

14/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

arkæologiske undersøgelser

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Marts 2018

14 /
2017

Beretning om arkæologiske undersøgelser

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-557-2
ISBN pdf 978-87-7434-558-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM ARKÆOLOGISKE UNDERSØGELSER

Siden 2003 har det været et princip, at private bygherrer selv skal betale for arkæologiske undersøgelser, der gennemføres i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter.

Bygherren kan forud for iværksættelsen af et jordarbejde anmode det lokale arkæologiske museum om en vurdering af, om jordarbejdet indebærer en risiko for at ødelægge væsentlige fortidsminder. Museet udarbejder herefter en indstilling med en faglig argumentation for væsentlighed og udgifter til undersøgelsen til Slots- og Kulturstyrelsen. Styrelsen vurderer, om indstillingen kan godkendes, afvises eller justeres, og vurderer derudover, om bygherren er berettiget til at få et statsligt tilskud til dele af udgifterne til den arkæologiske undersøgelse. Det godkendte budget sendes til bygherren, som kan vurdere, om anlægsprojektet skal gennemføres.

Udgifterne til arkæologiske undersøgelser steg kraftigt i årene efter museumslovens ikrafttræden, bl.a. som følge af den generelle konjunkturudvikling. Samlet set har offentlige og private bygherrer siden 2003 haft udgifter til arkæologiske undersøgelser for knap 1,9 mia. kr. Der gennemføres 500-1.200 arkæologiske undersøgelser om året.

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets forvaltning af arkæologiske undersøgelser har været utilfredsstillende. Slots- og Kulturstyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad etableret rammer og sagsbehandling, der sikrer en ensartet, faglig prioritering på nationalt niveau, hvor væsentlige fortidsminder bevares for eftertiden. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at museerne uden indsigt fra Slots- og Kulturstyrelsen i stort omfang har overbudgetteret udgifterne til arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2017 - i gennemsnit med 100-110 % stigende til ca. 150 % i 2017.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Slots- og Kulturstyrelsen har forvaltet tilskudsordningen så uigennemsigtigt, at offentlige og private bygherrer har haft svært ved at vurdere mulighederne for tilskud til arkæologiske undersøgelser.

Dette betyder, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet iagttaget i tilstrækkelig grad, og derved er der risiko for, at bygherrerne betaler for meget for de arkæologiske undersøgelser eller helt opgiver at bygge.

STATSREVISORERNE,
den 21. marts 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets forvaltning af arkæologiske undersøgelser og den utilstrækkelige udarbejdelse af planlagte strategier indebærer risiko for:

- at der gennemføres for mange eller for omfattende arkæologiske undersøgelser, og at udgifterne til undersøgelserne bliver unødigt høje
- at bygge- og anlægsprojekter ikke er blevet gennemført eller er ændret unødigt, bl.a. som følge af markant overbudgettering i perioden 2003-2015
- at faktureringen til bygherrerne ikke er rigtig, og at bygherrerne ikke kun dækker de omkostninger, der er forudsat i museumsloven.

Statsrevisorerne noterer sig, at Kulturministeriet som følge af Rigsrevisionens undersøgelse har planlagt en række initiativer, som kan styrke forvaltningen af de arkæologiske undersøgelser.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Slots- og Kulturstyrelsens forvaltning af arkæologiske undersøgelser	10
2.1. Væsentlige fortidsminder	10
2.2. Økonomiske forudsætninger	13
2.3. Tilskudsforvaltning	23
Bilag 1. Museer med arkæologisk ansvar	27
Bilag 2. Metodisk tilgang	28
Bilag 3. Slots- og Kulturstyrelsens kriterier for de faglige vurderinger af arkæologiske undersøgelser	31
Bilag 4. Ordliste	32

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Brian Mikkelsen: november 2001 - september 2008

Carina Christensen: september 2008 - februar 2010

Per Stig Møller: februar 2010 - oktober 2011

Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 - november 2016

Mette Bock: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om de arkæologiske undersøgelser, der gennemføres i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Det er bygherrerne, der betaler udgifterne til disse undersøgelser. Undersøgelserne udføres af de arkæologiske museer, og Kulturministeriet (Slots- og Kulturstyrelsen) fastlægger niveauet for udgifterne på baggrund af en indstilling fra det arkæologiske museum. Hvis bygherrerne ikke skal betale for unødvendige udgifter, er det vigtigt, at museerne og Slots- og Kulturstyrelsen fastlægger udgifterne på et klart og ensartet grundlag.

Som en del af museumsloven, der trådte i kraft i 2002, blev der indført et princip om, at private bygherrer selv betaler for 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 fortidsminder i jorden og dermed mindske behovet for arkæologiske undersøgelser. Bygherrerne tilpasser dog sjældent bygge- og anlægsprojekterne, idet andre hensyn kan veje tungere end udgifterne til arkæologiske undersøgelser. Der har dog været eksempler på bygherrer, der har opgivet bygge- og anlægsprojekter som følge af udgifter til arkæologiske undersøgelser. Udgifterne til arkæologiske undersøgelser steg kraftigt i årene efter museumslovens ikrafttræden, bl.a. som følge af den generelle konjunkturudvikling.

2. Forud for igangsættelsen af arkæologiske undersøgelser skal museerne vurdere 2 forhold, som Slots- og Kulturstyrelsen på baggrund af museernes indstillinger skal godkende. For det første skal museerne foretage en faglig vurdering af, om fortidsminderne er væsentlige nok til, at en undersøgelse kan bibringe ny arkæologisk viden. Hvis det er tilfældet, skal museerne for det andet vurdere udgifterne hertil og udarbejde et budget for undersøgelsen. Derudover skal styrelsen vurdere, om bygherren er berettiget til få et økonomisk tilskud, der dækker nogle af udgifterne til undersøgelsen. Styrelsen har på sin hjemmeside opstillet rammer for museernes faglige vurderinger og budgettering af de arkæologiske undersøgelser i form af faglige strategier, en vejledning om arkæologiske undersøgelser og generel information.

Styrelsen skal ved godkendelsen af museernes vurderinger sikre en ensartet forvaltningspraksis og foretage en samlet faglig prioritering på nationalt plan.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har en tilfredsstillende forvaltning af de arkæologiske undersøgelser.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2017.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriets forvaltning af de arkæologiske undersøgelser er utilfredsstillende. Slots- og Kulturstyrelsens rammer og sagsbehandling sikrer ikke, at museernes faglige vurderinger og budgettering af de arkæologiske undersøgelser foretages på et ensartet grundlag. Endvidere er styrelsens tilskudsforvaltning ikke tilstrækkeligt gennemsigtig. Dette medfører, at bygherrerne ikke behandles ens, og at der er risiko for, at bygherrerne betaler for meget for undersøgelserne.

Slots- og Kulturstyrelsen har siden 2009 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. Styrelsen har ikke udarbejdet alle de planlagte strategier, og kun ca. 55 % af de arkæologiske undersøgelser er dækket af de nuværende strategier. Derudover kan de eksisterende strategier kun i mindre grad anvendes til at vurdere væsentligheden af et fortidsminde. Det betyder, at museerne i vid udstrækning selv opstiller kriterier for, hvornår et fortidsminde skal omfattes af en undersøgelse, hvilket styrelsen meget sjældent kommenterer eller afviser. Styrelsen sikrer dermed ikke, at der i tilstrækkeligt omfang foretages en samlet faglig prioritering på nationalt plan. Dette indebærer en risiko for, at der gennemføres for mange eller for omfattende arkæologiske undersøgelser, og dermed at udgifterne til undersøgelserne bliver unødigt høje.

Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet en vejledning om arkæologiske undersøgelser, som indeholder retningslinjer for, hvordan et budget udarbejdes. Vejledningen indeholder ikke dækkende budgetforudsætninger, hvorfor budgetlægningen i vid udstrækning er overladt til museernes eget skøn. De arkæologiske undersøgelser blev i perioden 2003-2015 overbudgetteret markant og i stigende grad med op til 150 % i gennemsnit. Rigsrevisionens gennemgang af 89 sager fra 2015 viser, at kun ca. 10 % af museernes budgetter blev justeret i forbindelse med styrelsens godkendelse. Det kan være vanskeligt at budgettere en arkæologisk undersøgelse præcist, da man ikke på forhånd kan afdække det fuldstændige omfang og tilstanden af fortidsminderne. Derfor vil der naturligt være en vis usikkerhed i budgetteringen. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at niveauet for overbudgetteringen er for højt. En mere realistisk budgettering er nødvendig af hensyn til bygherrerne, idet de på baggrund af budgettet træffer beslutning om at gennemføre eller ændre bygge- og anlægsprojektet. Den markante overbudgettering indebærer dermed en risiko for, at bygge- og anlægsprojekter ikke gennemføres eller ændres unødigt.

Slots- og Kulturstyrelsen foretager en overordnet gennemgang af regnskaberne for de arkæologiske undersøgelser. Samtidig har museernes revisorer ikke gennemgået forretningsgange og faktureringer vedrørende undersøgelserne på 10 ud af 27 museer de seneste 5 år. Dermed er der risiko for, at faktureringerne til bygherrerne ikke er rigtige, og at bygherrerne ikke kun dækker de nødvendige omkostninger, som forudsat i museumsloven.

Slots- og Kulturstyrelsen har ikke internt i styrelsen eller over for bygherrerne udarbejdet en samlet oversigt over de kriterier, som ligger til grund for tilskudsvurderingen. Dette gør det vanskeligt for bygherrerne at vurdere tilskudsmulighederne, ligesom der er risiko for, at lige forhold ikke vurderes ens af styrelsens sagsbehandlere. Styrelsens afgørelser er desuden ikke i alle tilfælde dækkende i forhold til, hvilke hensyn der ligger til grund for tilskudsvurderingen.

Kulturministeriet har som led i denne undersøgelse planlagt en række initiativer, som kan styrke forvaltningen af de arkæologiske undersøgelser.

1.2. BAGGRUND

4. I 2002 trådte en ny museumslov i kraft (lov nr. 473 af 7. juni 2001). Med museumsloven blev der indført en ny finansieringsordning for de arkæologiske undersøgelser, der udføres af private bygherrer, idet den eksisterende ordning ikke fungerede tilfredsstillende, bl.a. fordi den statslige bevilling til området ikke var tilstrækkelig til at dække behovet for arkæologiske undersøgelser. Den ændrede finansieringsordning trådte i kraft den 1. januar 2003. Undersøgelserne blev tidligere finansieret over finansloven, men med den nye lov blev det den, som foretager et bygge- eller anlægsarbejde, der skal finansiere undersøgelsen. Offentlige bygherrer var forud for museumslovens vedtagelse allerede forpligtede til at finansiere de undersøgelser, der skulle udføres som en del af et offentligt anlægsarbejde.

Intentionerne bag museumsloven og den ændrede finansieringsordning var bl.a.:

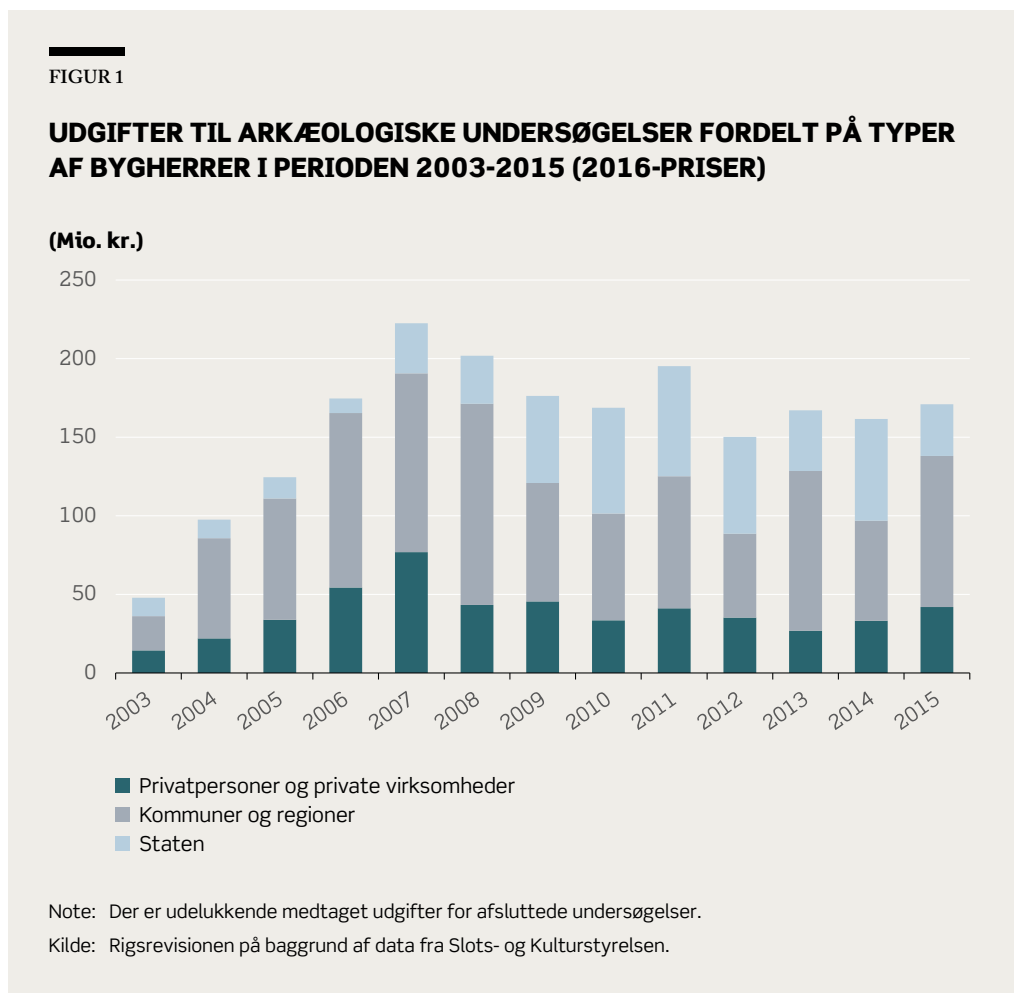
- at give bygherrerne mulighed for tidligt at inddrage de arkæologiske museer med henblik på at belyse konsekvenserne for kulturarven af et påtænkt anlægsarbejde så tidligt som muligt, hvilket skal medvirke til, at arealer, hvor der er kendte og væsentlige fortidsminder under jordoverfladen, i videst muligt omfang friholdes for anlægsaktiviteter, skovrejsning mv.
- at tage større hensyn til kulturarven i den fysiske planlægning og i tilrettelæggelsen af anlægs- og jordarbejder, hvilket gerne skulle resultere i, at behovet for arkæologiske undersøgelser blev mindre
- at etablere en finansieringsordning, der kan følge aktivitetsniveauet i bygge- og anlægsbranchen
- at minimere omfanget af forsinkelser, udskydelser og standsninger af et anlægsprojekt som følge af arkæologiske undersøgelser
- at de samlede samfundsøkonomiske omkostninger til sikring af bevaringsværdier i jorden blev mindsket, idet det var forventningen, at en del af bygge- og anlægsprojekterne blev tilpasset med henblik på at bevare fortidsminderne in situ.

Som en del af finansieringsordningen blev der indført en tilskudsordning, hvor Slots- og Kulturstyrelsen i særlige tilfælde kan give tilskud til bygherren.

IN SITU-BEVARING

In situ-bevaring betyder, at de arkæologiske fund ikke udgraves, men bevares uberørte på findestedet. Hensigten er at efterlade uforstyrret arkæologisk materiale til fremtidige generationer, hvor udgravningstoder og forskning er bedre end på nuværende tidspunkt.

5. Offentlige og private bygherrer har siden 2003 haft udgifter til arkæologiske undersøgelser for knap 1,9 mia. kr. Der gennemføres 500-1.200 undersøgelser om året. Figur 1 viser udgifterne til de bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2015.



Det fremgår af figur 1, at de samlede udgifter til arkæologiske undersøgelser steg kraftigt i perioden 2003-2007 fra knap 50 mio. kr. til godt 220 mio. kr. Herefter er udgifterne faldet til godt 170 mio. kr. i 2015. Kommunernes og regionernes aktivitet var højest i 2008, hvor udgifterne var godt 130 mio. kr. De private bygherrers udgifter var størst i 2007, hvor de beløb sig til 76 mio. kr. Statens udgifter var størst i 2011, hvor udgifterne var godt 70 mio. kr.

Rolle- og ansvarsfordeling

6. Det fremgår af museumsloven, at bygherren forud for iværksættelsen af et jordarbejde kan anmode det lokale arkæologiske museum om en udtalelse. Museet vurderer, om jordarbejdet indebærer en risiko for at ødelægge væsentlige fortidsminder, og dermed om der er behov for at gennemføre en forundersøgelse. Museet skal udarbejde en faglig argumentation for forundersøgelsens væsentlighed og et realistisk maksimumbudget for de forventede udgifter til forundersøgelsen. Slots- og Kulturstyrelsen skal herefter vurdere museets indstilling og enten godkende, afvise eller bede museet om at korrigere indstillingen, før den kan godkendes. Det godkendte budget sendes til bygherren, som derefter kan vurdere, om omfanget af de arkæologiske udgifter gør, at anlægsprojektet enten skal gennemføres, opgives eller flyttes til et areal, hvor der ikke er risiko for at støde på væsentlige fortidsminder. Hvis bygherren vælger at gennemføre sit anlægsprojekt, kan bygherren vælge at gennemføre forundersøgelsen og dermed opnå et større kendskab til forekomsten af fortidsminder på arealet og dermed de forventede udgifter til arkæologi. Styrelsen godkender den arkæologiske beretning og regnskabet for forundersøgelsen, og til sidst sender museet regningen til bygherren.

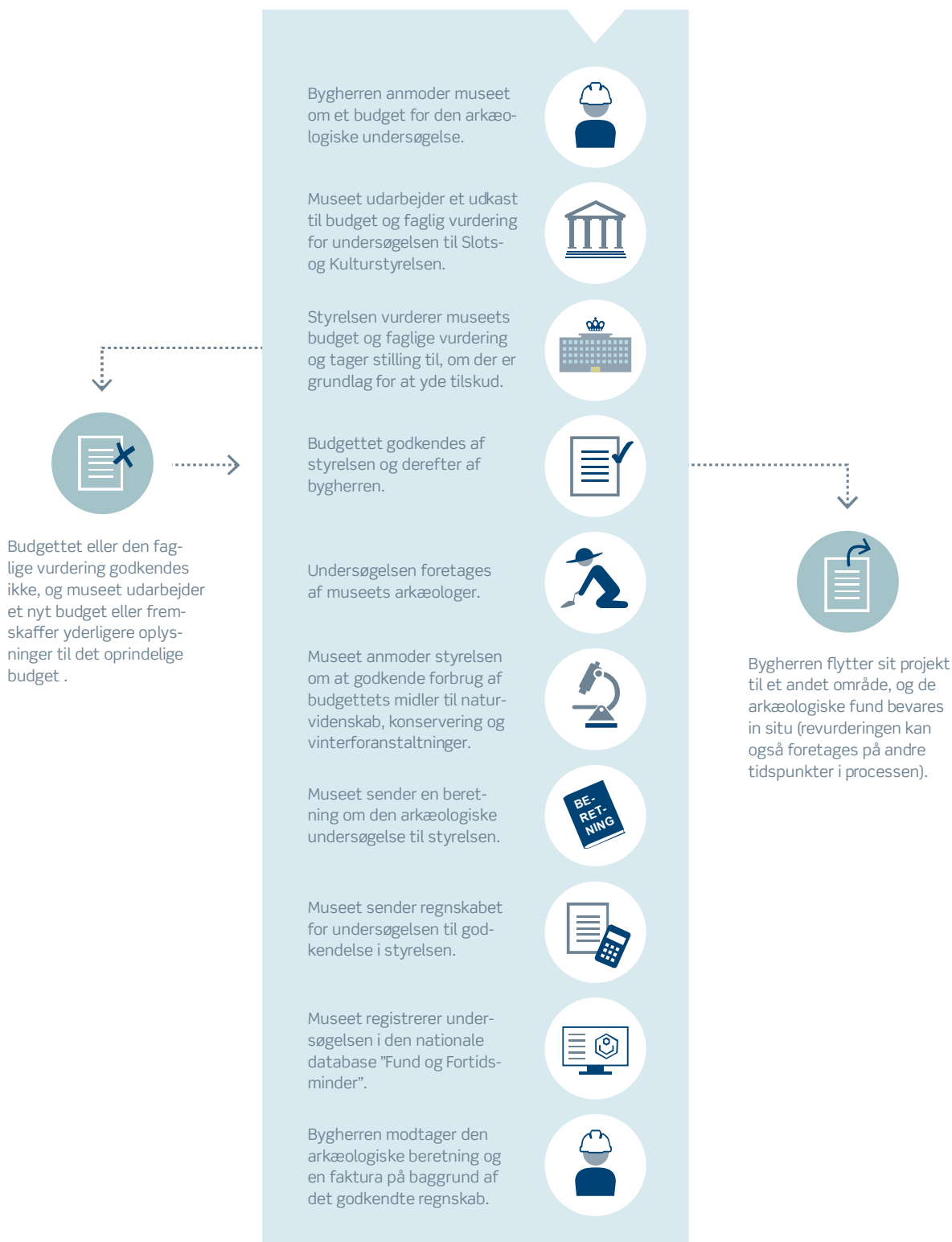
Hvis museet vurderer, at der på baggrund af forundersøgelsens resultater er en bekræftet risiko for at støde på væsentlige fortidsminder, som er nødvendige at grave op forud for anlægsarbejdet, starter en ny lignende proces for den egentlige arkæologiske udgravningsundersøgelse. Figur 2 viser procestrinene for en arkæologisk undersøgelse.

REALISTISK MAKSIMUMBUDGET

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside, at museerne i budgetlægningen skal tage udgangspunkt i, at der på arealet vil blive fundet optimalt bevarede, væsentlige fortidsminder i det realistisk bedømte størst mulige omfang. Dette fastlægges bl.a. på baggrund af forundersøgelsens resultater.

FIGUR 2

PROCES FOR GENNEMFØRELSE AF EN ARKÆOLOGISK UNDERSØGELSE



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at de første trin følger processen for forundersøgelser. Som led i den arkæologiske undersøgelse kan museet undervejs eller efter gennemførelsen af undersøgelsen anmode Slots- og Kulturstyrelsen om at afholde udgifter til naturvidenskabelige analyser og konservering af fortidsminderne eller udløse budgetposten til vinterforanstaltninger, hvis bygherren ønsker, at undersøgelsen gennemføres i løbet af vintermånederne, hvor udgravninger er særligt omkostningstunge. Bygherren afholder disse omkostninger, men styrelsen skal godkende, at museet bruger midlerne.

Når undersøgelsen er gennemført, skal udgravningsresultaterne afrapporteres og registreres. Processen afsluttes (ligesom for forundersøgelser) ved, at museet udarbejder det endelige regnskab, som godkendes af styrelsen, hvorefter museet sender en regning til bygherren.

Hvis bygherren vælger ikke at gennemføre en forundersøgelse, og der under jordarbejdet findes fortidsminder, skal anlægsarbejdet standses, og bygherren skal straks meddele det til det lokale arkæologiske museum. Det lokale museum kan med styrelsens godkendelse også standse et anlægsarbejde, hvis bygherren eller entreprenøren ikke selv har standset det.

7. Slots- og Kulturstyrelsen besluttede i 2009 at udarbejde en række nationale strategier, som er udgangspunktet for museernes og styrelsens faglige vurderinger. Strategierne skal bruges til at foretage en vurdering af fortidsmindernes væsentlighed.

Styrelsen har desuden udarbejdet en vejledning om arkæologiske undersøgelser. Vejledningen indeholder information og retningslinjer vedrørende undersøgelserne, som både er rettet mod bygherrer, museer og styrelsen. Det er bl.a. denne vejledning, som ligger til grund for museernes faglige vurderinger og budgetudkast. Styrelsen godkender både den faglige vurdering, budgettet og regnskabet for undersøgelsen.

8. Det fremgår af museumsloven, at kulturministeren i særlige tilfælde kan yde tilskud til de arkæologiske undersøgelser. Det følger af museumsbekendtgørelsen, at Slots- og Kulturstyrelsen skal tage stilling til tilskudsspørgsmål som led i behandlingen af den konkrete sag. I styrelsens godkendelsesprocedure indgår derfor altid en vurdering af, om bygherren er berettiget til at modtage et statsligt tilskud til udgifterne til undersøgelsen.

NATURVIDENSKABELIGE ANALYSER

Naturvidenskabelige analyser er analyser af arkæologiske fund, fx humane materialer med henblik på at fastslå alder, køn, sundhedstilstand, traumer og DNA.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har en tilfredsstillende forvaltning af de arkæologiske undersøgelser.

10. Det er Slots- og Kulturstyrelsen, der forvalter de arkæologiske undersøgelser på vegne af Kulturministeriet.

Det fremgår af bemærkningerne til museumsloven, at styrelsen skal medvirke til at koordinere administrationen af de henvendelser, der rettes til museerne. Koordineringen skal sikre, at der skabes en ensartet forvaltningspraksis, hvor hensynet til kulturarven afvejes over for jordarbejdets omfang og hensynet til dets gennemførelse. Museumsloven lægger sig dermed op ad det generelle forvaltningsretlige princip om ligebehandling. Vi har operationaliseret dette begreb i et revisionskriterium om, at styrelsen skal sikre, at bygherrerne behandles lige, uafhængigt af hvilket museum der foretager undersøgelsen. Dette kriterium er både relevant i forhold til den faglige vurdering, budgetlægningen, regnskabsaflægningen og tilskudsforvaltningen.

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne, at styrelsen skal sikre en samlet faglig prioritering på nationalt niveau, hvor væsentlige fortidsminder bevares for eftertiden. Dermed vil der være fortidsminder, som ikke har en væsentlig national interesse og derfor ikke skal undersøges. Vi har derfor opstillet revisionskriterier, som handler om, hvorvidt styrelsen har opstillet kriterier for de faglige vurderinger og i sin sagsbehandling sikrer, at kun væsentlige fortidsminder undersøges.

I forhold til vurderingen af budgetteringen af de arkæologiske undersøgelser har vi bl.a. søgt inspiration i Moderniseringsstyrelsens retningslinjer om god statslig økonomistyring. Vi har med baggrund i disse retningslinjer undersøgt, om der er opstillet budgetforudsætninger, som sikrer, at der budgetteres realistisk og ensartet på tværs af de arkæologiske museer.

I forhold til tilskudsforvaltningen er revisionskriterierne baseret på museumslovens bemærkninger og Moderniseringsstyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning. Vi har med baggrund i disse undersøgt, om styrelsen har en gennemsigtig og ensartet tilskudsforvaltning.

Metode

11. Undersøgelsens resultater er baseret på en dataanalyse, en dokumentgennemgang og en spørgeskemaundersøgelse til alle 27 arkæologiske museer. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført med henblik på at afdække forhold, hvor Slots- og Kulturstyrelsen ikke indsamler data. Vi har som en del af spørgeskemaundersøgelsen gennemgået museernes beskrivelser af deres arbejdsgange for arkæologiske undersøgelser.

Derudover har vi holdt møder med Slots- og Kulturstyrelsen og 6 udvalgte museer. Formålet med møderne med museerne var at få klarlagt, hvilke forudsætninger museerne lægger til grund for deres faglige vurderinger og budgetter.

Dataanalysen af udviklingen i udgifterne og budgetafvigelseerne er gennemført med udgangspunkt i data fra styrelsen vedrørende budget- og regnskabstal for de arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2017.

Vores undersøgelse af styrelsens sagsbehandling er baseret på en stikprøvevis gennemgang af 89 udvalgte sager i styrelsen. Stikprøven er repræsentativ og udtaget fra de sager, som styrelsen i 2015 har godkendt til gennemførelse. 2015 er valgt, da vi dermed afdækker styrelsens forvaltning fra start til afslutning af en sag. Der går som hovedregel flere år, fra et budget er godkendt, til regnskabet og den arkæologiske beretning modtages i styrelsen. Det skyldes, at undersøgelsen og afrapporteringen kan strække sig over flere år.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

13. Undersøgelsen omfatter de bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser på land, som er omfattet af museumslovens kapitel 8, i perioden 2003-2017. Undersøgelsen omfatter ikke arkæologiske undersøgelser, der udføres som følge af erosion, dyrkning af almindelige landbrugsafgrøder eller almindelig skovdrift. Udgifterne til disse undersøgelser afholdes af Slots- og Kulturstyrelsen.

Marinarkæologiske undersøgelser, der omfatter fortidsminder i vandløb, søer eller hav, fx skibsvrag og skibsladninger, indgår i vores opgørelser over udgiftsudviklingen og budgetafvigelseerne. De administrative procedurer adskiller sig dog på nogle punkter fra landarkæologien, og styrelsens forvaltning af de marinarkæologiske undersøgelser har ikke været omfattet af vores undersøgelse. Undersøgelsen omfatter heller ikke forskningsudgravninger, der finansieres af staten, universiteter eller private fonde. Undersøgelsen omfatter derudover ikke fortidsminder, som er beskyttede efter reglerne i museumslovens kapitel 8a, eller danefæ.

14. Bilag 1 viser en oversigt over de 27 arkæologiske museer. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en liste over Slots- og Kulturstyrelsens kriterier for de faglige vurderinger af arkæologiske undersøgelser. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

MARINARKÆOLOGI

Marinarkæologi omfatter vrag af skibe, skibsladninger o.l. i vandløb, i søer, i territorialfarvandet eller på kontinentalsoklen. Der er 5 arkæologiske museer, som har ansvaret for de marinarkæologiske undersøgelser.

2. Slots- og Kulturstyrelsens forvaltning af arkæologiske undersøgelser

2.1. VÆSENTLIGE FORTIDSMINDER

15. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har opstillet faglige kriterier, som understøtter museernes faglige vurderinger. Derudover har vi undersøgt, om styrelsens sagsbehandling sikrer, at der kun gennemføres undersøgelser af væsentlige fortidsminder, som tilfører ny viden.

Faglige kriterier for væsentlige fortidsminder

16. I bemærkningerne til museumsloven fremgår det, at Slots- og Kulturstyrelsen skal sikre en samlet faglig prioritering på nationalt niveau, hvor væsentlige fortidsminder bevares for eftertiden. Vores gennemgang af museumsloven, lovbemærkningerne og styrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser viser, at der ikke er opstillet faglige kriterier for vurderingen af væsentlighed. Dog er det i bemærkningerne til museumsloven og i styrelsens vejledning konkretiseret, at der i vurderingen af væsentlighed skal lægges vægt på, om en udgravning kan tilføre væsentlig ny viden. Lovbemærkningerne og vejledningen indeholder ikke yderligere kriterier for væsentlighed, som undersøgelserne kan prioriteres i forhold til.

17. Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens vejledning, at museerne skal sende en faglig vurdering sammen med et budget til styrelsen, hvis de vurderer, at der er behov for at gennemføre en arkæologisk undersøgelse. Den faglige vurdering skal begrunde undersøgelsens relevans og sandsynliggøre, at der er tale om et væsentligt fortidsminde. Styrelsen skal foretage en vurdering af den faglige vurdering og tage stilling til, om de fortidsminder, som undersøgelsen berører, er tilstrækkeligt væsentlige til, at der skal gennemføres en undersøgelse.

18. Slots- og Kulturstyrelsen besluttede i 2009 – som opfølgning på én af anbefalingerne fra en international evaluering af vidensudviklingen i dansk arkæologi – at der i samarbejde med relevante fageksperter fra museer og universiteter skulle udarbejdes 7 nationale strategier for arkæologi på landjorden, 2 strategier for marinarkæologi og en årlig arkæologisk status, som skal indeholde en oversigt over de væsentligste fund. Strategierne skal bruges af museerne med henblik på at vurdere fortidsmindernes væsentlighed. Derudover skal de bruges af styrelsen som grundlag for vurderingen af museernes faglige vurderinger.

INTERNATIONAL EVALUERING

Kulturarvsstyrelsen (nu Slots- og Kulturstyrelsen) tog i 2008 initiativ til en evaluering af vidensudviklingen i de arkæologiske undersøgelser. Evalueringen blev udført af et internationalt panel med ekspertise inden for arkæologi.

Panelet konkluderede bl.a., at der var en uensartet praksis på museerne vedrørende planlægning, gennemførelse og afrapportering af undersøgelserne. Det var derfor panelets vurdering, at der var behov for at udvikle nationale standarder, der kunne lægges til grund for fremtidige beslutninger og prioriteringer.

Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen i 2018 – 9 år efter den internationale evaluering – kun har færdiggjort 5 af de 7 strategier for landarkæologi, og de 2 strategier for marinarkæologi er endnu ikke påbegyndt. Der er ikke udarbejdet nogen årlig arkæologisk status.

Styrelsen har oplyst, at de 5 strategier, som er udarbejdet, dækker ca. 55 % af de arkæologiske undersøgelser, der gennemføres. Styrelsen forventer at offentliggøre de 2 resterende strategier for landarkæologien i 2018.

Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling

19. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke kun vurderer museernes faglige vurderinger på baggrund af de nationale strategier. Styrelsen har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse udarbejdet en liste, hvor de i punktform har beskrevet, hvilke forhold de inddrager, når de vurderer museernes faglige vurderinger. Listen er siden publiceret på styrelsens hjemmeside og fremgår af bilag 3. Listen indeholder en oversigt over, hvilke elementer styrelsen i praksis inddrager i vurderingen. Styrelsen har ikke beskrevet, hvordan de enkelte elementer påvirker væsentlighedsvurderingen.

20. Vores gennemgang af 89 sager viser, at der er stor variation i museernes faglige vurderinger. Variationerne dækker over såvel omfang som indhold. Der er stor forskel på, hvilke faglige elementer der lægges vægt på, og hvor grundigt der argumenteres for de enkelte elementer. Det betyder, at nogle faglige vurderinger er meget korte, hvor indholdet mest af alt er et udtryk for, at formalia skal overholdes. Andre vurderinger er meget lange og indeholder udførlige beskrivelser af undersøgelsens væsentlighed. I ingen af de gennemgåede sager henviser museerne eksplicit til de nationale strategier.

21. Vores gennemgang viser også, at der kun i 5 ud af 89 sager er kommunikation mellem Slots- og Kulturstyrelsen og museet om den faglige vurdering. Langt de fleste faglige indstillinger (84 ud af 89) godkendes altså uden dialog med museet. De få eksempler på dialog omhandler primært museer, der helt har glemt at sende en faglig vurdering til styrelsen, eller museer, der anmodes om at sende uddybninger af enkelte delelementer i deres indstilling.

Gennemgangen viser samtidig, at det ikke fremgår af sagerne, om styrelsen tager stilling til, om museernes faglige vurderinger ligger inden for de nationale strategier, og dermed om fortidsminderne er væsentlige og tilføjer ny viden. Styrelsen har ikke afvist museernes faglige vurderinger i nogen af de 89 sager. Dette underbygges af museernes egne angivelser, idet museerne kun har fået afvist 2 ud af ca. 800 arkæologiske undersøgelser i 2015. Den ene af de 2 undersøgelser blev afvist, da den ikke var omfattet af museumslovens bestemmelser om bygherrebetalte undersøgelser.

22. Museerne har i spørgeskemaundersøgelsen og i interviewene generelt oplyst, at de nationale strategier udgør gode oversigter med den tilgængelige viden inden for de respektive tidsaldre. Dog finder museerne, at deres faglige vurderinger ofte ikke direkte kan basere sig på de nationale strategier, som det oprindeligt var Slots- og Kulturstyrelsens hensigt. Det skyldes dels, at alle strategierne endnu ikke er udarbejdet, dels at strategierne ikke er dækkende i beskrivelsen af, hvilke fortidsminder der kan bibringe ny viden, og at strategierne ikke tager tilstrækkelig højde for den regionale væsentlighed. Dermed overlades det i en række tilfælde til det enkelte museum at vurdere, hvilke fortidsminder der er væsentlige.

Det er styrelsens opfattelse, at museerne udfører en god og solid faglig vurdering af behovet for arkæologiske undersøgelser. Strategierne er blot ét af de redskaber, som bruges ved vurderingen af fortidsmindernes væsentlighed. Museernes og styrelsens arkæologiske viden er også vigtig i denne sammenhæng.

23. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at de arkæologiske strategier ikke er styrende for museernes faglige argumentationer. Det fremgår desuden af gennemgangen, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke bruger strategierne aktivt i vurderingen af undersøgelsernes væsentlighed og dermed ikke sikrer, at der foretages en samlet faglig prioritering på nationalt niveau. Dette indebærer en risiko for, at der gennemføres for mange eller for omfattende undersøgelser, og dermed at bygherrerne pålægges unødvendige udgifter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fælles skriftlige kriterier for vurderingen af fortidsmindernes væsentlighed er en forudsætning for, at vurderingerne foretages ensartet og konsistent, uafhængigt af hvilket museum der udarbejder den faglige vurdering, og hvilken sagsbehandler i styrelsen der godkender vurderingen.

Styrelsen har oplyst, at de i vejledningen om arkæologiske undersøgelser vil tydeliggøre de overordnede kriterier for fortidsmindernes væsentlighed. Derudover vil styrelsen fremadrettet tydeliggøre vurderingen af de konkrete fortidsminders væsentlighed i afgørelserne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har opstillet faglige kriterier, som understøtter museernes faglige vurderinger. Derudover viser undersøgelsen, at styrelsens sagsbehandling ikke sikrer, at der kun gennemføres undersøgelser af væsentlige fortidsminder, som tilfører ny viden.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Slots- og Kulturstyrelsen i 2018 – 9 år efter den internationale evaluering – kun har færdiggjort 5 af de 7 strategier for landarkæologi. De færdiggjorte strategier dækker ca. 55 % af de arkæologiske undersøgelser, og der er endvidere ikke udarbejdet nogen årlig arkæologisk status.

Undersøgelsen viser, at de 5 færdiggjorte nationale strategier ikke i tilstrækkelig grad understøtter museernes faglige vurderinger. Dermed bliver det vanskeligt for Slots- og Kulturstyrelsen ensartet og konsistent at vurdere, om de arkæologiske undersøgelser er væsentlige og vil tilføre ny viden. Rigsrevisionens gennemgang af 89 sager viser, at styrelsen ikke har afvist museernes faglige vurderinger i nogen af sagerne. De nationale strategier er dermed ikke styrende for de vurderinger, der lægges til grund for de faglige vurderinger.

Fraværet af faglige kriterier og en manglende national prioritering medfører en risiko for, at der gennemføres for mange eller for omfattende arkæologiske undersøgelser, og dermed at bygherrerne pålægges unødvendige udgifter. Desuden er der risiko for, at bygherrerne ikke behandles lige.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil færdiggøre de 2 manglende strategier for landarkæologien i 2018. Styrelsen vil endvidere tydeliggøre dels væsentlighedskriterierne i vejledningen om arkæologiske undersøgelser, dels fortidsmindernes væsentlighed i styrelsens afgørelser.

2.2. ØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER

24. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser understøtter, at der udarbejdes realistiske budgetter. Derudover har vi undersøgt, om styrelsens gennemgang af museernes budgetter sikrer, at der budgetteres ensartet, uafhængigt af hvilket museum der har ansvaret for undersøgelsens gennemførelse. Vi har desuden undersøgt, om styrelsen sikrer, at de regnskaber, som lægges til grund for bygherrernes betaling, er rigtige. Endelig har vi undersøgt, hvordan udgifterne til de arkæologiske undersøgelser har udviklet sig siden museumslovens ikrafttræden.

Budgettering

25. Det fremgår af vejledningen, at museerne udarbejder og indsender et realistisk maksimumbudget for den arkæologiske undersøgelse til godkendelse i styrelsen. Et maksimumbudget sikrer, at bygherren ikke kan komme til at betale mere, end hvad der fremgår af budgettet, forudsat at bygherren ikke ændrer på projektet. Styrelsen har oplyst, at budgetterne også skal sikre, at staten ikke på grund af underbudgettering kommer til at betale for bygherrernes udgifter til undersøgelserne, idet merforbrug i udgangspunktet betales af staten.

Budgetforudsætninger

26. Vejledningen indeholder et skema, som museerne skal bruge til udarbejdelse af budgettet. De økonomisk væsentligste poster i budgettet er udgifter til løn og leje af gravemaskiner. Lønudgifterne skal budgetteres som skøn over, hvor mange timer de forskellige typer af medarbejdere forventes at bruge på undersøgelsen. Vejledningen indeholder en detaljeret beskrivelse af, hvordan timelønnen skal udregnes, fx i forhold til løntillæg og ferie. Vejledningen indeholder dog ingen budgetforudsætninger, fx nøgletal, som kan lægges til grund for vurderingen af, hvor mange timer der skal afsættes i budgettet. Budgetforudsætningerne kunne fx bestå af erfaringsbaserede nøgletal til forskellige typer af undersøgelser.

Leje af gravemaskiner budgetteres som et skøn over det forventede antal timer, der skal graves, og den forventede timepris. Ligesom med lønudgifterne indeholder vejledningen ingen budgetforudsætninger, som kan lægges til grund for vurderingen af, hvor mange timer der skal budgetteres med.

Det er dermed overladt til museerne selv at vurdere, hvor mange udgifter til løn og leje af gravemaskiner der skal afsættes i budgettet.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil udarbejde vejledende pristakster for arkæologiske undersøgelser af forskellige typer (fx bopladser under flad mark, gravpladser og bylag) med henblik på, at budgetterne bliver mere ensartede. Disse takster vil primært komme til at gælde for de mere gængse undersøgelser. Som supplement til de vejledende takster vil styrelsen endvidere udarbejde en liste over forhold, som kan medføre afvigelse fra taksterne.

FELTTIMER

Felttimer er timer brugt på den egentlige udgravning, herunder tegning, beskrivelse og opmåling.

27. Administrationsomkostninger indregnes i udgiften til timeløn, idet der budgetteres med de forventede lønudgifter tillagt 25 %. Udgifterne til konservering, naturvidenskabelige analyser, dokumentation og tilgængeliggørelse, administration og vinterforanstaltninger budgetteres i udgangspunktet som en procentandel af felttimesummen. Fx kan der afsættes 40 % af felttimesummen til dokumentation og tilgængeliggørelse. Procentsatserne kan afviges efter aftale med Slots- og Kulturstyrelsen.

VINTERFORANSTALTNINGER

Hvis den arkæologiske undersøgelse skal udføres i vinterhalvåret, skal byggherren dække omkostningerne til vinterforanstaltninger, fx i form af såkaldte vintermætter eller telt til afdækning af undersøgelsesarealet.

Ifølge Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser kan der afsættes op til 30 % af felttimesummen til vinterforanstaltninger.

Procentsatserne er fastsat på baggrund af en administrativ praksis, og styrelsen har ingen konkrete beregninger, der ligger til grund for fx fastsættelse af niveauet for administrationsomkostninger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at de fastsatte procentsatser ikke er baseret på beregninger af de omkostninger, som procentsatserne skal dække.

Styrelsen har oplyst, at de er i gang med at undersøge, om procentsatsen til administrationsomkostninger er dækkende i forhold til museernes reelle omkostninger.

28. Da vi har konstateret, at Slots- og Kulturstyrelsens vejledning ikke indeholder budgetforudsætninger, som kan sikre et ensartet budgetgrundlag for de arkæologiske undersøgelser, har vi undersøgt, om museerne hver især har nedskrevne budgetforudsætninger, der kan lægges til grund for budgetteringen.

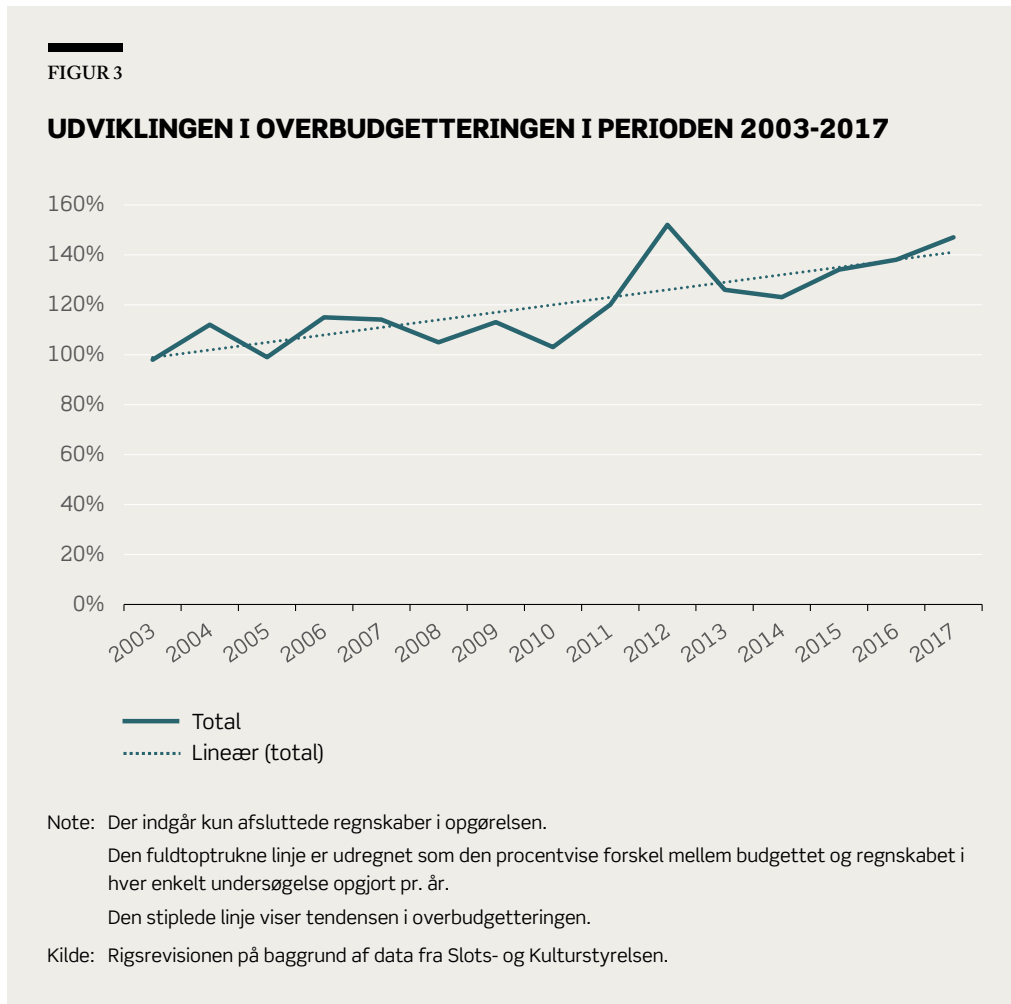
Vores gennemgang viser, at kun 4 af de 27 museer, svarende til 15 %, omtaler budgetforudsætninger i deres procedurer. Budgetforudsætningerne er generelt begrænset til tommelfingerregler eller gode råd til budgetlægningen og er ikke dækkende beskrivelser af budgetforudsætninger, der kan sikre et ensartet grundlag for museernes budgetter. Der er kun ét af de 27 museer, som har egentlige nedskrevne budgetforudsætninger.

29. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har en skriftlig sagsbehandlervejledning. Sagsbehandlingen er dels baseret på vejledningen om arkæologiske undersøgelser, dels på medarbejdernes arkæologiske faglighed og erfaring. Styrelsen drøfter internt vanskelige eller atypiske sager på teammøder.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fælles skriftlige budgetforudsætninger kan bidrage til, at sagsbehandlernes foretager ensartede og konsistente vurderinger, uafhængigt af hvilken sagsbehandler i styrelsen der godkender budgettet.

Udviklingen i budgetafvigelse

30. Vi har sammenholdt budget og regnskab for de arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2017. Figur 3 viser udviklingen i overbudgetteringen i perioden.



Det fremgår af figur 3, at der overbudgetteres i stort omfang i hele perioden (jf. den fuldt optrukne linje). I årene efter museumslovens vedtagelse blev der i gennemsnit overbudgetteret med 100-110 %, hvilket er steget til ca. 150 % i 2017. Det fremgår videre, at der er en stigende tendens til overbudgettering (jf. den stiplede linje).

31. Vi har undersøgt variationen i museernes gennemsnitlige overbudgettering i perioden 2010-2017. Undersøgelsen viser, at der er stor variation i museernes overbudgettering. Nogle museer overbudgetterer med gennemsnitligt 60 %, mens andre museer overbudgetterer med op til 340 %. Dette indikerer, at der er en meget forskellig budgetteringspraksis på museerne.

Rigsrevisionen kan konstatere, at budgetterne ikke er realistiske, idet der er en markant overbudgettering. Den markante overbudgettering er problematisk, da bygherrerne med udgangspunkt i budgettet træffer beslutninger om gennemførelse eller ændring af bygge- og anlægsprojekter. Slots- og Kulturstyrelsen har holdt møder med repræsentanter fra bygge- og anlægsbranchen og råstofbranchen om de bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser. Råstofbranchen har over for styrelsen oplyst, at de i flere tilfælde har opgivet indvindinger som følge af de budgetterede udgifter til undersøgelserne, og har fremhævet, at det er vigtigt, at budgetterne bliver mere realistiske. Offentlige bygherrer har også gjort styrelsen opmærksom på, at det er vigtigt, at budgetterne ikke overbudgetteres. Vejdirektoratet gjorde således i 2011 styrelsen opmærksom på, at de store afvigelser mellem budgetterne og de faktiske afregninger er problematiske i en tid med stadig større krav til stram økonomistyring af vejprojekterne.

Årsager til budgetafvigelser

32. Slots- og Kulturstyrelsen har om årsagerne til overbudgetteringen oplyst, at det er vanskeligt at lægge et præcist budget for en arkæologisk undersøgelse, da det er umuligt at opnå et præcist kendskab til forekomsten af fortidsminderne og deres forfatning, før selve undersøgelsen gennemføres. Styrelsen har af hensyn til bygherrerens budgetsikkerhed valgt at operere med realistiske maksimumbudgetter, så bygherrerne har vished for, at undersøgelserne ikke bliver dyrere end budgetteret. Det medfører dog også, at der budgetteres med det bedst tænkelige scenarie i forhold til forekomsten af fortidsminderne. Dette niveau fastlægges bl.a. på baggrund af forundersøgelsens resultater.

33. Slots- og Kulturstyrelsen har videre oplyst, at den stigende overbudgettering i vid udstrækning skyldes, at museerne i de senere år har haft større fokus på prioritering også under selve feltarbejdet. Dermed bliver kun fortidsminder, der virkelig tilfører ny viden, prioriteret og undersøgt. Tilsvarende er bygherrerne også blevet mere opmærksomme på muligheden for at ændre deres projekter, så (dele af) fortidsminderne friholdes fra jordarbejde. En bygherres fravalg af arealer sker ofte efter, at budgettet er godkendt af styrelsen, men uden at der indsendes et nyt (lavere) budget. Årsagen er, at det resterende, der skal undersøges, indeholdes af det allerede godkendte budget.

Rigsrevisionen har i spørgeskemaundersøgelsen anmodet museerne om at oplyse, i hvor mange projekter bygherren i 2015 har tilpasset projektet med henblik på at undgå en udgravning af fortidsminderne. Der er et enkelt museum, som ikke har svaret på spørgsmålet, men de øvrige 26 museer har oplyst, at der i 2015 var 56 projekter, hvor bygherren havde tilpasset projektet med henblik på at undgå en udgravning. Det svarer til, at ca. 7 % af de projekter, hvor styrelsen har godkendt et budget i 2015, er tilpasset med henblik på at undgå en udgravning af fortidsminderne.

Museerne har oplyst, at langt de fleste bygge- og anlægsprojekter ikke tilpasses af hensyn til fortidsminderne. Det skyldes en række forhold. Dels er mange projekter så langt, at det vil være dyrere for bygherren at tilpasse projektet end at dække omkostningerne ved udgravningen. Dels ændres projekter i byerne sjældent, da det areal, der skal bebygges, i forvejen er begrænset, og mulighederne for tilpasninger dermed er begrænsede. I forhold til store offentlige bygge- og anlægsprojekter er der ofte så mange hensyn i spil, at arkæologien ikke er vægtig nok i forhold til de udfordringer, en ændring af projektet vil medføre. Flere museer har oplevet, at fx Vejdirektoratet har mulighed for at flytte tilstødende arbejdsarealer under bygge- og anlægsprojektet af hensyn til fortidsminderne, men at det ikke er muligt at ændre selve vejføringen.



Arkæologisk undersøgelse i forbindelse med byggeri af sygehus i Hillerød.

Foto: Stig Nørhald/Scanpix

34. Endelig har Slots- og Kulturstyrelsen oplyst, at overbudgetteringen også skyldes udgifter, som enten ikke optræder i regnskabet, eller som ikke effektueres. I forhold til udgifter, som ikke i alle tilfælde optræder i regnskabet, er der typisk tale om udgifter til gravemaskiner, som bygherren stiller til rådighed. Denne udgift optræder typisk i budgettet, men bygherren kan selv vælge at stille gravemaskiner til rådighed og dermed undgå at betale for, at museet lejer en gravemaskine. Der har ikke været fast praksis for, at disse udgifter optræder i regnskabet, da museet ikke har haft udgifter til leje af gravemaskiner.

De udgifter, som ofte ikke effektueres, er fx vinterforanstaltninger. Disse udgifter vil typisk optræde i budgettet, men anvendes kun, hvis bygherren vælger at få gennemført den arkæologiske undersøgelse i vintermånederne. Dette medfører, at der i udgangspunktet vil forekomme en overbudgettering i mange undersøgelser, da en godkendelse af en undersøgelse gælder 1 år, og der dermed er mulighed for, at museet skal udføre undersøgelsen i vintermånederne. Styrelsen har oplyst, at det ikke tidligere var fast praksis at budgettere med vinterforanstaltninger, men at det er blevet mere udbredt de senere år. Styrelsen har foretaget en beregning af omfanget af vinterforanstaltninger, som viser, at vinterforanstaltninger indgår i 30-40 % af budgetterne i perioden 2012-2017. Vinterforanstaltninger indgår dog kun i mindre end 2 % af regnskaberne i samme periode.

UDGIFTER, SOM BYGHERREN KAN VÆLGE SELV AT AFHOLDE

Bygherren kan vælge at stille visse ydelser til rådighed for museet og dermed få en tilsvarende reduktion i udgifterne til den arkæologiske undersøgelse. Det kan fx dreje sig om gravemaskiner, skurvogne m.m.

35. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil registrere, om bygherren ændrer projektet efter budgetgodkendelsen. Derudover vil styrelsen mere konsekvent registrere bygherrens eget bidrag til undersøgelsen, fx maskinkraft. Endvidere vil styrelsen fremadrettet undersøge, om det kan tydeliggøres over for bygherren, at bygherren kan undgå at betale for udgifter til vinterforanstaltninger, hvis undersøgelsen ikke udføres i vintermånederne.

36. Der er flere forhold, som kan forklare dele af overbudgetteringen, fx at nogle udgifter ikke optræder i regnskabet. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at fælles skriftlige budgetforudsætninger kan medvirke til en mere realistisk og ensartet budgettering.

Slots- og Kulturstyrelsens gennemgang af museernes budgetudkast

37. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at sagsbehandlerne ved vurderingen af de indsendte budgetter fra museerne tager udgangspunkt i, om budgetterne er i overensstemmelse med vejledningen om arkæologiske undersøgelser.

38. Vores gennemgang af Slots- og Kulturstyrelsens behandling af museernes budgetter viser, at der har været kommunikation mellem styrelsen og museet om budgettet i 17 ud af 89 sager, dvs. at 72 sager, svarende til 81 % af museernes budgetter, er godkendt, uden at der har været kommunikation med museet om budgettet. 9 budgetter (10 %) er blevet justeret nedad som følge af styrelsens sagsbehandling.

Gennemgangen viser også, at der er enkelte eksempler på, at sagsbehandleren anvendte nøgletal ved gennemgangen af museets budget, idet der ved vurderingen af budgettet blev argumenteret ud fra undersøgelsens kvadratmeterpris.

Endelig viser gennemgangen, at sagsbehandlerne ikke i alle tilfælde vurderer sagerne ens. 2 forskellige sagsbehandlere har behandlet henholdsvis budgettet og regnskabet i en sag. I forbindelse med godkendelsen af regnskabet, der var meget lavere end budgettet, bemærkede sagsbehandleren, at undersøgelsen var budgetteret alt for højt i forhold til, hvad man kunne forvente at finde på arealet. Den sagsbehandler, som havde godkendt budgettet, havde dog godkendt det uden bemærkninger.

Museerne har bekræftet resultaterne fra stikprøvegennemgangen. Museerne har oplyst, at 30 ud af ca. 800 arkæologiske undersøgelser blev justeret i forbindelse med styrelsens godkendelsesprocedure i 2015. Der er altså kun sket justeringer i ca. 4 % af alle undersøgelserne i 2015.

Regnskab

39. Slots- og Kulturstyrelsen skal også godkende museernes regnskaber for de arkæologiske undersøgelser og overordnet vurdere, om regnskaberne følger vejledningen.

40. Rigsrevisionen har gennemgået Slots- og Kulturstyrelsens behandling af museernes regnskaber i de 89 sager. I 19 sager var der ikke aflagt regnskab endnu. Gennemgangen af de øvrige 70 sager viser, at der ikke har været kommunikation mellem styrelsen og museet om regnskabet i 62 sager, svarende til 89 % af sagerne. I 8 sager havde der været kommunikation mellem styrelsen og museet om regnskabet. Kommunikationen i de 8 sager spænder bredt, fra at styrelsen fx har gjort opmærksom på, at museet har brugt en forkert kørselstakst, til at de har bedt om en redegørelse for, hvorfor udgifterne til løn eller maskinkraft er højere end budgetteret. Eksemplerne illustrerer, at styrelsen gennemgår såvel formelle som indholdsmæssige krav i vejledningen, og at styrelsen i visse tilfælde anmoder om regnskabsmæssige forklaringer, når centrale budgetposter som fx løn og maskinkraft bliver overskredet.

Styrelsen udarbejder ikke analyser af regnskaberne og regnskabsforklaringerne, som kunne lægges til grund for fx erfaringsbaserede nøgletal med henblik på at forbedre budgetteringen fremadrettet.

Styrelsen har oplyst, at de fremadrettet vil udarbejde vejledende pristakster for forskellige typer af arkæologiske undersøgelser med henblik på at ensarte budgetterne. De vejledende pristakster vil bl.a. blive udarbejdet med baggrund i regnskaberne for undersøgelserne.

Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen i sin regnskabs gennemgang har fokus på undersøgelser, hvor udgifterne til løn eller maskinkraft er underbudgetteret. Der er ingen kommunikation med museerne om overbudgetterede undersøgelser.

I 2016 blev der konstateret systematiske fejl i regnskaberne og dermed i faktureringerne af bygherrerne på Københavns Museum. Museet havde i perioden 2006-2016 opkrævet 13,4 mio. kr. for meget af bygherrerne. Det var museet selv, der opdagede fejlen, og efter dialog med styrelsen valgte museet at tilbagebetale penge til en lang række bygherrer.

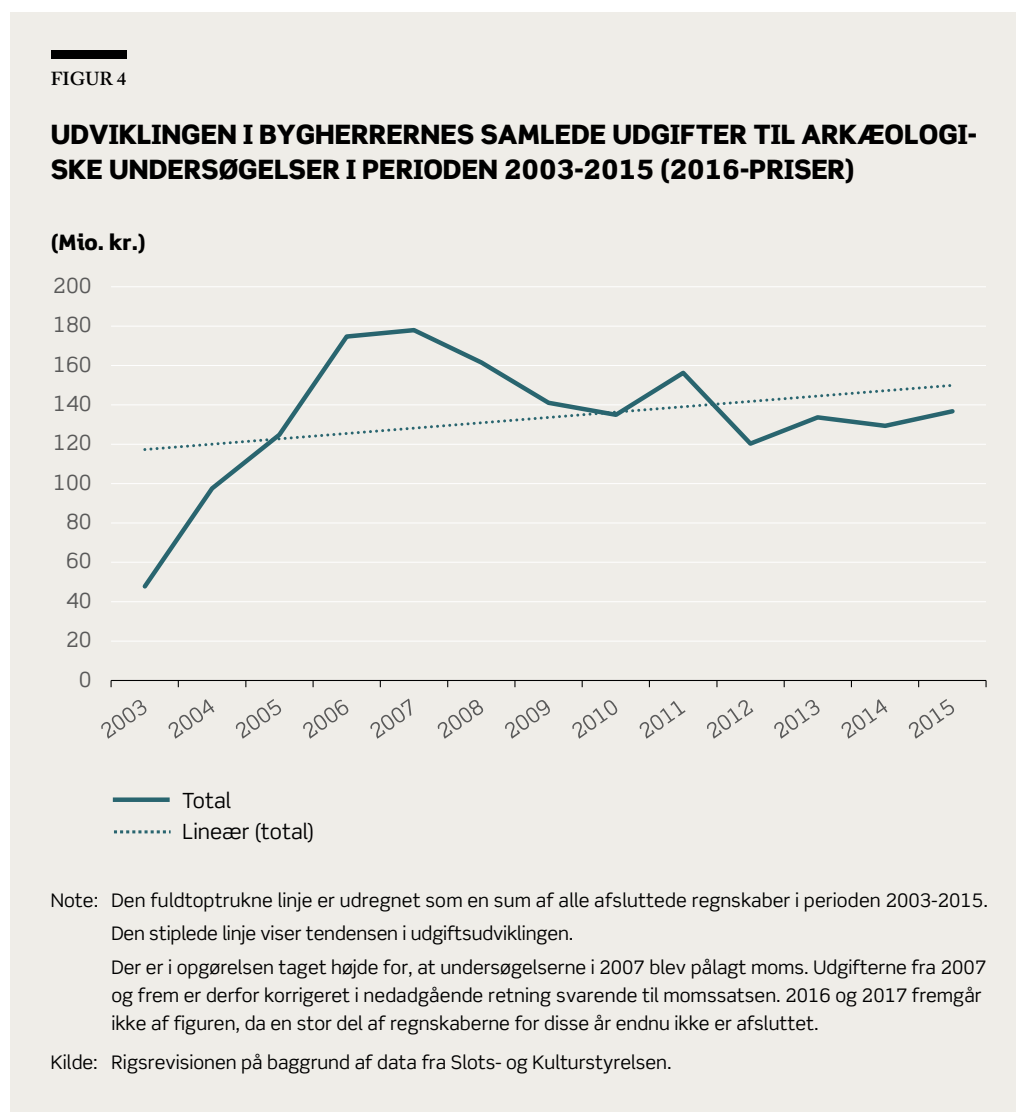
Styrelsens direktør sendte i september 2016 i forlængelse af sagen på Københavns Museum et hyrdebrev til de 27 arkæologiske museer. Det fremgår af brevet, at styrelsen ved godkendelse af regnskaber for bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser kun på et overordnet plan vurderer, om regnskaberne følger styrelsens vejledning. Det fremgår videre, at det er det enkelte museum, der afregner over for bygherren, og at det som følge heraf er museets ansvar, at afregningen er korrekt i forhold til de faktiske udgifter og i overensstemmelse med styrelsens vejledning.

41. Museerne revideres af private revisorer. Kravene til revisionen er fastlagt i bekendtgørelse nr. 1701 af 21. december 2010 om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet.

Rigsrevisionen har i spørgeskemaundersøgelsen bedt museerne om at oplyse, om museets revisor inden for de sidste 5 år har gennemgået forretningsgangene vedrørende budgettering og fakturering af de arkæologiske undersøgelser. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at revisor i løbet af de sidste 5 år har gennemgået museets forretningsgange på 17 af de 27 museer, svarende til 63 %. 10 museer, eller 37 % af museerne, har således ikke fået revideret undersøgelserne de seneste 5 år.

Udviklingen i udgifterne til arkæologiske undersøgelser

42. Vi har undersøgt udviklingen i bygherrernes samlede udgifter til arkæologiske undersøgelser i perioden 2003-2015, jf. figur 4.



Det fremgår af figur 4, at udgifterne til arkæologiske undersøgelser er steget fra ca. 50 mio. kr. i 2003 til ca. 180 mio. kr. i 2007. Herefter fluktuerer udgifterne en del og var i 2015 ca. 140 mio. kr. (jf. den fuldt optrukne linje). Det fremgår videre, at der er en stigende udgiftstendens for undersøgelserne (jf. den stiplede linje).

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at stigningen primært skyldes den generelle konjunkturudvikling, herunder en almen stigning i bygge- og anlægsbranchens aktiviteter og en stigning i de offentlige investeringer i form af større infrastrukturprojekter, bl.a. metroen i København, kvalitetsfondsbyggerier og Femern Bælt-forbindelsen.

Styrelsen har videre oplyst, at de stigende udgifter kan skyldes, at kvaliteten i undersøgelserne blev forbedret i årene efter museumslovens vedtagelse. Denne forbedring er sket med baggrund i, at undersøgelsesvirksomheden i Danmark generelt lå under det minimumsniveau, som Maltakonventionen foreskriver.

Vores gennemgang af bemærkningerne til museumsloven, som skulle muliggøre ratifikationen af Maltakonventionen, viser, at bemærkningerne ikke indeholder en forudsætning om, at kvaliteten af undersøgelserne skal hæves med stigende omkostninger til følge. Tværtimod fremgår det direkte, at en ratifikation af konventionen ikke medfører økonomiske, administrative, erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en styrkelse af de faglige vurderinger og budgetlægningen fremover vil resultere i et bedre grundlag for at vurdere sammenhængen mellem udgifterne til og kvaliteten i undersøgelserne.

43. Slots- og Kulturstyrelsen har desuden oplyst, at det er styrelsens opfattelse, at bygherrerne ikke i så stor grad som forventet gør brug af mulighederne for at tilpasse bygge og anlægsprojekterne, så fortidsminderne i højere grad bliver i jorden. Museerne har oplyst, at ca. 7 % af de projekter, hvor styrelsen har godkendt et budget i 2015, er tilpasset med henblik på at undgå en udgravning af fortidsminderne. Styrelsen har afholdt møder med repræsentanter for bygge- og anlægsbranchen, som har oplyst, at der er andre hensyn i et bygge- og anlægsprojekt end udgifterne til arkæologi, som vejer tungere, bl.a. at der ikke sker unødige forsinkelser af projektet. Dette har også påvirket udgifterne i opadgående retning.

Rigsrevisionen anerkender, at der er en sammenhæng mellem udviklingen i bygge- og anlægsbranchen samt de offentlige investeringer og udviklingen i udgifterne til arkæologiske undersøgelser. Endvidere tilpasser bygherrerne kun en mindre del af deres projekter med henblik på at bevare fortidsminderne i jorden. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsens forvaltning af området, herunder et mangelfuldt grundlag for vurderingen af, om et fortidsminde er væsentligt eller ej, kan indebære en risiko for, at udgifterne til arkæologiske undersøgelser er unødigt høje.

METRO OG ARKÆOLOGI

I forbindelse med 1. metrobyggeri blev der anvendt 11,8 mio. kr. (løbende priser) på arkæologi med en samlet anlægsudgift på 12,3 mia. kr. (løbende priser).

I forbindelse med Cityringen er der foreløbig anvendt 133,7 mio. kr. (løbende priser). Anlægsbudgettet er på 24,6 mia. kr. (2017-priser).

MALTAKONVENTIONEN

Maltakonventionen er udarbejdet i Europarådets regi og underskrevet af Danmark den 16. januar 1992.

Konventionen indeholder en række krav til de enkelte landes beskyttelse af den arkæologiske arv.

Ved ratifikationen forpligtede Danmark sig til at opretholde en minimumsstandard for beskyttelsen af den arkæologiske kulturarv.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser ikke understøtter, at der udarbejdes realistiske budgetter. Vejledningen indeholder ikke budgetforudsætninger, der angiver, hvordan museerne konkret skal beregne det forventede omfang af de økonomisk væsentligste budgetposter. Det er dermed overladt til de enkelte museer at foretage et skøn over, hvordan udgifterne til løn og maskinkraft budgetteres på den enkelte undersøgelse. Endvidere er de fastsatte procentsatser til fx administration ikke baseret på beregninger af de omkostninger, som procentsatserne skal dække.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at undersøge, om procentsatsen til administration er dækkende i forhold til museernes faktiske omkostninger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at undersøgelsesernes budgetter ikke er realistiske, da undersøgelserne markant og i stigende omfang overbudgetteres. Selv om en del af overbudgetteringen fx kan forklares med, at ikke alle udgifter optræder i regnskabet, er det Rigsrevisionens opfattelse, at spredningen i museernes overbudgettering viser, at der er potentiale for at nedbringe overbudgetteringen.

Undersøgelsen viser desuden, at Slots- og Kulturstyrelsens gennemgang af museernes budgetter ikke sikrer, at der budgetteres ensartet, uafhængigt af hvilket museum der gennemfører undersøgelsen. Styrelsens gennemgang af museernes budgetter er baseret på en overordnet vurdering af, om budgetterne lever op til vejledningen. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der i 81 % af sagerne ingen kommunikation var mellem styrelsen og museet om budgettet. Endvidere var der eksempler på uens praksis i sagsbehandlingen i styrelsen. Styrelsen bruger ikke nøgletal eller andre faste budgetforudsætninger, der gør dem i stand til på et ensartet grundlag at vurdere, om museernes budgetter er realistiske.

Slots- og Kulturstyrelsen foretager en overordnet vurdering af, om museernes regnskaber er i overensstemmelse med styrelsens vejledning. Styrelsen har fokus på arkæologiske undersøgelser, hvor udgifter til løn og maskinkraft underbudgetteres, men følger ikke op på overbudgetterede undersøgelser. Rigsrevisionens gennemgang viser, at 89 % af museernes regnskaber godkendes af styrelsen, uden at der har været kommunikation med museerne. Museernes revisorer har i løbet af de sidste 5 år gennemgået forretningsgangene vedrørende budgettering og fakturering af undersøgelserne på 17 af de 27 museer, svarende til 63 %. 10 museer, eller 37 % af museerne, havde således ikke fået revideret undersøgelserne de seneste 5 år. Dermed er der risiko for, at faktureringerne til bygherrerne ikke er rigtige, og at bygherrerne ikke kun dækker de nødvendige omkostninger, som forudsat i museumsloven.

Undersøgelsen viser videre, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke udarbejder analyser af regnskaberne og regnskabsforklaringerne, som kunne lægges til grund for erfaringsbaserede nøgletal med henblik på at forbedre budgetteringen fremadrettet.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil forbedre budgetteringen ved at udarbejde vejledende pristakster for forskellige typer af arkæologiske undersøgelser. De vejledende pristakster vil bl.a. blive udarbejdet med baggrund i regnskaberne for undersøgelserne.

Endelig viser undersøgelsen, at udgifterne til de arkæologiske undersøgelser er steget betydeligt siden museumslovens ikrafttræden. Udviklingen i udgifterne har sammenhæng med den generelle konjunkturudvikling i bygge- og anlægsbranchen og de offentlige investeringer. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at Slots- og Kulturstyrelsen bør arbejde med at forbedre grundlaget for de faglige vurderinger med henblik på at sikre, at bygherrerne ikke pålægges unødige udgifter.

2.3. TILSKUDSFORVALTNING

44. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen forvalter tilskudsbevillingen gennemsigtigt og i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.

45. Det fremgår af museumsloven, at kulturministeren i særlige tilfælde kan yde tilskud til arkæologiske undersøgelser, og at ministeren kan fastsætte nærmere regler for denne tilskudsordning. 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.

Kulturministeriet har fastsat nærmere regler for tilskudsordningen i museumsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsens bestemmelser er gentaget i styrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser, og det fremgår af denne, at der ved beslutning om eventuelt tilskud bl.a. lægges vægt på, om udgifterne til undersøgelsen udgør en uforholdsmæssig stor udgift i forhold til den samlede anlægsudgift. Derudover fremgår det, at der kan inddrages andre kriterier, fx om jordarbejdet udføres inden for et af de kulturarvsarealer, som styrelsen har udpeget.

Det fremgår ikke af vejledningen, hvordan de enkelte kriterier påvirker tilskudsvurderingen, og dermed ikke, hvilke kriterier der har en positiv eller en negativ indvirkning på tilskudsvurderingen. Det fremgår heller ikke af vejledningen, om kriterierne er prioriteret i forhold til hinanden, fx om det at gennemføre et anlægsprojekt på et kulturarvsareal medfører, at man slet ikke kan få tilskud, selv om udgifterne til arkæologi udgør en stor andel af udgifterne til anlægsprojektet, eller om det kun medfører, at tilskuddet reduceres.

KULTURARVSAREAL

Et kulturarvsareal er et kulturhistorisk interesseområde med skjulte fortidsminder. Der er udpeget 1.348 kulturarvsarealer i Danmark, i alt ca. 824 km², svarende til 1,9 % af Danmarks samlede areal. Kulturarvsarealer kan være af national og regional betydning og er en indikator for, at der er væsentlige fortidsminder i et aktuelt område.

Kulturarvsarealerne har som funktion at advare potentielle bygherrer om, at der er væsentlige fortidsminder i et område, og at det kan være hensigtsmæssigt at revurdere anlægsarbejdet, så fortidsminderne bevares på stedet.

46. Der afsættes årligt knap 14 mio. kr. på finansloven til tilskudsordningen, der stort set bliver brugt hvert år. Bevillingen på finansloven er fast og tilpasses ikke i forhold til antallet af arkæologiske undersøgelser, der igangsættes i det pågældende år. Af bevillingen kan der også afholdes andre udgifter, som er relateret til undersøgelserne. Fx kan 3 % af bevillingen bruges til at dække Slots- og Kulturstyrelsens udgifter til administration. Det fremgår af finansloven, at 3 mio. kr. er øremærket med det formål, at styrelsen i øget udstrækning kan yde tilskud til dækning af udgifter i forbindelse med undersøgelser, hvor bygherren er en privatperson. Dette tilskudskriterium fremgår udelukkende af finansloven og ikke af museumsbekendtgørelsen eller vejledningen om arkæologiske, som er rettet mod bygherrerne.

Ifølge museumsbekendtgørelsen skal styrelsen på eget initiativ foretage en tilskudsvurdering i alle sager, som styrelsen modtager fra museerne. Der er altså ikke tale om, at bygherren skal ansøge om tilskud til dækning af udgifter til arkæologiske undersøgelser. Styrelsen har oplyst, at de altid foretager denne vurdering som en del af sagsbehandlingen af museernes indstillinger og budgetforslag.

Styrelsen har ikke fastsat et kriterium for, hvad der er en uforholdsmæssig stor andel. Styrelsen har oplyst, at der opereres med en uskreven tommelfingerregel, der indebærer, at tilskud overvejes, hvis udgiften til den arkæologiske undersøgelse overstiger 25-30 % af de samlede anlægsudgifter. Dette gælder dog ikke, hvis en privatperson er bygherre – her udløses tilskuddet typisk ved en lavere andel.

Styrelsen har videre oplyst, at tilskuddets størrelse fastsættes, så andelen af udgifter til undersøgelsen kommer ned på ca. 25-30 % af de samlede anlægsudgifter. Tilskuddet fastsættes på baggrund af den budgetterede udgift til undersøgelsen. Hvis undersøgelsen bliver billigere, reduceres tilskuddet.

47. Vi har gennemgået Slots- og Kulturstyrelsens tilskudsvurdering i 89 sager. Gennemgangen viser, at der blev givet tilsagn om tilskud til bygherren i 3 af de 89 sager. Alle 3 sager har ifølge styrelsens afgørelse fået tilskud, da udgifterne til de arkæologiske undersøgelser udgør en forholdsmæssig stor andel af de samlede anlægsudgifter. Der er tale om bygge- og anlægsprojekter, hvor udgifterne til arkæologiske undersøgelser udgjorde henholdsvis 10 %, 60 % og 296 % af de samlede anlægsudgifter.

Den ene sag vedrører anlæggelsen af et regnvandsbassin. De samlede anlægsudgifter beløb sig til 1,5 mio. kr., og de budgetterede udgifter til arkæologi udgjorde 150.000 kr. Udgifterne udgjorde altså 10 % af anlægsudgifterne. Der blev givet tilsagn om et tilskud på 100.000 kr. Bygherren endte med at få udbetalt hele tilskuddet, da undersøgelsen blev dyrere end budgetteret. Styrelsen har oplyst, at de ud over tilskuddet dækkede meromkostningerne til den arkæologiske undersøgelse. I dette tilfælde var andelen af udgifterne til arkæologi mindre end tommelfingerreglen på 25-30 %. Bygherren var en privatperson, og styrelsen har oplyst, at andelen er lavere, når der er tale om privatpersoner. Det fremgår dog ingen steder i sagen, at der er lagt vægt på dette kriterium i tilskudsvurderingen.

Den anden sag vedrører råstofudvinding, hvor den ansvarlige for jordarbejdet var en privat virksomhed. Andelen af udgifterne til undersøgelsen udgjorde 60 %, og der blev givet tilsagn om et tilskud på halvdelen af den budgetterede udgift til undersøgelsen, hvilket svarer til ca. 1,1 mio. kr. Undersøgelsen er endnu ikke afsluttet. Styrelsen har fulgt tommelfingerreglen i denne sag.

I den tredje sag var bygherren et menighedsråd, som skulle anlægge et regnvandsbassin. Anlægssummen var 312.500 kr., og den budgetterede udgift til arkæologi var 923.672 kr. Udgifterne til arkæologi udgjorde 296 % af anlægsudgifterne. Styrelsen gav tilsagn om et tilskud på 100.000 kr., der dog ikke blev udbetalt, da undersøgelsen blev væsentligt billigere end budgetteret, idet udgifterne beløb sig til ca. 570.000 kr. Udgifterne til arkæologi endte med at udgøre 183 % af anlægssummen, men bygherren fik ikke udbetalt tilskuddet, på trods af at andelen af udgifterne baseret på regnskabstallene stadig oversteg tommelfingerreglen. Det fremgår af afgørelsen, at styrelsen også i tilskudsvurderingen har lagt vægt på, at dele af arealet er placeret på et kulturarvsareal, hvilket er årsagen til, at tommelfingerreglen ikke er fulgt i denne sag.

48. Gennemgangen viser desuden, at der er 2 andre sager, hvor der er givet afslag på tilskud, selv om udgifterne til undersøgelserne udgjorde henholdsvis 25 % og 30 %. De 2 sager vedrører jordarbejder i forbindelse med udstykning og byggemodning. Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens afslag til bygherrerne, at de ikke kunne opnå tilskud, da udgifterne til arkæologi ikke udgjorde en uforholdsmæssig stor andel af udgifterne til anlægsarbejdet. I én af disse sager har museet efterfølgende rettet henvendelse til styrelsen, da museet undrede sig over afslaget. Det fremgår af kommunikationen med museet, at styrelsen har inddraget et andet tilskudskriterium, som ikke fremgår af afslaget til bygherren.

Styrelsen har oplyst, at der i hver enkelt sag tages stilling til, om der er grundlag for at yde tilskud. Ved vurderingen foretager styrelsen et forvaltningsretligt skøn. Skønnet er baseret på kriterierne i museumsbekendtgørelsen, men andre kriterier kan også inddrages i lyset af konkrete (særlige) omstændigheder i den enkelte sag. Hertil kommer, at styrelsen også har lagt vægt på de hensyn, som over tid har fremgået af finansloven, bl.a. som følge af tidsbegrænsede bevillinger.

Rigsrevisionen er enig i, at der skal foretages et forvaltningsretligt skøn i hver enkelt sag. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det samtidig skal være gennemsigtigt for bygherrerne, hvornår de kan forvente at modtage tilskud. Samtidig er det vigtigt, at der er et skriftligt grundlag for sagsbehandlingen i styrelsen, så det sikres, at lige forhold behandles lige, uafhængigt af hvilken sagsbehandler der foretager tilskudsvurderingen.

Styrelsen har oplyst, at de fremadrettet vil informere mere om selve tilskudsvurderingen i vejledningen om arkæologiske undersøgelser med henblik på at øge gennemsigtigheden. Derudover vil styrelsen fremadrettet være mere opmærksom på, at afgørelserne indeholder alle de hovedhensyn, der lægges til grund for tilskudsvurderingen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke forvalter tilskudsordningen tilstrækkeligt gennemsigtigt, og der er risiko for, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad iagttager ligebehandlingsprincippet. Styrelsen benytter en uskreven tommelfingerregel, når det skal vurderes, om udgifterne til arkæologiske undersøgelser udgør en uforholdsmæssig stor andel af anlægsudgifterne. Det fremgår ikke klart af alle afgørelser i Rigsrevisionens sagsgennemgang, hvilke kriterier styrelsen lægger til grund for tilskudsvurderingen. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at der ikke er en samlet oversigt over de kriterier, som styrelsen inddrager i sin sagsbehandling. Det medfører, at bygherrerne har vanskeligt ved at vurdere tilskudsmulighederne, ligesom der er risiko for, at bygherrerne ikke behandles ens.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil øge gennemsigtigheden ved at udbygge informationen om tilskud i vejledningen om arkæologiske undersøgelser og sikre, at afgørelserne indeholder alle de hensyn, der er lagt vægt på i tilskudsvurderingen.

Rigsrevisionen, den 14. marts 2018

Lone Strøm

/Claus Vejøl Thomsen

BILAG 1. MUSEER MED ARKÆOLOGISK ANSVAR

ARKVEST - Arkæologi Vestjylland (Varde og Ringkøbing-Skjern kommuner)

Arkæologi Sydfyn (Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Langeland, Nyborg, Svendborg og Ærø kommuner)

Bornholms Museum (Bornholms Kommune)

De kulturhistoriske museer i Holstebro (Holstebro, Lemvig og Struer kommuner)

Kroppedal Museum (Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby og Vallensbæk kommuner)

Københavns Museum (Frederiksberg og Københavns kommuner)

Moesgård Museum (Favrskov, Odder, Samsø og Århus kommuner)

Museum Horsens (Horsens Kommune)

Museum Lolland-Falster (Lolland og Guldborgsund kommuner)

Museum Midtjylland (Herning og Ikast-Brande kommuner)

Museum Nordsjælland (Allerød, Fredensborg, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Hørsholm og Rudersdal kommuner)

Museum Salling (Skive Kommune)

Museum Skanderborg (Skanderborg Kommune)

Museum Sydøstdanmark (Faxe, Greve, Køge, Næstved, Stevn, Solrød og Vordingborg kommuner)

Museum Sønderjylland (Kolding, Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa kommuner)

Museum Thy (Morsø og Thisted kommuner)

Museum Vestsjælland (Holbæk, Kalundborg, Odsherred, Ringsted, Slagelse og Sorø kommuner)

Museum Østjylland (Norddjurs, Syddjurs og Randers kommuner)

Nordjyllands Historiske Museum (Jammerbugt, Mariagerfjord, Rebild og Aalborg kommuner)

Odense Bys Museer (Assens, Middelfart, Nordfyns og Odense kommuner)

Roskilde Museum (Lejre, Frederikssund og Roskilde kommuner)

Silkeborg Museum (Silkeborg Kommune)

Sydvestjyske Museer (Billund, Fanø, Vejen og Esbjerg kommuner)

Vejle Museerne (Fredericia, Hedensted og Vejle kommuner)

Vendsyssel Historiske Museum (Brønderslev-Dronninglund, Frederikshavn, Hjørring og Læsø kommuner)

Vesthimmerlands Museum (Vesthimmerland Kommune)

Viborg Museum (Viborg Kommune)

BILAG 2. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Slots- og Kulturstyrelsen har en tilfredsstillende forvaltning af arkæologiske undersøgelser. Med tilfredsstillende forvaltning mener vi, at styrelsen sikrer, at der kun undersøges væsentlige fortidsminder, og at bygherrerne behandles lige og ikke pålægges unødvendige omkostninger.

I undersøgelsen indgår Kulturministeriet, herunder Slots- og Kulturstyrelsen. Det er Kulturministeriet, som har ressortansvaret for museumsloven, der udgør den lovgivningsmæssige ramme for de arkæologiske undersøgelser. Kulturministeriet har uddelegeret forvaltningen af området til Slots- og Kulturstyrelsen. Derudover har vi indhentet oplysninger fra de 27 arkæologiske museer med henblik på at afdække forhold, som styrelsen ikke har data om. Museerne udgør dog ikke et selvstændigt fokus i undersøgelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2003-2017, da finansieringsprincippet om de bygherrebetalte arkæologiske undersøgelser trådte i kraft den 1. januar 2003.

Undersøgelsen bygger på en dokumentgennemgang af relevante lov- og styringsdokumenter, der opridser rammerne for Slots- og Kulturstyrelsens forvaltning af de arkæologiske undersøgelser. Derudover har vi løbende holdt en række møder med styrelsen. Vi har som en del af undersøgelsen foretaget en stikprøvevis gennemgang af styrelsens sagsbehandling i 89 sager fra 2015, hvor styrelsen har vurderet museernes indstillinger til arkæologiske undersøgelser. Derudover har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse hos de 27 arkæologiske museer og interviewet 6 udvalgte museer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række væsentlige dokumenter, herunder:

- Maltakonventionen
- museumsloven (kapitel 8) og bemærkninger til loven
- museumsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 461 af 25. april 2013)
- delegationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1442 af 12. oktober 2010)
- bekendtgørelse om driftstilskud fra Kulturministeriet (bekendtgørelse nr. 1701 af 21. december 2010)
- Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser
- den internationale evaluering af vidensudviklingen i dansk arkæologi fra 2009
- de nationale strategier
- alle sagsakter i de 89 udvalgte sager fra 2015
- de arkæologiske museers skriftlige procedurer for den arkæologiske virksomhed.

Formålet med dokumentgennemgangen har været at undersøge, hvilke juridiske rammer Slots- og Kulturstyrelsen er underlagt i forvaltningen af de arkæologiske undersøgelser, og hvilke vejledninger o.l. styrelsen har udarbejdet for at understøtte forvaltningen af området. På den baggrund har dokumentgennemgangen været afgørende for vores udvælgelse af fokusområder/kriterier i vurderingen af styrelsens forvaltning.

Formålet med gennemgangen af sagsakterne i de 89 udvalgte sager har været at afdække Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling af museernes faglige vurderinger, budgetter og regnskaber.

Formålet med gennemgang af museernes skriftlige procedurer for den arkæologiske virksomhed har været at kortlægge omfanget af nedskrevne budgetforudsætninger på museerne.

Interviews og møder

Vi har holdt en række interviews og møder med:

- Kulturministeriet
- Slots- og Kulturstyrelsen (Kontoret for fortidsminder)
- Museum Sønderjylland, Museum Silkeborg, Københavns Museum, Lolland-Falster Museum, Vesthimmerland Museum og Nordsjællands Museum.

Formålet med møderne med Slots- og Kulturstyrelsen har været at afdække styrelsens praksis i forhold til de forvaltningsopgaver, som de er pålagt. Møderne har bl.a. bidraget til at kvalificere vores indhentning af data og øvrige materiale. Styrelsen er løbende blevet orienteret om undersøgelsens design og fremdriften i analyserne og resultaterne. I den forbindelse har styrelsen bistået med værdifuld hjælp til kvalificering og forklaring af uklarheder om væsentlige forhold.

Formålet med interviewene med museerne har været at få belyst, om Slots- og Kulturstyrelsens vejledning og strategier understøtter museerne i udarbejdelsen af undersøgelsesindstillinger, og hvilke erfaringer museerne har med styrelsens sagsbehandling. Vi har haft særligt fokus på de dele af indstillingerne, der handler om museernes faglige vurderinger, budgetter og regnskaber. For at få klarlagt, hvilke forudsætninger museerne lægger til grund for deres faglige vurderinger og budgetter, har vi gennemgået en indstilling til undersøgelse fra hvert museum (3 forundersøgelser og 3 undersøgelser). De 6 indstillinger er udtaget fra stikprøven på de 89 sager. På disse møder deltog repræsentanter for museets ledelse og de arkæologiske afdelinger. Interviewene er derfor også udført med henblik på at validere og udfolde resultaterne fra vores gennemgang af Slots- og Kulturstyrelsens behandling af de 89 udvalgte indstillinger fra museerne.

De 6 museer er udvalgt på baggrund af kriterier for, hvor præcise de har været i deres budgettering i 2015. Vi har valgt 3 museer med relativt høj overbudgettering og 3 museer med relativt lav overbudgettering.

Stikprøve

Vi har foretaget en stikprøvevis gennemgang af Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling af 89 sager fra 2015. Formålet med stikprøven har været at vurdere styrelsens sagsbehandling af museernes indstillinger med faglige vurderinger, budgetter og regnskaber.

Stikprøven er udtaget fra de sager, som Slots- og Kulturstyrelsen i 2015 har godkendt til gennemførelse, og som stod registreret som afsluttede i det datatræk, vi modtog fra styrelsen. 2015 er valgt, da vi gerne vil afdække styrelsens forvaltning fra start til afslutning af en sag. Der går som hovedregel flere år, fra et budget er godkendt, til regnskabet og rapporten modtages i styrelsen. Det viste sig i gennemgangen af sagerne, at 19 af de 89 sager endnu ikke var økonomisk afsluttet på undersøgelsestidspunktet. Det skyldtes, at delregnskaber i disse sager ved en fejl var blevet registreret som slutregnskaber.

Stikprøven af sager er udtaget med henblik på at være repræsentativ. Ved denne stikprøvestørrelse vil vi få et resultat, som med en sikkerhedsmargin på ± 10 % og med 95 % sikkerhed er retvisende for alle afsluttede sager i 2015.

Spørgeskemaundersøgelse

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at afdække forhold om museernes forvaltning af de arkæologiske undersøgelser på områder, hvor Slots- og Kulturstyrelsen ikke indsamler data. Vi har selv gennemført spørgeskemaundersøgelsen, som er udsendt elektronisk til de 27 museer. Der er i spørgeskemaet anvendt lukkede spørgsmål (kvantitative) suppleret med åbne spørgsmål (kvalitative), der uddyber og udfolder de lukkede svar. Svarprocenten i spørgeskemaundersøgelsen var 100 %. Der er dog enkelte museer, som ikke har svaret på alle spørgsmålene.

Spørgeskemaet er forud for udsendelsen til museerne kvalificeret i dialog med Slots- og Kulturstyrelsen og 2 udvalgte arkæologiske museer.

Da alle museer med arkæologisk ansvar har deltaget i undersøgelsen, er det vores opfattelse, at undersøgelsen giver et generaliserbart billede af museernes forvaltning.

Beregning af overbudgettering

Vi har i figur 2 sammenholdt museernes budget og regnskab og beregnet museernes overbudgettering. Det har vi gjort ved at beregne forskellen mellem budgettet og regnskabet i hver enkelt undersøgelse opgjort pr. år.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 3. SLOTS- OG KULTURSTYRELSENS KRITERIER FOR DE FAGLIGE VURDERINGER AF ARKÆOLOGISKE UNDERSØGELSER

- Væsentlige, mindre væsentlige og ikke-væsentlige fortidsminder på arealet
- Bevaringstilstand
- Landskabstype
- Trusselsgrad
- Årsag til anlægsarbejde
- Omfang af destruktion
- Bylag eller "det åbne land"
- Arealets omfang
- Valg af metode og prioritering inden for et anlægsområde:
 - internsiv undersøgelse
 - ekstensiv undersøgelse
 - overvågning af anlægsarbejde
 - bortgraves uden undersøgelse
- In situ-bevaring – hvad kan bevares "under" bygningen eller i grønne områder
- Museets kulturhistoriske beskrivelse
- Kulturlag og stratigrafi
- Fundmateriale
- Fundkontekst og anlæg
- Kildeværdi
- Sjældenhed
- Arkivinformatiøn
- Publikationer
- Registrering i "Fund og Fortidsminder"-databasen
- Fredede fortidsminder
- Kulturarvsareal.

BILAG 4. ORDLISTE

Arkæologisk beretning	Beretningen er den detaljerede, faglige dokumentation, som danner grundlag for den fremtidige arkæologiske forskning. Beretningen skal som udgangspunkt være udarbejdet senest 1 år efter, at den arkæologiske undersøgelse er afsluttet. Museet sender beretningen til Slots- og Kulturstyrelsen.
Arkæologiske strategier	Strategierne indeholder et overblik over den tilgængelige viden og forskning – typisk inden for et afgrænset arkæologisk område eller en tidsalder. Hensigten med strategierne er at skabe et grundlag for prioritering og kvalificering af de arkæologiske undersøgelser. Strategierne er blevet til i et samarbejde mellem Slots- og Kulturstyrelsen og Arkæologisk Arbejdsgruppe samt medarbejdere ved museer og universiteter og er til brug for både Slots- og Kulturstyrelsen og museerne.
Bygherrebetalte udgifter	Bygherren kan vælge at stille visse ydelser til rådighed for museet og dermed få en tilsvarende reduktion i udgifterne til den arkæologiske undersøgelse. Det kan fx dreje sig om gravemaskiner, skurvogne m.m.
Felttimer	Timer brugt på den egentlige udgravning, herunder tegning, beskrivelse og opmåling.
Forundersøgelse	Når et museum skal afklare, om der er vigtige arkæologiske spor på et areal, graves der en række søgegrøfter. Søgegrøfterne skal blotlægge tegn på fortidsminder. En mindre forundersøgelse er i udgangspunktet en forundersøgelse af et areal, der er mindre end 5.000 m ² . Større forundersøgelser omfatter arealer, der er større end 5.000 m ² .
In situ-bevaring	Arkæologiske fund, der ikke udgraves, men bevares uberørte på findestedet. Hensigten er at efterlade uforstyrret arkæologisk materiale til fremtidige generationer, hvor udgravningsmetoder og forskning er bedre end på nuværende tidspunkt.
Kulturarvsareal	Et kulturhistorisk interesseområde med skjulte fortidsminder. Der er udpeget 1.348 kulturarvsarealer i Danmark, i alt ca. 824 km ² , svarende til 1,9 % af Danmarks samlede areal. Kulturarvsarealer kan være af national og regional betydning og er en indikator for, at der er væsentlige fortidsminder i et aktuelt område. Kulturarvsarealerne har som funktion at advare potentielle bygherrer om, at der er væsentlige fortidsminder i et område, og at det kan være hensigtsmæssigt at revurdere anlægsarbejdet, så fortidsminderne bevares på stedet.
Maltakonventionen	Konventionen er udarbejdet i Europarådets regi og underskrevet af Danmark den 16. januar 1992. Maltakonventionen indeholder en række krav til de enkelte landes beskyttelse af den arkæologiske arv. Ved ratifikationen forpligtede Danmark sig til at opretholde en minimumstandard for beskyttelsen af den arkæologiske kulturarv.
Marinarkæologi	Omfatter vrag af skibe, skibsladninger o.l. i vandløb, i søer, i territorialfarvandet eller på kontinentalsoklen. Der er 5 statsanerkendte arkæologiske museer, som har ansvaret for de marinarkæologiske undersøgelser.
Naturvidenskabelige analyser	Analyser af arkæologiske fund, fx humane materialer med henblik på at fastslå alder, køn, sundhedstilstand, traumer og DNA.
Realistisk maksimumbudget	Museet tager i budgetlægningen udgangspunkt i, at der på arealet vil blive fundet optimalt bevarede, væsentlige fortidsminder i det realistisk bedømte størst mulige omfang. Dette fastlægges bl.a. på baggrund af forundersøgelsernes resultater.
Vinterforanstaltninger	Hvis den arkæologiske undersøgelse skal udføres mellem 1. december og 1. april, skal bygherren dække omkostningerne til vinterforanstaltninger, fx i form af såkaldte vintermåtter eller telt til afdækning af undersøgelsesarealet.