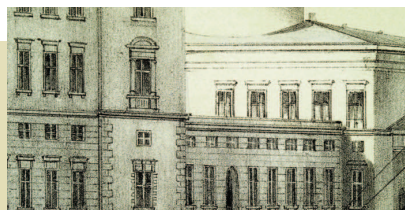


1/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om Charlottenborg Udstillingsbygning



Beretning om Charlottenborg Udstillingsbygning

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 2009

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 kulturministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i marts 2010.

Kulturministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-324-0

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM CHARLOTTENBORG UDSILLINGSBYGNING

Statsrevisorerne iværksatte denne undersøgelse på baggrund af oplysninger om, at Charlottenborg Udstillingsbygning i løbet af 2008 var kommet i så alvorlige økonomiske vanskeligheder, at Kulturministeriet havde sat institutionen under administration og måtte tilføre den ekstra midler.

Undersøgelsen viser, at Charlottenborg har haft en særdeles utilfredsstillende økonomisk udvikling i 2008.

Statsrevisorerne finder følgende forhold særdeles kritisable:

- Den urealistiske budgettering af entréindtægter og sponsorater
- Overtrædelsen af statens regnskabsregler for rejser, brug af betalingskort og periodisering
- At den daværende direktør etablerede en gæstelejlighed uden tilladelse fra bestyrelsen og myndighederne
- At den daværende direktør og daværende bestyrelse ikke levede op til deres ansvar i forhold til basal økonomistyring, budgettering og opfølgning på Charlottenborgs økonomi. Direktøren blev afskediget i november 2008, og bestyrelsen trak sig i maj 2009.

Statsrevisorerne bemærker, at det i både små og store institutioner principielt gælder, at der bør være en klar og aftalt ansvarsfordeling mellem bestyrelse og direktion, og at en bestyrelse skal følge op på og sikre sig, at institutionens daglige ledelse er kompetent og overholder gældende regler samt følger praksis for god økonomistyring.

Statsrevisorerne konstaterer, at Kulturministeriet har varetaget sine tilsynsopgaver tilfredsstillende og på passende vis greb ind, da problemerne viste sig.

Statsrevisorerne,
den 21. oktober 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om Charlottenborg Udstillingsbygning

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
III.	Charlottenborgs økonomi.....	7
	A. Udviklingen i økonomien i 2007 og 2008	7
	B. Udvalgte dispositioner.....	12
IV.	Etablering af gæstehjæligheden.....	15
	A. Tilladelse fra relevante myndigheder og bestyrelsen.....	15
	B. Anvendelse af lejligheden	16
	C. Aktivisering af udgifterne vedrørende lejligheden.....	17
V.	Bestyrelsens håndtering af Charlottenborgs økonomi	18
	A. Grundlaget for direktørens og bestyrelsens arbejde.....	18
	B. Information til bestyrelsen og bestyrelsens reaktion på udviklingen i økonomien mv.	19
VI.	Kulturministeriets opgavevaretagelse vedrørende Charlottenborg	23
	A. Rammerne for Charlottenborg	23
	B. Kulturministeriets tilsyn med Charlottenborgs økonomi.....	25

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Brian Mikkelsen: januar 2006 - september 2008

Carina Christensen: september 2008 -

I. Introduktion og resultater

1. Charlottenborg Udstillingsbygning (herefter Charlottenborg) er en statsinstitution, der tjener som udstillingssted for dansk og international kunst.

Charlottenborg kom i 2008 i økonomiske vanskeligheder, der betød, at institutionen måtte tilføres ekstra midler. Kulturministeriet besluttede i november 2008 – efter anbefaling fra Charlottenborgs bestyrelse – at afskedige Charlottenborgs direktør. Ministeriet gik derefter i gang med at ændre grundlaget for institutionen.

2. Statsrevisorerne anmodede den 10. december 2008 Rigsrevisionen om at undersøge Charlottenborgs økonomi mv. Statsrevisorerne ønskede bl.a., at Rigsrevisionen skulle undersøge:

- hvordan det på mindre end 1 år har været muligt at oparbejde et underskud på over 3 mio. kr., uden at nogen har grebet ind
- hvordan underskuddet er sammensat – skyldes det for store udgifter og/eller for få indtægter i forhold til budget og bevilling
- hvad baggrunden er for at indrette en lejlighed til direktøren, og om der er en tilladelse dertil
- om hele eller dele af udgifterne til indretning af lejligheden er aktiveret – herunder om reglerne i det omkostningsbaserede regnskab er fulgt ved aflæggelse af institutionens regnskab
- hvordan bestyrelsen har været orienteret om og reageret på oplysninger om institutionens økonomi
- hvordan Kulturministeriet har været orienteret om og reageret på oplysninger om institutionens økonomi.

3. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at vurdere årsagerne til udviklingen i Charlottenborgs økonomi samt den ledelsesmæssige håndtering af økonomien. Med udgangspunkt i Statsrevisorerne spørgsmål har Rigsrevisionen undersøgt følgende:

- Har Charlottenborgs økonomiske forvaltning været tilfredsstillende?
- Er Charlottenborgs gæstlejlighed etableret og anvendt efter gældende regler og efter aftale med bestyrelsen?
- Har bestyrelsen varetaget sin funktion tilfredsstillende i relation til forvaltningen af økonomien?
- Har Kulturministeriet varetaget sin opgave som overordnet myndighed tilfredsstillende?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Charlottenborg har haft en særdeles utilfredsstillende økonomisk udvikling i 2008 og måtte tilføres ekstrabevillinger fra Kulturministeriet.

De økonomiske problemer skyldtes et ambitiøst udgiftsbudget baseret på urealistiske forventninger til indtægterne. Herudover er der foretaget en række dispositioner, hvor regnskabsregler ikke er overholdt. Dispositionerne har medvirket til at belaste Charlottenborgs økonomi yderligere. Bestyrelsen levede ikke op til sit ansvar i forhold til forvaltning af økonomien. Kulturministeriet har ført et dækkende tilsyn med Charlottenborgs økonomi og greb ind, da ministeriet konstaterede økonomiske problemer.

Undersøgelsen viser generelt, at der også i mindre institutioner er behov for en forvaltning, der sikrer regeloverholdelse og god økonomistyring. Undersøgelsen viser endvidere, at når der er tale om institutioner med bestyrelser, så bør rammerne for institutionernes ledelse klart være beskrevet. Endelig viser forløbet omkring Charlottenborg væsentligheden af, at det ansvarlige ministerium overordnet følger institutionernes økonomi og griber ind – som Kulturministeriet har gjort – hvis den økonomiske udvikling tilsiger det.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Den økonomiske forvaltning af Charlottenborg har været utilfredsstillende. Særligt i 2008 har forvaltningen været præget af svigt i den basale økonomistyring og overtrædelser af regnskabsregler.

- Charlottenborg havde efter 1. halvår 2008 en forventning om et betydeligt underskud og afsluttede året med en nettomerudgift på 3,4 mio. kr. Underskuddet var ved årets udgang reduceret til 0,3 mio. kr. ved hjælp af en midlertidig bevilningsforøgelse fra Kulturministeriet på netto 2,1 mio. kr. og overførsel af 1 mio. kr. til anlægsbevilling. Dette var nødvendigt, fordi Charlottenborgs budget for 2008 var baseret på usikre forudsætninger. Budgettet bestod således af et udgiftsbudget, der oversteg finanslovsbevillingen med ca. 40 %. Det høje udgiftsniveau skulle ud over bevillingen dækkes af indtægter på i alt 4,76 mio. kr. fra entré og sponsorater mv. Disse forventede indtægter hvilede imidlertid på et løst grundlag, og Charlottenborg var kun i stand til at oppebære 2 mio. kr. i indtægter, hvoraf 1 mio. kr. var ekstraordinære tilskud fra Kulturministeriet.
- Rigsrevisionen kan i øvrigt konstatere, at Charlottenborg har forelagt ét budget for bestyrelsen, mens institutionen har anvendt et andet – og mere retvisende – budget i den interne økonomistyring.
- Den økonomiske forvaltning af Charlottenborg har været præget af flere overtrædelser af gældende regnskabsregler. Det drejer sig bl.a. om refusion af rejser på baggrund af mangelfuld dokumentation, anvendelse af Charlottenborgs betalingskort til private formål og overtrædelse af budgetvejledningens bestemmelser om periodisering.

Direktøren etablerede i 2008 en gæstelejlighed uden forudgående tilladelse fra relevante myndigheder og bestyrelsen. Direktøren har i flere tilfælde anvendt lejligheden til private formål. Udgifterne til renovering af lejligheden er i overensstemmelse med gældende regler ikke aktiveret. Regnskabsføringen af udgifterne til ombygningen har været mangelfuld, og de samlede udgifter kan derfor ikke opgøres.

- Ombygningen af lejligheden i den fredede bygning er foretaget, uden at de relevante myndigheder, Kulturarvsstyrelsen og Københavns Kommune, på forhånd havde givet tilladelse. Charlottenborg er p.t. i færd med at sikre en efterfølgende lovliggørelse af de foretagne ombygninger.
- Etableringen af en gæstelejlighed var en del af bestyrelsens oprindelige byggeplaner for Charlottenborg fra sommeren 2006. Planerne om etablering af en lejlighed blev imidlertid sat i bero af bestyrelsen og indgik ikke i budgetterne for renoveringen af Charlottenborg. Direktøren tog initiativ til at få ombygget lejligheden uden at have fået tilladelse fra bestyrelsen. Bestyrelsen blev i foråret 2008 bekendt med, at ombygningen var iværksat, men udbad sig ikke oplysninger om ombygningens omfang og de økonomiske konsekvenser heraf. Først da Kulturministeriets Administrationscenter i august/september 2008 blev involveret i at udrede Charlottenborgs økonomiske status, sikrede bestyrelsen sig de relevante informationer om lejligheden og de økonomiske konsekvenser.
- Hverken formål eller andre spørgsmål i forbindelse med etableringen af lejligheden blev drøftet i bestyrelsen. Lejligheden har 10-15 gange i løbet af 2008 været anvendt vederlagsfrit af direktøren.
- Charlottenborg har hjemsted i en ejendom, der er fredet og kategoriseret som nationalejendom. Omkostningerne til etableringen af lejligheden er ikke aktiveret. Dette er i overensstemmelse med reglerne for omkostningsbaserede regnskaber.
- Udgifterne til ombygning og indretning af lejligheden kan ikke opgøres, da regnskabsføringen af udgifterne har været mangelfuld.

Bestyrelsens håndtering af Charlottenborgs økonomi i 2008 har været utilfredsstillende. Bestyrelsen har på afgørende punkter ikke levet op til sit ansvar i forhold til budgettering og opfølgning på Charlottenborgs økonomi.

- Bestyrelsen har frem til august 2008 arbejdet uden klare, nedskrevne retningslinjer for bestyrelsens arbejde samt for direktørens virke og samspil med bestyrelsen. Der har været en usikker praksis omkring centrale elementer i bestyrelsesarbejdet, fx er referaterne mangelfulde, ligesom der ikke er udarbejdet referat fra enkelte møder.
- Bestyrelsen har ikke sikret sig de fornødne oplysninger om grundlaget for Charlottenborgs budget for 2008, der var væsentligt mere ambitiøst end forudsat på finansloven og i Charlottenborgs resultatkontrakt. Bestyrelsen sikrede sig herudover ikke de fornødne oplysninger om Charlottenborgs økonomiske udvikling i 1. halvår 2008. Bestyrelsen har dermed afskåret sig fra at kunne foretage en økonomiopfølgning, der lever op til kravene i bekendtgørelsen om Charlottenborg. Trods flere advarselssignaler i løbet af 2008 reagerede bestyrelsen først i november 2008 og anbefalede ministeriet, at direktøren blev afskediget.

- Undersøgelsen har desuden vist, at da Charlottenborg ultimo 2007 disponerede i strid med budgetvejledningens regler om periodisering, skete det med bestyrelsens godkendelse.

Kulturministeriet har varetaget sine opgaver som overordnet myndighed tilfredsstillende. Kulturministeriet har således ført et dækkende tilsyn med Charlottenborgs økonomi og greb ind, da ministeriet konstaterede økonomiske problemer. De ledelsesmæssige rammer for Charlottenborg viste sig ikke at være hensigtsmæssige, og Kulturministeriet har efterfølgende ændret konstruktionen.

- Charlottenborgs bestyrelse havde det overordnede ansvar for Charlottenborgs økonomiske og faglige resultater, men havde ikke beføjelser til at ansætte direktøren. Kulturministeriet har i 2009 ændret konstruktionen for Charlottenborg, hvilket betyder, at bestyrelsens størrelse mindskes, ligesom den nye bekendtgørelse nu giver bestyrelsen kompetence til at ansætte (og afskedige) direktøren.
- Kulturministeriet tog, så snart Charlottenborgs økonomiske problemer kom til ministeriets kendskab i april 2008, en række initiativer for at sikre en forsvarlig økonomistyring af Charlottenborg.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Charlottenborg Udstillingsbygning (herefter Charlottenborg) er en statsinstitution, der tjener som udstillingssted for dansk og international kunst.

Charlottenborg kom i løbet af 2008 i økonomiske vanskeligheder, der betød, at institutionen måtte tilføres ekstra midler. Kulturministeriet valgte i sommeren 2008 at iværksætte et skærpet økonomisk tilsyn med institutionen, og ministeriet besluttede desuden i november 2008 – efter anbefaling fra Charlottenborgs bestyrelse – at afskedige Charlottenborgs direktør. Ministeriet gik derefter i gang med at ændre grundlaget for institutionen.

5. Statsrevisorerne anmodede den 10. december 2008 Rigsrevisionen om at undersøge Charlottenborgs økonomi mv. Statsrevisorerne ønskede bl.a., at Rigsrevisionen skulle undersøge:

- hvordan det på mindre end 1 år har været muligt at oparbejde et underskud på over 3 mio. kr., uden at nogen har grebet ind
- hvordan underskuddet er sammensat – skyldes det for store udgifter og/eller for få indtægter i forhold til budget og bevilling
- hvad baggrunden er for at indrette en lejlighed til direktøren, og om der er en tilladelse dertil
- om hele eller dele af udgifterne til indretning af lejligheden er aktiveret – herunder om reglerne i det omkostningsbaserede regnskab er fulgt ved aflæggelse af institutionens regnskab
- hvordan bestyrelsen har været orienteret om og reageret på oplysninger om institutionens økonomi
- hvordan Kulturministeriet har været orienteret om og reageret på oplysninger om institutionens økonomi.

Charlottenborg Udstillingsbygning indgår som en del af Charlottenborg Slot. Udstillingsbygningen anvendes til danske og internationale udstillinger inden for alle kunstarter. Charlottenborg gennemfører 4 årlige udstillinger samt en række arrangementer. I 2008 havde Charlottenborg i alt ca. 40.500 besøgende.

B. Formål, afgrænsning og metode

6. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at vurdere årsagerne til udviklingen i Charlottenborgs økonomi samt den ledelsesmæssige håndtering af økonomien. Med udgangspunkt i Statsrevisorerne spørgsmål har Rigsrevisionen undersøgt følgende:

- Har Charlottenborgs økonomiske forvaltning været tilfredsstillende?
- Er Charlottenborgs gæstelejlighed etableret og anvendt efter gældende regler og efter aftale med bestyrelsen?
- Har bestyrelsen varetaget sin funktion tilfredsstillende i relation til forvaltningen af økonomien?
- Har Kulturministeriet varetaget sin opgave som overordnet myndighed tilfredsstillende?

7. Undersøgelsen er baseret på skriftligt materiale fra Charlottenborg og Kulturministeriet. Rigsrevisionen har bl.a. gennemgået budgetter, regnskaber, fakturaer, bestyrelsesreferater og ministeriets sagsakter. Rigsrevisionen har den 1. april 2009 modtaget en redegørelse fra Charlottenborgs tidligere bestyrelse. Det skal bemærkes, at dokumentationen for Charlottenborgs økonomiske og ledelsesmæssige dispositioner er mangelfuld, ligesom hovedparten af de involverede medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer var fratrådt, da Rigsrevisionen gennemførte undersøgelsen. Hertil kommer, at Rigsrevisionen ikke har foretaget en fuldstændig bilagsgennemgang, men har baseret revisionen på en gennemgang af udvalgte områder. Dette kan betyde, at beretningen ikke nødvendigvis indeholder en udtømmende gennemgang af Charlottenborgs problemer.

8. Den 14. januar 2006 trådte en ny bekendtgørelse i kraft. Den ændrede grundlaget for Charlottenborgs virksomhed. Undersøgelsen omfatter perioden januar 2006 - 2008 med særlig vægt på 2008. Boks 1 viser væsentlige begivenheder siden januar 2006.

Bekendtgørelse nr. 1476 af 14. december 2005 om Charlottenborg Udstillingsbygning

Bekendtgørelsen medførte bl.a., at der blev nedsat en 12-personers bestyrelse for Charlottenborg, og at der blev ansat en kunstfaglig direktør.

Kulturministeriet tog primo 2009 initiativ til at udarbejde en ny bekendtgørelse for Charlottenborg. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 9. juli 2009 og medfører bl.a. en reduktion af bestyrelsen til 6 personer.

BOKS 1. VÆSENTLIGE BEGIVENHEDER VEDRØRENDE CHARLOTTENBORG I PERIODEN 2006-2009

2006

Januar	Bekendtgørelse om Charlottenborg Udstillingsbygning træder i kraft.
Februar	Der nedsættes en bestyrelse for Charlottenborg med 12 medlemmer.
Marts	Bestyrelsen afholder sit første møde.
Maj	Charlottenborgs direktør tiltræder.
August	Bestyrelsen giver direktøren mandat til at iværksætte renovering.

2007

April-december	Charlottenborg er lukket på grund af omfattende renovering af udstillingsbygningen.
----------------	---

2008

Januar	Etableringen af en gæstefejlighed iværksættes.
Februar	Charlottenborgs bank lukker midlertidigt for Charlottenborgs betalinger.
April	Charlottenborg beder Kulturministeriet om at få udvidet lånerammen.
August	Kulturministeriet beder Charlottenborg om at anvende Kulturministeriets Administrationscenter som rådgiver.
September	Charlottenborg underlægges skærpet tilsyn fra Kulturministeriet og skal herefter forelægge alle større dispositioner for ministeriet.
September	Beregninger fra Kulturministeriets Administrationscenter viser, at Charlottenborgs forventede merforbrug er 3,2 mio. kr.
November	Charlottenborgs direktør afskediges efter indstilling fra bestyrelsen.
December	Kulturministeriet bliver gjort opmærksom på, at der forventes et yderligere merforbrug på 0,5 mio. kr.

2009

April/maj	Kulturministeriet udarbejder forslag til en ny bekendtgørelse for Charlottenborg.
Maj	Charlottenborgs bestyrelse trækker sig.
Juni	Kulturministeriet vælger en ny bestyrelsesformand for Charlottenborg.
September	Kulturministeriet udnævner en ny bestyrelse.
September	Kulturministeriet ophæver det skærpede tilsyn med Charlottenborg.

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

III. Charlottenborgs økonomi

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Den økonomiske forvaltning af Charlottenborg har været utilfredsstillende. Særligt i 2008 har forvaltningen været præget af svigt i den basale økonomistyring og overtrædelser af regnskabsregler.

10. Rigsrevisionen har undersøgt, om Charlottenborgs økonomiske forvaltning har været tilfredsstillende. Først er udviklingen i Charlottenborgs økonomi i 2007 og 2008 gennemgået. Dernæst er årsagerne til Charlottenborgs økonomiske situation i 2008 undersøgt, herunder om Charlottenborgs budget har været baseret på velunderbyggede forudsætninger, ligesom sammensætningen af Charlottenborgs underskud er gennemgået. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt udvalgte dispositioner, som har været medvirkende til at lægge pres på Charlottenborgs økonomi i 2008.

A. Udviklingen i økonomien i 2007 og 2008

11. Rigsrevisionen har gennemgået Charlottenborgs bevillinger og regnskab for 2007 og 2008. I tabel 1 er vist en oversigt over Charlottenborgs bevillings- og regnskabstal på henholdsvis finansloven, tillægsbevillingsloven og statsregnskabet for 2007.

Charlottenborgs bevilling på finanslovens § 21.21.31
Charlottenborgs driftsbevilling er givet som en nettoudgiftsbevilling. Det indebærer, at Charlottenborg kan forøge udgifterne i det omfang, at der er merindtægter, der svarer til udgiftsstigningen.

Tabel 1. Bevillings- og regnskabstal for 2007
(Mio. kr.)

	Finanslov	Finanslov + tillægsbevillingslov	Statsregnskab
Nettoudgift	7,9	8,9	8,9
Indtægt	0,7	0,7	0,9
Udgift	8,6	9,6	10,3
Årets resultat			÷0,6

Note: Der optræder en difference på 0,1 mio. kr. på statsregnskabet. Dette skyldes afrunding.

Kilde: Finansloven for 2007, lov om tillægsbevillingslov for 2007 og statsregnskabet for 2007.

Det fremgår af tabellen, at Charlottenborg i 2007 havde en udgiftsbevilling på 8,6 mio. kr. Denne bevilling blev på tillægsbevillingsloven forhøjet med 1 mio. kr. til styrkelse af Charlottenborgs arbejde med internationale udstillinger. De samlede udgifter udgjorde i henhold til statsregnskabet 10,3 mio. kr. De forøgede udgifter forklarer institutionen i sin årsrapport med, at udgifterne til ombygningen på 2,5 mio. kr. var ca. 0,5 mio. kr. større end forventet, ligesom institutionen ikke havde budgetteret med website og nyt logo til i alt 0,2 mio. kr. På finansloven var indtægterne estimeret til 0,7 mio. kr. De faktiske indtægter udgjorde ca. 0,9 mio. kr.

Charlottenborg afsluttede 2007 med et underskud på ca. 0,6 mio. kr., der dog stort set blev modsvaret af et overført overskud fra tidligere år. Samlet stod Charlottenborg med et underskud på 13.200 kr.

12. I tabel 2 er vist en oversigt over Charlottenborgs bevillings- og regnskabstal for 2008.

Tabel 2. Bevillings- og regnskabstal for 2008
(Mio. kr.)

	Finanslov	Finanslov + tillægsbevillingslov	Statsregnskab
Nettoudgift	9,4	11,5	11,5
Indtægt	0,7	0,7	2,0
Udgift	10,1	12,2	13,8
Årets resultat			÷0,3

Kilde: Finansloven for 2008, lov om tillægsbevillingslov for 2008 og statsregnskabet for 2008.

Det ses af tabellen, at indtægts- og udgiftsbevillingen på finansloven udgør henholdsvis 0,7 og 10,1 mio. kr., mens indtægt og udgift på statsregnskabet udgør henholdsvis 2 og 13,8 mio. kr.

Charlottenborg afsluttede året med en nettomerudgift på 3,4 mio. kr. Det fremgår af årsrapporten for 2008, at Charlottenborg efter 1. halvår 2008 forventede et samlet underskud på ca. 3,5 mio. kr. Underskuddet blev søgt dækket af Kulturministeriet via en midlertidig bevillingsforøgelse samt omkostningsstop på de udgiftsposter, hvor det var muligt. Ifølge statsregnskabet udgjorde årets indtægter ca. 2 mio. kr. mod forventet 0,7 mio. kr. Baggrunden for denne indtægtsforøgelse var, at Charlottenborg bl.a. 2 gange fik tilført 0,5 mio. kr. (dvs. i alt 1 mio. kr.) fra Kulturministeriet henholdsvis til dækning for en udstilling med fri entré samt som et generelt tilskud til en anden udstilling. Samtidig udgjorde Charlottenborgs udgifter i alt 13,8 mio. kr., hvilket gav et underskud på 0,3 mio. kr. Ud over det samlede forbrug på 13,8 mio. kr. havde Charlottenborg anvendt yderligere 1 mio. kr. til istandsættelse af en lejlighed og nogle administrationslokaler samt renoveringen af udstillingslokalerne. Disse udgifter var optaget under driftsregnskabet, men Kulturministeriet accepterede efterfølgende, at der skete en overførsel af udgifterne til en anlægsbevilling.

Charlottenborg afholdt 3,7 mio. kr. mere i udgift end forventet på finansloven. Hertil kommer udgifter på 1 mio. kr., som blev overført til en anlægsbevilling. Samtidig opnåede Charlottenborg en merindtægt på ca. 1,3 mio. kr.

13. Rigsrevisionen har gennemgået Charlottenborgs budget for 2008, herunder hvilke budgetposter der blev overskredet samt årsagen til, at Kulturministeriet måtte tilføre Charlottenborg resurser i løbet af året.

14. Vedrørende 2008 blev der forelagt 3 budgetudkast for bestyrelsen. Tabel 3 viser de 3 budgetter.

Tabel 3. Budgetter for Charlottenborg 2008
(Mio. kr.)

	Medio december 2007	Ultimo december 2007	Februar 2008
Indtægter:			
Bevilling	8,00	8,00	8,00
Formidlingstilskud	1,00	1,00	1,00
Tilskud til kommunikationsmedarbejder	0,30	0,30	0,30
Entréindtægter	2,00	2,00	2,50
Sponsorindtægter			1,40
Andre indtægter		0,70	0,86
Difference ¹⁾			0,09
Indtægter i alt	11,30	12,00	14,15
Udgifter til udstillinger:			
"Danskjævlar"	1,50	1,50	2,00
Forårsudstilling	1,00	1,00	1,00
Sommerudstilling	1,50	0,90	1,00
Efterårsudstilling	1,00	0,90	1,00
Mezzanin	0,10	0,05	
Udgifter til udstillinger i alt	5,00	4,30	5,00
Løn (og ferie mv.)	4,60	4,25	4,75
Bestyrelseshonorar		0,30	0,30
Bestyrelsens rejser		0,10	0,10
Personalets rejser			0,05
Repræsentation		0,08	0,05
Kulturministeriets Administrationscenter		0,70	0,80
Kontorhold		0,41	0,39
Øvrige udgifter	0,00²⁾	1,59	1,69
Ejendomsskat			1,20
El, varme og vand			0,42
Reparation og vedligeholdelse af bygning			0,50
Rengøring			0,30
Sikkerhed			0,15
Andet vedrørende bygningen			0,10
Bygningsdrift i alt	1,60	1,69	2,67
Driftsudgifter i alt	6,30	7,67	9,11
Difference ¹⁾		0,03	0,04
Udgifter i alt	11,30	12,00	14,15

¹⁾ Rækkerne "Difference" er indsat af Rigsrevisionen, da sammentællingen af de enkelte indtægts- og udgiftsposter ikke svarede til indtægter/udgifter i alt.

²⁾ Rigsrevisionens tilføjelse, da disse udgifter ikke indgik i budgetudkastet.

Tabellen viser de 3 budgetter, der blev forelagt for bestyrelsen. Det fremgår af tabellen, at de budgetterede udgifter er øget fra 11,3 mio. kr. til 12 mio. kr. og endeligt til 14,15 mio. kr.

I takt med at udgiftsniveauet på budgetterne er steget, er der foretaget en opjustering af de forventede indtægter. De forventede entréindtægter er forøget med 0,5 mio. kr., ligesom der i det sidste budget forventes sponsorindtægter på 1,4 mio. kr. Endelig er der i budgettet fra ultimo 2007 indarbejdet en forventning om andre indtægter på 0,7 mio. kr., stigende til 0,87 mio. kr. i det endelige budget fra februar 2008. Disse andre indtægter omfatter bl.a. forventede indtægter fra events afholdt af virksomheder i Charlottenborgs bygninger.

15. På bestyrelsesmødet den 25. februar 2008 godkendte bestyrelsen det endelige budget. Bestyrelsen fremførte ved denne lejlighed, at det var et svagt budget for en international kunsthall.

16. Det endelige budget fra 25. februar 2008 indeholdt en betydelig forøgelse af indtægter og udgifter i forhold til den ramme, der var forudsat på finansloven for 2008, og som lå til grund for resultatkontrakten. På finansloven var nettoudgiftsbevillingen fastsat til 9,4 mio. kr., hvor de samlede udgifter var budgetteret til 10,1 mio. kr. og indtægter til 0,7 mio. kr. Et tilsvarende beløb fremgik af resultatkontrakten for 2008-2011. Dette skal sammenholdes med, at de samlede udgifter på Charlottenborgs budget udgjorde 14,15 mio. kr., hvilket svarer til knap 40 % mere end udgiftsbevillingen på finansloven.

Der er således tale om et ambitiøst budget, som stiller krav til betydelige ekstraindtægter i forhold til de forventninger, der fremgår af finansloven og af resultatkontrakten.

Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at Charlottenborg internt arbejdede med et endnu mere ambitiøst budget. Undersøgelsen har således vist, at ud over 2008-budgettet, som bestyrelsen godkendte den 25. februar 2008, forelå der tilsyneladende et alternativt budget, som blev brugt i den interne økonomistyring. I det alternative budget er der bl.a. foretaget en opgørelse af regnskab for 1. måned (januar) sammenholdt med årsbudgettet. Det fremgår af denne opgørelse, at årsbudgettet indeholder visse justeringer i forhold til det budget, som bestyrelsen godkendte, idet de samlede udgifter blev opgjort til 15,13 mio. kr. Det ses endvidere af det alternative budget, at der er budgetteret med udgifter på 350.000 kr. til istandsættelse af en lejlighed. Endelig indeholdt det alternative budget også en udgiftspost på 250.000 kr. vedrørende en ydelse, der var indgået kontrakt om i marts 2007, og som forfaldt i 2008.

17. Det har ikke været muligt for Charlottenborg at finde alle de sagsakter, der udgør grundlaget for budgettet. Rigsrevisionen har derfor ikke fuldstændigt kunnet rekonstruere grundlaget for Charlottenborgs budget for 2008. Rigsrevisionens gennemgang af budgettet og de faktisk afholdte udgifter har dog givet anledning til at fremdrage en række forhold vedrørende de budgetterede udgifter og indtægter.

Budgettet for udgifter i 2008

18. Charlottenborg havde i 2008 budgetteret med et samlet udgiftsniveau på 14,15 mio. kr. Det samlede forbrug i 2008 udgjorde 14,8 mio. kr., inkl. udgifter til istandsættelse af lejligheden, der senere blev overflyttet til en anlægskonto.

19. Der er tale om et nettomerforbrug på ca. 650.000 kr. Afvigelsen er sammensat af flere modsatrettede faktorer.

Charlottenborg afholdt mindst 0,5 mio. kr., som ikke indgik i budgettet, til en gæstlejlighed. Herudover afholdt Charlottenborg øgede udgifter til rejser og repræsentation på ca. 350.000 kr. Endelig blev 2008-regnskabet belastet af ombygningsudgifter på ca. 300.000 kr. Disse udgifter indgik ikke i 2008-budgettet, da de vedrører Charlottenborgs ombygning i 2007. I forbindelse med renoveringen af udstillingsbygningen i 2007 blev budgettet overholdt ved

Charlottenborg og Kulturministeriet indgik i december 2007 en resultatkontrakt for 2008-2011. Kontrakten omfatter mål og resultatkrav og budget for institutionen i den aftalte periode.

at udskyde en del af udgifterne til 2008. Denne overførte udgiftspost havde institutionen imidlertid glemt at indregne i budgettet for 2008.

20. De øgede udgifter blev dog delvist opvejet af, at Charlottenborg havde et mindreforbrug på lønudgifterne på ca. 0,5 mio. kr. Besparelsen på lønudgifterne blev besluttet af bestyrelsen på et bestyrelsesmøde i april 2008, hvor direktøren oplyste, at det ville blive et hårdt økonomisk år for Charlottenborg. På mødet blev det drøftet, hvorledes institutionen kunne afhjælpe den trængte økonomiske situation. Direktøren lovede herefter at fremkomme med et forslag om at reducere personalet.

21. Rigsrevisionens gennemgang af Charlottenborgs udgifter har vist, at Charlottenborgs udgifter blev knap 5 % højere end forventet. Dette dækker dog over, at Charlottenborg har haft en usikker budgettering med et merforbrug på flere budgetposter. En del af merforbruget blev dog i løbet af året dækket af besparelser på lønudgifterne.

Budgettet for indtægter – entréindtægter og sponsorater

22. Grundlaget for det forhøjede udgiftsbudget var en forventning om, at Charlottenborg ud over bevillingen kunne oppebære indtægter via bl.a. entréindtægter og sponsorater på ca. 4,8 mio. kr. På finansloven for 2008 var det forudsat, at Charlottenborg kunne oppebære 0,7 mio. i indtægter. Ved årets udgang havde Charlottenborg 2 mio. kr. i indtægter, hvoraf 1 mio. kr. vedrørte 2 ekstraordinære tilskud fra Kulturministeriet.

23. På bestyrelsesmødet medio december 2007 blev 1. udgave af budgettet for 2008 drøftet. Bestyrelsen stillede sig kritisk over for det fremlagte budget, da det ikke svarede til budgetrammen i resultatkontrakten. Det fremgår af referatet, at de forventede indtægter på 0,7 mio. kr. var forhøjet til 2,7 mio. kr. (Dette er en fejl. Det rigtige beløb er 2 mio. kr.). Direktøren oplyste, at indtægtsposten var forhøjet for at balancere et højere udgiftsniveau. Der lå tilsyneladende ikke yderligere til grund for den forventede indtægtsstigning.

24. De faktiske entréindtægter i 2008 blev betydeligt mindre end forventet. Charlottenborg havde i februar budgetteret med entréindtægter på 2,5 mio. kr. i 2008, men ved årets udgang udgjorde Charlottenborgs samlede indtægt ved salg af varer og tjenesteydelser, hvorunder entréindtægter også henhører, i alt ca. 0,7 mio. kr. De manglende entréindtægter blev som nævnt i et vist omfang opvejet ved, at Kulturministeriet tildelte institutionen i alt 1 mio. kr. som kompensation for, at Charlottenborg havde haft fri entré til en udstilling, og som generelt tilskud til en anden udstilling.

25. Det fremgår af resultatkontrakten for 2008, at Charlottenborg forventede at kunne hente væsentlige sponsorater hjem til udstillingsproduktionen. Det skulle bl.a. opnås gennem oprettelse af et såkaldt "advisory board" af professionelle erhvervsfolk. Det lykkedes imidlertid ikke i 2008 at få etableret et "advisory board", og resultatkontraktens mål herom udgik derfor efter aftale med Kulturministeriet.

26. Resultatkontrakten indeholdt også et mål om, at Charlottenborg skulle finde samarbejdspartnere i erhvervslivet til dækning af 10 % af omkostningerne for udstillinger i 2008. I forhold til Charlottenborgs 2008-udstillingsbudget på 5 mio. kr. vil det svare til sponsorindtægter på ca. 0,5 mio. kr. Budgettet for Charlottenborgs sponsorindtægter var imidlertid væsentligt mere ambitiøst end resultatkontraktens 10 %. På budgettet var det således forventet, at Charlottenborg kunne oppebære i alt 1,4 mio. kr. i sponsorindtægter. Det lykkedes dog ikke at skaffe sponsorindtægter til de første 3 af årets 4 udstillinger, mens det lykkedes at skaffe sponsorindtægter for et mindre beløb til den sidste udstilling.

27. Da det i august/september 2008 stod klart, at der var økonomiske problemer i Charlottenborg, iværksatte Kulturministeriet et skærpet tilsyn med Charlottenborg, og ministeriet besluttede at gennemføre et omkostningsstop for alle områder, bortset fra lønninger og andre løbende driftsudgifter. I denne forbindelse overvejedes det at aflyse yderligere udstillinger i 2008. Charlottenborg havde imidlertid planlagt en efterårsudstilling – årets 4. udstilling.

Bekendtgørelse om Charlottenborg Udstillingsbygning, § 3, stk. 3

Bestyrelsen træffer efter indstilling fra direktøren beslutning om budgettet inden for de af finansloven fastsatte rammer.

Denne udstilling forventedes på grundlag af donationer og entréindtægter at blive næsten udgiftsneutral. Udstillingens udgifter forventedes at udgøre ca. 400.000 kr., hvoraf hovedparten skulle dækkes ved sponsorater og gaver. Institutionen budgetterede med en nettoindtægt på 350.000 kr.

I september 2008 udarbejdede Charlottenborg på Kulturministeriets foranledning et mere præcist budget for efterårsudstillingen. Kulturministeriet bad om dokumentation for de sponsorater og gaver, der lå til grund for Charlottenborgs budgetoverslag. Charlottenborgs direktør oplyste, at der ikke forelå skriftlige aftaler, men at der var tale om tilsagn fra personer, han havde arbejdet sammen med i en lang årrække. Direktøren fremsendte som dokumentation herfor e-mails fra sponsorerne, hvori de tilkendegav at ville støtte udstillingen.

28. Efterfølgende viste det sig, at de sponsorater, som Charlottenborgs direktør mente at have aftalt, ikke var juridisk bindende – og i vidt omfang udeblev. I slutningen af 2008 begyndte Charlottenborg at modtage fakturaer på ydelser i forbindelse med udstillingen, som man således havde forventet var dækket af sponsoraftaler. Kulturministeriets Administrationscenter opgjorde i december 2008 disse ekstraomkostninger til 251.000 kr.

Vurdering

29. Charlottenborg havde efter 1. halvår 2008 en forventning om et betydeligt underskud og afsluttede året med en nettomerudgift på 3,4 mio. kr. Underskuddet var ved årets udgang reduceret til 0,3 mio. kr. ved hjælp af en midlertidig bevillingsforøgelse fra Kulturministeriet på netto 2,1 mio. kr. og overførsel af 1 mio. kr. til anlægsbevilling. Dette var nødvendigt, fordi Charlottenborgs budget for 2008 var baseret på usikre forudsætninger. Budgettet bestod således af et udgiftsbudget, der oversteg finanslovsbevillingen med ca. 40 %. Det høje udgiftsniveau skulle ud over bevillingen dækkes af indtægter på i alt 4,76 mio. kr. fra entré og sponsorater mv. Disse forventede indtægter hvilede imidlertid på et løst grundlag, og Charlottenborg var kun i stand til at oppebære 2 mio. kr. i indtægter, hvoraf 1 mio. kr. var ekstraordinære tilskud fra Kulturministeriet.

30. Rigsrevisionen kan i øvrigt konstatere, at Charlottenborg har forelagt ét budget for bestyrelsen, mens institutionen har anvendt et andet – og mere retvisende – budget i den interne økonomistyring.

B. Udvalgte dispositioner

31. I forbindelse med gennemgangen af Charlottenborgs økonomi er Rigsrevisionen blevet opmærksom på en række dispositioner.

Udgifter til rejser og repræsentation

32. Rigsrevisionen har foretaget gennemgang af Charlottenborgs udgifter til rejser og repræsentation og har i den forbindelse undersøgt, om der findes tilstrækkelig dokumentation for udgifterne, og om udgifterne er afholdt med et klart tjenstligt formål og med klar angivelse af deltagerkreds.

33. Rigsrevisionen har gennemgået i alt 40 rejse- og befordringsbilag for 2006, 2007 og 2008. Gennemgangen har vist, at der er mangler i dokumentationen for flere rejser. Der er således slet ingen dokumentation for én rejse. Herudover er 6 bilag meget mangelfulde, da der ikke er dokumentation for udgifterne i form af kvitteringer, regninger e.l. Af yderligere 4 bilag fremgår det ikke, hvem der har foretaget rejsen, hvad rejsens formål har været, og hvem der har godkendt udgiften. Desuden er én refunderet rejse til et bestyrelsesmedlem foretaget på et tidspunkt og til en destination, hvor der ikke blev afholdt bestyrelsesmøde.

34. Rigsrevisionen har desuden gennemgået 20 repræsentationsbilag vedrørende 2008. Gennemgangen har vist, at flere af bilagene er mangelfuldt dokumenteret, idet der ikke er dokumentation for udgifterne i form af kvitteringer e.l. For flere bilag gælder, at det ikke er

muligt at se ud af dokumentationen, hvem der har deltaget, og i hvilken forbindelse udgifterne er afholdt.

Direktørens anvendelse af Charlottenborgs betalingskort

35. Charlottenborg havde som institution et betalingskort (firmakort), der blev udstedt til direktøren, som kunne bruge det i tjenstlig sammenhæng.

36. Der blev ikke udarbejdet en bemyndigelseserklæring for direktørens anvendelse af kortet i forbindelse med udstedelsen af kortet. Uanset dette forhold følger det af sagens natur, at et betalingskort, der er udstedt til en statslig institution til brug for en bestemt medarbejder, ikke må bruges til betaling af private – og for institutionen uvedkommende – udgifter. Dette fremgik i øvrigt også særskilt af betingelserne for betalingskortet, som direktøren underskrev ved udstedelsen af kortet.

37. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte bilag viser, at direktøren ved forskellige lejligheder har anvendt betalingskortet til at betale private udgifter med. Direktøren har desuden hævet kontanter til privat brug på kortet. Fra januar 2008 til oktober 2008 har direktøren anvendt kortet privat for mindst 119.000 kr.

38. Kulturministeriets Administrationscenter har oplyst, at centret blev opmærksom på sagen i sommeren 2008. Der blev efterfølgende aftalt et møde med direktøren. På mødet, som først fandt sted kort efter Kulturministeriets opsigelse af direktøren, dvs. ultimo november 2008, blev bilagsmaterialet gennemgået post for post med direktøren. Direktøren indbetalte ved mødet et større kontantbeløb til dækning af de private udgifter, som var betalt med institutionens betalingskort.

39. På mødet med Kulturministeriets Administrationscenter udfærdigede den nu fritstillende direktør for Charlottenborg tillige et bilag om rejser i 2008 og fik herved modregnet et større beløb (knap 50.000 kr.) for kørsel i privat bil. Det fremgår af bilaget, at det vedrører 20 bilrejser fra København til Stockholm. Rejserne er foretaget i perioden primo maj - primo november 2008 og er med enkelte undtagelser foretaget i tilknytning til weekender. Det nærmere formål med rejserne fremgår kun sparsomt af det håndskrevne bilag, som efter Rigsrevisionens vurdering er yderst mangelfuldt og ikke lever op til de krav, der stilles til en rejseafregning. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at der ikke foreligger anden dokumentation for rejserne, fx færgebillet, BroBizz, kilometerregnskab, kopi af invitation til arrangementerne mv.

40. Rigsrevisionen kan i øvrigt konstatere, at der i forbindelse med den endelige afregning af den tidligere direktørs økonomiske mellemværender med Charlottenborg i 2009 skete en fejl, idet en regning fra betalingskortselskabet indeholdende nogle private udgifter fra november 2008 ikke blev modregnet i direktørens tilgodehavende. I juli 2009 blev direktøren rykket for at tilbagebetale beløbet, som udgjorde knap 17.000 kr. Beløbet blev betalt i oktober 2009.

41. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at Charlottenborgs direktør har anvendt Charlottenborgs betalingskort til at betale en række private udgifter. Direktøren har desuden hævet kontante beløb på kortet. Dette er i strid med reglerne om anvendelse af betalingskort i en statsinstitution. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at kravet om, at der i tilknytning til et statsligt betalingskort skal udstedes en bemyndigelseserklæring, ikke var opfyldt.

Endelig finder Rigsrevisionen, at udbetaling af kilometergodtgørelsen på knap 50.000 kr. for rejser/rejseafregningen ikke burde være sket på det foreliggende grundlag, idet rejsebilaget/rejseafregningen var yderst mangelfuld.

Uddrag af Finansministeriets cirkulære nr. 9644 af 26. november 2004 om anvendelse af betalingskort

§ 4. Betalingskort kan anvendes til mindre indkøb og betalinger, som ikke hensigtsmæssigt kan afvikles via institutionens centrale betalingssystemer...

Stk. 2. Betalingskort må ikke anvendes til at hæve kontanter i Danmark.

Stk. 3. I udlandet kan betalingskort anvendes som hævekort i særlige tilfælde..., hvis dette er angivet i bemyndigelseserklæringen.

Budgetvejledningens regler om periodisering

En udgift anses for afholdt og indgår dermed i bevillings- og regnskabstallene, i takt med at en vare eller ydelse forbruges. For varer og ydelser sker registreringen ved leveringen eller arbejdets udførelse.

Periodisering af udgifter

42. Rigsrevisionens gennemgang af Charlottenborgs dispositioner i forbindelse med ombygningen af udstillingslokalerne i 2007 har vist, at institutionen havde vanskeligt ved at overholde budgettet. Dette problem løste institutionen ved at udskyde regnskabsføringen af udgifter, der vedrørte 2007, til regnskabsåret 2008.

Det fremgår af en indkaldelse til bestyrelsesmøde den 17. december 2007 fra bestyrelsesformanden til bestyrelsen, at "lofterne males – budget holdes, ved at faktura skrives efter udførelsen, dvs. at den går på 2008-budgettet". Dette bekræftes samtidig af, at direktøren på et bestyrelsesmøde i april 2008 oplyste, at det blev et hårdt økonomisk år for Charlottenborg, da nogle fakturaer fra renoveringen i 2007 skulle betales i 2008.

43. Da leveringsdatoen kun undtagelsesvist er angivet på fakturaerne, har Rigsrevisionen ikke kunnet udrede det præcise beløb vedrørende ombygningen i 2007, der er flyttet til 2008-regnskabet. Ifølge et notat fra direktøren til bestyrelsen drejer det sig om 321.000 kr. til bl.a. maling af loft i udstillingsbygningen mv.

Rigsrevisionen har stikprøvevist udtaget en faktura dateret den 9. januar 2008 vedrørende malerarbejde. Fakturaen lyder på 120.000 kr. inkl. moms, og betalingen er udgiftsført på 2008-regnskabet. Rigsrevisionen rettede henvendelse til det pågældende firma angående tidspunktet for leveringen af malerarbejdet. Firmaet har bekræftet, at malerarbejdet blev udført i 2007.

44. Rigsrevisionens dokumentgennemgang har endvidere vist, at direktøren i 2008 forsøgte at udskyde en betaling af en kunstudstillers (kurator) til 2009, selv om denne havde udført arbejdet og faktureret dette til Charlottenborg i 2008. Denne disposition blev dog forhindret, og departementet fremdrog den senere i forbindelse med afskedigelsessagen.

Vurdering

45. Den økonomiske forvaltning af Charlottenborg har været præget af flere overtrædelser af gældende regnskabsregler. Det drejer sig bl.a. om refusion af rejser på baggrund af mangelfuld dokumentation, anvendelse af Charlottenborgs betalingskort til private formål og overtrædelse af budgetvejledningens bestemmelser om periodisering.

IV. Etablering af gæstelejligheden

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Direktøren etablerede i 2008 en gæstelejlighed uden forudgående tilladelse fra relevante myndigheder og bestyrelsen. Direktøren har i flere tilfælde anvendt lejligheden til private formål. Udgifterne til renovering af lejligheden er i overensstemmelse med gældende regler ikke aktiveret. Regnskabsføringen af udgifterne til ombygningen har været mangelfuld, og de samlede udgifter kan derfor ikke opgøres.

46. Rigsrevisionen har undersøgt, om Charlottenborgs gæstelejlighed er etableret og anvendt efter gældende regler og efter aftale med bestyrelsen. Konkret har Rigsrevisionen vurderet, om Charlottenborg har indhentet de relevante myndigheders forudgående godkendelse inden etableringen af lejligheden, og om der foreligger tilladelse fra bestyrelsen til etableringen af lejligheden. Endvidere er undersøgt, om lejligheden er anvendt efter hensigten, og om den regnskabsmæssige behandling af udgifterne har været korrekt.

A. Tilladelse fra relevante myndigheder og bestyrelsen

47. Charlottenborg har hjemsted i en fredet ejendom på Kongens Nytorv i samme bygning som Kunstakademiets Billedskoler, Danmarks Kunstbibliotek, Charlottenborg Fonden og Akademirådet.

I slutningen af 2007 indgik den daværende direktør en aftale med Charlottenborg Fonden om, at Charlottenborg Fonden skulle overtage nogle administrationslokaler tilhørende Charlottenborg, mod at Fonden skulle overdrage Charlottenborg en tidligere vagtmesterbolig på 1. sal. Der er tale om en 2-værelses lejlighed. I foråret 2008 blev der gennemført en række større arbejder i lejligheden, bl.a. etablering af nyt køkken og bad samt elarbejde, mens nogle mindre istandsættelser løb frem til september/oktober 2008. Bl.a. blev en mur gennembrudt ind til et tilstødende arkivlokale for at få et mere rummeligt og funktionelt badeværelse.

48. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ombygningen af lejligheden er foretaget, uden at de relevante myndigheder på forhånd havde givet tilladelse hertil. Charlottenborg har i november 2008 taget initiativ til at sikre en efterfølgende lovliggørelse af de foretagne ombygninger. Charlottenborg har således ansøgt Kulturarvsstyrelsen om godkendelse i forhold til bygningsfredningsloven. Kulturarvsstyrelsen har efterfølgende givet accept til ombygningen, under forudsætning af at Københavns Kommune kan godkende bl.a. badeværelsesinstallationen. Charlottenborg har oplyst, at Københavns Kommune endnu ikke har godkendt ombygningen.

49. Ved den nye bestyrelses første møde i marts 2006 blev der nedsat et underudvalg for arkitektur, der skulle arbejde med planer for et kommende byggearbejde på Charlottenborg. I de oprindelige planer indgik, at der om muligt skulle indrettes gæstelejligheder i tilknytning til udstillingsbygningen. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at planerne om etablering af en gæstelejlighed tilsyneladende blev skrinlagt i slutningen af 2006 og ikke indgik i budgetterne for renoveringen af Charlottenborg.

50. Det fremgår ikke af bestyrelsesmødereferater eller af øvrig dokumentation, hvornår bestyrelsen første gang fik kendskab til direktørens dispositioner vedrørende etablering af lejligheden. Bestyrelsen har i en redegørelse, som Rigsrevisionen modtog den 1. april 2009, oplyst, at bestyrelsen ad omveje fik kendskab til istandsættelsen af gæstelejligheden i foråret 2008. Det fremgår af bestyrelsens redegørelse, at bestyrelsen på et møde den 28. april 2008 spurgte direktøren om lejligheden. Direktøren oplyste, at lejligheden ikke var færdig-istandsat, og at en besigtigelse måtte vente. Et bestyrelsesmedlem foreslog i en e-mail til resten af bestyrelsen forud for et bestyrelsesmøde i august 2008, at der ved mødet skulle drøftes konkrete spørgsmål om status for ombygningen af lejligheden, om budgettet og om anvendelsen af lejligheden. Bestyrelsesmedlemmet var imidlertid forhindret i at deltage ved mødet. Punktet om lejligheden kom derfor ikke på dagsordenen til mødet. Bestyrelsen har i sin redegørelse til Rigsrevisionen oplyst, at direktøren ved mødet kort orienterede om, at arbejdet med lejligheden ikke var tilendebragt.

Bestyrelsen har desuden oplyst, at bestyrelsen først blev bekendt med istandsættelsens omfang og økonomiske konsekvenser, da Kulturministeriets Administrationscenter blev involveret i at udrede Charlottenborgs økonomiske status og i den forbindelse udarbejdede en økonomisk status ultimo august/september 2008.

Vurdering

51. Ombygningen af lejligheden i den fredede bygning er foretaget, uden at de relevante myndigheder, Kulturarvsstyrelsen og Københavns Kommune, på forhånd havde givet tilladelse. Charlottenborg er p.t. i færd med at sikre en efterfølgende lovliggørelse af de foretagne ombygninger.

52. Etableringen af en gæstelejlighed var en del af bestyrelsens oprindelige byggeplaner for Charlottenborg fra sommeren 2006. Planerne om etablering af en lejlighed blev imidlertid sat i bero af bestyrelsen og indgik ikke i budgetterne for renoveringen af Charlottenborg. Direktøren tog initiativ til at få ombygget lejligheden uden at have fået tilladelse fra bestyrelsen. Bestyrelsen blev i foråret 2008 bekendt med, at ombygningen var iværksat, men udbad sig ikke oplysninger om ombygningens omfang og de økonomiske konsekvenser heraf. Først da Kulturministeriets Administrationscenter i august/september 2008 blev involveret i at udrede Charlottenborgs økonomiske status, sikrede bestyrelsen sig de relevante informationer om lejligheden og de økonomiske konsekvenser.

B. Anvendelse af lejligheden

53. Rigsrevisionen har undersøgt, om lejligheden er anvendt efter hensigten. Grundlaget for denne del af undersøgelsen er, at etablering af en lejlighed i tilslutning til Charlottenborg og beslutning om formålet med lejligheden henhører til bestyrelsens ansvarsområde.

54. Lejligheden i tilknytning til Charlottenborg benævnes oftest som gæstelejligheden. I det omfang bestyrelsen har drøftet formålet med lejligheden, har det altid været hensigten, at lejligheden skulle anvendes af gæstende kunstnere. Det indgik i den oprindelige vision fra bestyrelsens Arkitektudvalg fra 2006, at kunstnere kunne bo eller befinde sig på stedet i kortere eller længere tidsrum, og at der skulle etableres gæstelejligheder til deres brug.

55. Rigsrevisionen har modtaget en redegørelse fra Charlottenborg for anvendelsen af lejligheden. Det fremgår af redegørelsen, at Charlottenborgs tidligere direktør har anvendt lejligheden 10-15 gange i løbet af 2008, og at enkelte ophold strækker sig over 4-5 dage. Det fremgår videre af redegørelsen, at den tidligere direktør havde indrettet lejligheden med egne møbler. I august 2008 bad direktøren om at få låsen til lejligheden omkodet samt at få produceret 2 nøgler. Disse nøgler blev udleveret til direktøren og hans hustru.

56. Lejligheden er efter direktørens afgang anvendt som gæstelejlighed en enkelt gang. Lejligheden har ikke været anvendt i 2009, og Charlottenborg arbejder på at få en aftale med Kunststyrelsen om, at styrelsen lejlighedsvist kan benytte lejligheden.

Vurdering

57. Hverken formål eller andre spørgsmål i forbindelse med etableringen af lejligheden blev drøftet i bestyrelsen. Lejligheden har 10-15 gange i løbet af 2008 været anvendt vederlagsfrit af direktøren.

C. Aktivering af udgifterne vedrørende lejligheden

58. Udgifterne til ombygning og indretning af lejligheden udgør mindst 552.000 kr., men beløbet kan ikke opgøres eksakt, da økonomistyringen og regnskabsføringen af udgifterne forbundet med ombygningen har været mangelfuld. Ved regnskabsføringen af udgifter til lejligheden blev der således oprettet en særskilt aktivitetskonto til brug for ombygningen. Denne konto blev imidlertid ikke benyttet konsekvent, idet udgifter til lejligheden blev ført på forskellige aktivitetskonti. Rigsrevisionen har undersøgt, om etableringen af gæstelejligheden er aktiveret korrekt.

59. Charlottenborg har hjemsted i en ejendom, der er fredet og kategoriseret som national-ejendom. Det fremgår af Charlottenborgs årsrapport for 2008, at udgifterne til etableringen af lejligheden ikke er aktiveret. Ifølge Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning foretages der ikke afskrivning på nationalejendom, da der ikke finder en traditionel værdiforringelse sted for sådanne aktiver. I forlængelse heraf skal der ikke ske aktivering af udgifterne afholdt til etablering af lejligheden.

Vurdering

60. Charlottenborg har hjemsted i en ejendom, der er fredet og kategoriseret som national-ejendom. Omkostningerne til etableringen af lejligheden er ikke aktiveret. Dette er i overensstemmelse med reglerne for omkostningsbaserede regnskaber.

61. Udgifterne til ombygning og indretning af lejligheden kan ikke opgøres, da regnskabsføringen af udgifterne har været mangelfuld.

V. Bestyrelsens håndtering af Charlottenborgs økonomi

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Bestyrelsens håndtering af Charlottenborgs økonomi i 2008 har været utilfredsstillende. Bestyrelsen har på afgørende punkter ikke levet op til sit ansvar i forhold til budgettering og opfølgning på Charlottenborgs økonomi.

62. Rigsrevisionen har undersøgt, om bestyrelsen har varetaget sin funktion tilfredsstillende i relation til forvaltningen af Charlottenborgs økonomi.

Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt, om bestyrelsen har udarbejdet klare retningslinjer for direktøren og sikret et solidt grundlag for bestyrelsesarbejdet, herunder udarbejdet en forretningsorden, der fastlægger rammerne for ledelsen af Charlottenborg.

Videre er det undersøgt, om bestyrelsen har sikret sig, at den blev holdt informeret om alle forhold af væsentlig betydning for Charlottenborgs økonomi. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om bestyrelsen har reageret på konstaterede problemer med økonomien i 2008.

A. Grundlaget for direktørens og bestyrelsens arbejde

63. I henhold til bekendtgørelsen nr. 1476 af 14. december 2005 om Charlottenborg Udstillingsbygning ledes Charlottenborg af en bestyrelse på 12 personer, som beskikkes af kulturministeren for 4 år ad gangen. Kulturministeren udpeger 3 medlemmer af bestyrelsen, herunder formanden, som skal være billedkunstner. De øvrige medlemmer udpeges af forskellige kulturinstitutioner i Danmark, og de skal ligeledes have en kunstfaglig baggrund.

64. Bestyrelsens arbejde er på et overordnet plan reguleret af bekendtgørelsen, der indeholder nogle overordnede bestemmelser om bestyrelsens opgaver, herunder om møder og beslutningsdygtighed. Bekendtgørelsen angiver desuden, at direktøren deltager som sekretær ved bestyrelsens møder.

65. Bekendtgørelsen indeholder ikke bestemmelser om, at bestyrelsen skal udarbejde en forretningsorden. En forretningsorden angiver "spilleregler" for bestyrelsesarbejdet. Boks 2 viser en række punkter, som en forretningsorden som minimum bør indeholde.

BOKS 2. ANBEFALINGER TIL INDHOLD AF FORRETNINGSORDEN

- Retningslinjer for arbejdsdelingen mellem bestyrelsen og direktionen, herunder for hvilke forhold, som direktøren skal forelægge bestyrelsen
- Bestemmelser om, hvordan bestyrelsen fører tilsyn med direktionen
- Retningslinjer for den indbyrdes arbejdsdeling i bestyrelsen
- Retningslinjer for førelsen af protokol (referatskrivning og godkendelse heraf)
- Retningslinjer for godkendelse af budgetter
- Retningslinjer for løbende økonomifølgning.

Kilde: "Anbefalinger for god ledelse af større kulturprojekter", Kulturministeriet, juni 2006.

66. Bestyrelsen for Charlottenborg blev nedsat primo 2006 og afholdt første ordinære bestyrelsesmøde den 29. marts 2006. I januar 2007 besluttede bestyrelsen sig for at udarbejde en forretningsorden for bestyrelsens arbejde.

Rigsrevisionens gennemgang af referater fra bestyrelsesmøder og supplerende intern bestyrelseskorrespondance viser, at bestyrelsen ved flere møder har drøftet udkast til en forretningsorden. Forretningsordenen blev imidlertid først endeligt godkendt ved et bestyrelsesmøde i august 2008, dvs. mere end 2 år efter bestyrelsens første møde.

67. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at flere grundlæggende forhold i bestyrelsesarbejdet, som naturligt ville være reguleret i en forretningsorden, ikke har været på plads i 2007 og store dele af 2008, jf. boks 3.

BOKS 3. MANGLER I DOKUMENTATION OG PROCEDURER FOR BESTYRELSESARBEJDET**1. Bestyrelsesarbejdet er mangelfuldt dokumenteret**

- Der er ikke udarbejdet referater fra alle bestyrelsesmøder. Referater mangler fra møderne den 20. august 2007, 15. september 2008 og 5. november 2008.
- Det er vanskeligt at se ud fra de referater, som findes, hvilke beslutninger der er truffet.
- Referaterne indeholder ikke angivelse af eventuelt udleverede bilag. Dette er problematisk, fx i forhold til beslutningsoplæg, hvor det ikke i alle tilfælde er entydigt, om og hvornår en given sag har været forelagt for og er blevet godkendt af bestyrelsen.
- Basale forhold, som fx datering, mangler på en del budgetter og korrespondance.

2. Der har ikke været etableret faste procedurer for regelmæssig økonomifølgning samt for, hvad direktøren skal forelægge bestyrelsen i forbindelse med påtænkte nye initiativer.**Bestyrelsesmøder på Charlottenborg**

29. marts 2006
9. maj 2006
19. juni 2006
21. august 2006
6. november 2006

29. januar 2007
5. marts 2007
7. maj 2007
20. august 2007
26. november 2007
17. december 2007

25. februar 2008
28. april 2008
25. august 2008
15. september 2008 (x)
5. november 2008 (x)
1. december 2008
22. december 2008 (x)

(x) = Ekstraordinært møde.

Vurdering

68. Bestyrelsen har frem til august 2008 arbejdet uden klare, nedskrevne retningslinjer for bestyrelsens arbejde samt for direktørens virke og samspil med bestyrelsen. Der har været en usikker praksis omkring centrale elementer i bestyrelsesarbejdet, fx er referaterne mangelfulde, ligesom der ikke er udarbejdet referat fra enkelte møder.

B. Information til bestyrelsen og bestyrelsens reaktion på udviklingen i økonomien mv.

69. Det fremgår af § 3 i bekendtgørelse om Charlottenborg Udstillingsbygning, at bestyrelsen er Charlottenborgs øverste ledelse, og at bestyrelsen over for Kulturministeriet har det overordnede ansvar for, at de bestemmelser for institutionens virksomhed, der er fastsat i bekendtgørelse, finanslov, resultatkontrakt mv., overholdes. Det fremgår desuden af bekendtgørelsen, at bestyrelsen efter indstilling fra direktøren træffer beslutning om budgettet inden for de på finansloven fastsatte rammer.

Rigsrevisionen har på baggrund af bestemmelserne i bekendtgørelsen lagt til grund, at bestyrelsen har et ansvar for løbende at holde sig informeret om økonomien og at reagere i tilfælde af væsentlige problemer.

Charlottensborgs budget for 2008

70. Direktøren forelagde første gang budgettet for 2008 for bestyrelsen på bestyrelsesmødet i december 2007.

Rigsrevisionens gennemgang af budgettet viser, at det var meget overordnet, og det fremgår af referat fra mødet, at bestyrelsen stillede kritiske spørgsmål til de forventede indtægter. Dette førte som tidligere nævnt til, at direktøren ad 2 omgange forelagde reviderede budgetter for bestyrelsen, senest til bestyrelsesmødet den 25. februar 2008. Dette budget var mere detaljeret, men indebar samtidig, at udgiftsniveauet var hævet med knap 3 mio. kr. Stigningen i udgifterne var baseret på en forventning om en tilsvarende stigning i indtægter fra entré og sponsorindtægter. Budgettet blev godkendt af bestyrelsen på mødet den 25. februar 2008. Det fremgår ikke af referaterne, om bestyrelsen spurgte kritisk til den forventede indtægts- og udgiftsstigning eller forudsætningerne herfor. Det fremgår imidlertid, at bestyrelsen tilkendegav, at der efter bestyrelsens opfattelse var tale om et svagt budget for en international kunsthall.

71. Undersøgelsen har vist, at bestyrelsen i første omgang bad om at få uddybet budgettet. Bestyrelsen sikrede sig imidlertid ikke den fornødne information om forudsætningerne for budgettet og de forventede indtægtsstigninger. Bestyrelsen sikrede dermed ikke, at det ambitiøse budget hvilede på et velunderbygget grundlag.

Opfølgning på udviklingen i økonomien

72. Information til bestyrelsen om økonomien vedrørende 2008 fremgår af nedenstående oversigt over information om budgetsituationen mv.

Dato	Information til bestyrelsen om budgetsituationen mv.
17. december 2007 <i>Bestyrelsesmøde</i>	Direktøren forelægger et budgetudkast (nr. 1) for 2008 for bestyrelsen. Bestyrelsen bad direktøren redegøre for, at indtægter i budgettet var sat til 1,3 mio. kr. mere end i resultatkontrakten. Direktøren oplyste, at indtægterne i budgettet var hævet for at balancere et højere udgiftsniveau. Direktøren sender et nyt budgetudkast (nr. 2) ud sammen med mødereferatet.
25. februar 2008 <i>Bestyrelsesmøde</i>	Forbrug år til dato drøftes ikke. Bestyrelsen drøfter et nyt revideret budget (nr. 3) for 2008. Budgettets udgiftsniveau er hævet med knap 3 mio. kr. i forhold til udkast nr. 1. Bestyrelsen tilkendegiver, at der er tale om et svagt budget for en international kunsthall.
28. april 2008 <i>Bestyrelsesmøde</i>	Direktøren orienterer mundtligt om, at det bliver et hårdt år økonomisk set, bl.a. på grund af at nogle fakturaer fra forrige års renovering belaster 2008. Direktøren er gået i gang med initiativer, der skal afhjælpe de økonomiske udfordringer.
11. juni 2008	Charlottenborgs direktør og bestyrelsesformand er kaldt til møde i Kulturministeriet. Ved mødet drøftes Charlottenborgs budget og økonomistyring.
22. august 2008	Charlottenborgs direktør og bestyrelsesformand er kaldt til møde i Kulturministeriet, der beder Charlottenborg om at udarbejde en rapport om den økonomiske situation. Det besluttet, at Kulturministeriets Administrationscenter skal yde bistand til Charlottenborg.
25. august 2008 <i>Bestyrelsesmøde</i>	Direktøren og bestyrelsesformanden redegør mundtligt for den vanskelige økonomiske situation og for mødet (22. august 2008) i Kulturministeriet. Det oplyses, at institutionen skal levere en rapport til ministeriet om underskuddets størrelse. Underskuddets størrelse fremgår ikke af referatet.
11. september 2008	Bestyrelsen får kopi af et økonominotat fra Kulturministeriets Administrationscenter dateret den 2. september 2008, som er forelagt Charlottenborg og ministeriet. I notatet opgøres Charlottenborgs estimerede underskud ved udgangen af 2008 til 3,2 mio. kr.
15. september 2008 <i>Ekstraordinært bestyrelsesmøde på grund af økonomien</i>	Direktøren har på bestyrelsens foranledning udarbejdet en skriftlig redegørelse til bestyrelsen, hvori han redegør for de økonomiske problemers omfang og årsager og giver forslag til initiativer, der kan afhjælpe problemerne. Direktøren anfører, at det af Kulturministeriets Administrationscenter opgjorte underskud på 3,2 mio. kr. vil kunne reduceres til knap 1 mio. kr. ved årets udgang.
20. september 2008	Bestyrelsen modtager kopi af skrivelse fra Kulturministeriet til Charlottenborg, hvori direktøren pålægges at fremsende månedlige økonomiske rapporter til ministeriet og at forelægge alle større økonomiske dispositioner for ministeriet.
6. oktober 2008	På bestyrelsens foranledning afholdes der møde i Kulturministeriet. I mødet deltager repræsentanter for ministeriet samt bestyrelsesformanden og 3 bestyrelsesmedlemmer. Ministeriet indskærper, at bestyrelsen skal følge Charlottenborgs økonomi nøje, og at bestyrelsen skal bede om de økonomirapporter, som Charlottenborg fremover skal sende til ministeriet.
5. november 2008 <i>Ekstraordinært bestyrelsesmøde</i>	Der afholdes ekstraordinært bestyrelsesmøde, hvor direktøren redegør for økonomien. Mødet afbrydes, idet direktøren bliver bedt om at forlade mødet. (Der er ikke udarbejdet et referat fra mødet). I forlængelse af bestyrelsesmødet afholder 4 bestyrelsesmedlemmer (inkl. formand) møde med Kulturministeriet og indstiller til ministeriet, at direktøren afskediges.

Det fremgår af oversigten, at direktøren generelt ved møder i februar og april 2008 har orienteret bestyrelsen om, at budgettet var stramt. Bestyrelsen har imidlertid ikke før den 11. september 2008 fået oplysninger om problemernes præcise omfang. Rigsrevisionen kan konstatere, at der tilsyneladende ikke har været et præcist overblik over økonomien og problemernes omfang i Charlottenborg, idet institutionen i august 2008 af Kulturministeriet blev pålagt Kulturministeriets Administrationscenters bistand til at udrede status på økonomien.

Det fremgår desuden af oversigten, at direktøren den 28. april 2008 orienterede bestyrelsen om, at nogle fakturaer fra forrige års renovering belastede budgettet for 2008. Det skal bemærkes, at denne transaktion ikke er i overensstemmelse med budgetvejledningens regler

om periodisering, og at den som tidligere nævnt blev foretaget med bestyrelsens godkendelse.

Det fremgår videre af oversigten, at kommunikationen om de økonomiske problemer og udredningen heraf i vidt omfang er foregået direkte mellem direktionen (med bistand fra Kulturministeriets Administrationscenter) og Kulturministeriet. Bestyrelsesformanden deltog i et møde med ministeriet i forsommeren 2008, men bestyrelsen har herudover primært modtaget oplysninger om økonomien til efterfølgende orientering. Bestyrelsen har således i begrænset omfang været inddraget i udredningen og løsningen af problemerne i efteråret 2008, ligesom bestyrelsen ikke har været involveret i eller informeret om drøftelserne, som Charlottenborgs direktør havde med ministeriet om økonomien henover foråret og sommeren 2008.

Bestyrelsen har reageret ved at indkalde til et ekstraordinært bestyrelsesmøde om økonomien den 15. september 2008. Bestyrelsen tog desuden initiativ til endnu et ekstraordinært bestyrelsesmøde den 5. november 2008. Dette møde resulterede i, at bestyrelsen samme dag tog kontakt til ministeriet og indstillede, at direktøren skulle afskediges. Ministeriet iværksatte herefter en afskedigelsesprocedure. Det fremgår af oversigten, at bestyrelsen hverken i 2007 eller 2008 har fået skriftlige økonomirapporter fra direktøren.

73. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er væsentlige forhold, som direktøren ikke har informeret bestyrelsen om. Ud over det af bestyrelsen godkendte budget forelå et mere retvisende alternativt budget, som blev brugt i Charlottenborgs interne økonomistyring. Herudover er bestyrelsen ikke blevet informeret om, at Charlottenborgs bank i februar 2008 midlertidigt lukkede for Charlottenborgs betalinger, og at direktøren efterfølgende i april 2008 tog kontakt til Kulturministeriet for at anmode om en udvidelse af Charlottenborgs låneramme. Undersøgelsen viser endelig, at Kulturministeriet fra august 2008 skærpede tilsynet med Charlottenborg, og at kommunikationen herefter i vid udstrækning fandt sted mellem ministeriet og direktøren.

Vurdering

74. Bestyrelsen har ikke sikret sig de fornødne oplysninger om grundlaget for Charlottenborgs budget for 2008, der var væsentligt mere ambitiøst end forudsat på finansloven og i Charlottenborgs resultatkontrakt. Bestyrelsen sikrede sig herudover ikke de fornødne oplysninger om Charlottenborgs økonomiske udvikling i 1. halvår 2008. Bestyrelsen har dermed afskåret sig fra at kunne foretage en økonomiopfølgning, der lever op til kravene i bekendtgørelsen om Charlottenborg. Trods flere advarselssignaler i løbet af 2008 reagerede bestyrelsen først i november 2008 og anbefalede ministeriet, at direktøren blev afskediget.

75. Undersøgelsen har desuden vist, at da Charlottenborg ultimo 2007 disponerede i strid med budgetvejledningens regler om periodisering, skete det med bestyrelsens godkendelse.

VI. Kulturministeriets opgavevaretagelse vedrørende Charlottenborg

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Kulturministeriet har varetaget sine opgaver som overordnet myndighed tilfredsstillende. Kulturministeriet har således ført et dækkende tilsyn med Charlottenborgs økonomi og greb ind, da ministeriet konstaterede økonomiske problemer. De ledelsesmæssige rammer for Charlottenborg viste sig ikke at være hensigtsmæssige, og Kulturministeriet har efterfølgende ændret konstruktionen.

76. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriet har varetaget sine opgaver som overordnet myndighed tilfredsstillende. Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt, om Kulturministeriet har etableret hensigtsmæssige rammer for Charlottenborg, og om ministeriet har ført et dækkende tilsyn med Charlottenborgs økonomi.

A. Rammerne for Charlottenborg

77. Rammerne for Charlottenborg var frem til juli 2009 fastsat i bekendtgørelse nr. 1476 af 14. december 2005 om Charlottenborg Udstillingsbygning. Bekendtgørelsen var udarbejdet på baggrund af en række forslag til en nyorientering og nyorganisering af Charlottenborg stillet af en arbejdsgruppe nedsat af Kulturministeriet. Arbejdsgruppen bestod af en kunsthalsdirektør (formand) og 2 aktive billedkunstnere.

78. I henhold til bekendtgørelsen ledes Charlottenborg af en bestyrelse på 12 personer, som beskikkes af kulturministeren for 4 år ad gangen. Kulturministeren udpeger 3 medlemmer af bestyrelsen, herunder formanden, som skal være billedkunstner. De øvrige medlemmer udpeges af forskellige kulturinstitutioner i Danmark, og de skal ligeledes have en kunstfaglig baggrund.

Den daglige ledelse varetages af en direktør med kunstfaglig baggrund. Direktøren har ansvaret for at udarbejde udstillingsplaner og forslag til budget inden for bestyrelsens fastlagte overordnede rammer.

79. Det fremgår af bekendtgørelsen, at det er bestyrelsen, som har det overordnede ansvar for overholdelse af finanslovsbevillingen, der er det overordnede budget for institutionen. Ligeledes er det i bekendtgørelsen nævnt, at det er bestyrelsen, der har det overordnede ansvar for overholdelsen af resultatkontrakten. Bestyrelsen har således ansvar for både institutionens økonomiske og faglige resultater. Da der er tale om en statsinstitution under Kulturministeriet, har Kulturministeriet dog i sidste ende ansvaret for institutionen.

Bekendtgørelse om Charlottenborg Udstillingsbygning

Bestyrelsen er Charlottenborgs øverste ledelse og har over for Kulturministeriet det overordnede ansvar for, at de bestemmelser for institutionens virksomhed, der er fastsat i bekendtgørelse, finanslov, resultatkontrakt mv., overholdes.

Bestyrelsens opgave består desuden i at fastlægge institutionens overordnede strategi, vision og udstillingspolitik.

Endelig træffer bestyrelsen – efter indstilling fra direktøren – beslutning om budgettet inden for de af finansloven fastsatte rammer.

80. I henhold til bekendtgørelsen ansættes direktøren af Kulturministeriet efter indstilling fra et ansættelsesudvalg med medlemmer udpeget af Kulturministeriet og Charlottenborgs bestyrelse. Formanden og et flertal af medlemmerne i ansættelsesudvalget udpeges af bestyrelsen.

81. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kulturministeriet i spørgsmålet om ansættelseskompetencen i forhold til direktøren ikke fulgte arbejdsgruppens anbefalinger om at lade bestyrelsen ansætte direktøren. Kulturministeriet valgte en model, hvor direktøren blev ansat af Kulturministeriet, men med inddragelse af bestyrelsen. Det var derfor også Kulturministeriet, som udformede ansættelseskontrakten, herunder fastsatte direktørens løn- og ansættelsesvilkår. Årlige ledersamtaler med direktøren blev ligeledes afholdt af Kulturministeriet, ligesom ministeriet varetog lønforhandlingerne med direktøren.

82. Stillingsopslaget til ny direktør for Charlottenborg blev udarbejdet af Kulturministeriet. Ansøgningsfristen var den 24. februar 2006, hvilket var samme dag, som bestyrelsens beskikkelsesperiode startede. Af referatet fra det første bestyrelsesmøde den 29. marts 2006 fremgår det, at der på mødet blev rejst kritik af, at den samlede bestyrelse ikke havde været involveret i udformningen af stillingsopslaget.

Direktøren for Charlottenborg blev ansat med virkning fra den 1. maj 2006 for en tidsbegrænset periode efter indstilling fra et enigt ansættelsesudvalg. Ansættelsen foregik efter de almindelige procedurer i Kulturministeriet. Der blev ikke taget referencer e.l., inden beslutningen om ansættelse blev truffet, men flere medlemmer af udvalget kendte ifølge Kulturministeriet på forhånd til hans virke fra andre sammenhænge.

83. Kulturministeriet har udarbejdet en ny bekendtgørelse for Charlottenborg, som trådte i kraft den 9. juli 2009. Den nye bekendtgørelse indebærer, at bestyrelsen fremover skal bestå af 6 medlemmer i stedet for de tidligere 12 medlemmer. Bestyrelsen skal tilsammen repræsentere økonomisk, ledelses- og erhvervmæssig samt kunstnerisk og kunstfaglig indsigt og får med bekendtgørelsen den fulde kompetence til at ansætte direktøren.

Kulturministeriet udpeger 3 af bestyrelsens medlemmer, herunder formanden. De øvrige medlemmer udpeges af Akademirådet, Kunstrådet og Det Kongelige Danske Kunstakademis Billedkunstskoler. Den nye bekendtgørelse indebærer endvidere, at formanden ikke længere nødvendigvis skal være billedkunstner eller i øvrigt have en kunstfaglig baggrund.

84. Kulturministeriet offentliggjorde hovedtrækkene i den nye konstruktion den 29. april 2009, og udmeldingen var, at den siddende bestyrelse skulle fortsætte sit hverv, indtil den nye bestyrelse var udnævnt. Den samlede bestyrelse valgte imidlertid at trække sig den 4. maj 2009.

85. Den nye bestyrelse blev udnævnt i september 2009. Samtidig ophævede Kulturministeriet det skærpede tilsyn med Charlottenborg. Charlottenborg har således igen det fulde driftsansvar. Samtidig har Kulturministeriet ydet en særbevilling på i alt 3,2 mio. kr. over 5 år til at styrke arbejdet med udstillinger på Charlottenborg.

Vurdering

86. Charlottenborgs bestyrelse havde det overordnede ansvar for Charlottenborgs økonomiske og faglige resultater, men havde ikke beføjelser til at ansætte direktøren. Kulturministeriet har i 2009 ændret konstruktionen for Charlottenborg, hvilket betyder, at bestyrelsens størrelse mindskes, ligesom den nye bekendtgørelse nu giver bestyrelsen kompetence til at ansætte (og afskedige) direktøren.

B. Kulturministeriets tilsyn med Charlottenborgs økonomi

87. Udgangspunktet for Rigsrevisionens vurdering af Kulturministeriets tilsyn med Charlottenborgs økonomi er, at Charlottenborg er en almindelig statsinstitution med en driftsbevilling på finansloven.

88. De første problemer i 2008 viste sig i februar 2008, hvor Charlottenborgs bank standse- de udbetalingerne fra Charlottenborgs konto med henvisning til overskreden kreditgrænse. Institutionen betalte på dette tidspunkt sin ejendomsskat, og det var vurderingen, at over- skridelsen var midlertidig. Kulturministeriet godkendte derfor, at banken fortsatte udbetalin- gerne.

89. Rammeredegørelsen i april 2008 synliggjorde Charlottenborgs økonomiske problemer: Charlottenborg havde således pr. 31. marts 2008 et likviditetsunderskud på mere end 2 mio. kr., hvilket svarer til en udnyttelse af lånerammen på 303,8 %. I den anledning ansøgte Char- lottenborg Kulturministeriet om en midlertidig forhøjelse af lånerammen.

90. Kulturministeriet var på dette tidspunkt opmærksom på problemerne i institutionens øko- nomistyring. I et notat af 30. april 2008 konstaterede Kulturministeriet således, at der var mangler i institutionens økonomistyring. Ministeriet konstaterede endvidere, at problemer- ne var bekymrende. Ved en ledersamtale mellem en afdelingschef i Kulturministeriet og di- rektøren for Charlottenborg den 5. maj 2008 blev det endvidere drøftet, hvorledes Kulturmi- nisteriets Administrationscenter i højere grad kunne inddrages i en samlet tilfredsstillende løsning af Charlottenborgs administrative opgaver.

91. Anmodningen om forhøjelse af lånerammen foranledigede, at Kulturministeriet bad Char- lottenborg indsende driftsbudget og likviditetsbudget for 2008 for at belyse institutionens øko- nomiske situation. Kulturministeriet afholdt herefter henholdsvis den 20. maj og 11. juni 2008 2 møder med direktøren for Charlottenborg, hvoraf mødet i juni foregik med deltagelse af den nyligt tiltrådte bestyrelsesformand for Charlottenborg. Der foreligger ikke referater fra disse møder.

Kulturministeriet har imidlertid oplyst, at ministeriet ved møderne forsøgte at skabe klarhed over Charlottenborgs økonomi, ligesom ministeriet udbad sig et revideret budget for 2008 samt flerårige driftsbudgetter- og likviditetsbudgetter.

Hverken drøftelserne på møderne eller det fremsendte materiale gav, ifølge ministeriet, den fornødne klarhed over økonomien. Ministeriet foreslog derfor, at Charlottenborg gjorde brug af Kulturministeriets Administrationscenter ved udformning af et likviditetsbudget, som mini- steriet stadig ikke havde modtaget.

92. Kulturministeriet modtog likviditetsbudgettet den 10. juli 2008, hvoraf det fremgik, at Charlottenborg i resten af 2008 forventedes at have et markant likviditetsunderskud med tilhørende renteudgifter.

93. På et møde i Kulturministeriet den 22. august 2008 blev driftsbudget, likviditetsbudget og aktivitetsregnskaber gennemgået. Det blev i den forbindelse konstateret, at de forskelli- ge opgørelser tegnede meget forskellige billeder af Charlottenborgs økonomiske situation, som var vanskelige at bringe i overensstemmelse. På den baggrund bad Kulturministeriet Kulturministeriets Administrationscenter om at udarbejde materiale, der kunne skabe fuldt overblik over Charlottenborgs økonomi i 2008, herunder scenarier med risikovurdering for økonomien ved at gennemføre henholdsvis undlade forskellige aktiviteter i efteråret 2008.

Kulturministeriets Administrationscenters arbejde resulterede i et notat af 2. september om Charlottenborgs økonomiske situation. Notatet estimerede resultatet for 2008 til et merfor- brug på 3,2 mio. kr. i 2008.

Februar 2008: Charlot- tenborgs bank stand- ser udbetalingerne.

14. april 2008: Ramme- redegørelse.

16. april 2008: Anmod- ning om forhøjelse af lånerammen.

30. april 2008: Kultur- ministeriet konstaterer, at økonomistyringen i Charlottenborg er man- gelfuld.

5. maj 2008: Ledersam- tale.

14. maj 2008: Kultur- ministeriet udbeder sig drifts- og likviditetsbud- get.

20. maj 2008: Møde i Kulturministeriet.

Ultimo maj 2008: Char- lottenborg fremsender revideret budget.

11. juni 2008: Møde i Kulturministeriet. Be- styrelsesformand del- tager.

10. juli 2008: Kulturmi- nisteriets Administra- tionscenter udarbejder likviditetsbudget.

22. august 2008: Mø- de i Kulturministeriet. Bestyrelsesformand deltager.

2. september 2008: Kulturministeriets Ad- ministrationscenter kortlægger økonomien.

16. september 2008: Kulturministeriet skær- per tilsyn.

94. I lyset af den alvorlige økonomiske situation, der tegnede sig for Charlottenborg, besluttede Kulturministeriet derfor i september 2008, at der fremover skulle ske en meget stram styring af institutionens udgifter, hvor alle større dispositioner skulle forelægges ministeriet.

95. Som følge af det skærpede tilsyn bad Kulturministeriet i brev af 16. september 2008 Charlottenborg om indtil videre at forelægge alle større dispositioner for ministeriet. Ministeriet udbad sig ligeledes:

- en månedlig rapport med løbende budgetopfølgning resten af året
- skriftlig dokumentation for donationer
- 4-årigt driftsbudget med angivelse af de overordnede aktivitetsrammer og likviditetsbudget for hvert af årene.

På grund af direktørens afskedigelse blev det efterfølgende aftalt at udskyde udarbejdelsen af de 4-årige budgetter.

96. Kulturministeriets Administrationscenter udarbejdede efter aftale med Charlottenborg de efterspurgte månedlige økonomirapporter. Rapporterne for september og oktober 2008 viste en udvikling som forventet i forhold til Kulturministeriets Administrationscenters estimat med undtagelse af en udgift på 35.000 kr. i oktober 2008 til honorering af en kunstner.

97. I forbindelse med budgetopfølgningen for november 2008 konstaterede Kulturministeriets Administrationscenter, at resultatet for 2008 ville blive yderligere forværret i forhold til estimatet fra september 2008. I et notat til Kulturministeriet af 16. december 2008 vurderede Kulturministeriets Administrationscenter således, at merforbruget i 2008 ville stige med ca. 0,5 mio. kr. til totalt 3,7 mio. kr. Forværringen var begrundet i øgede udgifter til løn til Kulturministeriets Administrationscenter og til bestyrelsen samt øvrige omkostninger. Herudover havde der vist sig yderligere udgifter til Charlottenborgs efterårsudstilling.

98. Det var Charlottenborgs oprindelige forventning, at efterårsudstillingen ville indbringe en nettoindtægt på 350.000 kr., hvor stort set alle udgifter til udstillingen ville blive dækket af naturaliesponsorering.

99. På grund af den økonomiske situation i Charlottenborg havde Kulturministeriet i august-september 2008 en indgående dialog med Charlottenborg om, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at afholde den planlagte udstilling.

100. I Kulturministeriets overvejelser om, hvorvidt udstillingen skulle gennemføres eller ej, indgik en vurdering af Charlottenborgs foreløbige budget for udstillingen. I et notat af 11. september 2008 vurderede ministeriet, at dette budget var for optimistisk, idet der var usikkerhed om både naturaliesponsorater og entréindtægter. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet valgte at lade Charlottenborg gennemføre udstillingen, da ministeriet på daværende tidspunkt ikke havde grund til at tro, at direktørens aftaler ikke stod ved magt. Ministeriet fandt derfor samlet, at det ville være en bedre resurseudnyttelse at tillade udstillingen end at standse den. Hertil kommer, at en standsning ville indebære en lukning af al publikumsrettet aktivitet på Charlottenborg i resten af 2008, hvilket ministeriet vurderede ikke ville være til gavn for institutionen.

101. Udstillingen resulterede, ifølge oplysninger fra Charlottenborg, i en nettoudgift på 243.673 kr. Underskuddet skyldtes bl.a. svigtende entréindtægter, ligesom de sponsoraftaler, som Charlottenborgs direktør havde indgået, ikke var juridisk bindende – og i vidt omfang udeblev.

102. Idet tillægsbevillingsloven for 2008 var "lukket", var det på det tidspunkt ikke teknisk muligt at yde Charlottenborg lån til at dække det forventede merforbrug. Årets resultat måtte derfor blive negativt.

Vurdering

103. Kulturministeriet tog, så snart Charlottenborgs økonomiske problemer kom til ministeriets kendskab i april 2008, en række initiativer for at sikre en forsvarlig økonomistyring af Charlottenborg.

Rigsrevisionen, den 14. oktober 2009

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen