

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om forvaltning af kulturarven

Oktober
2014

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om forvaltning af kulturarven (beretning nr. 13/06)

24. september 2014

RN 410/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltning af kulturarven, som blev indledt med en beretning i 2007.

KONKLUSION

Beretningen om forvaltning af kulturarven viste, at der var problemer med bevaringen af kulturgjenstande på mange arkiver, biblioteker og museer. Desuden viste beretningen, at der var behov for at styrke indsamlings- og registreringsindsatsen på museumsområdet.

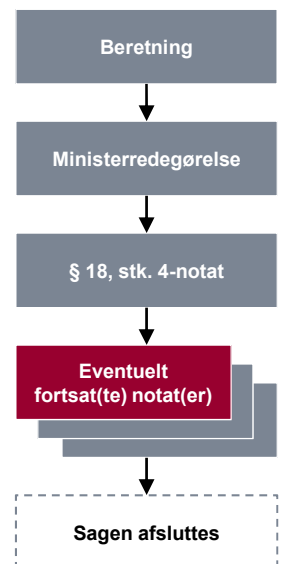
Rigsrevisionens opfølgning på beretningen viser, at Kulturministeriet fortsat arbejder med at finde en løsning på Nationalmuseets magasinproblemer, og at de statslige museer stadig har et væsentligt efterslæb i indberetningen af deres samlinger til de 2 kulturarvsregistre.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at beretnings sagen ikke kan afsluttes på nuværende tidspunkt.

Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Kulturministeriets arbejde med at løse Nationalmuseets magasinproblemer. En løsning af Nationalmuseets magasinproblemer er et af initiativerne i kulturbevaringsplanen fra 2003.
- Kulturstyrelsens arbejde med at sikre, at de statslige museer indhenter efterslæbet med indberetningen af deres samlinger i de 2 kulturarvsregistre.

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 juni 2007 en beretning om forvaltning af kulturarven. Beretningen handlede om forvaltningen af den fysiske kulturarv i arkiver, biblioteker og museer på Kulturministeriets område – de såkaldte ABM-institutioner. Beretningen viste, at Kulturministeriet som følge af "Bevaring med perspektiv – regeringens plan for en langsigtet bevaring af kulturarven" (herefter kulturbevaringsplanen) havde iværksat en række initiativer i forhold til forvaltningen af kulturarven. Rigsrevisionen kunne imidlertid også konstatere, at der var problemer med bevaringen af kulturgenstande på mange af ABM-institutionerne. Desuden viste beretningen, at der var behov for at styrke indsamlings- og registreringsindsatsen på museumsområdet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at den danske kulturarv generelt forvaltes hensigtsmæssigt. Statsrevisorerne fandt det dog også bekymrende, at betydelige dele af kulturgenstandene er i fare for nedbrydning, og at magasinerne, hvor genstandene skal opbevares, er mangelfulde. Desuden fandt Statsrevisorerne det bekymrende, at flere af de statslige museer har et omfattende registreringsefterslæb.

4. Som svar på beretningen afgav kulturministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i oktober 2007. Heri oplyste ministeren, at beretningens konklusioner og anbefalinger ville indgå i Kulturministeriets løbende justeringer af initiativerne i kulturbevaringsplanen.

5. På baggrund af ministerredøgørelsen afgav Rigsrevisionen i december 2007 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Kulturministeriets gennemførelse af kulturbevaringsplanen, herunder særligt sikring af kulturgenstande og magasinforhold
- museernes anvendelse af de 2 centrale registre
- Kulturministeriets arbejde med at fastsætte mål for de kulturbevarende institutioners virksomhed
- Kulturministeriets udvikling af strategier for en forøgelse af effekten og antallet af tilsyn ved de statsanerkendte museers indsats for forvaltningen af kulturarven.

6. Som led i den videre opfølgning på beretningen afgav Rigsrevisionen et notat i april 2012. Notatet viste, at Kulturministeriet siden 2007 havde søgt at løse de problemer med bevaringen af kulturgenstande, som beretningen omtalte, ligesom ministeriet havde arbejdet med at styrke registreringsindsatsen på museumsområdet.

Kulturarvsregistre

Museerne indberetter deres museumsgenstande og -værker i 2 kulturarvsregistre: Museernes Samlinger og Kunstindeks Danmark.

Kulturarvsregistre drives af Kulturstyrelsen.

Registrene er væsentlige i sikringen af kulturarven, da de bl.a. skal give museerne et landsdækkende overblik over samlingerne og lette museernes indsamling og udveksling af museumsgenstande og -værker.

Det registreringsefterslæb, der blev konstateret i beretningen i 2007 hos både statslige og statsanerkendte museer, var imidlertid endnu ikke indhentet, selv om museerne havde øget antallet af indberettede museumsgenstande og -værker i de 2 kulturarvsregistre betragteligt. Kulturstyrelsen forventede i april 2012, at den fulde indberetning ville være tilendebragt i 2015.

Kulturministeriet havde desuden gennemført eller var ved at gennemføre 9 af de 11 initiativer fra kulturbevaringsplanen. Det ene af de sidste 2 initiativer var indstillet, da det ikke var hverken fagligt eller økonomisk bæredygtigt. Initiativet omhandlede masseafsyring af papir, men viste sig at være uhensigtsmæssigt, både ud fra en bevaringsfaglig og en økonomisk betragtning. Kulturministeriet vurderede på den baggrund, at masseafsyring ikke var bæredygtigt, og det videre arbejde med initiativet blev derfor indstillet. Det andet af de sidste 2 initiativer, der handlede om at løse Nationalmuseets magasinproblemer, havde Kulturministeriet ikke gennemført.

7. Rigsrevisionen afgav i marts 2014 en beretning om statsanerkendte museers sikring af kulturarven. Beretningen fulgte op på de statsanerkendte museers arbejde med kulturarven, herunder indsamling, registrering og bevaring.

Beretningen viste, at de statsanerkendte museer generelt fortsat har væsentlige udfordringer inden for indsamling, registrering og bevaring. Udfordringerne gør sig særligt gældende for de kulturhistoriske museer. Beretningen viste også, at Kulturministeriets og Kulturstyrelsens tilsyn med de statsanerkendte museer ikke er effektivt, idet Kulturstyrelsens tilsyn med museerne mangler et strategisk og operationelt grundlag, der tydeliggør styrelsens overvejelser om og prioritering af tilsynet.

8. Der er på baggrund af ovenstående stadig 2 udestående punkter fra beretningen om forvaltning af kulturarven fra 2007:

- Kulturministeriets gennemførelse af initiativet fra kulturbevaringsplanen om løsningen af Nationalmuseets magasinproblemer
- Kulturstyrelsens arbejde med at sikre, at de statslige museer indhenter efterslæbet på indberetning af museumsgenstande og -værker.

9. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Kulturministeriets initiativer

10. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Kulturministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møder og øvrig dialog med Kulturministeriet og Kulturstyrelsen samt gennemgang af skriftligt materiale.

Nationalmuseets magasinforhold

11. Beretningen fra 2007 viste, at Nationalmuseet havde væsentlige udfordringer med deres magasinforhold. Nationalmuseet oplyste i beretningen, at mere end $\frac{1}{3}$ af museets magasiner er uegnede til magasinformål, da de ikke opfylder de basale klimakrav. Herudover har Nationalmuseet forskellige sikringsproblemer i forhold til dele af museets ejendomme.

12. Der var som led i aftale om finansloven for 2004 nedsat en arbejdsgruppe, som i september 2005 fremlagde et forslag for Folketingets Økonomiudvalg om at opføre magasiner på Nationalmuseets grund på Kongevejen.

Det blev efter drøftelser med Lyngby-Taarbæk Kommune imidlertid afklaret i slutningen af 2006, at planen ikke kunne realiseres på grund af bestemmelser i kommuneplanrammerne. Efterfølgende forsøgte Nationalmuseet sig med et andet forslag til placering af magasinerne på Frilandsmuseets grund, men museet kunne heller ikke få tilladelse fra Lyngby-Taarbæk Kommune til dette projekt. Museet besluttede sig derfor i 2009 for at opgive planerne om et magasinbyggeri i Lyngby-Taarbæk Kommune og i stedet finde en anden egnet grund til formålet. Nationalmuseet og Kulturministeriet arbejdede i 2012 med en plan om at opføre nye magasinbygninger i Hillerød Kommune.

13. Kulturministeriet oplyser, at der har været behov for en noget længere proces end forventet i april 2012, hvor forhåbningen var, at beslutningen kunne træffes inden udgangen af 2012.

Den længere proces skyldes, at ministeriet nu planlægger at etablere ét fælles magasin til Det Kongelige Bibliotek, Nationalmuseet, Statens Naturhistoriske Museum og Medicinsk Museum for at sikre den mest optimale udnyttelse af ressourcerne. Det har været tidskrævende at analysere mulighederne for et sådan byggeri og opstille en brugbar finansieringsmodel, men det er ministeriets opfattelse, at det i sidste ende vil give et bedre resultat.

14. Kulturministeriet sendte medio januar 2014 et udkast til aktstykke og en finansieringsplan til godkendelse i Finansministeriet forud for forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Det var på daværende tidspunkt Kulturministeriets forventning, at beslutningsprocessen ville blive afsluttet inden for få måneder.

Aktstykket var i juni 2014 endnu ikke forelagt for Finansudvalget. Kulturministeriet oplyser, at Finansministeriet har anbefalet, at der gennemføres en analyse af mulighederne for at opføre magasinet som et OPP-projekt. Derudover ønsker Finansministeriet en vurdering af, om Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme skal være bygherre på projektet.

Kulturministeriet oplyser, at analysen gennemføres af Bygningsstyrelsen efter anmodning fra Finansministeriet. Ifølge Kulturministeriet har Bygningsstyrelsen oplyst, at analysen forventes færdiggjort ultimo september/primus oktober 2014.

Den videre proces afhænger af, om projektet skal gennemføres som hidtil forudsat eller i stedet konverteres til et OPP-projekt. Kulturministeriet ønsker på den baggrund ikke at give en specifik dato for, hvornår ministeriet forventer, at det nye magasin vil stå klart.

15. Rigsrevisionen kan konstatere, at der – 7 år efter, at beretningen blev afgivet – endnu ikke er fundet en løsning på Nationalmuseets magasinproblemer. Rigsrevisionen forventer, at Kulturministeriet sikrer, at der snarest findes en tilfredsstillende løsning på Nationalmuseets magasinproblemer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge etableringen af et nyt magasin til Nationalmuseet.

De statslige museers indberetninger i de 2 kulturarvsregistre

16. Beretningen fra 2007 viste, at de statslige museer kun i ringe omfang indberettede til registrene. Beretningen viste desuden, at Nationalmuseet, Statens Forsvarshistoriske Museum og Dansk Landbrugsmuseum ikke anvendte de 2 registre, og at 3 andre statslige museer kun havde registreret op til 5 % af deres samlinger. Et enkelt af de statslige museer (Ordrupgaard) havde registreret en større del af samlingen (85 %) i registrene.

Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det bekymrende, at flere af de statslige museer har et omfattende registreringsefterslæb, og at såvel statslige som statsanerkendte museer ikke overholder museumslovens krav om at indberette museumsgenstande og -værker i de centrale registre. Det bekymrede endvidere Statsrevisorerne, at Kulturarvsstyrelsen (nu Kulturstyrelsen) og Kulturministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at de centrale registre er opdaterede og tilgængelige for museerne.

17. Kulturstyrelsen bad i 2008 alle museer om at indsende en plan med milepæle for, hvornår de forventede at have en fuldstændig registrering og indberetning af deres samlinger. På baggrund af museernes planer har styrelsen indgået individuelle aftaler med museerne om at færdiggøre deres indberetning inden for perioden 2010-2015.

Kulturstyrelsen fulgte i maj 2014 op på de statslige museers indberetninger til kulturarvsregistre Museernes Samlinger og Kunstindeks Danmark. Tabel 1 viser, hvor langt de statslige kultur- og kunsthistoriske museer er med at indberette deres samlinger.

Tabel 1. De statslige museers indberetninger til kulturarvsregistre Museernes Samlinger (MS) og Kunstindeks Danmark (KID), opgjort i maj 2014

	Antal inventarumre	Antal indberetninger	Andel indberettet
Kulturhistorisk museum (MS)	1.804.968	221.884	12 %
Kunsthistorisk museum (KID)	253.762	47.777	19 %
I alt	2.058.730	269.661	13 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturstyrelsen.

Tabel 1 viser, at de statslige museer i alt har indberettet 13 % af deres samlinger i Museernes Samlinger og Kunstindeks Danmark. Tabellen viser videre, at 12 % af samlingerne på de kulturhistoriske museer er indberettet, mens 19 % af samlingerne på de kunsthistoriske museer er indberettet.

Ordrupgaard og Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum har indberettet hele deres samling til de centrale registre.

Den Hirschsprungske Samling har fået en forlængelse af fristen for indberetning af deres samling, indtil Projekt SARA er færdigudviklet i 2016. Kulturstyrelsen oplyser, at Den Hirschsprungske Samling har fået forlænget fristen, fordi de benytter en ældre version af The Museum System, som ikke umiddelbart kan eksportere data til Reginsystemet og dermed til Kunstindeks Danmark. Ifølge styrelsen vil det kræve ny programmering og belaste museets økonomi, hvis museet skal indberette samlingen, inden Projekt SARA er færdigudviklet.

Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, Dansk Landbrugsmuseum og Statens Forsvarshistoriske Museum har aftalt en deadline med Kulturstyrelsen for fuld indberetning til den 31. december 2015, men 3 af museerne mangler stadig at få indberettet en væsentlig del af deres samlinger.

Kulturstyrelsen har i juni 2014 henvendt sig til de 4 museer og bedt om deres vurdering af, om de kan have indberettet deres samlinger ved udgangen af 2015.

Kulturstyrelsen oplyser, at Nationalmuseets samlinger (med undtagelse af Den Kgl. Mønt- og Medaillesamling og samlingen modtaget fra Statens Forsvarshistoriske Museum) er registreret digitalt, og at det er teknisk muligt og resurse-mæssigt overkommeligt at indberette samlingerne inden udgangen af 2015. Styrelsen oplyser dog, at Nationalmuseet vurderer, at kvaliteten af indberetninger vil være bedre, hvis museet venter med at indberette data, til Projekt SARA er færdigudviklet. Kulturstyrelsen oplyser, at styrelsen er indstillet på at genoverveje fristen.

Kulturstyrelsen oplyser, at Statens Forsvarshistoriske Museum, der fra 2014 er en afdeling under Nationalmuseet, for tiden er ved at danne sig et overblik over de forsvarshistoriske samlingers omfang. Styrelsen oplyser, at Statens Forsvarshistoriske Museum umiddelbart vurderer, at det ikke vil være muligt at overholde fristen.

Kulturstyrelsen oplyser, at Statens Museum for Kunst forventer, at Den Kgl. Malerisamling og Den Kgl. Afstøbningssamling samt dele af Grafiksamlingen vil kunne være fuldt indberettet inden udgangen af 2015. Kulturstyrelsen oplyser dog, at museets samling af værker på papir er så omfattende, at ca. 200.000 værker på papir fortsat kun vil være analogt registreret og dermed ikke indberettet til Kunstindeks Danmark ved udgangen af 2015.

Projekt SARA har som mål at udvikle en infrastruktur bestående af en national museums-database med tilhørende applikationer til samlingsregistrering, magasinstyring og digital asset management.

SARA skal være med til at sikre et nationalt overblik over de danske museers samlinger, øge kvaliteten af data og ikke mindst sikre, at data bliver tilgængelige og genanvendelige for museerne selv, for forskere, virksomheder, skoletjenester, turistorganisationer m.fl.

Det kommende system har fået navnet SARA, som er en forkortelse for Samlingsregistrering og -administration. Projektet er tidligere kendt som Projekt Fælles Museums-it. Det nye system skal tages i brug i løbet af 2016.

Projekt SARA er forankret i Kulturstyrelsen, og repræsentanter for museerne er inddraget i arbejdet på alle niveauer.

Kulturstyrelsen oplyser, at Dansk Landbrugsmuseum forventer, at samlingen vil være indberettet inden udgangen af 2015.

18. Rigsrevisionen kan på baggrund af ovenstående konstatere, at de statslige museer stadig er væsentligt bagud med indberetninger i de centrale registre, og at det ikke kan forventes, at samlingerne vil være indberettet ved udgangen af 2015. Dermed er der fortsat en stor del af de statslige museers genstande og værker, som ikke er indberettet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i de statslige museers indberetninger til de 2 kulturarvsregistre.

19. Rigsrevisionen finder samlet set, at Kulturministeriet bør have et aktivt og målrettet fokus på Nationalmuseets magasinproblemer og museernes indberetninger, fordi forholdene nu har været under behandling i en årrække, uden at målene herfor er indfriet. Kulturstyrelsen bør sikre, at Projekt SARA bliver implementeret til tiden, da fremdriften i indberetningerne delvist er afhængig heraf.

III. Næste skridt i sagen

20. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- Kulturministeriets arbejde med at løse Nationalmuseets magasinproblemer. En løsning af Nationalmuseets magasinproblemer er et af initiativerne i kulturbevaringsplanen fra 2003.
- Kulturstyrelsens arbejde med at sikre, at de statslige museer indhenter efterslæbet med indberetningen af deres samlinger i de 2 kulturarvsregistre.

Lone Strøm