

YTTRANDE
2011-05-11

Dnr: Ku2011/260/RS

Societas Archaeologica Upsaliensis
Kyrkogårdsgatan 8A
753 12 Uppsala

Betänkande Ds 2011:6 Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området -
vissa ändringar i kulturminneslagen

Sammanfattning

Sveriges fornlämningar och kulturminnen ägs och förvaltas av Svenska staten för medborgarnas räkning. Likaså är resultaten från undersökning av, och fynd inhämtade från, dessa lämningar statens ägodelar och ansvar. Att överlämna ansvaret för att bedöma omfattning av undersökningen till exploitören är inte bara ologiskt utan framförallt juridiskt mycket problematiskt. En motsvarande situation skulle vara att värdet på fastigheter som tvångsinlöses vid ett vägbygge skulle avgöras av Trafikverket självt och inte av en oberoende enhet.

Promemorian förutsätter att det är *avlägsnandet* av fornlämningen som är produkten som ska upphandlas – i realiteten är produkten ifråga **undersökning och dokumentation av fornlämning för framtiden**. Denna produkt kan inte exploitören förväntas ha intresse för eller dra nytta av, och därmed saknas incitament för att hitta den bästa kvalitativa lösningen och inte bara den minst kostsamma.

Vår bedömning är att förslaget kommer att leda till

1. Ökade administrativa kostnader för beställare som måste anställa arkeologiskt mycket kompetenta upphandlare och kontrollanter.
2. Ökad byråkratisk detaljstyrning från länsstyrelsen för att säkerställa kvalitén.
3. Stor risk för utslagning av privata firmor som hädanefter enbart kommer att kunna konkurrera med taxor och inte med effektiva och kvalitativt givande metoder.
4. Påtaglig risk för att kulturminnen undersöks och dokumenteras undermåligt, samt att informationen inte blir tillgänglig för allmänhet och forskning.

Det finns också en stor risk för att muséers arkeologiska verksamhet kan konkurrera ut privata firmor och stiftelser genom att promemorian föreslår att de ska få undantag från lokaliseringsprincipen.

Vi anser tyvärr inte att promemorian uppfyller det syfte den (och vi) önskar: att öka konkurrensen på det uppdragsarkeologiska området.

Förslag att införa LOU och överlåta upphandlingen på exploitören (kap. 5.2.1)

Upphandlingslagstiftningen finns för att förmå den allmänna sektorn att på bästa sätt använda offentliga medel genom att dra nytta av konkurrensen (s 35, 39). Denna princip gäller när allmänna medel bekostar en vara eller tjänst. Här förekommer ett logiskt felslut i promemorian, om detta ska ses som skäl att överlämna upphandlingen till exploitörerna. Exploitören är i realiteten inte den egentliga beställaren av produkten – vilket är dokumentation och förmedling av kulturminnesinformationen – det är staten. Jämförelsen med Trafikverkets upphandling under infrastrukturbygge är inte bara haltande, den är i grunden missvisande och felaktig. En byggherre kan sköta upphandling av byggnadsmaterial och konstruktion av ett vårdhem, men byggherren ska inte sköta upphandlingen av själva *vårduppdraget*. **Nuvarande system gör gällande att det är länsstyrelsen som ansvarar för skötsel och vård av fornlämningarna – alltså är det länsstyrelsens ansvar att sköta anbudsprocessen så att de offentliga medlen för undersökning av fornlämning används konstruktivt.**

Att genomgående välja det billigaste alternativet i en upphandling kan vara acceptabelt om de kriterier som ställs upp i anbudsförfrågan kan vara så detaljerade och kvantifierbara att det lätt går att se vilka anbudsgivare som inte når upp till dessa krav. Undersökning av fornlämningar utförs dock med syfte att ta reda på information som vi inte har och för att bidra till kunskapsuppbyggnaden om vår förhistoria. Länsstyrelsen kommer att med det föreslagna systemet behöva ange så detaljerade krav på undersökningarna att de i realiteten skriver undersökningsplanen och anger omfattning, mantimmar, undersökningsmetoder och antal analyser. **Detta kommer hindra utvecklingen av alternativa undersökningsmetoder och drastiskt minska variationen på anbud i jämförelse med hur de ser ut idag. Stora summor kommer läggas ut på att göra det vi redan kan och redan vet.** Det kan knappast ligga i vare sig statens eller exploitörernas intresse.

En utförare har två aspekter att konkurrera med: priset/effektiviteten respektive kvaliteten. En sund bransch medför att uppdragsarkeologiska firmor konkurrerar med kvalitativa och resultatsutvecklande lösningar. Exploitörer är dock av förstäliga skäl fokuserade på pris och snabbhet, eftersom kvaliteten enbart kommer ägarna – dvs Staten och medborgarna – till godo. Detta kommer leda till att arkeologiska företag enbart kan konkurrera genom att bortprioritera ännu mer av fornlämningarna och materialinsamlingen, samt minska dokumentationen över lag. **Det ökar risken för utslagning av många firmor som redan nu har svårt att gå runt på marknaden för uppdragsarkeologi är säsonganknuten, extremt varierande och oförutsägbar.** Man bör även notera att själva underlaget för branschen, fornlämningarna, minskar i takt med antalet undersökningar som avlägsnar dem.

Om LOU ska gälla för upphandling av arkeologiska undersökningar så kan beställaren inte definieras som exploitören, som enbart önskar avlägsna fornlämningen så fort och billigt som möjligt, utan Staten (via ombud) som är den egentliga mottagaren av produkten: *dokumentationen* av den borttagna och förstörda lämningen.

Certifiering av arkeologiska utförare, samt länsstyrelsens roll som kontrollant av utförarens kompetens (kap 5.2.2 och 5.2.3)

Om beställare ges möjlighet att teckna avtal med enskilda arkeologiska firmor för att utföra en uppgift de i övrigt inte ser någon vinst utav, föreligger en påtaglig risk att utförarens beroendeförhållande till beställaren blir alltför omfattande. När exploatören inte är en myndighet krävs ingen upphandling alls enligt förslaget, vilket medför att enskilda företag kommer ha mycket stor makt över uppdragsarkeologerna genom att de kan gynna eller missgynna dem efter eget bevåg.

Promemorian hävdar att utförarens ansvar gentemot kontrollinstanserna hos länsstyrelse och Riksantikvarieämbete kommer att motverka detta. Hur denna kontroll ska gå till och vilka sanktioner som kontrollenheterna har till hands framgår dock inte alls i förslaget. Tvärtom fråntar förslaget Riksantikvarieämbetet all möjlighet att som idag överklaga valet av utförare. På vilket sätt är det då tänkt att RAÄ ska kunna utgöra kontrollinstans? Det enda RAÄ kan göra är att överklaga att länsstyrelsen godkänt fornlämningens borttagande – inte *hur* detta ska göras (s 40). Till detta kommer att länsstyrelsen inte längre ska behöva förvissa sig om att utföraren av en arkeologisk undersökning ska ha tillräcklig kompetens (s 45-46). **Förslaget verkar alltså vara att de kontrollmöjligheter och skyddsmekanismer som finns i dag ska tas bort utan att något alls kommer i dess ställe – tvärtom läggs beslutet i händerna på särintressen som inte har något investerat intresse i resultatet.**

Fornlämningar utgör inte tydliga enheter där det är på förhand givet vad de innehåller och hur bra bevarandegraden är. Det är denna kunskap undersökningen syftar till att ge. **Att först i efterhand kontrollera en undersökning är svårt, för att inte säga närmast omöjligt, då fornlämningen förstörs i samband med utgrävningen.**

En form av kontroll skulle vara att införa ett certifieringssystem för företagen, inklusive de arkeologiska konsulter som lär behöva anställas av alla exploateringsföretag om förslaget går igenom. Detta motsätter sig dock promemorian med motiveringen att det skulle bli svårt att avgöra exakt vilka normer som ska uppfyllas (s 44). Det föranleder frågan: **Om vi inte kan fastställa klara normer och riktlinjer för de företag som får utföra undersökningarna, hur kan då länsstyrelsen i förväg slå fast exakt vilken ”vetenskapligt god kvalitet” som ska uppnås i enskilda undersökningar?**

Det är ett gott syfte att få exploatörer att i ett tidigare skede beakta kulturarvsaspekter och konsultera arkeologer. Inte minst måste de ta ett större ansvar för de kostnader utredningar och anbudsförfaranden medför för både länsstyrelser och arkeologiska firmor. Tid, pengar och resurser slösas bort genom att exploatörer i ett allt för sent skede kommer till insikt om vad uppdragsarkeologin på en viss lokal kommer att kosta dem. Att lägga över ansvar och beslutsrätt på exploatören i denna omfattning är dock fel väg att gå, särskilt om man kombinerar det med påtagligt minskade möjligheter för myndigheterna att kontrollera och sanktionera utförarna. **Detta är en mycket olycklig kombination, och i den händelse lagen ändras i enlighet med förslaget så är någon form av certifiering – och risk för både firmor och enskilda näringsidkare att förlora certifikat – en absolut nödvändighet.**

Kommuner och landsting som utförare av arkeologiska undersökningar (kap 5.2.4)

Muséer i kommunal och annan regi är ofta utförare av arkeologiska undersökningar. Att ta bort tillämpningen med självkostnadspriset, tydligare säkerställa att inga underpriser tas i anbud och slå fast klara riktlinjer så att muséernas övriga verksamhet inte subventionerar uppdragsarkeologin är goda förslag. På dessa punkter instämmer vi helt med promemorian.

Däremot är vi kritiska till förslaget att muséer ska få ta arkeologiska uppdrag utanför sin fastslagna region. Det finns en stor risk för att de kommer att kunna konkurrera ut privata firmor genom att de kan låta arkeologisk personal ingå i den övriga museiverksamheten i större utsträckning och därmed behålla kompetensen under perioder med få uppdrag. Detta kan ge avgörande konkurrensfördelar om promemorians övriga förslag att tillåta beställaren att sköta upphandling blir till lag.

Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i lagtext och regelverk

Promemorian brister i att den aldrig utreder och knappt ens berör vilka konsekvenser förslaget kan ha för kvalitén på kulturminnesvården, utan enbart ekonomiska konsekvenser för länsstyrelse och beställare. Denna underlåtenhet är mycket oroväckande. På sidan 53 nämns direkt att hela syftet med förslaget är att få till stånd lägre kostnader för uppdragsarkeologin. Detta är häpnadsväckande – på inget vis berörs frågan om vi behöver ny lagstiftning för att få till stånd mer kvalitativa undersökningar som är värda de medel de kostar samhället. **En billig undersökning som inte genererar resultat eller kunskap kostar i realiteten mer eftersom de pengar som lades ut var helt i onödan.**

Promemorian lyfter upp att det vore en god sak om företagare i allmänhet fick ökad kunskap om kulturminnen och kulturmiljövård, inte minst för att ge dem chansen att omprioritera exploateringsplaner tidigare (s 37). Detta är en mycket god poäng. **Inget i dagens system hindrar dock företagarna från att skapa sig en god kunskap om fornlämningsmiljön i förväg.** Miljökonsekvensbeskrivningar skulle i långt högre grad än de gör idag kunna inbegripa analyser av arkeologer och inget hindrar företagen från att anställa arkeologer på konsultbasis tidigt i planeringsstadiet. Faktum är att frivilliga utredningar av detta slag redan förekommer. Det finns andra mer effektiva medel att upplysa företag om detta alternativ, utan att tvinga dem att anställa arkeologer på längre förordnanden för att bereda anbud och kvalitetssäkra arbetet. **Att lägga över ansvaret för upphandling och kontroll på företagen sparar dem vare sig tid eller pengar i långa loppet.**

Promemorian efterlyser en öppnare utlysning- och bedömningsprocess. En större nationell enhetlighet för länsstyrelsens arbete efterfrågas också. Vi instämmer i och lovordar denna föresats. Kriterier för bedömning varierar idag mellan, och till och med inom, länsstyrelserna. **Den stora variation som råder mellan olika länsstyrelser handläggning och bedömningskriterier försvårar och fördröjar anbudsprocessen för alla inblandade.** Det är även tydligt att den periodvis mycket höga arbetsbelastningen för handläggarna medför att processen blir för långsam. En möjlig lösning skulle kunna vara att lägga ansvaret för handläggningen av anbudsfrågningar på ett fåtal enheter med ansvar för en större region.

En årlig uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas arbete med uppdragsarkeologi från centralt myndighetshåll skulle kunna bidra till mer enhetliga nationella rutiner. Detta skulle underlätta tidsmässigt och ekonomiskt för både exploatörer och utförare.

Det är vår övertygelse att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget underskattats, eftersom det inte kommer leda till minskad administration hos länsstyrelsen. Istället riskerar administration och byråkrati att öka eftersom kvalitetskriterierna från länsstyrelsen kommer behöva vara långt mer detaljerade då myndighetens rätt att kontrollera och godkänna arkeologiska aktörer försvinner, samtidigt som rätten att överklaga till Riksantikvarieämbetet tas bort. Förslaget innebär också en klart ökad omkostnad för beställare som hädanefter måste genomföra upphandlingen själva och anställa kvalificerad arkeologisk personal att bedöma anbud och kontrollera utföraren i fält.

Att staten avsäger sig rätten att bedöma på vilket sätt fornlämningar undersöks och dokumenteras, samtidigt som länsstyrelsens kontrollmöjlighet av utförarnas kompetens minskas och Riksantikvarieämbetets kontrollfunktion av utförande tas bort, innebär dock **i realiteten en total avreglering av kulturminnesvården utan tydliga kvalitetskrav som uppväger detta. Detta gynnar inte konkurrenssituationen inom det uppdragsarkeologiska området, utan kommer snarast leda till att privata firmor och stiftelser löper större risk att gå i konkurs.** Endast en ökning av enskilda konsulter som bistår i anbudsprocessen är att vänta.

Det kan noteras att det borde gå att skilja på utredningar å ena sidan och undersökningar å den andra. I det förra fallet skulle beställare kunna sluta ramavtal och sköta direktupphandlingar i högre utsträckning än i nuläget. Det kräver dock tydliga kontroll- och tillsynsinsatser av länsstyrelsen som ska ha rätt att underkänna slutsatserna och sanktionera utföraren. Detta skulle kunna minska byråkratins och tidsåtgången för exploatören, och dessutom de administrativa omkostnaderna för utförare avsevärt. Undersökningar å andra sidan medför ingrepp i och förstörande av fornlämningar och bör därför involvera länsstyrelsen som är ansvarig för att vårda och skydda Sveriges kulturminnen.

*Societas Archaeologica Upsaliensis,
genom*

Åsa M Larsson
Verksambetschef

Societas Archaeologica Upsaliensis (SAU) är en fristående näringsidkande stiftelse etablerad i Uppsala sedan 1998. Vi utför arkeologiska uppdrag, från utredning till slutundersökning, i Gästriklands, Stockholms, Södermanlands, Uppsalas, Västmanlands, Örebros och Östergötlands län. SAU utför även osteologiska analyser av ben för andra arkeologiska enheter från hela Sverige, samt Norge.