



Rigsrevisionens notat om beretning om
arkæologiske undersøgelser



revision
revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 14/2017 om arkæologiske undersøgelser

25. juni 2018

Kulturministerens redegørelse af 1. juni 2018

RN 405/18

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som kulturministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

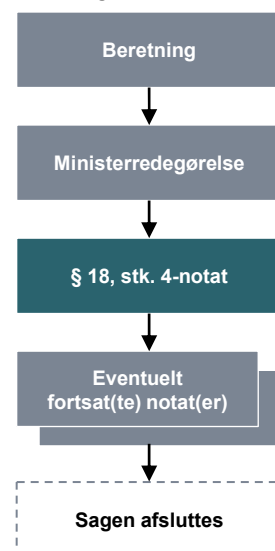
KONKLUSION

Kulturministeren har iværksat en række tiltag og fastlagt en tidsplan herfor, som kan skabe en øget ensartethed og gennemsigtighed i relation til rammerne for og sagsbehandlingen af arkæologiske undersøgelser. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- 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
- Kulturministeriets fastsættelse af vejledende pristakster
- resultatet af Kulturministeriets arbejde med at afklare kravene til, hvordan regnskaberne fremadrettet skal være for at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol med museernes arkæologiske virksomhed
- Kulturministeriets præcisering af kravene til tilskudsvurderingen i vejledningen om arkæologiske undersøgelser og i retningslinjerne for godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

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

Ved museumslovens ikrafttræden 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. 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 ifølge Statsrevisorerne 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 det også 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. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af kulturministerens redegørelse

Den faglige vurdering af væsentlige fortidsminder

5. 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. Styrelsen havde dog ikke udarbejdet alle de planlagte strategier. Desuden opstillede museerne i vid udstrækning selv kriterier for, hvornår et fortidsminde skulle omfattes af en arkæologisk undersøgelse, hvilket styrelsen meget sjældent kommenterede eller afviste.

6. Kulturministeren oplyser, at Slots- og Kulturstyrelsen vil iværksætte tiltag, der skal medvirke til at skabe et mere kvalificeret og tydeligt grundlag for den faglige vurdering af et fortidsminde, herunder at fortidsminder, som undersøges, skal føre til væsentlig ny viden. Styrelsen har udarbejdet 5 af i alt 7 planlagte strategier for arkæologi på landjord. De 2 manglende strategier er under udarbejdelse, og de eksisterende strategier skal revideres, så de til stadighed er aktuelle i forhold til den nyeste viden. Styrelsen vil udarbejde en plan for strategiernes løbende opdatering.

7. Kulturministeren oplyser, at en oversigt på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside over en række kriterier, som skal kvalificere og understøtte museernes og styrelsens vurdering i de konkrete sager, vil blive yderligere præciseret på såvel hjemmesiden som i styrelsens vejledning om arkæologiske undersøgelser og i styrelsens nye retningslinjer for behandling af sager om godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser. Styrelsen vil i afgørelserne til bygherrerne tydeliggøre vurderingen af fortidsminders væsentlighed, herunder en angivelse af, hvilke konkrete fortidsminder der vurderes at være væsentlige.

Kulturministeren oplyser, at tiltagene samlet set skal føre til, at den faglige vurdering af fortidsminders væsentlighed sker på et mere ensartet grundlag, og skal mindske risikoen for, at der udføres for mange og for omfattende undersøgelser, og at bygherrerne således betaler for meget.

8. Rigsrevisionen vil fortsat følge 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.

Budgetter for arkæologiske undersøgelser

9. Statsrevisorerne bemærkede, at der var en risiko for, at bygge- og anlægsprojekter ikke var blevet gennemført eller var ændret unødigt, bl.a. som følge af markant overbudgettering i perioden 2003-2015.

10. Kulturministeren oplyser, at det ikke er muligt at skabe fuld overensstemmelse mellem budget og regnskab i alle sager, da budgetudarbejdelsen sker på baggrund af begrænset viden om omfanget af væsentlige fortidsminder på et givent areal. Slots- og Kulturstyrelsen har peget på en række tiltag, som kan sikre, at forskellen mellem udgiften i budgetterne og regnskaberne generelt bliver mindre. Styrelsen vil udarbejde vejledende pristakster (nøgletal) for de mere gængse typer af arkæologiske undersøgelser. Dette vil skabe større ensartethed og sammenlignelighed mellem museernes budgetter. I tilknytning hertil vil styrelsen også udarbejde en oversigt over forhold, som kan medføre afvigelser fra de vejledende pristakster.

Kulturministeren oplyser videre, at Slots- og Kulturstyrelsen fremover vil sikre, at budgetterne bliver udformet, så det bliver tydeligere for bygherrerne, hvad budgetterne indeholder, herunder hvornår de enkelte udgiftsposter effektueres. En række af udgifternes størrelse er således afhængige af de valg, som den enkelte bygherre træffer. Fx kan bygherren reducere udgiften til arkæologi ved at undlade at bygge på dele af arealet, hvor der er mange væsentlige fortidsminder, eller ved at undgå at få undersøgelsen udført om vinteren. Styrelsen vil fremadrettet registrere oplysninger om bygherrens ændringer i projekter, som har betydning for omfanget af undersøgelser i de konkrete sager.

11. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kulturministeriets fastsættelse af vejledende pristakster.

Regnskaber for gennemførte arkæologiske undersøgelser

12. Statsrevisorerne bemærkede, 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 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.

13. Kulturministeren oplyser, at Slots- og Kulturstyrelsen fremover vil sørge for, at kontrollen med regnskaberne forbedres. Styrelsen er ved at afklare, hvordan kravene til regnskaberne fremadrettet skal være for at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol med museernes arkæologiske virksomhed. Når der foreligger en afklaring, vil styrelsen præcisere de nye krav vedrørende regnskaber i bl.a. vejledningen om arkæologiske undersøgelser og på styrelsens hjemmeside.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge resultatet af Kulturministeriets arbejde med at afklare, hvordan kravene til regnskaberne fremadrettet skal være for at sikre nødvendig regnskabsmæssig kontrol med museernes arkæologiske virksomhed.

Tilskudsforvaltning

15. 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 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.

16. Kulturministeren oplyser, at Slots- og Kulturstyrelsen på sin hjemmeside og i vejledningen om arkæologiske undersøgelser vil præcisere kravene til tilskudsvurderingen, ligesom styrelsen vil oplyse mere om, hvordan vurderingen af tilskudsspørgsmålet sker, herunder hvilke forhold der taler henholdsvis for og imod ydelse af tilskud.

Kulturministeren oplyser videre, at Rigsrevisionens beretning har givet ministeren anledning til at bede Slots- og Kulturstyrelsen om at komme med forslag til, hvordan reglerne i bekendtgørelsen om museer kan præciseres, så gennemsigtigheden af tilskudsvurderingen øges.

Endelig oplyser kulturministeren, at Slots- og Kulturstyrelsen i de konkrete afgørelser til bygherrerne fremadrettet vil oplyse mere om vurderingen af tilskudsspørgsmålet for derved at øge gennemsigtigheden. For at understøtte dette vil styrelsen præcisere dette i retningslinjerne for godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

17. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kulturministeriets præcisering af kravene til tilskudsvurderingen i vejledningen om arkæologiske undersøgelser og i retningslinjerne for godkendelse af budgetter for arkæologiske undersøgelser.

Tidsplan for implementering

18. Kulturministeren oplyser, at der arbejdes med 2 frister i 2018 for implementering af de tiltag, som beretningen har givet anledning til. Enkelte tiltag kan strække sig ind i 2019, men det vil blive prioriteret, at de gennemføres hurtigst muligt i det nye år.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at kulturministeren har fastlagt en tidsplan for de tiltag, som ministeren vil iværksætte.