



Riksantikvarieämbetets överinseende över 2 kap. KML:

Uppföljning och utvärdering av
länsstyrelsernas handläggning av
ärenden enligt 2 kap. 8 § andra stycket
lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Inledning och bakgrund

Här redovisas Riksantikvarieämbetets (RAÄ) uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas handläggning och beslut enligt 2 kap. 8 § andra stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) angående s.k. arkeologiska forskningsundersökningar.

Uppföljningen och utvärderingen omfattar länsstyrelsebeslut fattade under åren 1998 och 1999.

Av ”Underrättelser från RAÄ 1998:1” framgår rekommendationer avseende handläggningen av beslut om uppdragsarkeologi. Rekommendationerna omfattar bl.a. kompetenskrav för undersökare, kriterier för val av undersökare, länsstyrelsernas upprättande av kravspecifikationer, upprättande av undersökningsplaner och projektuppföljning.

Rekommendationerna är i första hand avsedda för handläggning enligt 2 kap. 11 – 13 §§ KML, men de är också tillämpliga i ärenden enligt 2 kap. 8 §. De kan också i tillämpliga delar användas vid upprättande av rapporter från undersökningar som beslutats enligt 8 §.

Uppföljningen har haft som målsättning att utreda: vad de granskade besluten enligt 2 kap. 8 § KML omfattar; förekomsten av och innehållet i länsstyrelsens kravspecifikationer respektive forskande institutioners undersökningsplaner och hur undersökningspersonal och dess kompetens, fyndhantering och konservering, rapportering samt planering av uppföljning och utvärdering redovisas i ansökningar och beslut.

Utvärderingen har som målsättning att föreslå förändringar syftande till utveckling av såväl ansökningar som tillstånd och beslut enligt 2 kap. 8 § KML.

I det följande används *forskningsprojekt* som benämning på det vetenskapliga projekt eller program som motiverar den undersökning av fast fornlämning som ansökan omfattar. *Undersökningsprojekt* benämns hela det specifika projekt som leder till arkeologiska arbeten i fornlämningen, från planering och förberedelser via själva fältarbetet till efterbearbetning, fyndhantering, analys, rapportering, uppföljningar och utvärdering.

Uppföljningen

Kravspecifikationer och undersökningsplaner

Uppföljningen bygger på beslut från länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Gotland, Stockholm, Västerbotten och Västernorrland. Antalet beslut som följdes upp var sammanlagt 64 stycken.

I uppföljningen behandlades dels innehållet i de till länsstyrelserna inkomna ansökningarna, dels innehållet i länsstyrelsernas beslut enligt 2 kap. 8 § KML. Rapporter från undersökningsprojekten har inte granskats, och någon utvärdering av undersökningsresultatets betydelse för forskningsprojektens genomförande har inte gjorts.

Inom uppdragsarkeologin finns ett direkt förhållande mellan länsstyrelsens kravspecifikation för det arkeologiska projektet och den undersökningsplan som undersökaren upprättar som underlag för myndighetens beslutsfattande angående undersökningens omfattning och kvalitet. Detta förhållande råder inte inom forskningsarkeologin, vilket de granskade ärendena visar.

I typärendet söker en institution länsstyrelsens tillstånd till undersökning, och länsstyrelsen utformar därpå, ibland efter vissa kompletteringar, sitt beslut utifrån de inkomna handlingarna.

Det framgår inte av något av ärendena att länsstyrelsen har skickat en kravspecifikation som ett svar på en ansökan enligt 2 kap. 8 § KML. Detta kan sannolikt förklaras med att ansökningarna ofta har anknytning till arkeologiska institutioner vid universiteten och att dessa uppfattas som garantier för att undersökningarna kommer att genomföras på ett sätt som uppfyller antikvariska och vetenskapliga krav.

Flera parametrar har beaktats i de granskade ärendena. Parametrarna utgör på olika sätt krav från länsstyrelserna på hur undersökningarna ska genomföras. Det är dock i många beslut svårt att se vad länsstyrelserna formulerat som krav på undersökaren respektive i vilken omfattning länsstyrelserna återger åtaganden som undersökaren angett i sin ansökan.

Det förekommer projekt- eller undersökningsplaner i knappt 75 procent av ansökningarna. I projektplanerna överväger ofta redovisning av teoretiska frågeställningar, där övergripande forskningsproblem och förväntad kunskapsuppbyggnad diskuteras. Motiveringen till varför just den aktuella fornlämningen bör undersökas inom forskningsprojektet och redovisningen av relationen mellan fornlämningens förmodade vetenskapliga värde och

forskningsarbetets målsättning och teoretiska frågeställningar görs i vissa fall mer översiktlig.

Flera av de förekommande undersökningsplanerna är av mycket god kvalitet, medan andra är alltför kortfattade och ofullständiga. Den mycket skiftande kvaliteten på undersökningsplaner kan delvis förklaras med att de undersökande institutionerna i många fall inte har en kontinuerlig undersökningsverksamhet, och därför inte har rutiner för detta moment i ärendeprocessen.

Det är mot denna bakgrund det kan förstås att drygt 25 procent av ansökningarna saknar projekt- eller undersökningsplaner.

I nästan samtliga ansökningar behandlas undersökningens syfte, men omfattningen av denna behandling varierar stort. Konsekvenserna av detta kan innebära att:

- där enbart ett kortfattat syfte anges för undersökningsprojektet finns en uppenbar risk för att den långsiktiga kunskapsupbyggnaden blir eftersatt och
- där kopplingen mellan en omfattande vetenskaplig plan för forskningsprojektet och undersökningsprojektet blir alltför oklar finns risken att undersökningens relevans för forskningsprojektet blir svårbedömd.

Fyndhantering

Fyndhantering berörs i 25 procent av besluten. Här handlar det oftast om instruktioner till undersökaren att fynd överlämnas till länsmuseum eller motsvarande inför slutlig fyndfördelning. Konservering berörs sällan i besluten.

Det är således sällan som sättet att hantera fynd anges. I 75 procent av ärendena diskuteras inte fyndhanteringen överhuvudtaget, varken beträffande hantering i fält eller i efter- och analysarbetet, konservering eller efterföljande fyndförvaring och överlämnande av fynd inför slutlig fyndfördelning.

Kompetenskrav och personalredovisning

Undersökarna anger ansvarig person och/eller personal i ungefär hälften av ansökningarna. Dessa uppgifter återges i något mindre utsträckning i länsstyrelsernas beslut.

Där ansvarig för projektet är angiven är det ofta oklart i vilken utsträckning personen kommer att ta aktiv del i fält- och rapportarbetet.

Rapportering

Plan för rapportarbete finns i drygt 20 procent av ansökningarna. Tillsammans med den ovan diskuterade bristen vad gäller redovisning

av ansvarig och personal, framträder en bild av undersökningsprojektens rapportdel som ofta ogenomtänkt och oplanerad.

Denna situation kan kontrasteras mot att i ungefär 95 procent av länsstyrelsernas beslut finns krav på när rapporten ska vara färdigställd.

Kvalitetssäkring och länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelserna nämner inte i något av besluten hur och när myndighetens projektuppföljning och -utvärdering skall ske.

Utvärdering

Allmänt

RAÄ anser att ärenden enligt 2 kap. 8 § om forskningsundersökningar bör handläggas på motsvarande sätt som ärenden enligt 11 – 13 §§ om uppdragsarkeologi. Härvid bör rekommendationerna i "Underrättelser från RAÄ 1998:1" och "Underrättelser från RAÄ 1999:1" angående uppdragsarkeologi respektive ingrepp i fast fornlämning i tillämpliga delar användas också vid ansökan om forskningsundersökning, dock med det tillägget att ansökan också bör innehålla en konsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av forskningsundersökningens inverkan på såväl kulturmiljön som naturmiljön.

Kravspecifikationer och undersökningsplaner

Det finns ett tydligt samband mellan förekomsten av kravspecifikationer och bra undersökningsplaner. RAÄ anser det lämpligt att generella kravspecifikationer utarbetas. En generell kravspecifikation kan fungera som ett kvalitetssäkrande instrument för länsstyrelserna i sin beredning av beslut enligt 2 kap. 8 § och för undersökarna i projektets genomförande.

I rekommendationerna för uppdragsarkeologin sägs att kravspecifikationen är länsstyrelsens instrument för att ange de utgångspunkter som skall gälla för det planerade undersökningsprojektet. Det finns inga principiella hinder för att ett sådant instrument – exempelvis i form av en för ändamålet speciellt utformad, generell kravspecifikation – också skulle vara tillämpligt inför beslut om undersökningar enligt 2 kap. 8 § KML.

RAÄ framhåller särskilt kravet på att varje ansökan enligt 8 § skall innehålla en undersökningsplan utformad enligt rekommendationerna angående uppdragsarkeologin.

Undersökningsplanen bör omfatta hela undersökningsprojektet, med specificering av tid och kostnad för planering och förberedelser, fältundersökning, efter- och analysarbete, fyndbearbetning och fyndhantering, konservering, rapportarbete och utvärdering.

Av ansökan bör framgå en tydlig motivering varför och på vilket sätt just den aktuella fornlämningen bör undersökas. Detta kan göras genom en redovisning av:

- relationen mellan undersökningsobjektets vetenskapliga värde och forskningsarbetets syfte, målsättning, metod och teoretiska frågeställningar. Av undersökningsplanen bör också framgå såväl

forsknings- som undersökningsprojektets koppling till den regionala, nationella och, i förekommande fall, internationella kunskapsuppbyggnaden.

- Projektets karaktäristiska egenskaper, dvs. omfattning, utnyttjande av mark, stängsling, typ av ingrepp etc.

Ansökan bör vidare omfatta en redovisning av projektets positiva och negativa konsekvenser för fornlämningens och platsens vetenskapliga värde och upplevelsevärde samt för miljövärden i övrigt.

RAÄ anser det lämpligt att institutionerna tar fram styrdokument över rutiner, instruktioner och system för kvalitetskontroll angående ansökan och planer för undersökningsprojekt. Bakgrunden till detta är, i tillägg till ovanstående, att institutionerna bör kvalitetssäkra ansökningar och genomförande relaterat till kraven från och på handläggande myndighet angående bl.a. beslutsfattande och tillsyn.

Fyndhantering

Frågan om hur fynd skall hanteras bör framgå av både undersökningsplanen och länsstyrelsens beslut. Detta bör således omfatta inte bara överlämnande till länsmuseum inför slutlig fyndfördelning utan såväl hanteringen i fält som i efterarbete, analys och konservering.

Kompetenskrav och personalredovisning

Undersökaren och länsstyrelsen bör i planer respektive beslut ange kompetensen hos såväl den som är ansvarig för undersökningsprojektet och denna persons aktiva deltagande i utförandet som delprojektledare eller andra som har ansvar för undersökningsprojektets genomförande och de som deltar som specialister. Vidare är det lämpligt att övriga deltagare i undersökningsprojektet och deras kompetens anges i undersökningsplanen.

Rapportering

Av undersökningsplanen bör tydligt framgå hur rapportarbetet skall genomföras. Länsstyrelsernas krav på när rapporten skall vara lämnad bör kombineras med krav på hur undersökningsprojektens rapportdel skall genomföras.

Kvalitetssäkring och länsstyrelsens tillsyn

Av länsstyrelsens beslut bör framgå när och på vilket sätt uppföljning inom och utvärdering av undersökningsprojektet skall ske. Undersökarna bör använda sig av system för kvalitetskontroll för kvalitetssäkring, intern och extern uppföljning och utvärdering.

Bilaga

Förslag till checklista inför ansökan enligt 2 kap. 8 § KML

Ansökan

? Sökande institution

Om fornlämningen

- ? Berörd fornlämning
- ? Fastighet
- ? Kommun
- ? Karta över fornlämningen, plan över undersökningsytan och utdrag fornminnesregistret
- ? Försäkran om återställning av fornlämningen och att alla kostnader kopplade till undersökningsprojektet inklusive konservering är täckta
- ? Markägares skriftliga tillstånd till undersökningen och eventuella ersättningsanspråk

Om forskningsprojektet

- ? Forskningsprojektets namn
- ? Plan för forskningsprojektet
- ? Ansvarig för forskningsprojektet
- ? Referensgrupp eller motsvarande
- ? Deltagare i forskningsprojektet

Undersökningsplan

Om undersökningsprojektet

- ? Plan för undersökningsprojektet med särredovisning av förberedelser, fältarbete, efterarbete, analyser, konservering och rapportarbete med tidplan och kostnadsberäkning
- ? Referensgrupp eller motsvarande
- ? Ansvarig för undersökningsprojektet med redovisning av deltagande
- ? Ansvarig för fältarbetet
- ? Ansvarig för efter- och rapportarbete
- ? Medarbetare i undersökningsprojektet, deras kompetens samt ansvars- och rollfördelning
- ? Uppbyggnad av regional kunskap
- ? Förmedling
- ? Underkonsulter/specialister
- ? Medgivande att staten själv eller genom annan utan ersättning får framställa och sprida exemplar av rapporten samt bilder och annat material som ingår i den övriga dokumentationen

Om undersökningsobjektet

- ? Redovisning, med fornlämningen i fokus, av relationen mellan undersökningsobjektet och forskningsarbetets syfte, målsättning, metod och teoretiska frågeställningar.
- ? Motivering till varför just den aktuella fornlämningen bör undersökas inom forskningsprojektet.
- ? Undersökningsmetod
- ? Redovisning av åtgärder och tidplan för återställning
- ? Beskrivning av projektets konsekvenser för fornlämningens vetenskapliga värde och upplevelsevärde samt för naturmiljön

Om fyndhantering med konservering samt analyser

- ? Former och plan för konservering inklusive kostnader
- ? Former och plan för fyndhantering i fält
- ? Former och plan för fyndhantering inom efterarbete och analyser
- ? Former och plan för fyndhantering inför slutlig fyndfördelning
- ? Former och plan för analyser inklusive kostnader

Om uppföljning och utvärdering

- ? System för kvalitetskontroll
- ? Tidpunkter för intern uppföljning med specifikation för fältarbete och rapportarbete
- ? Tidpunkter lämpliga för länsstyrelsens tillsyn inklusive granskning av rapport
- ? Genomförande av utvärdering, specifikt för undersökningsprojektet
- ? Genomförande av utvärdering i förhållande till forskningsprojektet
- ? Genomförande av utvärdering i förhållande till regional och annan kunskapsuppbyggnad

Ort och datum.

*Underskrift av ledare för institutionen (eller motsvarande),
forskningsprojektet och undersökningsprojektet.*