

Vad skall en arkeologisk undersökning kosta?

Uppdragsarkeologi till följd av markexploatering kostar varje år i runda tal 150 till 350 miljoner kronor i Sverige, mycket beroende på hur stora infrastrukturella satsningar som görs. Varje markexploatör är skyldig att bekosta borttagandet av berörda fornlämningar enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Beslut om detta fattas av länsstyrelsen. Enligt beslut av riksdagen undantas uppdragsarkeologin från lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Istället tillämpas idag ett upphandlingsliknande förfarande med anbud vid större uppdrag, undersökningar över 30 prisbasbelopp (pbb) eller minst 1,2 miljoner kr. Detta motiveras med att en ökad konkurrens om uppdragen leder till god kvalitet och kostnadseffektivitet.

Hanteringen av uppdragsarkeologin har länge varit satt under lupp med flera utredningar som följd, där den senaste är Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80). Riksantikvarieämbetet har därefter aviserat nya föreskrifter där från och med halvårsskiftet 2007 anbudsförfarande skall gälla alla uppdrag från 10 pbb eller drygt 400 000 kr. Det betyder utifrån tillgänglig statistik att omkring 70% av de sammanlagda kostnaderna i länsstyrelsernas beslut snart kommer att omfattas av konkurrens, vilket dock bara omfattar en ökning av antalet omfattade ärenden från 5% till 7%. Motiveringen är att mångfalden ska öka och att nya aktörer ska komma till.

Ansvarskommittén har kritiskt granskat statsförvaltningen i Sverige. Dess slutbetänkande (SOU 2007:10) visar på allvarliga brister och föreslår de största förändringarna i den regionala förvaltningen sedan Axel Oxenstiernas dagar. Staten kan inte garantera samma nivå på samhällsservice i alla delar av landet. Frågan blir då: hur hanterar länsstyrelserna uppdragsarkeologin?

Våra studier, som för åren 2002–2005 omfattar samtliga länsstyrelsernas beslut enligt 2 kap. KML 11–13 §§, d.v.s. uppdragsarkeologi, visar tydligt att olika länsstyrelser håller olika kostnadsnivåer för samma typ av undersökning (fig.

1). Detta påstående utgår från en uträknad kostnad i miljoner kronor per beslut. Det kan dock vara problematiskt att jämföra olika län eftersom förutsättningarna skiftar betänkligt. Låt säga att man i ett län huvudsakligen gör mindre arkeologiska utredningar och förundersökningar vilket betyder små kostnader. I ett annat län gör man större undersökningar – arkeologiska utredningar, förundersökningar och särskilda arkeologiska undersökningar (slutundersökningar) – som ett resultat av stora infrastrukturella satsningar, vilket betyder stora kostnader.

Rent teoretiskt fungerar det så här: hur många beslut som fattas per län är avhängigt exploateringstrycket, medan kostnaderna är avhängiga vilken del av processen man befinner sig i och hur stora exploateringsytorna är. Givetvis spelar också sådant in som fornlämningarnas täthet, karaktär, bevarandegrad och hur pass välinventerat området är.

Det vi har upptäckt – och som många redan visste men inte hade bevis för – är att det även när förhållandena är jämförbara finns avsevärda skillnader i kostnadsnivå länsstyrelserna emellan. Det är resultatet av att vi förutom kostnad per beslut också tittat på fördelningen av stora undersökningar över 30 pbb per län på konkreta exempel från större linjeprojekt de senaste tio åren (fig. 2–3).

I det första fallet kan vi sälla bort sådana län där det under åren 2002–2005 inte utfördes några eller ytterst få större undersökningar. Eftersom bara 3% av alla undersökningar omfattar minst 30 pbb, men dessa står för nära hälften av alla beslutade medel, torde kostnaden per beslut för de län där många stora undersökningar utförts också avspegla om arkeologikostnaderna är jämförbara över landet. Det är tydligt att så inte är fallet. Exempelvis utmärker sig Västra Götaland och Östergötland för många stora undersökningar men relativt låga kostnader per beslut, medan t.ex. Skåne, Uppsala och Örebro har många undersökningar och högre kostnader/beslut. Statistiken gäller några år med många väg- och järnvägsprojekt. Bilden

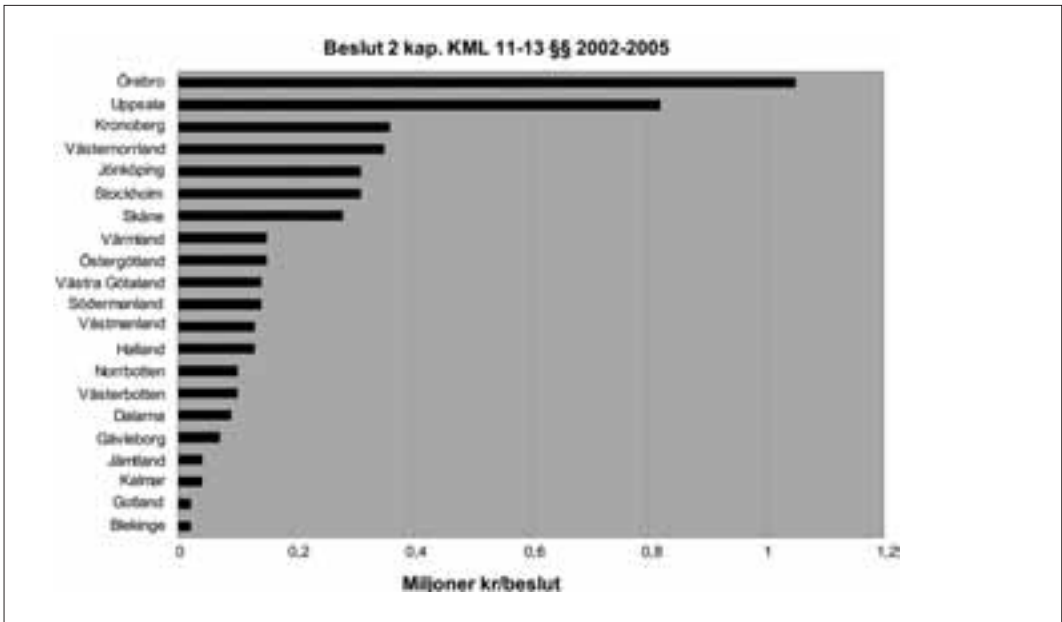


Fig. 1. Uppdragsarkeologins kostnader i Sverige. –The costs of contract archaeology in Sweden.

skulle alltså kunna bli en annan om vi undersökte andra år, men det går inte att komma ifrån att det finns skillnader.

Skillnaderna framträder ännu tydligare i några konkreta exempel från stora arkeologiska projekt (fig. 3). Urvalet är delvis subjektivt men här finns några av de största arkeologiska projekten i Sverige de senaste tio åren. För E4 i Uppland, Västkustbanan i Skåne, Norrortsleden i Stockholm samt riksväg 31 och E22 i Småland var priset per undersökt lokal mellan 2,1 och 6 miljoner (angivet i berörda års prislägen), medan det bara var 1 miljon/lokal för E6 i Bohuslän. Skillnaderna är ännu större om man räknar kostnad per mil i linjeprojekt, men här kan sådant som fornlämningstäthet och inventeringsgrad spela in, så de siffrorna är osäkrare.

Ansvarsutredningens iakttagelser gäller således också länsstyrelsernas beslut om arkeologiska uppdrag. Inga förutsättningar finns idag för att bedriva en nationellt enhetlig uppdragsarkeologi. Var finns Riksantikvarieämbetet, den myndighet som skall borgen för sådan enhetlighet inom kulturmiljövården?

I Bohuslän har vi länge undgått konkurrens och i stället på linjeprojekten haft samarbete mellan de stora aktörerna. Nu när vi har anbuds-förfarande blir de ovannämnda skillnadernas implikationer ännu tydligare, eftersom priset per undersökning kapas från en redan låg nivå. Länsstyrelsen i Västra Götaland har därtill en bedömningsmall för inkomna anbud där priset har en oproportionerligt stor betydelse för den samlade bedömningen (30%) och där lägsta kostnad alltid får högsta poäng och utgör ett slags index för övriga anbud. Prispressen har gått så långt att länsstyrelsen i alla sina senaste beslut givit uppdraget till den billigaste aktören, såvida inte överklagan skett till länsrätten.

Det har bland annat resulterat i att länsstyrelsen har beslutat om undersökning av en tidigare aldrig undersökt typ av mesolitisk inlandsboplats (Lur sn, Raä 438), där man bara kommer att dokumentera och ta till vara en fjärdedel av fyndmaterialet. I och med att förundersökningen visat att fynden inte är jämnt utspridda på platsen utan snarare lokaliserade i koncentrationer, kan det vetenskapligt ifrå-

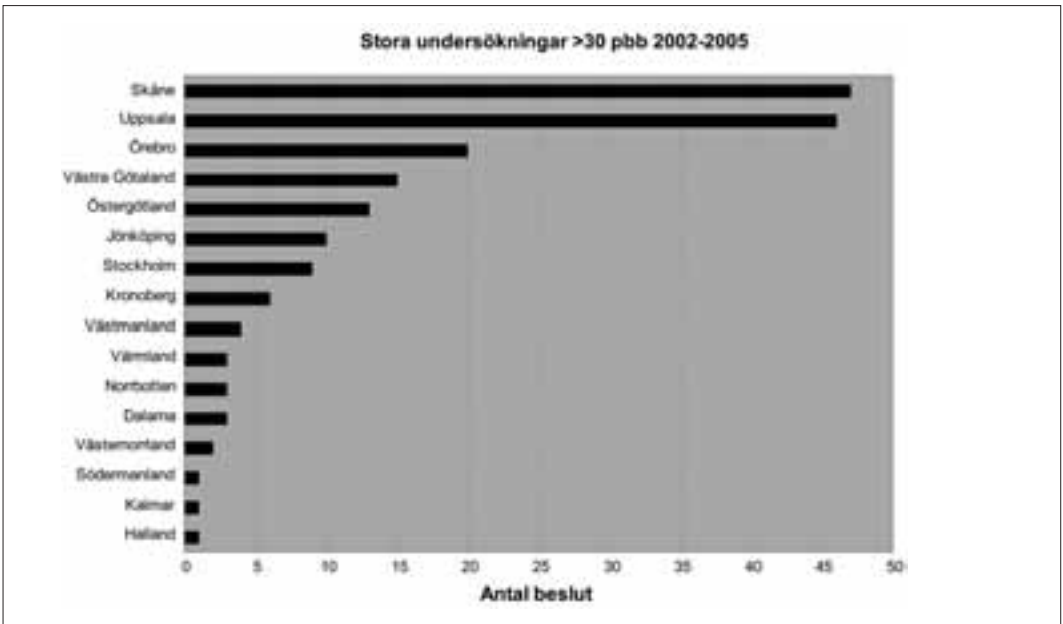
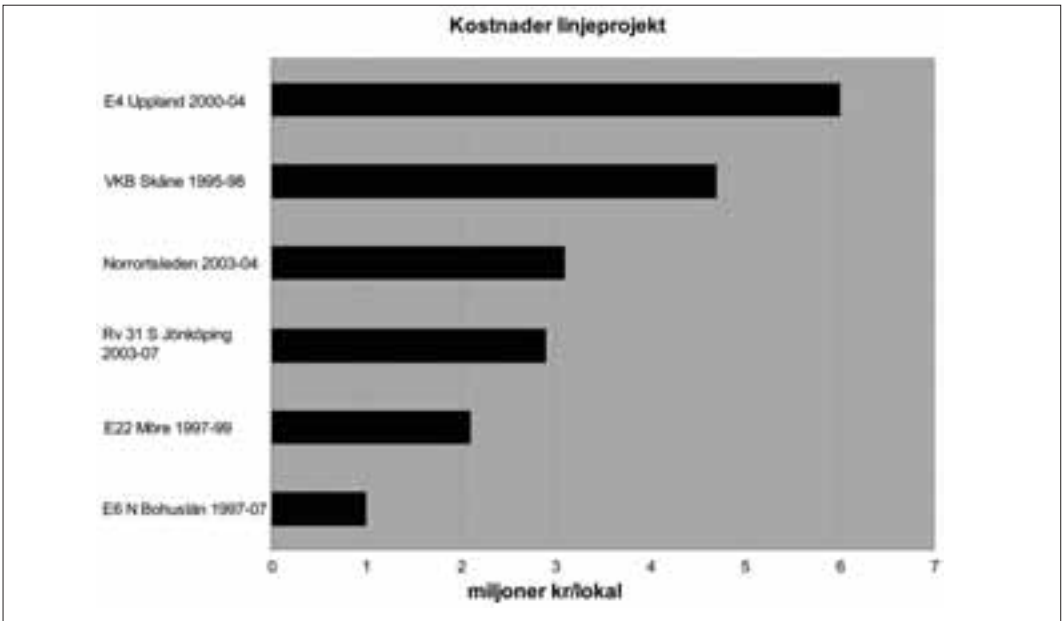


Fig. 2. Stora uppdragsarkeologiska undersökningar i Sverige. –Larger contract-archaeological excavations in Sweden.

Fig. 3. Arkeologikostnader för stora linjeprojekt. –The costs of large linear contract-archaeological projects.



gasättas att ingen metodologisk studie som legitimerar valet av metodik presenteras. Ett annat exempel från E6 i Bohuslän är en beslutad undersökning (Kville sn, Raä 1335) som senare överklagades och där beslutet ändrades, varvid plöjning och ytplockning av fynd stipulerades som undersökningsmetod.

Ett annat stort problem i Västsverige är att länsstyrelsens fokusering på priset gör det ytterligt svårt att få till stånd det vetenskapliga arbetet med nya analysmetoder. Bohusläns museum försöker numera konsekvent utveckla detta. Från att man i regionen länge har begränsat provtagning i fält till ¹⁴C, makroprover och någon gång fosfatkartering, försöker vi gå i bränschen genom att utveckla ett konsekvent program för exempelvis lipid- och tunnslipsanalyser av keramik, slitspårsanalys av stenföremål och vid behov mer heltäckande markkemiska analyser. Problemet är att våra anbud därmed konsekvent ser dyrare ut och därigenom får betydligt lägre poäng i länsstyrelsens bedömningssystem. För framtiden får man hoppas att de nya föreskrifterna som aviserats från Riksantikvarieämbetet verkligen gör att priset börjar bedömas i relation till vald ambitionsnivå och inte i sig påverkar rangordningen av olika anbudsförslag.

Arkeologin kan inte vara dyr i sig själv, utan kostnaden måste ställas i relation till något. En undersökning kan bara vara dyr eller billig i förhållande till vad vi får för resultat. Vad vill vi ha för pengarna?

Referenser

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm. <http://www.sou.gov.se/ansvar/pdf/Slutbetänkande.pdf>
- Tillämpning av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2005*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2006:7. Stockholm. <http://www.raa.se/publicerat/9172094427.pdf>
- Uppdragsarkeologi i tiden*. 2005. SOU 2005:80. Betänkande av Uppdragsarkeologiutredningen. Stockholm. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/08/08/d84714a5.pdf>

Håkan Petersson & Niklas Ytterberg
Bohusläns museum/Västarvet
Box 403
SE-451 19 Uddevalla
hakan.petersson@vgregion.se
niklas.ytterberg@vgregion.se