



Nyborg 21. maj 2021

Nævnenes Hus
Att.: Direktør Christian Lützen
Toldboden 2
8800 Viborg
Mail: nh@naevneneshus.dk

Vedrørende klagesagen over bygge- og formidlingsprojektet ved Nyborg Slot

Kære Christian Lützen,

Vi skriver til dig, fordi vi finder sagsbehandlingen i klagesagen over bygge- og formidlingsprojektet ved Nyborg Slot både usædvanlig og problematisk.

Nævnenes Hus varetager sekretariatsbetjeningen af Miljø- og Fødevareklagenævnet. Du skrev som direktør for Nævnenes Hus den 26. februar 2021 et læserbrev i Fyens Stiftstidende, hvor du kommenterede på sagsbehandlingen i forhold til Nyborg Slot-sagen. Du beskrev i læserbrevet den ideelle proces for en sagsbehandling i forbindelse med en klagesag. Nyborg Slot-sagens behandling adskiller sig efter vores opfattelse på væsentlige punkter fra en sådan idealtilstand.

I Østfyns Museer og Nyborg Kommunes videre granskning af sagen – bl.a. med flere aktindsigter – har der endvidere rejst sig en række spørgsmål og bekymringspunkter med relation til processen.

Disse vil blive ridset op i punktform i det følgende:

1. To voteringer i sagen

Den direkte anledning til dit læserbrev den 26. februar 2021 var spørgsmålet om Miljø- og Fødevareklagenævnets votering den 23. juni 2020, som nævnet har afvist at meddele aktindsigt i.

Ifølge den aktindsigt Østfyns Museer har fået i Nyborg Slot-sagen, fremgår det meget tydeligt, at sagen blev "endeligt voteret" og "færdigvoteret" den 23. juni 2020. Det fremgår både af et brev af 25. juni 2020 forfattet af den gennemgående sagsbehandler, cand. jur. og fuldmægtig, som ovenikøbet var med ved besigtigelsen i Nyborg den 23. juni 2020. Herudover fremgår det både af invitationen til besigtigelsen og blev mundtligt meddelt under besigtigelsen, at voteringen ville finde sted umiddelbart efter. Endelig fremgår det af forretningsordenen for Miljø- og Fødevareklagenævnet, at voteringer normalt finder sted i tilslutning til besigtigelsen. Som svar på Østfyns Museers og andres spørgsmål til Nævnenes Hus/Miljø- og Fødevareklagenævnet om, hvad der reelt skete den 23. juni, er der indkommet flere divergerende forklaringer. Senest et svar fra nævnets formand, Birgitte Egelund Olsen, om, at nævnet efter besigtigelsen den 23. juni 2020 "...efterfølgende voterede på det foreliggende grundlag."

Nævnet har i medfør af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 3, undtaget dokument nr. 12 af 23. juni 2020 vedrørende voteringen i sagen om bygge- og formidlingsprojektet på Nyborg Slot (protokol til besigtigelse) fra aktindsigt. Begrundelsen er, at protokollen alene er en foreløbig voteringsprotokol og ikke udtryk for nævnets endelige stillingtagen i sagen.

Østfyns Museer har anmodet nævnet om at genoptage/genoverveje afgørelsen om at undtage protokollen vedrørende voteringen 22. og 23. juni 2020 fra aktindsigt. Østfyns Museer har anført, at museet har ret til aktindsigt i beslutningsprotokollen i medfør af § 8, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven, der giver ret til aktindsigt i interne dokumenter, som foreligger i endelig form, hvor dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Nævnet meddelte den 2. marts 2021 afslag på genoptagelse.

Østfyns Museer indsendte den 5. marts 2021 en klage til Folketingets Ombudsmand. Klagen er pt. under behandling.

Uanset om Østfyns Museer får medhold i, at museet har ret til aktindsigt i protokollen eller ej, er det meget kritisabelt, at nævnet 25. juni 2020 i brev til Kultur & Arv meddeler, at der er truffet endelig afgørelse i sagen i forbindelse med besigtigelsen 23. juni 2020, og at sagen ikke kan genoptages, hvorefter nævnet 26. juni 2020 ændrer mening og skriver, at der alligevel ikke er truffet endelig afgørelse, og at sagens afgørelse udsættes.

2. Proces og tidsplan

Center for Kulturarv/Fortidsminder i Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS) meddelte 18. juni 2019 dispensation til byggeriet på Nyborg Slot. Fire foreninger klagede til Miljø- og Fødevareklagenævnet over SLKS' afgørelse: De to veletablerede foreninger, Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring og Europa Nostra, og to helt nyoprettede foreninger, Foreningen til Nyborgs Forskønnelse og Kultur & Arv.

Sagsbehandlingen strækker sig fra juni 2019 til afgørelsen den 17. december 2020.

Klagen fra Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring blev afleveret for sent og blev først afvist, men blev så siden taget med igen.

I forbindelse med sagsbehandlingen har processen været meget langtrukket og særdeles ugennemskuelig, og det står ikke klart, hvorfor sagen fortsatte et halvt år efter besigtigelsen og den første votering den 23. juni 2020. Sagsbehandlingstiden er utrolig lang – i alt halvandet år, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er otte måneder (oplyst på Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside 14. maj 2021). Især i det sidste halve år fra 23. juni 2020 til 17. december 2020 er sagsbehandlingen og processen ganske usædvanlig og meget ugennemskuelig.

De klagende foreninger fik igennem hele sensommeren og efteråret 2020 forlænget frister på svar og indlevering af materiale talrige gange. Når den meddelte frist blev overskredet, blev der meddelt en ny frist. Specielt Kultur & Arv har fået vide rammer for klageadgang.

Kultur & Arv anmodede om aktindsigt i sagen 18. juni 2020 få dage inden, der skulle være besigtigelse og træffes afgørelse. Det må formodes, at anmodningen blev indsendt med henblik på at få udsat sagens afgørelse. Sagens afgørelse blev på den baggrund udsat den 26. juni 2020 med henblik på at give Kultur & Arv mulighed for at komme med bemærkninger. Kultur & Arv havde på dette tidspunkt haft mulighed for at komme med bemærkninger i 11 måneder. Kultur & Arv indsendte først bemærkninger den 20. august 2020. Det fremgår af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse den 17. december 2020, at disse bemærkninger navnlig var en uddybning af de tidligere fremsendte klagepunkter. SLKS indsendte bemærkninger til Kultur & Arvs bemærkninger den 7. september 2020. Herefter blev alle sagens parter partshørt med en frist på 4 uger. Det fremgår af afgørelsen, at de efterfølgende indkomne bemærkninger fra sagens parter i det væsentligste har karakter af en uddybning af tidligere fremsendte klagepunkter. Der kom kun nye oplysninger fra Kultur & Arv, der bemærkede, at de var gjort bekendt med, at arkæologer internt i SLKS var modstandere af projektet. Denne påstand fik imidlertid lov til at stå uimodsagt, da SLKS ikke blev partshørt.

Det vil altså sige, at sagens afgørelse blev udsat i et halvt år uden, at der indkom nye oplysninger fra klagerne af betydning for sagen.

Der mangler en klar og tydelig forklaring på, hvad der sker i sagen fra 23. juni og frem til 17. december 2020.

Spørgsmål:

- *Der ønskes en kronologisk redegørelse for dette forløb – herunder et svar på, om sagen blev genoptaget efter voteringen den 23. juni 2020?*
- *Endvidere ønskes der svar på, hvorfor der blev givet så mange nye frister for de klagende foreninger? Er det sædvanlig praksis i forbindelse med en sagsbehandling?*

3. Manglende dokumenter og manglende partshøring

Den 22. april 2021 skrev Nævnenes Hus til Østfyns Museer: *"Du har tidligere anmodet om aktindsigt i sag 19/05999 om bygge- og formidlingsprojektet på Nyborg Slotsholm. Miljø- og Fødevarerklagenævnets sekretariat er blevet bekendt med, at enkelte dokumenter ikke var blevet modtaget i sekretariatet, som følge af en teknisk fejl i klageportalen...."*

På baggrund af denne fejl har Miljø- og Fødevarerklagenævnet overvejet at genoptage sagen, men ender med at give *"...afslag på genoptagelse i sag om bygge- og formidlingsprojekt i Nyborg Kommune."*

Det er ikke betryggende, at dokumenter på den måde er forsvundet ud af sagen. Der også andre dokumenter, der tilsyneladende ikke indgår i sagens behandling. De indgår i hvert fald ikke i de aktindsigter, som Østfyns Museer har modtaget.

Der er mindst to mangler:

a) Mail fra formandens stedfortræder til Kultur & Arv 26. juni 2020

Det fremgår af en af skrivelserne fra Kultur & Arv, at formandens stedfortræder Thomas Steensen stillede Kultur & Arv en aktindsigt i udsigt ultimo juni.

Den 2. august 2020 skriver Kultur & Arv, at:

"...Miljø- og Fødevareklagenævnet mere end en måned efter begæring af aktindsigt, stadig ikke har imødekommet denne, således som klagenævnets næstformand, Thomas Steensen ellers lovede i skrivelse af 26. juni d.å."

Og 22. september 2020:

"Kultur & Arv fortsat afventer den aktindsigt, som formandens stedfortræder Thomas Steensen i skriftlig afgørelse af ultimo juni stillede Kultur & Arv i udsigt..."

Skrivelsen fra Thomas Steensen indgår ikke i sagens akter.

b) Dokumentet fra Kultur & Arv fra 26. oktober 2020

Dokumentet fra 26. oktober 2020 er nævnt i afgørelsen af 17. december 2020. Østfyns Museer har nu fået oplyst, at der kun er indsendt en mail denne dato kl. 12. Men i mailen spørger Kultur & Arv netop ind til, om skrivelsen er modtaget:
"Kære Anne, Jeg har ikke kunnet få fat i dig, og jeg ved ikke, om I har modtaget vores skrivelse. Dette er en hurtig mail fra telefonen...."

Samtidig gør SLKS flere gange opmærksom på, at der er uploadet et dokument fra Kultur & Arv, som ikke kan åbnes. Alt tyder således på, at Kultur & Arv har indsendt en skrivelse.

Af Kultur & Arvs mail af 26. oktober 2020 fremgår det, at arkæologer fra SLKS skulle være imod Nyborg Slot-projektet. Dette nævnes specifikt i afgørelsen.

Hvis denne mail fra 26. oktober kl. 12 indgår som en væsentlig bemærkning i sagen, skulle den have være forelagt SLKS i partshøring.

Det fremgår af Østfyns Museers aktindsigt i korrespondancen med SLKS, at dette ikke er sket.

Spørgsmål:

- *Blev dokumentet fremsendt af Kultur & Arv i oktober 2020 nogensinde åbnet, og indgik det i sagens behandling?*
- *Skrivelsen fra Thomas Steensen indgår ikke i sagens akter. Er der også tale om en fejl her? Og er det muligt at få aktindsigt i mailen?*
- *Hvorfor er mailen fra 26. oktober kl. 12 fra Kultur & Arv ikke fremsendt til SLKS i partshøring, hvis udtalelser i mailen indgår som en væsentlig bemærkning i sagens afgørelse?*

4. Klageberettigelse

Det er meget tvivlsomt, om de to foreninger, Kultur & Arv og Foreningens til Nyborgs Forskønnelse, er klageberettiget.

Det fremgår af museumslovens § 29u, stk. 2, at klagenævnet kan kræve, at foreningerne dokumenterer deres klageberettigelse ved indsendelse af vedtægter eller på anden måde.

Nyborg Kommune har skriftligt opfordret klagenævnet til at undersøge dette nærmere og indhente dokumentation for klageberettigelsen, idet bl.a. foreningen Kultur & Arv tilsyneladende er blevet oprettet af en enkeltperson bosiddende i København alene med det formål at klage over Nyborg Slot-projektet. Det er Nyborg Kommunes vurdering, at foreningen ikke kan betragtes som en landsdækkende forening, idet foreningen ikke har dokumenteret en medlemsliste.

Det fremgår af Østfyns Museers aktindsigt i klagesagen, at klagenævnet ikke foretog nogen yderligere undersøgelse af forholdet omkring klageberettigelse. Der blev blot sat kryds i en rubrik vedr. klageberettigelse i forbindelse med en indledende screening, men uden nogen skriftlig konkret vurdering og uden indhentelse af dokumentation.

Det eneste andet sted, hvor der står noget om klageberettigelse i sagens akter er et telefonnotat, hvor projektchefen fra SLKS ønsker at få oplyst, hvorvidt nævnet har taget stilling til foreningernes klageberettigelse i sagerne. Synspunkterne noteres til den sagsbehandler, der har screenet sagerne – og så sker der ikke mere.

Det må betyde, at klagenævnet ikke har imødekommet kommunens og SLKS' opfordring til at undersøge foreningerne mere indgående i forhold til vedtægter, medlemsoversigter m.v. for at undersøge, om der reelt er tale om foreninger med medlemmer og ikke bare en eller få enkeltpersoner.

Klagenævnet har således anerkendt foreningen Kultur & Arv som en klageberettiget forening uden at indhente nogen form for dokumentation.

Det bør ikke være muligt for en enkeltperson at blive klageberettiget ved at oprette en forening. Dette er i strid med lovens intentioner.

Særligt klagen fra foreningen Kultur & Arv har fået en helt afgørende betydning for klagesagens forløb. Denne forening indsendte en anmodning om aktindsigt få dage inden, der skulle være besigtigelse med efterfølgende votering og endelig afgørelse 23. juni 2020.

Dette medførte, at klagenævnet valgte at udsætte sagens behandling md henvisning til forvaltningslovens § 9b. Dette på trods af, at klagenævnet havde færdigvoteret umiddelbart efter besigtigelsen, hvilket blev bekræftet af klagenævnet i brev til Kultur & Arv 25. juni 2020.

På grund af denne udsættelse, blev der først truffet afgørelse i klagesagen et halvt år senere, nemlig 17. december 2020, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf afgørelse om at ændre dispensationen fra SLKS til et afslag.

Hvis foreningen Kultur & Arv ikke var blevet anerkendt som klageberettiget, ville sagens afgørelse ikke være blevet udsat. Det kan ikke udelukkes, at afgørelsen den 23. juni faldt anderledes ud end afgørelsen den 17. december 2020.

I øvrigt henvises til det særskilte notat vedr. klageberettigelse, der er vedlagt som bilag (bilag 1).

Spørgsmål:

- *Blev de to foreningers klageberettigelse reelt vurderet i medfør af museumslovens § 29u, stk. 2, ud over den helt indledende screening?*
- *Hvorfor indgik Nyborg Kommunes henvendelse ikke i vurderingen af de to foreningers klageberettigelse?*

5. Nævnets sammensætning

Nævnets sammensætning er i Nyborg Slot-sagen det snævrere mulige bestående af en formand, to landsdommere og fire læge medlemmer. Der inddrages ingen sagkyndige i sagsbehandlingen, selv om sagen er meget kompleks i forhold til de sager, nævnet sædvanligvis behandler (jf. 282 sager om fredede fortidsminder på Miljø- og Fødevarerklagenævnets hjemmeside den 19. maj 2021, hvoraf langt de fleste handler om gravhøje, diger etc.).

Der er udpeget i alt 16 sagkyndige medlemmer, ligesom *"formanden kan beslutte, at behandlingen af en sag kræver, at nævnet tiltrædes af et eller flere yderligere sagkyndige medlemmer, der ad hoc beskikkes. Hvis formanden beslutter dette, indstiller styrelser under Miljø- og Fødevarerministeriet et eller flere sagkyndige medlemmer med de relevante kompetencer til beskikkelse af erhvervs- og vækstministeren."* (Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, kap. 2, § 2).

Dette sker ikke i Nyborg Slot-sagen. Det er besynderligt, at nævnet i denne meget komplekse sag ikke har fundet anledning til at udpege særligt sagkyndige personer med erfaring i kulturarv, arkæologi og/eller museumsforhold.

Opgaven for Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer er ifølge oplysninger fra nævnet berammet til 15 timer. Det betyder, at medlemmerne har haft meget lidt tid til at sætte sig ind i sagen.

Spørgsmål:

- *Indgik der overvejelser om at inddrage sagkyndige i nævnet ved behandlingen af Nyborg Slot-sagen, som pga. sin kompleksitet burde give anledning til at supplere nævnet med sagkyndige kompetencer udefra?*

6. Sagen ikke fuldt belyst

Det fremgår af Østfyns Museers aktindsigt i sagen, at den ikke er fuldt oplyst, hvad angår projektets hovedformål: Formidling, tilgængelighed og forståelighed.

I både dispensationen og afgørelsen henvises til formidling – og også i afgørelsen henvises der til, at ansøgningen ”*indgår som en central del af projektet ’Nyborg Slot – Levende Kulturarv’.*” Men selve konkurrenceprogrammet: ”Nyborg Slot – Levende Kulturarv”, Styrelsen for Slotte og Ejendomme 2015, er helt fraværende i sagens akter.

Allerede i konkurrenceprogrammet fra 2015 var byggefeltets størrelse defineret, ligesom det her stod helt klart, at projektet ville medføre store visuelle ændringer. Det er hele projektets formål og baggrunden for udskrivningen af arkitektkonkurrencen. Derfor er det meget problematisk, at det ikke har været tilgængeligt for nævnets medlemmer.

Nævnet omtaler konstant formålet med nybyggeriet som formidling, men det indgår med lige stor vægt at skabe tilgængelighed for alle til en unik kulturarv, ligesom nybyggeriet tjener til at understøtte fortidsmindets oprindelige udtryk og fortælling.

Heller ikke formidlingsprospektet over hele det nye udstillingsprogram udarbejdet af Moesgaard Museum, Østfyns Museer og Slots- og Kulturstyrelsen fra 2016 er med i sagens akter. Også dette prospekt kunne have givet Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer et nyttigt indblik i projektets hovedformål og DNA, herunder at det har været et hovedmål for projektet at lade den middelalderlige Kongefløj fremstå som museumsgenstanden i sig selv, hvorfor alle nødvendige museumsfunktioner (f.eks. trapper, elevatorer, toiletter, garderober, udstillingsrum mv.) måtte samles i en tilbygning med forbindelsesveje til Kongefløjen.

Endelig er en række vigtige beregninger med dokumentation for, at nybyggeriet ikke skader de arkæologiske lag ikke inddraget, f.eks. et notat fra det rådgivende ingeniørfirma Søren Jensen om muligheden for konstruktioner på fortidsminderne ved Nyborg Slot (dateret 16. juni 2020).

Fraværet af disse dokumenter betyder, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har kunnet danne sig et fuldt billede af projektets primære formål – og dermed heller ikke hovedbegrundelsen for dispensationen fra SLKS.

Nævnet er forpligtet til at sikre, at sagen er fuldt ud oplyst. Det er en forvaltningsretlig grundsætning. Hvis en sag er utilstrækkeligt oplyst, kan det betyde, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig. Det kan også betyde, at sagen må genoptages, så de manglende undersøgelser kan blive foretaget.

Spørgsmål:

- *Blev der indhentet supplerende oplysninger om projektet, så Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer kunne søge information i de ovennævnte dokumenter?*

7. Hvem er sagens parter

Igennem hele sagsbehandlingen er det uklart, hvem der er sagens parter. Det er således meget uklart, hvornår Miljø- og Fødevareklagenævnet/Nævnenes Hus henvender sig til de to dele af SLKS, der er involveret i sagen; Center for Kulturarv (fortidsminder)/SLKS og Center for Restaurering og Projekter/SLKS.

En anmodning om aktindsigt i korrespondancen med SLKS viser tydeligt, at der ikke skelnes konsekvent mellem bygherre og myndighed. F.eks. blev Center for Kulturarv (fortidsminder)/SLKS i første omgang "glemt" i forbindelse med invitationen til besigtigelsen (maj 2020).

Spørgsmål:

- *Hvordan defineres sagens parter i forhold til SLKS?*

8. Afgørelsens konsekvenser

Miljø- og Fødevareklagenævnet forholder sig ikke til, at nævnet med afgørelsen lukker Nyborg Slot som museum på ubestemt tid. Der anvises ingen handlemuligheder efter afgørelsen.

En meget vigtig del af bygge- og formidlingsprojektets formål har været at sikre den fysiske tilgængelighed for publikum – herunder adgang for alle til slottets tre stokværk under sikre forhold og i henhold til de gældende krav fra brand- og bygningsmyndigheder (som det nyrestaurerede slot naturligvis skal leve op til). Hertil kommer ønsket om tilgængelighed for alle (inkl. handicappede, gangbesværede etc.). Det er netop disse forhold, der har fordret placeringen af en ny bygning på borgbanken med direkte forbindelse til de tre stokværk.

Miljø- og Fødevareklagenævnet synes ikke at have inddraget tilgængelighed og adgangsforholdene i sine overvejelser.

Afgørelsen tyder på, at klagenævnet formentlig ikke har været klar over, at Kongefløjen som konsekvens af afgørelsen vil være utilgængelig, og at der ikke længere kan være museum for offentligheden på Nyborg Slot. Det er meget uheldigt, at et så vigtigt stykke kulturarv fra Danmarks middelalder nu er utilgængeligt på ubestemt tid.

Østfyns Museer ser frem til at modtage dine svar på og bemærkninger til ovenstående.

Med venlig hilsen

Mette Ladegaard Thøgersen
Ph.d. i historie
Leder af Nyborg Slot

Erland Porsmose
Dr. Phil. i historie
Direktør Østfyns Museer