

Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen

Uppdragsarkeologi

Tillsyn och uppföljning



Denna publikation ingår i serien Vägledning för tillämpning av KML och finns även publicerad på webbplatsen: www.raa.se

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2018-05-24
Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen. Uppdragsarkeologi. Tillsyn och uppföljning.
Upphovsrätt, där inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Omslagets foto: Eva Skyllberg. Arkeologisk undersökning i Fyrislund, Uppsala län 2016.

Innehåll:

9	Tillsyn och uppföljning.....	4
9.1	Tillsynens syfte.....	4
9.2	Uppföljning av den enskilda undersökningen	4
9.2.1	Uppföljningens omfattning	5
9.2.2	Kontroll av kostnader	6
9.2.3	Uppföljningspunkter	6
9.3	Bedömning av måluppfyllelse.....	7

9 Tillsyn och uppföljning

Tillsyn är ett begrepp som innebär att en myndighet utövar kontroll och granskning av en företeelse eller verksamhet.¹ För uppdragsarkeologin innebär tillsyn att länsstyrelsen följer upp att villkoren i ett beslut om undersökning följs.

9.1 Tillsynens syfte

Länsstyrelsen har ansvar för att en uppdragsarkeologisk undersökning genomförs med god kvalitet till en kostnad som inte är högre än motiverat.² Resultaten från undersökningarna ska vara tillgängliga och användbara.³ Uppföljning, kontroll och granskning är metoder för länsstyrelsens tillsyn över uppdragsarkeologin. Tillsynen syftar även till att ge länsstyrelsen underlag för bedömning av kommande undersökningar när det gäller vetenskaplig inriktning, genomförande m.m. samt ge grund för lämplighetsprövningen av undersökarna. Tillsynen är viktig för funktionaliteten i det uppdragsarkeologiska systemet och den utgör länsstyrelsens möjlighet att kontrollera kvaliteten i undersökningarna. Kontroll och uppföljning är också en förutsättning för att ett uppdragsarkeologiskt system med konkurrens ska fungera.⁴

Långsiktigt kan länsstyrelsen på grundval av resultaten från uppföljningen bilda sig en uppfattning om hur den uppdragsarkeologiska verksamheten i länet/regionen fungerar.

9.2 Uppföljning av den enskilda undersökningen

För den enskilda undersökningen ska länsstyrelsens tillsyn omfatta en uppföljning av efterlevnaden av länsstyrelsens beslut, liksom undersökningens resultat och kvalitet. Det görs genom en bedömning av undersökningens måluppfyllelse, den vetenskapliga kvaliteten och kostnaden.⁵

Länsstyrelsen ska följa upp att fältarbetet och rapporteringen bedrivs i enlighet med beslutet och det där bilagda förfrågningsunderlaget och undersökningsplanen. Länsstyrelsens tillsyn omfattar också en granskning och godkännande av rapporteringen inklusive en uppföljning av resultaten. Genom en kontinuerlig uppföljning får länsstyrelsen också möjlighet att hålla sig informerad om eventuella avvikelser från undersökningsplanen.

Vid uppföljningen bör länsstyrelsen kontrollera hur undersökningen genomförs och hur kostnaderna för undersökningen förlöper. I samband med uppföljningen kan en diskussion föras

¹ Regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn 2009/10:79.

² 2 kap. 13 § KML.

³ 2 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2017:1).

⁴ Prop. Uppdragsarkeologi 1996/97:99

⁵ 37 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

mellan länsstyrelsen och undersökaren om eventuella omprioriteringar och uppkommande problem.

Undersökarens system för kvalitetssäkring ska redovisas i undersökningsplanen och den egenkontroll som undersökaren genomför under undersökningen är en viktig informationskälla för länsstyrelsens uppföljning.⁶ Undersökaren ska där redovisa hur kvaliteten i undersökningen ska säkras (se avsnitt 3.3.7 *Kvalitetskontroll och ansvarsförhållanden*). Undersökarens kvalitetssäkringssystem bör omfatta samtliga moment i undersökningen, såväl fältarbetets genomförande som rapporteringen. Ett sådant system för kvalitetskontroll är ofta tillräckligt som grund för länsstyrelsens fortlöpande tillsyn. Omfattningen av uppföljningen och vid vilka tidpunkter den ska ske, ska anges av länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget (se avsnitt 3.3.4 *Tidpunkter 2017*).⁷

9.2.1 Uppföljningens omfattning

Flera faktorer bör vara avgörande för uppföljningens omfattning såsom: undersökningens storlek och komplexitet, ambitionsnivån samt de förväntade vetenskapliga resultatens betydelse. Stora och kostnadsintensiva undersökningar kräver följaktligen en tillsyn som omfattar en mer ingående och kontinuerlig uppföljningsinsats än små och mindre komplicerade undersökningar. Undersökningsplaner, särskilt för stora och innehållsrika undersökningar, kan innehålla ställningstaganden som kan behöva preciseras eller revideras under undersökningens gång (se avsnitt 3.3.9 *Målgrupper och rapportering 2017*).

Det är lämpligt att uppföljningen äger rum i anslutning till för undersökningsprocessen avgörande skeden, såsom exempelvis: efter röjning, när avbaningen är klar, efter rensning, under undersökning av strategiska anläggningar/ytor, i halvtid, när fältarbetet är avslutat, inför konservering, inför val av analyser, inför rapportering, under rapportering etc.

Det mesta av länsstyrelsens uppföljning sker ofta genom en dialog med undersökaren via telefon och e-post eller i form av granskning av inkomna handlingar. Vid större eller komplicerade undersökningar krävs dock att länsstyrelsen spelar en aktiv roll genom att genomföra fältbesök eller besiktningar under undersökningens gång. Uppföljningsmöten är också viktiga under rapporteringsfasen. Inför dessa möten bör länsstyrelsen begära att undersökaren skickar in dokumentationen av sin egenkontroll av den aktuella undersökningen. Vid enkla och okomplicerade undersökningar kan det vara tillräckligt att länsstyrelsen tar del av undersökarens dokumentation och på grundval av den avgör om ett vidare agerande från länsstyrelsens sida behövs. Tidpunkter för när dokumentationen ska lämnas till länsstyrelsen och vad den ska innehålla bör framgå av förfrågningsunderlaget.

Vid små undersökningar kan uppföljningsinsatserna inskränka sig till att när undersökningen är avslutad kontrollera de faktiska undersökningskostnaderna i relation till de beräknade,

⁶ 17 § 8 och 32 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

⁷ 16 § 12 föreskrifter om uppdragsarkeologi.

samt att göra en bedömning av hur de i rapporten redovisade resultaten utfallit i förhållande till undersökningens syfte.

Det är särskilt viktigt att länsstyrelsen följer upp genomförandet av förundersökningar som görs inför en eventuell arkeologisk undersökning så att dessa blir fullgoda underlag för fortsatta ställningstaganden. För dessa förundersökningar kan det vara särskilt viktigt att länsstyrelsens gör fältbesök (se avsnitt 1.5 *Arkeologisk förundersökning 2015*).

9.2.2 Kontroll av kostnader

Länsstyrelsen har ansvar för att fortlöpande kontrollera undersökningens kostnader. Det är viktigt att länsstyrelsen löpande begär ekonomiska prognoser där upparbetade kostnader i förhållande till beslutad budget redovisas.⁸ Ett överskridande av den i beslutet angivna kostnaden kan i vissa fall aktualisera statens kostnadstagande enligt 2 kap. 14§ KML (se avsnitt 4 *Kostnader och kostnadsansvar 2016*).

Länsstyrelsen ska kontrollera hur det slutliga faktiska utfallet förhåller sig till den beslutade kostnaden. Detta är särskilt viktigt eftersom företagaren är inte är skyldig att ersätta annat än undersökningens faktiska kostnader (se avsnitt 4.3 *Upparbetade kostnader 2016*). Undersökaren bör inte få slutfakturera en undersökning förrän rapporteringen är avslutad och godkänd.⁹ För att kontrollera de faktiska kostnaderna kan länsstyrelsen i förfrågningsunderlaget begära att undersökaren skickar in en kopia av slutfakturan.

9.2.3 Uppföljningspunkter

Dokumentationen från varje uppföljningstillfälle bör utgöras av ett protokoll, alternativt av tjänsteanteckning, som upprättats av länsstyrelsen och av handlingar som inkommit till uppföljningstillfället från undersökaren såsom kvalitetssäkringsdokumentation och ekonomisk redovisning. Det är viktigt att avvikelser från undersökningsplanen dokumenteras.

Nedan är exempel på punkter som kan tas upp vid uppföljning av en enskild undersökning.

1. Avstämning av företagarens åtaganden avseende markåtkomst och andra praktiska arrangemang i samband med undersökningen.
2. Avstämning av undersökningens personal i relation till undersökningsplanen. Förändringar i projekt- eller arbetsledning kan inverka på kontinuiteten genom undersökningens olika moment. Undersökaren behöver därför snarast meddela länsstyrelsen vid byte av projektledning eller större förändringar i personalsammansättning. Det gäller även byte av underkonsulter.

⁸ Allmänt råd till 37 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

⁹ Allmänt råd till 37 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

3. Avstämning mot undersökningsplanen under fältarbetet. Länsstyrelsen kan behöva bedöma en fornlämnings omfattning, karaktär och komplexitet genom en fältbesiktning. Länsstyrelsen bör också följa upp hur undersökningen fortlöpande anpassas efter fornlämningen vad gäller vetenskapliga frågeställningar, prioriteringar, metoder, analyser, fyndmaterial och förmedling. Om det uppkommer förändrade förutsättningar i fältarbetet kan det ha betydelse för företagarens kostnad och kostnadsansvar.
4. Avstämning av tidsplanen. Avvikelse från tidsplanen kan medföra ökade kostnader och konsekvenser för företagarens planering.
5. Kontroll av kostnader och ekonomisk prognos för den fortsatta undersökningen.
6. Kontroll av upprättande av dokumentation och dokumentationssäkerhet.
7. Kontroll av hantering och förvaring av fynd.
8. Avstämning av rapporteringens omfattning, innehåll och tidplan. Vid större undersökningar kan rapporteringens närmare inriktning och former preciseras när resultat från fältarbetet föreligger.
9. Granskning och godkännande av rapportering. Undersökaren ska sända manus för rapporteringen till länsstyrelsen för godkännande innan leverans.¹⁰
10. Granskning av undersökningens faktiska kostnader och måluppfyllelse. När undersökningen är avslutad ska undersökaren redovisa måluppfyllelse i förhållande till undersökningsplanen samt de faktiska kostnaderna. Vid arkeologiska undersökningar ska undersökaren redovisa undersökningens samtliga moment i en undersökningsredovisning.¹¹

9.3 Bedömning av måluppfyllelse

Att bedöma undersökningens måluppfyllelse, dvs. om syftet med undersökningen uppnåtts, är nödvändigt för att kunna bedöma om undersökningen håller god vetenskaplig kvalitet och genomförs till en kostnad som inte är högre än motiverat.¹²

Redan när beslut fattas bedömer länsstyrelsen om undersökarens undersökningsplan kan resultera i en undersökning av god vetenskaplig kvalitet. När undersökningen är avslutad ska länsstyrelsen sedan bedöma om undersökningen uppnått resultat av god vetenskaplig kvalitet och om undersökningen i alla sina delar (fältarbete, rapporter, förmedling, konservering mm) har en hög måluppfyllelse. Förutom att länsstyrelsen kan jämföra resultatet/utfallet

¹⁰ 35 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

¹¹ 34 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

¹² 2 kap. 13 § KML, 37 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

av undersökningen med undersökningsplanen är det också möjligt att bilda sig en uppfattning om resursfördelning i olika delar av undersökningen och om rätt saker prioriterades.

En viktig del av länsstyrelsens tillsyn är granskningen av undersökningens rapporter och publikationer. Betydelsefullt för rapporteringens kvalitet är hur undersökningens källmaterial bearbetas och presenteras. Det är därför viktigt att länsstyrelsen kontrollerar att basrapporten redovisar undersökningsresultaten på ett systematiskt och vetenskapligt korrekt sätt (se avsnitt 8 *Rapportering, förmedling och dokumentationsmaterial* 2015).¹³ Länsstyrelsens granskning av rapporter bör därför koncentreras på:

- de antikvariska kraven och den vetenskapliga inriktningen och kunskapsuppbyggnaden
- grad av måluppfyllelse i förhållande till undersökningsplanen
- undersökarens redogörelse för gjorda prioriteringar, genomförda vetenskapliga överväganden och valda metoder
- om redovisningen av undersökningen är tydlig och lättförståelig, dvs. att undersökningsprocessen lätt kan förstås och följas i text och figurmaterial.

En värdering av måluppfyllelsen för förmedlingen bör ingå i den värdering av måluppfyllelsen som ska göras i basrapporten och i förekommande fall i undersökningsredovisningen (jfr avsnitt 8 *Rapportering, förmedling och dokumentationsmaterial* 2015).¹⁴ Undersökaren bör redogöra för hur förmedlingsinsatserna har genomförts till de målgrupper som pekats ut i förfrågningsunderlaget och undersökningsplanen.

¹³ Gustavsson, A. & Magnusson Staaf, B. 2002. Rapport om rapporter. Rapport. Riksantikvarieämbetet.

¹⁴ 32 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.