

Statsrevisorernes Sekretariat  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
[ministersvar@ft.dk](mailto:ministersvar@ft.dk)

**Kulturministeren**

Kulturministeriet  
Nybrogade 2  
1203 København K

Tel : 33 92 33 70  
Fax : 33 91 33 88  
E-mail : [kum@kum.dk](mailto:kum@kum.dk)  
Web : [www.kum.dk](http://www.kum.dk)

1. juni 2018

**Ministerredegørelse til Statsrevisorerne om beretning nr. 14/2017 om arkæologiske undersøgelser**

Statsrevisorerne har ved brev af 4. april 2018 anmodet om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 14/2017 om arkæologiske undersøgelser har givet anledning til.

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriets forvaltning af de bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser har været utilfredsstillende. Jeg har derfor bedt Slots- og Kulturstyrelsen, der forvalter reglerne på området, om at iværksætte tiltag, som fremadrettet kan skabe en øget ensartethed og gennemsigtighed i relation til rammer og sagsbehandling.

I beretningen kritiseres følgende forhold:

- 1) At *den faglige vurdering af væsentlige fortidsminder* ikke sker på et tilstrækkeligt ensartet grundlag
- 2) At *budgetteringen af de arkæologiske undersøgelser* ikke sker på et tilstrækkeligt ensartet grundlag – og at niveauet for overbudgettering er for højt
- 3) At der er risiko for, at *regnskaber for gennemførte arkæologiske undersøgelser* ikke er rigtige
- 4) At der er risiko for, at *de samlede udgifter til arkæologiske undersøgelser* er unødigt høje
- 5) At *tilskudsforvaltningen* ikke er tilstrækkelig gennemsigtig.

Forholdene kan ifølge Statsrevisorerne og Rigsrevisionen medføre, at bygherrer ikke behandles ens, og at der er risiko for, at bygherrer betaler for meget for de arkæologiske undersøgelser eller helt opgiver projekter.

Nedenfor vil jeg for hvert af de fem kritikpunkter redegøre for de væsentligste foranstaltninger, som skal imødekomme kritikpunkterne. Redegørelsen afsluttes med en beskrivelse af tidsplanen for implementeringen af tiltagene:

## **1. Den faglige vurdering af væsentlige fortidsminder**

Det kritiseres, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har etableret rammer og sagsbehandling, som sikrer, at den faglige vurdering, herunder prioritering, af væsentlige fortidsminder på nationalt niveau sker på et ensartet grundlag.

Fortidsminders væsentlighed beror på en faglig vurdering. Styrelsen vil iværksætte tiltag, der skal medvirke til at skabe et mere kvalificeret og tydeligt grundlag for denne vurdering, herunder at have fokus på, at fortidsminder, som undersøges, skal føre til væsentlig ny viden.

De arkæologiske strategier er et af de redskaber, som museerne og styrelsen skal benytte ved vurderingen af fortidsminders væsentlighed. Styrelsen har udarbejdet fem af i alt syv (planlagte) strategier for arkæologi på landjord. De to manglende strategier er under udarbejdelse. Endvidere vil styrelsen revidere de fem eksisterende strategier, så strategierne til stadighed er aktuelle i forhold til nyeste viden. Yderligere vil styrelsen udarbejde en plan for strategiernes løbende opdatering.

Slots- og Kulturstyrelsen har allerede på sin hjemmeside offentliggjort en oversigt over en række kriterier, som skal kvalificere og understøtte museernes og styrelsens vurdering i de konkrete sager. Disse kriterier vil blive yderligere præciseret på 1) styrelsens hjemmeside, 2) i styrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser og 3) i styrelsens (nye) retningslinjer for behandling af sager om godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

Hertil kommer, at Slots- og Kulturstyrelsen i afgørelserne (til bygherrer) vil tydeliggøre vurderingen af fortidsminders væsentlighed, herunder angivelsen af, hvilke konkrete fortidsminder som vurderes at være væsentlige.

Tiltagene skal samlet set føre til, at den faglige vurdering af fortidsminders væsentlighed sker på et (mere) ensartet grundlag, så den nationale prioritering af fortidsminder bliver klar for bygherrer m.fl. Det øgede fokus på de krav, som styrelsen stiller til vurderingen af fortidsminders væsentlighed, har til formål at mindske risikoen for, at der udføres for mange og for omfattende undersøgelser, og at bygherrer således betaler for meget.

## **2. Budgetter for arkæologiske undersøgelser**

Det kritiseres, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har etableret rammer og sagsbehandling, som sikrer, at budgetteringen af de arkæologiske undersøgelser sker på et ensartet grundlag. Rigsrevisionen anfører i den forbindelse, at budgetterne for de arkæologiske undersøgelser er for høje – og således at niveauet for budgettering er for højt. Overbudgetteringen indebærer ifølge Rigsrevisionen risiko for, at bygge- og anlægsprojekter ikke gennemføres eller ændres unødigt.

Slots- og Kulturstyrelsens administration af de arkæologiske undersøgelser er baseret på maksimumsbudgetter. Modellen for maksimumsbudgetter tager hensyn til en række

forhold, herunder finanslovens rammer, at bygherrer får sikker viden om, hvad en arkæologisk undersøgelse maksimalt kan komme til at koste samt, at budgetudarbejdelsen sker på baggrund af (relativt) begrænset viden om omfanget af væsentlige fortidsminder på et givent areal.

Det er ikke muligt at skabe fuld overensstemmelse mellem budget og regnskab i alle sager, men Slots- og Kulturstyrelsen har peget på en række tiltag, som kan sikre, at forskellen mellem udgiften i budgetterne og regnskaberne for de arkæologiske undersøgelser generelt bliver mindre.

For at skabe større ensartethed og sammenlignelighed museernes budgetter imellem vil Slots- og Kulturstyrelsen udarbejde vejledende pristakster (nøgletal) for, hvad det vil koste at få foretaget en arkæologisk undersøgelse. Styrelsen vil udarbejde vejledende pristakster for de mere gængse typer af arkæologiske undersøgelser. Det vil f.eks. kunne være udgiften pr. m<sup>2</sup> for undersøgelse af en jernalderboplads i det åbne land. Udregningen af pristaksterne vil tage udgangspunkt i regnskaber for gennemførte arkæologiske undersøgelser. I tilknytning hertil vil styrelsen også udarbejde en oversigt over forhold, som kan medføre afvigelser fra de vejledende pristakster.

Herudover vil styrelsen fremover sikre at budgetterne er udformet, så det bliver tydeligere for bygherrer, hvad budgetterne indeholder, herunder hvornår de enkelte udgiftsposter effektueres. En række udgifters størrelse er således afhængige af de valg, som den enkelte bygherre træffer. Eksempelvis kan bygherrer reducere udgiften til arkæologi ved at undlade at bygge på dele af arealet, hvor der er mange væsentlige fortidsminder, eller ved at undgå at få undersøgelsen udført om vinteren. En tydeliggørelse af disse forhold kan være med til at reducere bygherres udgifter til arkæologiske undersøgelser.

For at følge og understøtte tiltag, som iværksættes, herunder budgetforudsætningerne, vil styrelsen i forhold til de konkrete sager registrere oplysninger om bygherres ændringer i projekter af betydning for omfanget af undersøgelser.

### **3. Regnskaber for gennemførte arkæologiske undersøgelser**

I beretningen anføres det, at der er risiko for, at regnskaberne til bygherrerne ikke er rigtige, og at bygherrerne ikke kun dækker de nødvendige udgifter, som forudsat i museumsloven. I beretningen peger Rigsrevisionen bl.a. på, at regnskaberne for de arkæologiske undersøgelser ikke bliver revideret i tilstrækkelig grad.

Bygherrer skal kun betale for de nødvendige udgifter til en arkæologisk undersøgelse.

Det følger af delegationsbekendtgørelsen<sup>1</sup> for Slots- og Kulturstyrelsen, at styrelsen skal godkende museernes regnskaber. Dette foregår ved, at styrelsen udfører en overordnet

---

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 1442 af 12. december 2010 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen.

gennemgang af regnskaberne. Det er museernes revisorer, som reviderer museernes regnskaber i øvrigt.

Slots- og Kulturstyrelsen vil fremover sørge for, at kontrollen med regnskaber forbedres. Styrelsen er p.t. ved at afklare, hvorledes kravene til regnskaber fremadrettet skal være. Styrelsen vil foretage de nødvendige ændringer for at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol med museernes arkæologiske virksomhed, herunder evt. museumsbekendtgørelsens bestemmelser om budget og regnskaber.

Når en afklaring foreligger, vil styrelsen præcisere de nye krav vedrørende regnskaber i bl.a. vejledningen for arkæologiske undersøgelser og på hjemmesiden.

#### **4. Udviklingen i de samlede udgifter til arkæologiske undersøgelser**

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen anfører, at der er risiko for, at de samlede udgifter til arkæologiske undersøgelser er unødigt høje. Der peges på, at der siden 2003 har været en stigende udgiftstendens for de arkæologiske undersøgelser.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst om, at den stigende tendens primært skyldes udviklingen i aktivitetsniveauet i bygge- og anlægsbranchen. Derudover har det vist sig, at bygherrer ikke i så høj grad som forudsat har gjort brug af mulighederne for at tilpasse deres projekter med henblik på at bevare fortidsminder i jorden for derved at reducere udgifterne til arkæologiske undersøgelser.

Rigsrevisionen anerkender, at der er en sammenhæng mellem udviklingen i udgifterne til arkæologiske undersøgelser og den generelle konjunkturudvikling og de offentlige investeringer, men vurderer samtidig, at styrelsen ved forbedring af grundlaget for forvaltningen af området, kan sikre, at bygherrer ikke pålægges unødige udgifter.

Med implementeringen af de tiltag, som er beskrevet i denne redegørelse, vil risikoen for, at (de samlede) udgifter til arkæologiske undersøgelser er for høje, og dermed at bygherrer betaler for meget, blive reduceret.

#### **5. Tilskudsforvaltning**

Statsrevisorer og Rigsrevisionen anfører, at Slots- og Kulturstyrelsens tilskudsforvaltning ikke er tilstrækkelig gennemsigtig.

Hovedreglen i museumsloven er, at bygherrer skal afholde udgifterne til arkæologiske undersøgelser. I særlige tilfælde kan Slots- og Kulturstyrelsen yde tilskud til udgifterne til de arkæologiske undersøgelser.

For at skabe større gennemsigtighed om mulighederne for tilskud til udgifterne til arkæologiske undersøgelser (i særlige tilfælde) vil Slots- og Kulturstyrelsen på styrelsens hjemmeside og i vejledningen om arkæologiske undersøgelser præcisere kravene til tilskudsvurderingen, ligesom styrelsen vil oplyse mere om, hvorledes

vurderingen af tilskudsspørgsmålet sker, herunder hvilke forhold som taler henholdsvis for og imod ydelse af tilskud.

Reglerne for tilskud til udgifter til de arkæologiske undersøgelser findes i bekendtgørelsen om museer. Beretningen har givet mig anledning til at bede Slots- og Kulturstyrelsen om at komme med forslag til, hvorledes reglerne kan præciseres, så gennemsigtigheden af tilskudsvurderingen øges (yderligere).

I de konkrete afgørelser til bygherrerne vil styrelsen fremadrettet oplyse mere om vurderingen af tilskudsspørgsmålet for derved at øge gennemsigtigheden. For at understøtte dette, vil styrelsen præcisere dette i retningslinjer for godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

Tiltagene vil føre til, at Slots- og Kulturstyrelsens tilskudsforvaltning bliver mere gennemsigtig bl.a. for bygherrer.

### **Yderligere tiltag**

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst mig om, at styrelsen, efterhånden som tiltag gennemføres, vil præcisere de nye krav over for de arkæologiske museer. På et møde i april har styrelsen oplyst museerne om, at der for arkæologiske undersøgelser vil blive indført skærpede krav m.v. i forhold til den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed.

Endvidere vil Slots- og Kulturstyrelsen præcisere skemaer m.v., som museerne skal anvende i forbindelse med indsendelse af anmodninger om godkendelse af budgetter og regnskaber for arkæologiske undersøgelser.

Endelig vil Slots- og Kulturstyrelsen sikre, at der bliver fulgt op på de tiltag, der iværksættes, herunder om de virker efter hensigten.

### **Implementering og tidsplan**

På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger vil Slots- og Kulturstyrelsen således gennemføre en lang række tiltag, som samlet set skal føre til, at forvaltningen af reglerne om de arkæologiske undersøgelser bliver mere ensartet og gennemsigtig, hvorved også iagttagelse af ligebehandlingsprincippet sikres yderligere.

Om tidsplanen for implementering af tiltagene har Slots- og Kulturstyrelsen oplyst, at der grundlæggende arbejdes med to frister, nemlig den 1. juli 2018 og 31. december 2018. Enkelte tiltag kan strække sig ind i 2019, men det vil blive prioriteret, at de gennemføres hurtigst muligt i det nye år.

Efterhånden som tiltagene gennemføres, vil Slots- og Kulturstyrelsen præsentere de nye krav på styrelsens hjemmeside, i vejledningen om arkæologiske undersøgelser og i retningslinjerne for styrelsens sagsbehandling. Tilsvarende vil styrelsen også løbende informere museerne om de nye krav.

Nedenfor ses tidsplanen for implementering af de væsentligste tiltag.

Styrelsen vil løbende orientere mig om status for implementeringen. Jeg har desuden bedt styrelsen om løbende at informere mig om virkningen af tiltagene.

	<b>Tiltag</b>	<b>Delopgave</b>	<b>1/7 2018</b>	<b>31/12 2018</b>	<b>2019</b>
1.	Udarbejde (interne) retningslinjer for godkendelse af budgetter og regnskaber for arkæologiske undersøgelser	a) Vurdering af fortidsminders væsentlighed	X		
		b) Nøgletal (pris) for arkæologiske undersøgelser	X		
		c) Beskrivelse af, hvorledes Slots- og Kulturstyrelsen behandler sager om godkendelse af budgetter og regnskaber	X		
		d) Tilskudsvurdering		X	
2.	Opdatere skabeloner for godkendelse af budgetter og regnskaber			X	
3.	Opdatere budget- og regnskabsskemaer til museernes anvendelse			X	
4.	Strategier for arkæologiske undersøgelser	a) Færdiggøre de to manglende strategier		X	
		b) Opdatere eksisterende strategier			X
5.	Præcisere de skærpede krav til arkæologiske undersøgelser over for museer		X	X	X
6.	Revidere oplysninger om den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside		X	X	
7.	Revidere Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser		X	X	
8.	Indføre yderligere			X	

	registrering af oplysninger om arkæologiske undersøgelser				
9.	Udstede ny bekendtgørelse om museer (præcisering af regler om tilskud og evt. regnskab).			X	
10	Undersøge muligheden for at opdatere databasen »Fund og Fortidsminder« med en årlig status for nye arkæologiske fund			X	
11.	Udarbejde årshjul for den fremtidige opdatering af oplysninger m.v. inden for den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed			X	

Kulturministeriet har samtidig med fremsendelse af dette brev sendt en elektronisk kopi til Rigsrevisionen på [rr@rigsrevisionen.dk](mailto:rr@rigsrevisionen.dk)

Med venlig hilsen



Mette Bock