

Debatt

Att kvalitetssäkra den svenska uppdragsarkeologin. För en nationell centralisering av den vetenskapliga bedömningen.

På Riksantikvarieämbetets seminarium »Ett år med de nya verkställighetsföreskrifterna» (26 mars 2009) kom frågan flera gånger upp om hur kvaliteten inom uppdragsarkeologin ska garanteras och hur bättre kriterier för urval kan skapas. Raä presenterade planer på att arbeta med kvalitetsfrågor under det kommande året. Samtidigt påpekades hela tiden behovet av en mera aktiv kontroll av länsstyrelsernas verksamhet, om inte prispress i nedåtgående spiral inom uppdragsarkeologin skall bli utfallet. Prispressen är emellertid redan här, som framgår av en jämförelse mellan två storstadsregioner. Billigaste anbudet vinner i 60–80% av fallen, och i storstadsregion 2 vinner det näst lägsta budet fyra av sex fall när man antar ett anbud mellan det lägsta och det högsta (fig. 1).

Ofta pratas det också om länsstyrelsernas resursbrist. Visst har de resursproblem. Det är dock inte hela sanningen. Vetenskaplig kvalitet, rättvisa urval och nationell enhetlighet skall även kontrolleras och garanteras av 21 olika länsstyrelser. Det föreligger också ett kompetensproblem av stort mått. Att inflytandet över kvaliteten inom uppdragsarkeologisk forskning överläts till den vetenskapligt svagaste länken, som befinner sig längst bort från kunskapsproduktionen, är ett betydande problem. Idag diskuteras hela tiden uppdragstagarnas kompetens. Bedömningen av den är minst sagt stringent och omfattande. Men vem bedömer länsstyrelsernas vetenskapliga kompetens? Vem kvalitetsgranskar handläggarnas kompetens att kunna bedöma vetenskaplighet i undersökningsplaner och lämplig ambitionsnivå vid anbudsförfarande? Hur kan handläggarna på länsstyrelserna avgöra kvalitativa skillnader mellan olika förslag på metod, genomförande och vetenskaplig inriktning, som är skrivna av aktiva forskare? Dessa

har ofta såväl bättre vetenskapligt renommé, högre akademisk utbildningsnivå samt längre och mera aktuell erfarenhet än många av länsstyrelsernas handläggare. I flera fall har också länsstyrelserna föreskrivit specificerade frågeställningar som erfarna forskare betraktat som förlegade, alternativt orimliga i förhållande till de aktuella fornlämningarna.

Länsstyrelserna eftersträvar i sin roll som statlig myndighetsutövare att rekrytera goda administratörer och handläggare. Det finns säkerligen goda vetenskapare på våra länsstyrelser, men hos en stor andel är den akademiska utbildningsnivån ganska låg och detsamma gäller ofta forskningsaktiviteten. Med dagens system är detta inte konstigt, men det är beklagligt och påverkar bedömningen av vetenskapliga aspekter på ärendena.

Det system Raä infört med de nya verkställighetsföreskrifterna koncentrerar makten över hela den uppdragsarkeologiska sektorns vetenskaplighet till länsstyrelserna. För att systemet ska ha en möjlighet att fungera bra och bli neutralt och rättsäkert skulle det behöva tillföras enorma resurser och inte minst akademisk kompetens. En fördubbling av resurserna vore inget överdrivet krav på många länsstyrelser, vilket statsförvaltningen knappast skulle vara villig att skjuta till. Därtill skulle nog aldrig länsstyrelserna själva acceptera en sådan skevvridning av deras samlade resurser till en, fastän viktig, relativt liten del av myndighetens samlade förvaltningsuppgifter. Därför faller det på sin egen orimlighet.

Men problematiken stannar egentligen inte där. Utöver alla andra arbetsuppgifter skall länsstyrelserna också klara av att fatta beslut om och utvärdera vetenskapligheten i alla slags kulturmiljöärenden: från stenåldern till historiska ti-

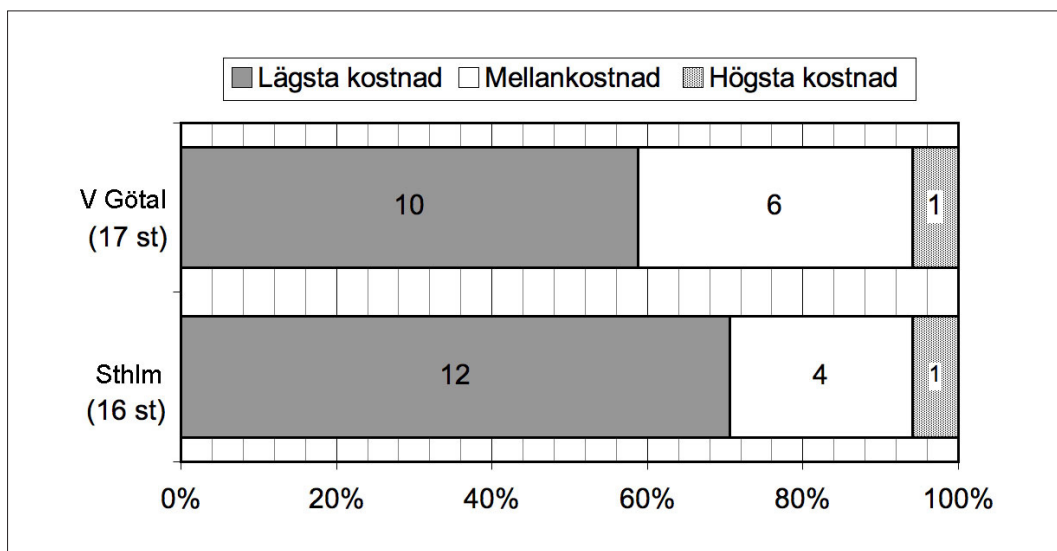


Fig. 1. Diagram över vinnande anbud i de två storstadsregionerna Stockholm och Västra Götaland mellan åren 2006 och 2008. Länen kan uppskattas som representativa för konkurrensutsatt uppdragsarkeologi under den granskade perioden. Källa: Länsstyrelserna.

den, från boplatser och gravar till gruvor, torp och förlista fartyg. Ingen arkeolog idag har den sortens totala överblick. Med bara ett par handläggare på en länsstyrelse säger det sig självt hur omöjlig uppgiften blir. Därtill förlorar varje vetenskapsperson efter hand aktualiteten i sin kompetens om den inte underhålls kontinuerligt. Då den del av arkeologins vetenskapsproduktion som härstammar från länsstyrelserna är minimal betyder det att de flesta handläggare på länsstyrelsen borde ha femåriga förordnanden om de skall granska uppdragsarkeologins vetenskaplighet.

21 olika sorters arkeologi?

Men även om vi skulle lyckas skapa en idealvärld inom länsstyrelserna och inte minst ett reellt intresse för att bedriva arkeologisk kunskapsproduktion så kvarstod problemet med den nationella enhetligheten. Vill vi ha 21 olika sorters arkeologi? Eller åtminstone en starkt regionaliserad arkeologi som fallet är idag? Vad betyder det för kulturmiljön i Sverige och, inte minst, hur ser det ut i ett samhällsmässigt perspektiv?

Förutsättningarna för markexploatering varierar avsevärt mellan olika delar av Sverige. Är

det inte ett antikvariskt problem att stora exploatörer säger att det är billigare att bygga i vissa regioner än i andra? Är det acceptabelt att investerare i biltestbanor i en del av Sverige inte ens behöver bekosta förundersökningar av kända fornlämningar före exploatering, i den regionala utvecklingens namn, medan kryddfabrikörer samtidigt måste betala miljoner i arkeologikostnader för ett nytt lager i en annan del av Sverige?

Exemplen väcker frågor kring rättsäkerhet. Visst ger lagstiftningen länsstyrelserna rätt att bevilja tillstånd till exploatering av fornlämningar utan arkeologiska undersökningar, men ärligt talat: varför har vi då över huvud taget en fornlämningslagstiftning med regler för borttagande av fornlämning? Är det inte för att garantera kunskap om förhistorien av god kvalitet och säkerställa en enhetlig och rättsäker bedömning över hela landet? Bristen på antikvarisk integritet är beklaglig, men låt oss också se det ur ett allmänt samhällsperspektiv. Skall länen konkurrera med varandra om tillväxtsatsningar med hjälp av kringskurna arkeologikostnader? Skall företagsetableringar i framtiden beakta och utvärdera huruvida länsstyrelsen fattar beslut om

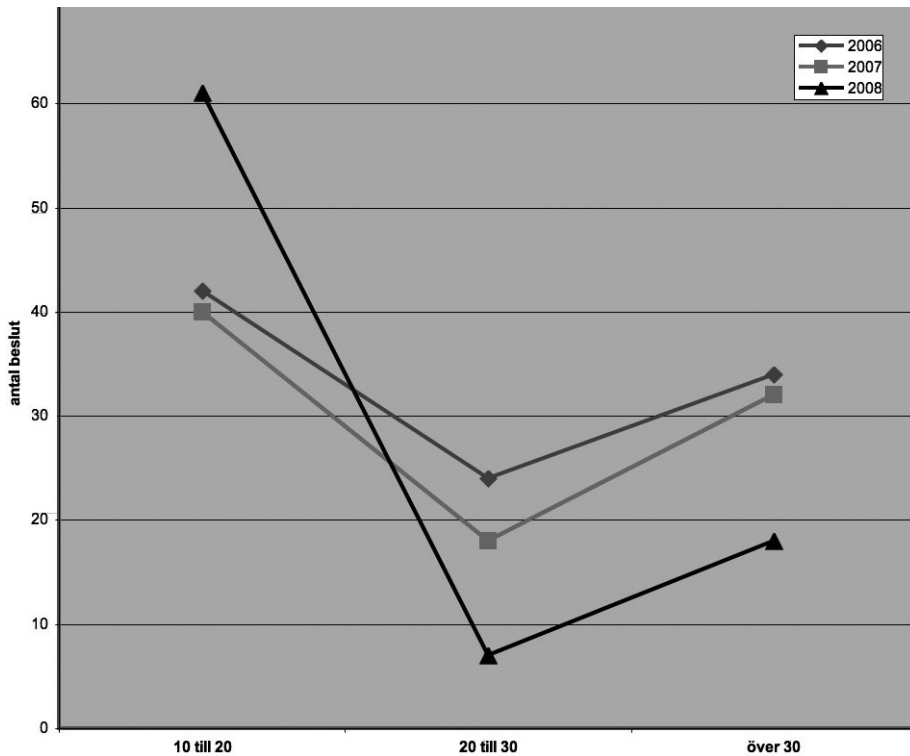


Fig. 2. Diagram över kostnadsutvecklingen inom uppdragsarkeologin 2006–2008, angiven i prisbasbelopp (pbb). Ett pbb uppgick i juni 2009 till 42 800 kr. Tendensen 2008 gentemot föregående år är tydlig: fler beslut till en lägre kostnad och färre till en högre. Källa: Riksantikvarieämbetet.

arkeologiska undersökningar och hur mycket man i så fall kan pressa länsstyrelsen till att begränsa dylika undersökningar innan man bestämmer var man skall förlägga sin investering? Just nu sker en prispressande eskalering mellan uppdragsarkeologiska uppdragstagare. Skall vi på samma sätt i framtiden få ett prispressarsystem inom länsstyrelsernas handläggning i den regionala tillväxtens heliga namn?

De flesta uppdragsarkeologer man pratar med verkar överens om att om vi inte har 21 olika arkeologiska tillvägagångssätt, så är i alla fall de regionala variationerna betydande (jfr Petersson & Ytterberg 2007; 2008). Det är fakta som tål att upprepas. Hållningen vid Raä:s seminarium i mars gav vid handen att länsstyrelserna gömmer sig bakom begreppet kostnadseffektivitet för att välja en så prispressad arkeologi

som möjligt, vilket också indikeras av att antalet beslut under 20 basbelopp ökade dramatiskt i och med att gränsen för när anbudslänkande förfarande skall genomföras sänktes från 30 till 20 prisbasbelopp (fig. 2). Enstaka län upplevdes dock som undantag, där vetenskap får kosta – och god vetenskap kostar, något som tydligt poängterades i flera föredrag vid ett nationellt seminarium som Västarvet/Bohusläns museum arrangerade i Uddevalla i februari 2008.

Fastän hög kostnad inte automatiskt är liktydigt med god kvalitet, går det helt enkelt inte att bortse från sambandet. Enligt Nils Ringstedt (2009) ser Riksantikvarieämbetet det som problematiskt att kostnaderna i länder som inte tillämpar uppdragskonkurrens, t.ex. Danmark, är höga och som positivt att de sjunker med konkurrens, utan att relatera det till kvalitet,

omfattning och resultat. Vår erfarenhet av särskilt Norge, som saknar konkurrens och som vi har täta kontakter med, är att kvaliteten och omfattningen på undersökningarna överstiger den svenska och just därför är kostnaderna högre. Kostnaderna i annan offentlig verksamhet ökar också årligen på grund av löner o.d. Det är dags att inse att högre ambitionsnivå, nytänkande och nya angreppssätt kostar, men förhoppningsvis också ger mer kunskap för pengarna. Effektiviteten bedöms ofta inte utifrån det enskilda anbudets ambitionsnivå utan i relation till de andra anbudens kostnader. Bra anbud är helt enkelt inte alltid billigast.

Så vad gör vi? På seminariet i mars poängterade Raä, liksom vi i *Fornvännen* 2008, att en nationell samordning är nödvändig. Raä presenterade tankar om en nationell stödfunktion till länsstyrelserna. Att uppdragstagarnas oro för kvaliteten uppmärksammas är bra och inger ett visst hopp. Arkeologin bör ha samma förutsättningar i hela landet och kulturmiljön bör behandlas konsekvent. Men man kan också beskriva det som att arkeologi inte bör få betraktas som ett konkurrensmedel i investeringar och regional utveckling. Likhet inför lagen helt enkelt.

Det räcker dock knappast med en nationell stödfunktion till länsstyrelserna, eller att Raä etablerar en striktare och mera detaljstyrd uppföljning av länsstyrelsernas handläggning. Vad den nationella samordningen av uppdragsarkeologiska undersökningar behöver är en betydligt högre grad av centralstyrning. Det behövs ett nationellt råd, eller snarare en oberoende nämnd, som bereder urvalet av uppdragstagare, vetenskapligt och kvalitetsmässigt, vid större ärenden, åtminstone de över 20 prisbasbelopp (gränsen för tvingande anbudsförfarande). Idén tar sin utgångspunkt i de norska och danska antikvariska systemen.

Grannländerna

I Norge har fylkeskommunerna ansvaret för den första handläggningen av kulturminnen som berörs av samhällsplanering, ungefär som våra länsstyrelser. De utför också vissa provundersökningar. När man konstaterat att kulturminnen berörs av exploatering överlämnas ärendet till Riksantikvaren, en central myndighet under mil-

jödepartementet. Samtidigt gör ansvarsmuseet för den aktuella regionen en vetenskaplig bedömning som presenteras för Riksantikvaren samt en undersökningsplan med kostnadsberäkning. Riksantikvaren fattar beslut om eventuell arkeologisk undersökning. Vetenskapligheten, fornlämningens potential och de arkeologiska insatserna godkänns formellt av Riksantikvaren, men utarbetas av ansvarsmuseet. Norges centralisering av beslut om borttagande av fornlämning till Riksantikvaren och landets skarpa skiljelinje mellan förvaltningsmyndighet och forskning betraktas där som en styrka. I Norge har man alltså närmast gått den omvända vägen jämfört med Sverige. Man menar också att en centralisering av frigivningsmyndigheten (det vill säga tillstånd om borttagande av fornlämning och premisserna för detta) är den bästa grunden samt ger en nationell enhetlighet och förutsägbarhet. De arkeologiska museerna renodlas som forskningsinstitutioner och vetenskapliga rådgivare till Riksantikvaren. Beslut om undersökning fattas centralt.

I Danmark fanns, innan man antog en ny lagstiftning där exploatören har kostnadsansvaret och inte staten, Rigsantikvarens sekretariat som tillsammans med Det arkæologiske nævn bestämde vilka exploateringsundersökningar (nødugravninger) som skulle beviljas pengar och därigenom deras omfattning. Detta arkeologiska råd bestod av erkända arkeologer, valda av arkeologer inom branschen. I och med den nya lagstiftningen bildades Kulturarvsstyrelsen. Det arkæologiske nævn finns kvar under namnet Det arkæologiske faglige råd: det samarbetar med och råder Kulturarvsstyrelsen i arkeologiska frågor. Kulturarvsstyrelsen får utlåtanden kring fornlämningar som omfattas av exploatering från museerna och fastställer de budgetförslag som ansvarsmuseerna inlämnar inför arkeologisk undersökning. Mindre förundersökningar kan museerna själva besluta om efter överenskommelse med exploatör. Kostnaderna för större förundersökningar skall godkännas av Kulturarvsstyrelsen. Den handhar också prioritering och tillsyn över arkeologiska undersökningar. Precis som Riksantikvarieämbetet utfärdar Kulturarvsstyrelsen råd och riktlinjer, men undersökningarnas vetenskapliga inriktning bestäms i hög grad av ansvarsmuseerna själva, liksom i Norge.

De stora skillnaderna i grannländerna är avsaknaden av konkurrens på en kulturmarknad, deras centralstyrning och deras fokus på en nationellt enhetlig arkeologi med utgångspunkt i kvaliteten. Samtidigt poängteras den vetenskapliga självständigheten hos uppdragstagarna där arkeologin är regionalt uppdelad på ett antal institutioner. De har alltså vad den svenska marknadsanpassade modellen skulle behöva för att fungera, nämligen en centralisering med en nationell definition av vad goda vetenskapliga undersökningar är.

Centralisering

En starkt begränsande faktor i Sverige är att ansvaret för kvalitet och vetenskaplighet inte åligger några förutbestämda ansvarsinstitutioner utan avgörs i konkurrens. Men om vi fick en nationellt enhetlig bedömning av vetenskapligheten, som i grannländerna? Medlemmarna i en sådan central nämnd skulle kunna sitta på tidsbegränsade mandat. De skulle, som i det danska exemplet, vara erkänt meriterade arkeologer med kunskap om uppdragsarkeologin, ha en forskningsbakgrund och väljas ur sektorn, gärna av arkeologerna själva, eller åtminstone med uppdragsarkeologiskt inflytande över processen.

I en sådan modell handhar Länsstyrelsen myndighetsutövning men inte vetenskap. Länsstyrelsen ansvarar för utredningsinstrumentet och förundersökningars utförande, godkänner frivilliga utredningar i efterhand och fattar beslut om utredning och beslut om undersökning av fornlämning. Efter förundersökning, om behov av särskild undersökning föreligger, anmäls ärendet med tillhörande länsstyrelsebedömning och arkeologiska rapporter till den centrala vetenskapliga nämnden. Nämnden utarbetar vetenskapliga ambitionsnivåer och inriktning samt rådgör med länsstyrelsen inför dess beslut om anbudsförfarande. Länsstyrelsen fattar beslut och expedierar förfrågningsunderlag, som vi liksom många andra på marsmötet anser skall vara nationellt enhetliga. Länsstyrelsen tar emot anbudshandlingar, kontrollerar administrativa förutsättningar och lämnar därefter över ärendet till nationella nämnden för vetenskaplig bedömning och urval av undersökare. Nämnden meddelar i sin tur länsstyrelsen sitt val av under-

sökare. Därefter fattar länsstyrelsen formellt beslut i enlighet med Kulturminneslagen om undersökningens utförande, i enlighet med nämndens förslag.

Länsstyrelsen har fortsatt den huvudsakliga arbetsuppgiften kring granskning och kontroll av utförandet, men vid oenighet kan parterna anmäla behov av vägledning från nämnden. Eventuellt kan nämnden också åläggas att formellt uttala sig om huruvida målen i ett ärende har uppnåtts eller inte. En sådan nämnd borde också ge uppdragstagare, om de vill bestrida valet av undersökare, en möjlighet att lägga fram vetenskapligt grundade argument för en omprövning – förslagsvis innan formellt beslut fattas hos länsstyrelsen. Rätten att överklaga till rättslig instans kvarstår naturligtvis, men då vi alla vet hur omöjligt det är för de rättsliga instanserna att göra vetenskapliga bedömningar av arkeologiska anbud bör möjligheten att få göra ens stämma hörd också beaktas i nämndens arbete.

Invändningar

När vi presenterat dessa idéer har vi ofta mött två invändningar. Den ena är att länsstyrelserna skulle utveckla förundersökningsinstrumentet till att bli mer omfattande för att kunna avsluta fler ärenden redan tidigt i processen. Ja, det vore kanske inte så dumt egentligen. I alla fall inte från en västsvensk horisont där förundersökningar allt som oftast är kraftigt begränsade och fördjupade analyser mycket ovanliga. Omfattningen och potentialen inför en eventuell slutundersökning är många gånger diffus. Det gör i sin tur att ärenden ofta går vidare till slutundersökning på svaga argument vilket leder till marginella slutundersökningar som lika gärna kunde ha undvikits med en mera omfattande förundersökning. Det skulle förenkla samhällsplaneringen, korta ner handläggningstiden och spara pengar åt exploatörerna, samtidigt som arkeologin i stort sett finge samma resultat och sitt kunskapsbehov täckt.

Den andra invändningen är att förslaget är orealistiskt eller att det inte ryms inom gällande lagstiftning och att det därför skulle kräva en ändring av Kulturminneslagen. Till det senare säger vi: »ja, men ändra då KML». Det är vad statliga verk och politiska beslutsfattare är till

för. Att vägleda, skapa lagar och förordningar som är i fas med det samhälle bestämmelserna skall reglera. Idag har Kulturminneslagen 27 tillägg och revideringar. Gör ett till.

Att det skulle vara orealistiskt ställer vi oss däremot helt frågande till. Liknande system fungerar i våra grannländer. Det handlar bara om kurage och politisk vilja. Det handlar heller inte om omfattning och storlek, då centralstyrningen också är stark i den arkeologiska stormakten Frankrike. Inget system är felfritt och vi måste bedöma den långsiktiga utvecklingen och påverkan på kulturmiljön i relation till det system vi har. Dagens marknadsanpassade system är med halsbrytande fart på väg att skapa en situation som den på de Brittiska öarna, vilken man där numera vill komma bort ifrån. Sveriges nuvarande system kräver oändliga mängder av byråkratisk kontroll som det idag saknas resurser för och leder obönhörligen till en regionaliserad kulturmiljö. En centralisering är ett nödvändigt komplement till den valda vägen om arkeologin skall behålla kvalitet och nationell samsyn och fungera på en så kallad kulturmark-

nad. Staten måste ta sitt nationella ansvar. Att flytta över en del av länsstyrelsernas arbetsuppgifter till ett centraliserat beslutfattande för större arkeologiska undersökningar vore en bra utväg. Staten måste lyssna på uppdragstagarna, som faktiskt är experter på uppdragsarkeologi och som bäst ser och berörs av resultaten av den nuvarande utvecklingen. En annan möjlighet vore naturligtvis att återgå till tiden före det anbudslänkande förfarandet.

Håkan Petersson & Niklas Ytterberg

Västarvet/Bohusläns museum

Box 403

SE-451 19 Uddevalla

hakan.petersson@vgregion.se

niklas.ytterberg@vgregion.se

Referenser

- Petersson, H. & Ytterberg, N., 2007. Vad skall en arkeologisk undersökning kosta? *Fornvännen* 102.
 – 2008. För mycket regionalt godtycke. Svar till Lagerlöf och Franzén. *Fornvännen* 103.
 Ringstedt, N., 2009. Uppdragsarkeologi i Europa. *Gjallarhornet* 29:2. Stockholm.

Absidernas gåta löst?

De romanska kyrkornas kor har ibland absid och ibland rak östvägg. Varför det är så ger inte de skriftliga källorna någon information om.

I en artikel publicerad 1997 tar medeltidsarkeologen Jes Wienberg upp frågan. Artikeln innehåller ett storverk, en katalog över samtliga belagda absidkyrkor i Skandinavien. Intressant är att drygt 40 absider är sekundärt fogade till koret. Med katalogen som utgångspunkt diskuterar Wienberg möjliga förklaringar. Äldre förslag, som att absider skulle vara en tysk influens och raka korslut en engelsk, avfärdas effektivt.

Han finner ett klart samband mellan absider och rika socknar. Denna slutsats är Wienberg inte först med, men han ger den nytt empiriskt stöd. Han nöjer sig dock inte med detta utan kommer fram till att absiden var en symbol för biskopens höghetsrätt.

Tesen har inte fått något genomslag i kyrko- eller konsthistorisk forskning. Emellertid har den kommit till användning i flera arkeologiska arbeten. Det är skälet till att den här skall granskas kritiskt.