former för tillsyn och uppföljning som sker indirekt och efter det undersök-ningarna slutförts bör kompletteras med aktiv uppföljning under på-gående uppdragsarbete. För Länsstyrelsen innebär detta att man be-söker utgrävningsplatserna och informerar sig om hur uppdragen ut-förs. Riksantikvarieämbetets uppgift i sammanhanget är att operera över länsgränserna och särskilt följa upp arkeologiföretagens fynd-hantering under rapportarbetet. Det borde vara möjligt för Riks-antikvarieämbetet att efter samråd med arkeologiföretagen besöka dessa för information och överläggningar i en omfattning som man själv bestämmer om.

För länsstyrelserna kommer i olika utsträckning ett ökat behov att uppstå av kompetensstödjande åtgärder inte minst i samband med för-beredelser av förfrågningsunderlag och bedömning av innehållet i an-bud. Det är därför angeläget att Riksantikvarieämbetet genom att samordna den breda kompetens som myndigheten förfogar över inom hela det arkeologiska fältet förbereder sig på att aktivt bistå läns-styrelserna i såväl enskilda frågor som med deltagande i länsstyrel-sernas referensgrupper.

Systemet med anbudskonkurrens om arkeologiska exploaterings-uppdrag ställer nya krav på att Riksantikvarieämbetets rådgivning i form av allmänna råd till Länsstyrelsen och undersökningsverksam-heten utvecklas och fördjupas. Därvid bör enligt de förslag som HUR-utredningen lagt ovan nya allmänna råd utarbetas för följande funk-tioner:

- Särskild utredning; syfte, innehåll och omfattning med avseende på lämpligheten av etappindelning med byrå- och fältinventering, fosfatkartering samt schaktgrävning; därtill frågor om gränsdragning mot arkeologisk förundersökning (kap. 5.2.2, 6.3.3).
- Kompetenskrav för verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar. Råden bör avse krav på utbildning och praktisk erfarenhet avseende såväl särskild utredning som arkeologisk undersökning. Kraven bör inte utformas så att de formellt hindrar enskilda arkeologiföretag att få delta i undersökningsverksamheten (kap. 6.3.3).
- Krav på företagarförsäkring för enskilda arkeologiföretag. Försäkringen bör täcka samtliga kostnader för ett givet uppdrag samt förlust av fornyfynd genom olycka eller brott (kap. 6.3.3).
- Hantering av upphovsrättsliga och bildrättsliga frågor samt iordningsställande av dokumentationsmaterial ur arkivsynpunkt och överlämnande av materialet till förvaltande institution (kap. 6.4).
- Utformning av rapporter över särskild utredning, arkeologisk förundersökning och särskild undersökning (kap. 6.4).
- Utformning av arkeologisk dokumentation med beaktande av de krav som kan ställas på dokumentationen ur arkivsynpunkt (kap. 6.4).
- Redovisning av tillämpade tekniker och metoder i undersökningsverksamheten (kap. 6.4).
- Arkeologiföretagens fyndhantering med avseende på ingrepp i fynd, lokaler, förvaring, säkerhet samt fyndmaterialets iordningsställande för leverans till förvaltande institution. Hantering av unika eller särskilt värdefulla föremål bör beaktas (kap. 6.5, 6.6.3).
- Riktlinjer för konservering av fyndmaterial från arkeologiska undersökningar (kap. 6.6.2).
- Kompetenskrav för verksamheten med konservering av fyndmaterial från arkeologiska undersökningar (kap. 6.6.2).
- Riktlinjer för fyndregistrering och digitalt informationsutbyte i ett för svensk arkeologi gemensamt system (kap. 6.6.3).

Flera av dessa allmänna råd kommer att ligga till grund för länsstyrelsens föreskrifter om kompetens, ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden vid särskild utredning och undersökning av fast fornlämning. Hittills har Riksantikvarieämbetets allmänna råd för handläggning av fornminnesärenden och för undersökningsverksamheten getts olika utförande och presenterats i mer eller mindre tillgängliga serier och enskilda skrivelser. Det vore enligt HUR-utredningens uppfattning bra om myndighetens allmänna råd kunde ges en enhetlig utformning och publiceras i en bestämd skriftserie. Detta är inte minst viktigt med hänsyn till de allmänna rådens avsedda funktion i verksamheten med exploateringsundersökningar.

Den centrala myndighetsfunktionens kärna består som nämnts av tillsyn, aktiv uppföljning, samordning, rådgivning och kunskapsförsörjning. Till kunskapsförsörjningens område hör ajourföringen av och den vidare utbyggnaden av de centrala arkeologiska registren samt tillgängliggörandet av dessa för planering, forskning och publik verksamhet. HUR-utredningen finner det angeläget att de hittillsvarande bristerna i ajourföringen av fornlämningsregistret avhjälpas och att det pågående arbetet med utbyggnad och ADB-utveckling av de arkeologiska registren prioriteras för ett effektivt utnyttjande av registerdata inom kulturmiljösektorn och forskningen.

Kunskapsförsörjningen inrymmer också den viktiga uppgiften att vetenskapligt bearbeta exploateringsundersökningarnas resultat. Denna uppgift delar Riksantikvarieämbetet med i första hand universiteten och de arkeologiskt verksamma museerna. Riksantikvarieämbetet har därtill genom sin politiskt fastlagda uppgift att med förvaltning av anslagna sektorsforskningsmedel leda och organisera FoU-arbetet inom kulturmiljösektorn ett särskilt ansvar för uppföljning av undersökningarna. Detta ansvar bör enligt HUR-utredningens uppfattning hanteras så att Riksantikvarieämbetet initierar och driver projekt som syftar till en effektivare kunskapsåterföring till undersökningsverksamheten och till förbättrade underlag för antikvariska bedömningar. Samtidigt är det också angeläget att även sådana projekt som är inriktade på att finna metoder och tekniker för skydd och bevarande av fornlämningar i olika landskapsmiljöer prioriteras i FoU-arbetet.

Några projekt av nämnda slag som utnyttjar arkeologiska/antikvariska metoder och källor bedrivs redan inom ramen för FoU-områdena "Utveckling av den arkeologiska undersöknings- och

dokumentationsverksamheten", "Odlingslandskapets kulturvården" och "Luftföroreningars och försurningens skadeverkningar på det fasta kulturarvet". Ytterligare projekt är aviserade till perioden 1993/94–1995/96. Det är angeläget att de pågående projekten bedrivs och slutförs planenligt så att resultaten kan komma kulturmiljövården, undersökningsverksamheten och den vetenskapliga forskningen till del inom rimlig tid.

6.9 Den regionala myndighetsfunktionen

Länsstyrelserna har det grundläggande ansvaret för kulturmiljövården och undersökningsverksamheten i länen. Om HUR-utredningens förslag genomförs kommer länsstyrelsernas ställning att stärkas på det regionala planet. Förutom att handlägga fornminnesärenden och ansvara för beslut enligt kulturminneslagen skall länsstyrelserna sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag åt exploatörerna. Därtill kommer uppgiften att bedriva aktiv tillsyn och kontroll av undersökningsverksamheten. I detta ligger att primärt granska och godkänna rapporter samt att följa undersökningsarbetet i fält.

Det system för anbud och upphandling som utredningen föreslår innebär en viss anpassning till länsstyrelsernas nuvarande förhållande till exploatörer och arkeologiska aktörer. Systemet erbjuder nämligen länsstyrelserna att föra en dialog med exploatörerna och anbudsgivarna så att största möjliga hänsyn kan tas till såväl antikvariska och vetenskapliga som ekonomiska intressen. I denna dialog är det länsstyrelsen som skall ha initiativet.

Detta ställer ökade krav på arkeologisk kompetens och integritet, och länsstyrelserna bör därför i sin personalrekrytering lägga större vikt vid arkeologisk kompetens efter de behov som finns i länen. Att utbildning och vidareutbildning för personalen kan äga rum är också viktigt. Länsstyrelserna kan även på andra sätt stärka sin kompetens och sina resurser bl.a. genom samverkan över länsgränserna och genom närmare samarbete med universiteten via de referensgrupper som föreslagits i kap. 6.3.3.

De tillkommande arbetsuppgifterna för länsstyrelserna innebär otvivelaktigt en ökad arbetsbörda inte minst då UV:s och läns-museernas biträdande roll måste ändras. Som framförts i kap. 5.2.2 och 5.3.1 har UV biträtt länsstyrelserna med underlag för deras

myndighetsutövning. Detta blir inte längre möjligt i en konkurrens-situation. Samma principiella hinder för stöd till länsstyrelserna uppstår för länsmuseumerna i den utsträckning som dessa uppträder som konkurrerande arkeologiföretag.

Länsmuseumerna utgör en viktig resurs som med nuvarande anslagskonstruktion även i fortsättningen borde kunna stå till länsstyrelsernas förfogande. Om HUR-utredningens förslag genomförs bör villkoren för länsmuseumernas verksamhet med exploateringsundersökningar utredas. De uppgifter för museumerna som innebär att man bistår länsstyrelserna i deras myndighetsutövning respektive att som ett av flera konkurrerande arkeologiföretag via anbud tävla om uppdrag bör särskiljas. Eventuellt medför en tydligare ansvars- och rollfördelning även här behov av omfördelning av huvudmannaskap och finansiering. Det har emellertid inte ingått i HUR-utredningens direktiv att behandla formerna för länsmuseumernas engagemang i exploateringsundersökningarna.

Det är enligt HUR-utredningens mening inte tillfredsställande att länsstyrelserna i betydande omfattning sett sig tvungna att i praktiken förlita sig på andra organisationer för att klara myndighetens uppgifter inom den arkeologiska undersökningsverksamheten. Kulturminneslagen lägger inom detta område viktiga uppgifter och beslutsfunktioner på länsstyrelserna. För att leva upp till sitt ansvar måste länsstyrelserna på detta område, liksom på andra områden som länsstyrelserna ansvarar för, ha tillräckliga resurser och kompetens. Att så inte varit fallet på många håll innebär inte att länsstyrelserna i framtiden inte skulle klara att skaffa sig nödvändig kompetens. I dagsläget har länsstyrelserna goda förutsättningar att aktivt styra sina resurser till olika verksamhetsområden. Man kan genom omprioriteringar baserade på resultatanalyser och verksamhetsuppföljning utveckla och balansera sina resurser efter de olika sektorsområdenas vikt och behov, vilka givetvis varierar mellan olika län och över tiden.

Det är därför HUR-utredningens fasta övertygelse att länsstyrelserna, om utredningens förslag genomförs, kommer att ta ansvar för sina arbetsuppgifter inom det arkeologiska undersökningsområdet. Till detta kommer att länsstyrelserna fr. o. m. den 1 juli 1992 har fått ansvar för vissa konkurrensfrågor på länsnivå. Detta innebär att kunskaperna om vikten av konkurrens och om regelsystemet kommer att öka. Detta bör medföra en ökad insikt om de samhälleliga fördelarna

med det föreslagna systemet med anbudskonkurrens inom den arkeologiska undersökningsverksamheten. Länsstyrelserna satsar också allt mer på tillsyn och uppföljning inom olika områden. Detta bör generellt sett också gynna länsstyrelsernas engagemang i tillsyn och kontroll av exploateringsundersökningarna.

För att länsstyrelserna på ett effektivt sätt ska kunna sköta sina uppgifter med den arkeologiska undersökningsverksamheten är det nödvändigt att det förslag som HUR-utredningen lägger om ökat stöd från Riksantikvarieämbetet genomförs. Detta stöd kommer att särskilt behövas under ett omställningsskede innan metoder och rutiner utvecklas, t.ex. de allmänna råd som utredningen angett bör utarbetas av Riksantikvarieämbetet.

Sammanfattningsvis innebär HUR-utredningens förslag att länsstyrelserna på ett mer aktivt sätt än hittills måste leva upp till sitt ansvar inom det arkeologiska undersökningsområdet. Länsstyrelserna har ansvar för många olika verksamheter och är skickliga på att dimensionera sina resurser efter varierande behov i de olika länen. Sektorsområdena har således stora skillnader i bemanning mellan olika länsstyrelser alltefter länens storlek, befolkning, natur, näringsliv etc. På samma sätt som t.ex. regional utveckling, planväsande respektive lantbruksfrågor varierar starkt resursmässigt mellan olika länsstyrelser kommer därför i framtiden även kulturmiljöresurserna att på ett annat sätt än idag behöva anpassas till frågornas art och omfattning i länen och över tiden. Denna ökade flexibilitet menar utredningen att dagens länsstyrelser har förutsättningar att klara.

6.10 Forskning, utveckling och levandegörande

Arkeologiska undersökningar är ett led i en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad. Resultaten redovisas i en rapport och utnyttjas dels direkt i kulturmiljövårdens löpande verksamhet dels långsiktigt som basdata för arkeologisk forskning. Rapporten utgör således en grund för ytterligare forskning och vetenskaplig bearbetning samtidigt som den är ett första led i levandegörandet av kulturarvet och en form av redovisning till exploatören.

Ett stående, gemensamt mål för arkeologiföretagen, Länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, universiteten och museerna bör vara att den vetenskapliga och populärvetenskapliga behållningen av exploate-

ringsundersökningarna ökar. Detta mål kan inte nås med mindre än att parterna inom ramen för de uppgifter och regler som gäller i respektive fall tar ansvar för forskning, utveckling och levandegörande. HUR-utredningens förslag om ett nytt system för undersökningsverksamheten innebär ingen principiell ändring av ansvarsfördelningen men väl ett större krav på ansvarstagande för var och en.

Forskning och utveckling

Arkeologiföretagen ansvarar för att undersökningarna genomförs med godtagbar kvalitet ur såväl kulturmiljövårdande som vetenskaplig synpunkt. Ansvariet bygger på att arkeologiföretagen följer Länsstyrelsens anvisningar och föreskrifter, intresserar sig för vetenskapliga problemställningar och utför den del av forskning och utveckling som man anser sig behöva för att klara av uppgiften. Tillkortakommanden i dessa avseenden bör i ett system med anbuds-konkurrens bli direkt utslagsgivande för ett arkeologiföretags möjlighet att fortsätta sin verksamhet. Det är enligt HUR-utredningens mening till stor fördel för undersökningsverksamheten att arkeologiföretagens arbetsgivare stimulerar personalen till utbildning och vidareutbildning. Kompetens, kvalitet och ett gott renommé är anbudssystemets bästa konkurrensmedel.

De insatser av forskning och utveckling som görs kan dock inte drivas längre än vad som är skäligt med hänsyn till exploitörens begränsade kostnadsansvar. Denna begränsning ställer krav på en kostnadseffektiv undersökningsverksamhet som ger största möjliga behållning av de pengar som satsas.

Alla undersökningar lämnar inte svar på de frågor som ställs. För att skaffa överblick över resultaten, lösa olika slags problem, förnya och fördjupa utgångspunkterna och frågeställningarna i verksamheten är det många gånger nödvändigt att göra sammanställningar och utvärderingar av resultaten från tidigare undersökningar. Det är här inte fråga om en inomvetenskaplig forskning i det omedelbara teoretiska huvudsyftet att öka kunskapen om människans förhistoria och historia utan om en forsknings- och utvecklingsverksamhet för de mer specifika syftena att effektivisera erfarenhetsåterföringen till undersökningsverksamheten samt att förbättra underlaget för antikvariska bedömningar.

Att en systematisk resultatuppföljning och utvärdering kan äga rum har alla parter i undersökningsverksamheten liksom den vetenskapliga forskningen nytta av. Detta slags FoU-arbete rymms i normalfallet inte inom ramen för exploatörens kostnadsansvar utan måste ersättas med allmänna medel. Årligen placerar Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Riksbanksfonden, Vitterhetsakademien och andra organ rörliga medel i arkeologisk forskning. Dessa medel har dock varit avsedda för främst kostnadskrävande forskning utanför fast stat och utanför uppdragsverksamhet. De har därför i praktiken med få undantag inte varit tillgängliga för FoU inom verksamheten med exploateringsundersökningar. Intressanta vetenskapliga forskningsprojekt med exploateringsundersökt källmaterial borde kunna ha möjlighet att erhålla anslag från de statliga forskningsråden.

Huvudansvaret för FoU-verksamheten åvilar Riksantikvarieämbetet i samverkan med universiteten, men också museer med arkeologisk undersökningsverksamhet bör ta ansvar för det uppföljande och utvärderande arbetet.

Riksantikvarieämbetet har sedan 1990 ett politiskt ålagt ansvar för att initiera, leda och organisera FoU-verksamheten inom kulturmiljösektorn. Myndigheten förvaltar de sektorsforskningsmedel som regeringen avsatt för ändamålet. Ansvaret förutsätter att FoU-arbetet drivs i växelverkan med universiteten. Systematisk uppföljning och utvärdering samt erfarenhetsåterföring till undersökningsverksamheten är en mycket viktig del av FoU-ansvaret.

I nuvarande FoU-program ingår några projekt som bedrivs i nämnda syfte (kap. 5.4). HUR-utredningen vill understryka vikten av att verksamheten fortsätter och att nya satsningar görs för framtiden. Det bör vara möjligt att i samverkan med universiteten identifiera problemområden och organisera FoU-projekt som är inriktade på t.ex. vissa typer av exploateringar, landskapsformer eller fornlämningsstrukturer och som berör undersökningsverksamheten vid flera olika arkeologiföretag i landet.

Behovet av systematiska sammanställningar och utvärderingar av undersökningarna är emellertid större än de sektorsforskningsmedel som kan avsättas för ändamålet. Det är därför viktigt att också andra sätt att finansiera och organisera verksamheten söks. Exempel på sådana lösningar är de initiativ till särskilda projekt som vissa museer tagit (kap. 5.3.5). Att museerna även fortsättningsvis utnyttjar de

möjligheter som finns att stödja arbetet med uppföljning av egna undersökningar är naturligtvis av stor vikt.

I sammanhanget bör också framhållas betydelsen av de insatser som arkeologidoktorander gör i sin forskarutbildning. Många av doktoranderna är nämligen uppdragsanställda fältarkeologer som för sina avhandlingsstudier använder resultat och material från egna eller andras exploateringsundersökningar, vilket vid sidan om studiernas huvudsakliga syfte också ger erfarenhetsåterföring till undersökningsverksamheten.

Universiteten har huvudansvaret för kunskapsförsörjningen inom arkeologiområdet. Detta ansvar kan utövas dels genom den ordinarie grundutbildningen och forskarutbildningen, dels genom särskilda forskningsprojekt, dels genom samverkan med Riksantikvarieämbetet, museerna och arkeologiföretagen och dels genom det internationella forskningsutbytet. Det är viktigt för den arkeologiska kunskapsförsörjningens utveckling att universiteten på olika sätt deltar i uppdragsundersökningarna, eftersom en stor del av källmaterialet i den arkeologiska vetenskapliga forskning som bedrivs vid landets universitet härrör från exploateringsundersökta fornlämningar.

Genom universitetens engagemang skapas förutsättningar för en fruktbar utveckling av idéer, metoder och tekniker i undersökningsverksamheten samtidigt som det möjliggör en påverkan av den arkeologiska dokumentationen till att hålla god standard ur källkritisk synpunkt. Detta i sin tur är en nödvändig grund för vetenskaplig forskning och levandegörande av den arkeologiska kunskapen. Av särskilt intresse i sammanhanget är de fall då universiteten nyligen ingått samarbeten med arkeologiföretag och deltar i exploateringsundersökningar.

De möjligheter till forskning och utveckling som finns på olika nivåer i den arkeologiska verksamheten måste tas till vara effektivt så att ett vetenskapligt utbyte kan erhållas till så låg kostnad som möjligt. Uteblir resultaten från undersökningarna och den vidare antikvariska och vetenskapliga forskningsverksamheten finns heller ingen ny arkeologisk kunskap att levandegöra.

Levandegörande

Länsmuseerna och kommunala museer har regionalt respektive lokalt ansvar för kunskapsförmedlingen till allmänheten. Det görs idag av

muserna insatser med stor formvariation för att berätta om undersökningarna och skapa intresse hos allmänheten för människors förhållanden i äldre tider. I denna verksamhet deltar ofta uppdragsanställda arkeologer genom individuella engagemang eller organiserat samarbete.

För det publika arbetet behöver museerna fortsatt stöd från övriga parter i undersökningsverksamheten. Det bör vara angeläget för arkeologiföretagen och museerna att samarbeta i kunskapsförmedlingen även om man tävlar med varandra om uppdrag. I slutändan skall resultaten stå till allas fria disposition och tillgängliggöras för forskning och allmänhet. Den information som arkeologiföretagen utöver dokumentationen kan tillhandahålla museerna blir ett värdefullt bidrag till det stora pedagogiska arbete som i de flesta fall krävs för att göra undersökningsfynden utställningsbara.

Erfarenheten visar att frivillighetens väg ibland kan vara väl så framkomlig som regleringarnas. Vid vissa tillfällen har nämligen exploatörerna bidragit till informationen om undersökningarna genom att vid sidan om det lagreglerade kostnadsansvaret beställa och betala för utställningar och olika slags skrifter. Detta tillskott till den ordinarie informationsverksamheten ger inte bara en extra behållning för publiken utan också för arkeologerna som får anledning att konkretisera resultaten för olika målgrupper. I ett system med anbudskonkurrens där exploatören blir mer delaktig i undersökningsverksamheten torde denna väg att åstadkomma ett levandegörande kunna utvecklas ytterligare och vara ett sätt för arkeologiföretagen att öka behållningen av populärvetenskapliga framställningar.

Det centrala ansvaret för levandegörandet av äldre tiders kultur i landet åvilar Statens historiska museum. Denna uppgift skall fullgöras mot bakgrund av den europeiska kulturutvecklingen under förhistorisk tid och medeltid. Som ansvarsmuseum för det kulturhistoriska område skall Historiska museet bl.a. bistå annan museiverksamhet särskilt på regional nivå. Ansvarsuppgifterna kräver en omfattande verksamhet med forskning och utveckling, utställningar och i samband därmed visningar, populärvetenskapliga och andra skrifter, läromedel, undervisning och föreläsningar, information och rådgivning. Verksamheten bygger på såväl egen produktion som samverkan med regionala museer, Riksantikvarieämbetet, universiteten och utländska institutioner.

I Historiska museets fördjupade anslagsframställning för perioden 1993/94–1995/96 vill HUR-utredningen mot bakgrund av utredningens förslag om anbudskonkurrens och ett skiljande av UV från Riksantikvarieämbetet särskilt understryka betydelsen av Historiska museet avsätter resurser för museets ADB-baserade fyndhantering med nationellt föremålsregister, museipedagogiska verksamhet, ansvarsmuseiroll, forskning och utveckling samt utställningsverksamhet. En utbyggnad av dessa funktioner innebär ett ökat stöd åt den regionala museiverksamheten och samtidigt en förstärkning av Historiska museets eget arbete med kunskapsförsörjning inom det förhistoriska och historiska kulturområdet. Att Historiska museet har kompetens, resurser och arbetsmöjligheter för forskning och utveckling inom museets samlingsområde är av strategisk betydelse för fullgörandet av rollen som central- och ansvarsmuseum. Detta skall ses inte minst i relation till behovet av att producera nya basutställningar och bygga ut verksamheten med tillfälliga utställningar. Utställningar av senare slag kan med fördel omvandlas till vandringsutställningar för den regionala museiverksamheten. Dessutom är tillfälliga utställningar särskilt viktiga med avseende Historiska museets omfattande nationella accession av arkeologiska fynd och med hänsyn till ansvarsuppgiften att fortlöpande berätta för allmänheten om den arkeologi som görs i Sverige.

6.11 Ekonomiska och personaladministrativa konsekvenser

I det föregående har redovisats överväganden och förslag som har samband med HUR-utredningens uppgifter enligt direktivet. I det följande skall först en sammanfattning av förslagen göras med avseende på ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting och exploatörer samt personaladministrativa konsekvenser för Riksantikvarieämbetet. Därefter lämnar utredningen förslag om finansiering av vissa kostnader.

6.11.1 Sammanfattning om kostnader

HUR-utredningens förslag syftar till förbättringar av verksamheten med arkeologiska exploateringsundersökningar och innebär relativt stora förändringar. De områden inom vilka förslag läggs är anbud och upphandling, fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen, huvudmannaskapet för UV, de centrala och regionala myndighetsfunktionerna samt forskning, utveckling och levandegörande.

Anbud och upphandling

Målet för det föreslagna systemet med anbud och upphandling i undersökningsverksamheten är att nå ett lågt pris till rätt kvalitet för de arkeologiska uppdragen. Genom att arkeologiföretagen på lika villkor får tävla om uppdragen befrämjas konkurrens som i princip skall ge ett lågt pris till rätt kvalitet för undersökningarna. Huruvida detta verkligen blir följden beror till stor del på i vilken utsträckning konkurrens kan etableras. Vid utebliven konkurrens finns risk för en motsatt effekt i det fall ett arkeologiföretag är ensamt om prissättningen.

Anbudssystemet är i sig förenat med merarbete såväl för länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet som för exploatörerna. De länsstyrelser som hittills utan kostnad biträtts av UV i handläggningen av fornminnesärenden kan inte längre påräkna den hjälpen. Detta stöd får i respektive fall antingen läggas över på läns museet eller får länsstyrelsen själv ta hand om arbetet.

I den löpande verksamheten tillkommer för Länsstyrelsen uppgiften att som en tjänst åt exploatören sköta upphandlingen av arkeologiska uppdrag. Därutöver bör Länsstyrelsen enligt utredningens förslag öka insatserna av tillsyn och kontroll av undersökningsverksamheten. Det innebär att ett större arbete än hittills måste läggas ned på att besöka undersökningsplatserna och på att granska inkomna rapporter.

För att klara av de nya arbetsuppgifterna torde länsstyrelserna i olika omfattning behöva satsa resurser på utbildning och vidareutbildning för den befintliga personal som arbetar med fornminnesärenden. Detta bör rimligen kombineras med att länsstyrelserna i sin personalrekrytering lägger ökad vikt vid arkeologisk kompetens efter de behov som finns i länen. Ett tillkommande stöd för arbetet kan

länsstyrelserna erhålla genom att inrätta referensgrupper vilket inte behöver medföra ökade utgifter.

Såväl nämnda merarbete som utbildning och vidareutbildning medför ökade kostnader för länsstyrelsernas handläggning av fornminnesärenden. För att kompensera de kostnadsökningar som tjänsten att sköta upphandlingen åt exploatörerna medför föreslår HUR-utredningen att Länsstyrelsen skall få ta ut en avgift enligt avgiftsförordningen, och att inkomna avgiftsmedel får behållas av länsstyrelserna. Det är i övrigt inte möjligt för utredningen att precisera merkostnaderna beroende på de olika förhållanden som idag råder mellan länen vad gäller exploateringar, undersökningar, konkurrens samt Länsstyrelsens personalresurser inklusive arkeologiska kompetens. Generellt torde de största arbetsinsatserna behöva göras i omställningsskedet innan rutiner för de nya uppgifterna utvecklats.

Anbudssystemet medför också nya uppgifter och ett ökat arbete för Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer. Vad man framför allt behöver göra omgående är att arbeta fram de många allmänna råd som skall utgöra grund för Länsstyrelsens föreskrifter om vissa kompetens-, ansvars-, rättighets- och ordningsförhållanden vid arkeologisk undersökning av fast fornlämning. Detta arbete fordrar relativt stora insatser. Resurser behövs också för ett ökat stöd åt länsstyrelserna i såväl enskilda frågor som genom deltagande i länsstyrelsernas referensgrupper. Vidare bör myndigheten enligt utredningens uppfattning förstärka tillsynen och uppföljningen av undersökningsverksamheten med avseende på kostnadsutvecklingen, den arkeologiska dokumentationen och fyndhanteringen samt prioritera den pågående utvecklingen och utbyggnaden inom ADB-området.

De senare uppgifterna är åtgärder som Riksantikvarieämbetet planerat eller redan börjat vidta medan behovet av det utökade rådgivningsarbetet får ses som en direkt följd av utredningens förslag om anbudsförfarande. Rådgivningsarbetet är av den storleken att det knappast torde kunna klaras av utan kostnadsökningar. För verksamheten med allmänna råd bör dock kostnadsökningen kunna begränsas till den tid det tar att genomföra arbetet.

Fördelningen av kostnadsansvaret för fyndhanteringen

HUR-utredningen föreslår en ändrad praxis för fyndhanteringen vilken bl.a. innebär att nykonservering av fynd görs inom ramen för

undersökningen. Undersökningskostnaden för vilken exploatören är ansvarig skall således täcka även behovet av nykonservering. Åtgärden bör emellertid inte vidtas så att den leder till en ökning av undersökningens totala kostnad. Istället är det utredningens uppfattning att omprioriteringar måste göras på ett sätt som innebär att undersökningens ambitionsnivå anpassas till behovet av nykonservering utan kostnadsfördyringar för exploatören.

En konsekvens av förslaget är att statens, kommunernas och landstingens utgifter upphör för den del av den arkeologiska konserveringen som är direkt relaterad till nykonservering och som betalas över respektive samhällsorgans budget. Hur stora dessa utgifter är låter sig dock svårigen beräknas. Problemet är att de befintliga konserveringsresurserna i landet (ca 30 personer år 1991) enligt Riksantikvarieämbetets utredningsrapport Fynd 91 bara räcker för samlingsvård, omkonservering och expertmedverkan samt för en begränsad del av nykonserveringen, alternativt att på sikt arbeta av den ackumulerade mängden okonserverade fynd som är ett resultat av obalansen mellan produktionen och omhändertagande av fynd från undersökningarna.

Resursbehovet för nykonservering varierar från år till år beroende av bl.a. undersökningarnas volym. I nämnda utredningsrapport beräknas att ett resurstillskott av 10–12 personer skulle tillsammans med den tidigare tillgängliga personalen kunna klara av konserveringsbehovet under ett normalår. Med en nuvarande (år 1992) manårskostnad på Riksantikvarieämbetets institution för konservering (RIK) om 468 000 kronor blir kostnaden för 12 personer ca 6 miljoner kronor vilket är omkring 7% av den totala undersökningskostnaden i landet. Allt annat lika är detta den summa som enligt RIK:s fördjupade anslagsframställning för perioden 1993/94–1995/96 måste skjutas till av allmänna medel för att undanröja obalansen om inte en exploatörfinansiering av nykonserveringen införs.

Väl att märka innebär HUR-utredningens förslag att resursbehovet för nykonservering genom gjorda omprioriteringar skall rymmas inom ramen för en oförändrad undersökningskostnad i varje enskilt fall. Sådana omprioriteringar baserade på vetenskapliga kriterier bör kunna leda till en relativ minskning både av den totala fyndmängden och av nykonserveringsbehovet.

HUR-utredningens förslag får konsekvenser också för sådana arkeologiska undersökningar som bekostas med rörliga medel från

forskningsfonder. Även i dessa fall innebär förslaget att nykonserveringen skall göras inom ramen för undersökningen. Det kan här bli nödvändigt att från fall till fall nå överenskommelser om hur kostnaderna för nykonserveringen skall ersättas.

Vad sedan beträffar fyndregistreringen innebär utredningens förslag inga mätbara kostnadseffekter för någondera part. En fyndregistrering måste alltid göras i undersökningsskedet. Att ett standardiserat fyndregister upprättas vid detta arbete och sedan överförs till mottagande museer ger effektivitets- och rationaliseringsfördelar genom hela processen och för alla som söker arkeologisk information.

Huvudmannaskapet för UV

HUR-utredningen föreslår att UV skiljs från Riksantikvarieämbetet och ombildas till ett helstatligt aktiebolag. Förslaget ger ur ekonomisk och personaladministrativ synpunkt två huvudsakliga konsekvenser. Den ena berör myndighetsseparationen och den andra bolagsbildningen.

UV har redan idag en relativt fristående ställning inom Riksantikvarieämbetet och byrån tar själv hand om merparten av sin administration och ekonomi. Enligt vad HUR-utredningen inhämtat hos chefen för Riksantikvarieämbetets administrativa avdelning berör ett bortfall av UV en halv löneassistenttjänst och en halv personalhandläggartjänst utspritt på flera personer inom myndighetens administrativa avdelning. Dessa tjänster betalar UV för. Därtill berörs en del av de arbetsuppgifter som är knutna till avdelningschefstjänsten i myndighetens fornminnesavdelning då det i denna tjänst ingår att vara överordnad chef för UV.

Vid bolagsbildningen måste UV:s tillgångar överföras till aktiebolaget, ett aktiekapital bildas och en rimlig kapitalstruktur bestämmas avseende storleksförhållandet mellan eget och främmande kapital. Även pensionsskuldens storlek måste beräknas eftersom denna lämpligen skall föras över från statsverket till aktiebolaget. Likaså är det nödvändigt att bestämma vilka försäkringar bolaget skall ha. Bolagsbildningen medför således vissa kostnader för staten medan verksamheten därefter skall vara självbärande. HUR-utredningen har inte beräknat dessa kostnader utan överlåter detta på den organisa-

tionskommitté som utredningen utgår från att regeringen tillsätter för bolagsbildningen.

De centrala och regionala myndighetsfunktionerna

De nya arbetsuppgifter som tillkommer Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna genom HUR-utredningens förslag om införandet av anbudskonkurrens i undersökningsverksamheten och ett skiljande av UV från myndigheten har sammanfattats ovan under avsnittet Anbud och upphandling. Några ytterligare kommentarer till myndighetsfunktionerna ur kostnadssynpunkt har inte utredningen.

Forskning, utveckling och levandegörande

Som tidigare framförts finns det alltid ekonomiska motiv för en fortlöpande rationalisering av undersökningsmetoderna. Ett sätt att minska kostnaderna för undersökningarna är att göra undersökningsmetoderna så effektiva som möjligt. Arkeologiföretagen och deras huvudmän bestämmer själva vilka insatser som behövs för ändamålet och ser till att de görs.

Riksantikvarieämbetet har i samverkan med universiteten huvudansvaret för sektorsforskningen inom kulturmiljöområdet för vars ändamål regeringen anslagit särskilda FoU-medel. Uppföljning och utvärdering av de arkeologiska undersökningarna är en viktig del av sektorsforskningen. Det ankommer på Riksantikvarieämbetet att i dialog med universiteten initiera och reservera anslagna medel för sådana FoU-projekt inom arkeologiområdet som myndigheten finner angelägna. HUR-utredningen lägger inga förslag som innebär ändringar av statens utgifter för FoU-verksamheten.

Universiteten har huvudansvaret för arkeologisk utbildning och inomvetenskaplig forskning. Att universiteten på sätt som de själva bestämmer om engagerar sig i exploateringsundersökningarna och stimulerar till studier och forskning kring undersökningarnas resultat ligger inom ramen för ansvaret.

HUR-utredningens överväganden angående verksamheten med att levandegöra kulturarvet berör inte direkt kostnadsaspekter av betydelse för den arkeologiska undersökningsverksamheten. De åtaganden som exploitörerna kan tänkas vilja göra ligger utanför det lagreglerade kostnadsansvaret för undersökningarna. Statens historiska

museer samt regionala och lokala museer med arkeologisk verksamhet har på olika nivåer ansvar för att undersökningarnas resultatet tillgängliggörs och levandegörs för allmänheten. I den mån museernas huvudmän önskar förstärka institutionernas populärvetenskapliga och publika arbete kan detta naturligtvis innebära ökade utgifter för staten, kommunerna och landstingen.

6.11.2 Finansiering av vissa merkostnader

Redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna av HUR-utredningens förslag innebär bl.a. att vissa ökade kostnader vid länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet behöver täckas. Utredningen betonar att de funktioner och uppgifter vid myndigheterna som det är fråga om är av stor betydelse för att det föreslagna arkeologiska undersökningssystemet skall kunna etableras och fungera.

Enligt HUR-utredningens uppfattning kan ett sätt för staten att bedöma finansieringsfrågan vara att se resursökningarna som en investeringskostnad för effektiviseringen av undersökningsverksamheten. Det kan då vara naturligt att koppla samman kostnaden med det allmänna rationaliseringskrav som staten årligen ålägger myndigheterna. Finansieringen av resursökningen kan avräknas mot rationaliseringskraven på myndigheterna.

Det är HUR-utredningens uppfattning att länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet, under den omställningsperiod som måste till om utredningens förslag genomförs, kommer att utsättas för stark press innan det nya systemet funnit sin form och myndigheterna samt det nya arkeologibolaget klarat av sina respektive omställningar. Särskilda medel bör därför via Civildepartementet tillföras länsstyrelserna under en övergångsperiod för fördelning till länsstyrelserna efter behov. De medel som erfordras kan uppskattningsvis beräknas till 4 miljoner kronor (ca 10 årsverken fördelade över en treårsperiod). Riksantikvarieämbetet bör bistå Civildepartementet vid den årliga fördelningen av dessa medel. Övergångsperioden bör vara tre år och medlen kan successivt avtrappas över tiden. För Riksantikvarieämbetet föreslår utredningen ett resurstillskott av statsmedel om 2.5 miljoner kronor (ca 6 årsverken) fördelade över samma övergångsperiod.

HUR-utredningen vill för sin del betona nödvändigheten av att de resurser som det nya systemet kräver verkligen avsätts. Utredningen bedömer att det annars inte är sannolikt att länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet skall kunna utföra uppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

Särskilt yttrande

Av Åke Hyenstrand och Gustaf Trotzig

Det arkeologiska kulturarvet åtnjuter ett starkt lagskydd i Sverige. Detta har en 300-årig tradition och har blivit mönsterbildande för internationell lagstiftning på området. Fasta fornlämningar har karaktären av statligt servitut på den mark där de är belägna. De får endast förändras eller tas bort om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandeintresset. Fornfynd som påträffas i en fast fornlämning tillhör staten.

Ett normalt villkor för tillstånd att ta bort en fornlämning är att den blir föremål för en vetenskaplig undersökning som bekostas av den som önskar få fornlämningen borttagen. Beslut om tillstånd fattas av länsstyrelserna som också fastställer villkoren för detta. I särskilda fall sker därvid samråd med Riksantikvarieämbetet. Beslutet kan överklagas till regeringen. Om de ekonomiska villkoren ifrågasätts av den sökande kan talan väckas vid fastighetsdomstol. Enligt vår uppfattning har undersökning och borttagning av fornlämningar inslag av både myndighetsutövning och forskning. Undersökningstillstånd ges idag i princip endast till institutioner.

För att tillvarata samhällets intressen ifråga om det arkeologiska kulturarvet och ge service åt markägare och exploatörer finns idag ett system av institutioner med arkeologisk kompetens som åtar sig att undersöka och ta bort fornlämningar till självkostnadspris. Även enskilda, välmeriterade arkeologer ges möjlighet till detta. En förutsättning är att det sker i samarbete med någon arkeologisk institution som kan ta ansvar för dokumentationsmaterial och fynd. Den nuvarande undersökningsorganisationen är väl anpassad till samhällets behov av arkeologisk service.

Vi anser att detta system i sig rymmer alla förutsättningar för att undersökningarna skall kunna utföras så effektivt som möjligt, för att de skall ingå i en generell kunskapsuppyggnad om landets historia, samt att dokumentationsmaterial och fyndmaterial skall bli väl omhändertaget och snabbt komma allmänheten och forskare tillgodo,

samtidigt som tredje man garanteras sitt rättsskydd. Vi anser således inte att ett kommersiellt betingat anbudsförfarande ifråga om arkeologisk undersökning leder till vinster för samhället. Tvärtom kan ett sådant istället medföra att trycket ökar ifråga om att ta bort fornlämningar, vilket strider mot samhällets strävan att bevara det arkeologiska kulturarvet. Vi vill emellertid understryka att en vetenskaplig konkurrens, som en normal företeelse i forskningssammanhang, bör stimuleras mellan de undersökande institutionerna.

Länsstyrelserna spelar en utomordentligt stor roll när det gäller hanteringen av det arkeologiska kulturarvet. Det kan konstateras, att den arbetsbörda som redan nu åvilar länsstyrelsernas kulturmiljöenheter är så stor, att dessas ansvar för uppföljning och kontroll av de arkeologiska undersökningarna, som ju följer av uppdraget att meddela tillstånd till borttagning av fornlämningar, endast kan beaktas i mycket begränsad omfattning.

Kulturmiljöenheterna saknar ofta arkeologer med den kompetens som erfordras. För sina ställningstaganden är de i stor utsträckning beroende av den vetenskapliga och praktiska sakkunskap som tillhandahålles av de institutioner som enligt denna utrednings förslag skall konkurrera med varandra genom anbud, dvs. Riksantikvarieämbetets undersökningsverksamhet, läns museer och vissa andra institutioner. Samtidigt avses länsstyrelserna få utökade uppgifter genom krav på anbudsunderlag, uppföljning, kontroll m.m. Det bör observeras att en sådan kontroll också måste avse de vetenskapliga resultaten.

Vi anser, således, att det föreslagna systemet med ett strikt marknadsinriktat anbudsförfarande med nödvändighet måste slå sönder ett flexibelt och väl fungerande nätverk som är uppbyggt på kollegialt intresse för forskning och kulturminnesvård och som ger snabb service åt dem som behöver sådan. Samtidigt kräver denna nyordning en omfattande utbyggnad av den byråkratiska ärendehanteringen inom Länsstyrelsen. Det komplicerade regelverk som då erfordras kan även ge upphov till oklarheter i ansvarsfördelningen mellan den enskilde, myndigheterna och den arkeologiska servicen.

Den största samhällsinstitution som idag sysslar med arkeologiska undersökningar på uppdragsbasis, Riksantikvarieämbetets undersökningsverksamhet, är för närvarande knuten till Riksantikvarieämbetets fornminnesavdelning. Vi delar utredningsmannens uppfattning att den bör avskiljas som en egen institution.

Detta kan dock ske utan kommersiella förtecken genom att verksamheten blir en självständig institution med starkt forskningsmedvetande, i någon form anknuten till Riksantikvarieämbetet exempelvis på samma sätt som övriga myndighetsinstitutioner som SHM eller RIK. En förutsättning är självklart att den påbörjade ekonomiska saneringen fullföljes. En annan möjlighet är att man bildar en fristående stiftelse vari ingår staten, läns museerna, universitetsforskningen, representanter för näringslivet och Riksförbundet för hembygdsvård.

Vi anser att allmänna och enskilda intressen, liksom sambandet mellan undersökningar och pågående forskning bäst tillgodoses genom en sådan ordning.

Litteratur

(exklusive refererade offentliga handlingar)

- Bohm, P. och Hesselborn, P.-O., 1991. *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?* Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1991:77. Finansdepartementet.
- Clarke, H. 1991. The publication of medieval excavations in England. *Meta nr 4*.
- English Heritage 1991a. *Exploring our Past. Strategies for the Archaeology of England*. English Heritage. London.
- English Heritage 1991b. *Management of Archaeological Projects*. English Heritage. London.
- Handlingsplan for kulturminneforvaltning*. Instilling fra et utvalg oppnevnt av miljøverndepartementet 7. september 1990. Avgitt 5. februar 1992. Oslo.
- Swain, H. (ed.), 1991. *Competitive Tendering in Archaeology*. Papers presented at a One Day Conference in June 1990. The Standing Conference of Archaeological Unit Managers and RESCUE The British Archaeological Trust. Hertford.

Kommittédirektiv



Dir. 1991:112

Huvudmannskapet för riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet m.m.

Dir. 1991:112

Beslut vid regeringssammanträde 1991-12-12

Chefen för kulturdepartementet, statsrådet Birgit Friggebo anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över organisationen och huvudmannskapet för riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet.

Arkeologiska undersökningar vid exploatering

Under 1950-talet ökade markexploateringarna kraftigt i Sverige. Det gällde bl.a. den omfattande tätortsutbyggnad som då tog sin början liksom de stora vattenkraftutbyggnaderna som genomfördes i Norrland. Exploateringarna skapade i sin tur en efterfrågan på arkeologiska undersökningar i enlighet med den då gällande fornminneslagens bestämmelser. Ursprungligen som en komplettering till museernas utgrävningar byggdes inom riksantikvarieämbetet (RAÄ) upp en särskild undersökningsenhet.

Undersökningsverksamheten (UV), som idag är en särskild byrå inom RAÄ, har därefter kommit att ansvara för en mycket stor andel av den arkeologiska uppdragsvolymen i landet – uppskattningsvis för närvarande ca 2/3. Tidigare har UV svarat för en än högre volymandel. Flertalet regionala och kommunala museer arbetar emellertid också med arkeologiska undersökningar, om än i växlande utsträckning. En viss enskild konsultverksamhet finns också inom området.

Frågor om de arkeologiska uppdragen har beretts i olika sammanhang.

I budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 387–395, KrU 15, rskr. 280) redovisade den dåvarande regeringen sålunda sina överväganden och förslag med anledning av arkeologikutredningens betänkande (SOU 1985:13) Fornlämningar och exploatering. Särskilda krav ställdes på RAÄ

2

bl.a. i fråga om att utveckla de arkeologiska undersökningsmetoderna. Resurser anvisades också för detta ändamål.

Riksdagens kulturutskott har nyligen (KrU 1990/91:11) behandlat ett antal riksdagsmotioner om arkeologifrågor, bl.a. om anbudskonkurrens inom det arkeologiska uppdragsområdet och om förutsättningarna för att öka antalet institutioner som bedriver uppdragsverksamhet.

Med ledning av de ställningstaganden som regeringen och riksdagen gjort i dessa sammanhang kan några övergripande önskemål om de arkeologiska undersökningarna sammanfattas enligt följande:

- Den vetenskapliga – inklusive den populärvetenskapliga – behållningen av arkeologiska exploateringsundersökningar bör öka.
- Kostnaderna för undersökningarna ökar. Ökningarna bör begränsas.
- För att nå dessa mål är det angeläget att det finns många aktörer som utför arkeologiska undersökningar och att uppdragen sprids mellan dem.

Kostnaderna för hanteringen av fornfynd från arkeologiska undersökningar

Bestämmelser om kostnadsansvaret för en markexploatör (ett arbetsföretag) vid arkeologiska undersökningar finns i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen). De innebär i huvudsak att exploatören med vissa i lagen angivna undantag är ansvarig för kostnaderna för den arkeologiska undersökning som motiveras av exploateringen.

Den undersökningstaxa som tillämpas av RAÄ inkluderar i princip samtliga kostnader som är förenade med en undersökning, dock inte kostnaden för vård, konservering och fortsatt förvaring av de fornfynd som påträffas vid en undersökning. Eftersom fornfynden regelmässigt tillförs samlingarna i något offentligt museum, vanligen statens historiska museer eller ett länsmuseum, har som praxis utvecklats att de nämnda kostnaderna ersätts av allmänna medel.

Uppdraget

Önskemålet att främja en arkeologisk verksamhet med flera aktörer medför att man bör se över den nuvarande organisationen där RAÄ är huvudman för landets dominerande undersökningsverksamhet. Utgångspunkt för översynen bör vara att uppdragsverksamheten organisatoriskt skiljs från ämbetet. Den centrala myndighetens uppgifter i sammanhanget bör i stället begränsas till de som hänger samman med den överordnade tillsynen av hur den lagreglerade arkeologiska verksamheten fungerar i landet.

Utredaren skall överväga och lämna förslag om under vilket nytt huvud-

mannaskap som undersökningsverksamheten kan drivas vidare. Övervägandena bör vägledas av ambitionen att finna en ny organisationsform som är ägnad att främja kulturmiljövårdens, den arkeologiska vetenskapens och uppdragsgivarnas intressen. Uppmärksamhet bör också ägnas sambanden mellan arkeologisk undersökningsverksamhet och museernas uppgift att ta om hand dokumentation och fynd från undersökningarna samt att förmedla undersökningsresultaten vidare till forskare och allmänhet.

Utredaren bör i rimlig omfattning orientera sig om hur arkeologisk undersökningsverksamhet regleras och organiseras i andra länder i Europa och särskilt Norden samt beakta de erfarenheter som finns från olika organisationsmodeller.

Eventuella budgetkonsekvenser av de organisationsförändringar som föreslås bör redovisas liksom personal- och ekonomiadministrativa konsekvenser för RAÄ.

För närvarande gäller att länsstyrelsen beslutar om vem som skall utföra en arkeologisk undersökning eller ett annat uppdrag som kräver tillstånd enligt kulturminneslagen. Länsstyrelsen måste därvid förvissa sig om att den som får ett uppdrag har tillräcklig kompetens.

Av kulturutskottets betänkande 1990/91:11 framgår att det är förenat med vissa svårigheter att tillämpa ett anbudsförfarande för att avgöra vem som skall ges ett arkeologiskt uppdrag. Utredaren bör därför lämna förslag till utgångspunkter och riktlinjer för hur länsstyrelserna skall tillämpa och integrera anbud och upphandling i underlaget för sitt beslut om vem som skall anförtras ett undersökningsuppdrag. Att konkurrensneutralitet kan råda mellan olika uppdragstagare är viktigt.

De behandlade förändringarna inom den arkeologiska uppdragsverksamheten innebär att också RAÄ's roll kommer att påverkas, bl.a. när det gäller formerna för tillsynen av hur de arkeologiska uppdragen utförs. Utredaren bör ge en samlad precisering av vilka nya krav och uppgifter som bör eller kommer att riktas mot myndigheten om det inte längre är den egna organisationen som utför huvuddelen av uppdragen.

Utredaren bör slutligen gå igenom de praktiska och principiella motiven för nu rådande praxis i fråga om fördelningen av kostnadsansvaret för hanteringen av fornlämnad från arkeologiska undersökningar mellan staten och exploatörerna. Utredaren bör bedöma om det mot bakgrund av de grundläggande utgångspunkterna för kulturminneslagen är skäligt att ålägga exploatörerna ett vidgat kostnadsansvar. Om så bedöms vara fallet bör formerna för regleringen av detta ansvar behandlas.

Utredaren bör på lämpliga tidpunkter under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Förutom vad som här anförts rörande förslagets finansiering bör utredaren beakta vad som sägs i direktiven till samtliga särskilda utredare angående

utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt angående beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Utredarens uppdrag bör redovisas före utgången av augusti månad år 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för kulturdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att lämna förslag om organisation och huvudman-
naskap för riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningsverksamhet
m.m.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och övrigt biträde åt ut-
redaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller
hennes hemställan.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
 2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
 3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
 4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
 5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
 6. Ny mervärdesskatt. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
 7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
 8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
 9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
 10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
 11. Fastighetsskatt. Fi.
 12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
 13. Bundna aktier. Ju.
 14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
 15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
 16. Kroppen efter döden. S.
 17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
 18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
 19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
 20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
 21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
 22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
 23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
 24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
 25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
 26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
 27. Årsarbetstid. A.
 28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
 29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
 30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
 31. Lagstiftning om satellitändningar av TV-program. Ku.
 32. Nya Inlandsbanan. K.
 33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
 34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
 35. Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. M.
 36. Radio och TV i ett. Ku.
 37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
 38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
 39. Begreppet arbetsskada. S.
 40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
 41. Angående vattenskotrar. M.
 42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
 43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
 44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
 45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
 46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
 47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
 48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
 49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
 50. Avgifter och högst kostnads skydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
 51. Översyn av sjöpolis. Ju.
 52. Ett samhälle för alla. S.
 53. Skatt på dieselolja. Fi.
 54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
 55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
 56. Färjor och farleder. K.
 57. Beskattnings av vissa naturförmåner m.m. Fi.
 58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
 59. Läraryrket. U.
 60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
 61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
 62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
 63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
 64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
 65. Kartboken. C.
 66. Västsverige – region i utveckling. C.
 67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
 68. Långsiktig miljöforskning. M.
 69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
 70. Telelag. K.
 71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
 72. Det kommunala medlemskapet. C.
-

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomin. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälvärnarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprovning. Översyn av det svenska utvecklingsarbetet med Moçambique. UD.
125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-sektorn. Jo.
126. Swedish Environmental Debt. M.
127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
130. Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. C.
131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.
133. Mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ku.
134. Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. C.
135. Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. M.
136. Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
137. Arkeologi och exploatering. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisens. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisens mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälhavarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]

Socialdepartementet

Psykiskt störda situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvärgård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]

Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovvnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tullmotoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationn i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdeskattefrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]

Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings möjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-sektorn. [125]
Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]
Mottagandet av asylsökande och flyktingar. [133]
Arkeologi och exploatering. [137]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspoliiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]
Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. [130]
Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. [134]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]
Swedish Environmental Debt. [126]
Miljöskadeförsäkring och handräkningskostnader. [135]
-

