



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**Marts 2021**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

**arkæologiske  
undersøgelser**

## Opfølgning i sagen om arkæologiske undersøgelser (beretning nr. 14/2017)

25. februar 2021

RN 403/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om arkæologiske undersøgelser, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 25. juni 2018.

### Konklusion

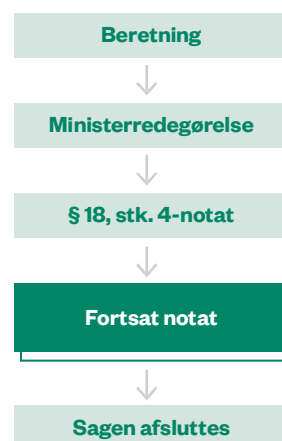
Kulturministeriet har gennemført en række initiativer, der har til formål at sikre bedre forvaltning af arkæologiske undersøgelser, der gennemføres i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter.

Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriets initiativer bidrager til en forbedret faglig og økonomisk styring af arkæologiske undersøgelser, som derved reducerer risikoen for, at bygherrerne betaler for meget eller helt opgiver at bygge. Rigsrevisionen finder Kulturministeriets initiativer til at forbedre forvaltningen af arkæologiske undersøgelser tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan lukkes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Kulturministeriet har udarbejdet de 2 manglende nationale strategier for arkæologi på landjord og en plan for løbende opdatering af alle 7 nationale strategier. Ministeriet har endvidere foretaget en gennemgribende revision af *Vejledning om arkæologiske undersøgelser* og implementeret nye retningslinjer for behandling af sager om godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.
- Kulturministeriet har udarbejdet vejledende pristakster til brug for budgetteringen af arkæologiske undersøgelser.
- Kulturministeriet har fastsat nye krav til regnskaberne i udkast til en ændring af *bekendtgørelse om museer mv.*
- Kulturministeriet har præciseret kravene til tilskudsvurdering i *Vejledning om arkæologiske undersøgelser*, opdateret skabeloner for afgørelsesbreve og revideret tekst i udkast til *bekendtgørelse om museer mv.*

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2018 en beretning om arkæologiske undersøgelser. Beretningen handlede om Kulturministeriets forvaltning af arkæologiske undersøgelser, der gennemføres i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter.

Der blev ved museumslovens ikrafttræden i 2002 indført et princip om, at private bygherrer selv betaler de arkæologiske undersøgelser. Formålet med museumsloven var at etablere en finansieringsordning, som skulle følge aktiviteten i bygge- og anlægsbranchen, og hvori der bl.a. var indbygget et økonomisk incitament for bygherrer til at inddrage museerne så tidligt som muligt i bygge- og anlægsprojekterne med henblik på at bevare fortidsminderne i jorden og dermed mindske behovet for arkæologiske undersøgelser. Baggrunden for undersøgelsen var bl.a., at udgifterne til arkæologiske undersøgelser steg kraftigt i årene efter museumslovens ikrafttræden.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Kulturministeriets forvaltning af arkæologiske undersøgelser havde været utilfredsstillende.

Slots- og Kulturstyrelsen havde ikke i tilstrækkelig grad etableret rammer og sagsbehandling, der sikrede en ensartet, faglig prioritering på nationalt niveau, hvor væsentlige fortidsminder blev bevaret for eftertiden.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at museerne uden indsigelse fra Slots- og Kulturstyrelsen i stort omfang havde overbudgetteret udgifterne til arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2017 – i gennemsnit med 100-110 % stigende til ca. 150 % i 2017. Statsrevisorerne fandt desuden, at der var en risiko for, at faktureringen til bygherrerne ikke var rigtig, og at bygherrerne ikke kun dækkede de omkostninger, der var forudsat i museumsloven.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Slots- og Kulturstyrelsen havde forvaltet tilskudsordningen så uigennemsigtigt, at offentlige og private bygherrer havde haft svært ved at vurdere mulighederne for tilskud til arkæologiske undersøgelser. Det betød, at ligebehandlingsprincippet ikke var blevet iagttaget i tilstrækkelig grad, og derved var der risiko for, at bygherrerne betalte for meget for de arkæologiske undersøgelser eller helt opgav at bygge.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Kulturministeriets udarbejdelse af 2 manglende strategier for arkæologi på landjord og en plan for de 7 strategiers løbende opdatering samt Slots- og Kulturstyrelsens udarbejdelse af nye retningslinjer for behandling af sager om godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.	Behandles i dette notat.
2. Kulturministeriets fastlæggelse af vejledende pristakster for arkæologiske undersøgelser.	Behandles i dette notat.
3. Resultatet af Kulturministeriets arbejde med at afklare, hvordan kravene til regnskaberne fremadrettet skal være for at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol med museernes arkæologiske virksomhed.	Behandles i dette notat.
4. Kulturministeriets præcisering af kravene til tilskudsvurderingen i vejledningen om arkæologiske undersøgelser og i retningslinjerne for godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Kulturministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Kulturministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på ministeriets redegørelse til Rigsrevisionen.

### Faglig vurdering af væsentlige fortidsminder

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad havde etableret rammer og sagsbehandling, der sikrede en ensartet, faglig prioritering på nationalt niveau.

Det fremgik af beretningen, at Slots- og Kulturstyrelsen siden 2009 havde udarbejdet en række nationale strategier, der skal bruges af såvel styrelsen som museerne til at vurdere, hvad der er væsentlig ny viden, og dermed om der skal gennemføres en arkæologisk undersøgelse. Det fremgik videre, at styrelsen manglede at udarbejde 2 strategier for arkæologi på landjord. Det fremgik også, at museerne i vid udstrækning selv opstillede kriterier for, hvornår et fortidsminde skulle omfattes af en arkæologisk undersøgelse, hvilket styrelsen meget sjældent kommenterede eller afviste. Styrelsen ville derfor tydeliggøre væsentlighedskriterier i *Vejledning om arkæologiske undersøgelser*.

8. Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen medio 2019 publicerede de 2 manglende strategier. De i alt 7 arkæologiske strategier er ikke statiske, men skal revideres løbende på baggrund af nyeste forskning og resultater. For at sikre, at strategierne ajourføres, i takt med at viden øges, har styrelsen udarbejdet en plan for opdatering og udpeget en projektansvarlig medarbejder. Opdateringerne sker både løbende og efter behov. En mere gennemgribende opdatering af dokumenterne er planlagt til at foregå med en kadence på 1 (eventuelt 2) strategi(er) pr. år. Den første opdatering sker ultimo 2020/primio 2021.

Rigsrevisionens gennemgang af de nationale arkæologiske strategier viser, at alle 7 nationale strategier i dag er tilgængelige på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside. Gennemgangen viser, at strategierne beskriver de enkelte arkæologiske perioder og gør status over den hidtidige viden. Strategierne beskriver, hvilke overordnede spørgsmål det er særligt væsentligt at fokusere på i fremtidigt arkæologisk arbejde på landjorden. Det fremgår således af strategierne, hvad der er væsentlig ny viden, og hvad der særligt skal ligge til grund ved prioriteringen af nye undersøgelser.

9. Kulturministeriet har desuden oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen i april 2019 har foretaget en gennemgribende revision af *Vejledning om arkæologiske undersøgelser* og primo 2019 har udfærdiget og implementeret skriftlige, interne sagsgange og faglige retningslinjer for sagsbehandling af godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

Rigsrevisionens gennemgang af Slots- og Kulturstyrelsens vejledning og retningslinjer viser, at de indeholder krav om bl.a. anvendelse af nye budgetskemaer og øgede krav til argumentationen for budgetternes godkendelse, herunder om fortidsminders væsentlighed og undersøgelsesmetode. Det fremgår af de øgede krav til argumentation, at det er et krav, at der tages stilling til de mange aspekter, der er relevante ved vurderingen af et fortidsmindes væsentlighed.

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriets initiativer bidrager til at etablere rammer og sagsbehandling, der kan sikre ensartet, faglig prioritering på nationalt niveau.

10. Rigsrevisionen finder Kulturministeriets udarbejdelse af de 2 manglende nationale strategier for arkæologi på landjord, en plan for løbende opdatering af alle 7 nationale strategier, en gennemgribende revision af *Vejledning om arkæologiske undersøgelser* og nye retningslinjer for behandling af sager om godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Budgetter for arkæologiske undersøgelser**

11. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at museerne uden indsigelse fra Slots- og Kulturstyrelsen i stort omfang havde overbudgetteret udgifterne til arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2017 – i gennemsnit med 100-110 % stigende til ca. 150 % i 2017.

Det fremgik af beretningen, at budgetterne til de arkæologiske undersøgelser ikke var tilstrækkeligt realistiske, da undersøgelserne markant og i stigende omfang blev overbudgetteret. Spredningen i museernes overbudgettering viste et potentiale for at nedbringe overbudgetteringen.

12. Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen medio 2018 har udarbejdet vejledende pristakster, som trådte i kraft den 1. april 2019, og som løbende opdateres ca. én gang årligt. Pristaksterne tager udgangspunkt i datamateriale, som er indsamlet i forbindelse med myndighedsbehandlingen af de arkæologiske undersøgelser og udgør de gennemsnitlige kvadrat- og kubikmeterpriser for de mest almindelige arkæologiske undersøgelser. Ministeriet har oplyst, at museerne skal forholde sig til denne standardpris og eventuelt justere budgettets poster, hvis den konkrete undersøgelses særlige forhold og rammer giver anledning til dette, og der kan argumenteres herfor. På samme vis forholder Slots- og Kulturstyrelsen sig til de vejledende priser i forbindelse med vurdering og godkendelse af museernes budgetter. Styrelsen vil, når der foreligger et tilstrækkeligt datamateriale, og herefter ca. én gang årligt, ajourføre taksterne på styrelsens hjemmeside og i budgetskemaerne.

Kulturministeriet har oplyst, at de indførte praksisændringer pr. 1. april 2019 har medført, at den gennemsnitlige overbudgettering af arkæologiske undersøgelser er faldet til ca. 35 % i gennemsnit.

13. Rigsrevisionens gennemgang af de vejledende pristakster viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet gennemsnitlige og totale prisintervaller for de 3 mest almindelige undersøgelsestyper, inden for hvilke 80 % af alle undersøgelser falder. Gennemgangen viser, at der for hver undersøgelsestype automatisk genereres henholdsvis en kvadrat- og kubikmeterpris i styrelsens nye budget- og regnskabsskemaer. Styrelsens budget- og regnskabsskemaer er implementeret pr. 1. april 2019 på baggrund af museernes indtastede oplysninger om den pågældende sags arealstørrelse mv.

Rigsrevisionen vurderer, at de vejledende pristakster er med til at give et bedre grundlag for museernes og Slots- og Kulturstyrelsens vurdering af budgetter, der kan bidrage til mere realistiske maksimumbudgetter og mindre overbudgettering.

14. Rigsrevisionen finder Kulturministeriets udarbejdelse af vejledende pristakster til brug for budgetteringen af arkæologiske undersøgelser tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Regnskaber for gennemførte arkæologiske undersøgelser**

15. Statsrevisorerne fandt, at der var en risiko for, at faktureringen til bygherrerne ikke var rigtig, og at bygherrerne ikke kun dækkede de omkostninger, der var forudsat i museumsloven.

Det fremgik af beretningen, at Slots- og Kulturstyrelsen kun foretager en overordnet gennemgang af regnskaberne for de arkæologiske undersøgelser, og at museernes revisorer ikke havde gennemgået forretningsgange og faktureringer vedrørende undersøgelserne på 10 ud af 27 museer de seneste 5 år.

16. Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen i 2019 fastlagde specifikke sagsgange for godkendelse af regnskaber af arkæologiske undersøgelser, der konkretiserer sagsgangen for, hvordan regnskaber godkendes.

Kulturministeriet har desuden oplyst, at der som opfølgning på at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol er udarbejdet et udkast til revidering af *bekendtgørelse om museer mv.*, som vil indføre yderligere krav til revision og udarbejdelse af skriftlige forretningsgange for museernes gennemførelse af undersøgelser, når bekendtgørelsen forventeligt træder i kraft den 1. marts 2021. I udkastet til den nye bekendtgørelse stilles først og fremmest krav om, at det enkelte museums administration af det arkæologiske område som minimum revideres hvert 3. år i forbindelse med revisionen af museernes årsregnskaber. Kravene indføres med udgangspunkt i regnskaberne risiko og væsentlighed og indeholder derfor faste grænseværdier for, hvornår henholdsvis undersøgelsesregnskaber og årsregnskaber skal underlægges revision. Udkastet til de nye krav betyder, at der vil blive stillet krav om årlig revision af mindst 20 % af et museums endelige regnskaber for udgifter til større forundersøgelser og arkæologiske undersøgelser, hvis museets samlede bygherrebetalte arkæologiske virksomhed udgør mere end 5.000.000 kr. pr. år. Udkastet til de nye krav betyder derudover, at alle enkeltregnskaber på over 2.500.000 kr. vil skulle revideres forud for indsendelse til godkendelse i Slots- og Kulturstyrelsen.

Rigsrevisionen vurderer, at udkastet til bekendtgørelsens nye krav vil sikre en mere systematisk løbende regnskabskontrol af og klare regler for, hvornår undersøgelsesregnskaber og årsregnskaber skal underlægges revision. Det mindsker risikoen for, at faktureringen til bygherrerne ikke er rigtig, og at bygherrerne dækker flere omkostninger, end der er forudsat i museumsloven.

17. Rigsrevisionen finder Kulturministeriets nye krav til regnskaberne i udkast til en ændring af *bekendtgørelse om museer mv.* tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Tilskudsforvaltningens gennemsigtighed**

18. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Slots- og Kulturstyrelsen havde forvaltet tilskudsordningen så uigennemsigtigt, at offentlige og private bygherrer havde haft svært ved at vurdere mulighederne for tilskud til arkæologiske undersøgelser. Det betød, at ligebehandlingsprincippet ikke var blevet iagttaget i tilstrækkelig grad, og derved var der risiko for, at bygherrerne betalte for meget for de arkæologiske undersøgelser eller helt opgav at bygge.

Det fremgik af beretningen, at museumsloven i særlige tilfælde giver kulturministeren bemyndigelse til at yde tilskud til arkæologiske undersøgelser, og at ministeren kan fastsætte nærmere regler for tilskudsordningen. Det fremgår af bemærkningerne til museumsloven, at Slots- og Kulturstyrelsen skal etablere en ensartet og gennemsigtig tilskudsordning på området, og at der ved tildeling af støtte vil blive lagt vægt på, om omkostningerne ved undersøgelserne er uforholdsmæssigt store set i forhold til det samlede bygge- eller anlægsarbejdes økonomiske ramme.

Det fremgik af beretningen, at Slots- og Kulturstyrelsen hverken internt eller over for bygherrerne havde udarbejdet en samlet oversigt over de kriterier, som ligger til grund for tilskudsvurderingen.

19. Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen har ændret og præciseret teksten vedrørende tilskud i *Vejledning om arkæologiske undersøgelser*, som fremgår af styrelsens hjemmeside, for at imødekomme Rigsrevisionens kritik af den manglende gennemsigtighed i tilskudsforvaltningen. Styrelsens tekster på hjemmesiden opdateres løbende i forbindelse med lovændringer, ændringer i administrativ praksis osv., som har betydning for bygherrerne mulighed for at opnå tilskud.

Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsens skabeloner for afgørelsesbreve på det arkæologiske område i retningslinjerne for godkendelse af budgetter til arkæologiske undersøgelser er blevet opdateret og implementeret, så det i afgørelserne mere tydeligt fremgår, hvad der har ført til, om der ydes tilskud til bygherrer eller ej. Endvidere er teksten i et udkast til *bekendtgørelse om museer mv.* revideret og præciseret vedrørende tilskud til arkæologiske undersøgelser.

20. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de opdaterede vejledningstekster på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside giver et overblik over, hvilke konkrete kriterier der lægges vægt på i vurderingen af bygherrers tilskudsmuligheder i forskellige typiske undersøgelsessituationer, og at de nye skabeloner til afgørelsesbreve lægger op til, at der gives en mere konkret tilbagemelding til bygherrer, så bygherrer bedre kan vurdere tilskudsmulighederne. Udkastet til bekendtgørelsens tekst om tilskud er revideret, og den er præciseret, hvad angår tilskud til større arkæologiske forundersøgelser, så der nu fremgår de samme vurderingskriterier som ved tilskud til de egentlige arkæologiske undersøgelser.

Rigsrevisionen vurderer, at initiativerne øger gennemsigtigheden af tilskudsforvaltningen, så det er mere tydeligt for bygherrer, hvad der skal til for at opnå tilskud.

21. Rigsrevisionen finder Kulturministeriets præcisering af kravene til tilskudsvurdering i *Vejledning om arkæologiske undersøgelser*, opdaterede skabeloner for afgørelsesbreve og reviderede tekst i udkast til *bekendtgørelse om museer mv.* tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm