

Slots- og Kulturstyrelsen
H.C. Andersens Boulevard 2
1553 København V

Telefon +45 3395 4200
post@slks.dk
www.slks.dk

CVR 34072191

Januar 2016

Strategi for tilsyn med statsanerkendte museer

Indledning

Strategien udgør det strategiske og operationelle grundlag for Slots- og Kulturstyrelsens tilsyn med de statsanerkendte museer. Den udtrykker styrelsens overvejelser om og prioritering af tilsynet, ramme og retning for en videreudvikling af tilsynsredskaber samt tydeliggør kriterier og konsekvenser ved tilsynet.

Strategien skaber samtidig grundlag for en forventningsafstemning mellem Kulturministeriets departement og Slots- og Kulturstyrelsen om styrelsens varetagelse af tilsynsopgaven og departementets løbende opfølgning herpå¹.

Strategiens væsentligste pointer er,

- at Slots- og Kulturstyrelsens tilsynsopgave sker både i tæt samspil med og efter klar ansvarsfordeling med kommunerne²
- at Slots- og Kulturstyrelsens tilsyn er tilrettelagt, så det danner grundlag for strategisk dialog med museerne
- at tilsynet omfatter redskaber af såvel kvalitativ som kvantitativ karakter
- at målene for tilsynet er operationelle med fokus på bl.a. øget åbenhed, aktualisering, prioritering, udvikling og sammenhæng
- og endelig, at tilsynets konsekvenser er tydeliggjort.

Tilsynet med de statsanerkendte museer er tilrettelagt i overensstemmelse med Kulturministeriets politik for resultatstyring og Slots- og Kulturstyrelsens generelle tilsynsstrategi med selvejende institutioner (foreligger 2015), herunder ud fra principperne om risiko og væsentlighed.

¹ Forventningsafstemning og opfølgning sker i regi af det fastlagte resultatstyringskoncept for statsinstitutioner, herunder bl.a. rammeaftale, virksomhedsmøde, årsrapport.

² Tilsynet sker iht. museumsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014) og driftstilskudsloven (lov nr. 1531 af 21. december 2010 om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet).

Mål

Slots- og Kulturstyrelsen vil:

- 1) Årligt indsamle centrale oplysninger og nøgletal for de enkelte museers virksomhed som grundlag for Slots- og Kulturstyrelsens tilsynsredskaber til strategisk dialog (kvalitetsvurderinger og virksomhedsmøder).
- 2) Årligt gennemføre de nødvendige kvalitetsvurderinger. Antallet fastlægges (iht. rammeaftale) i dialog med departementet på baggrund af styrelsens vurdering af behov efter primært risiko og væsentlighed.
- 3) Sikre, at tilsynsintensiteten er differentieret, og at alle museer over tid kvalitetsvurderes.
- 4) Sikre forbedret tilsyn gennem videreudvikling af tilsynsredskaber samt øget (bedre) sammenhæng mellem de strategiske dialogredskaber (kvalitetsvurderinger og virksomhedsmøder) og de øvrige tilsynsredskaber (godkendelse af budget og årsrapport og indberetning af nøgletal mv.).

Tilrettelæggelse af tilsynet

Kvalitetsvurderinger og virksomhedsmøder er de primære tilsynsredskaber. Til grund for den strategiske dialog indgår bl.a. museets budget og årsrapport og indberetning af nøgletal mv.

Med henblik på forbedret tilsyn med museernes opgavevaretagelse og resultater vil Slots- og Kulturstyrelsen dels videreudvikle de enkelte tilsynsredskaber, dels skabe bedre sammenhæng mellem de anvendte redskaber.

Kvalitetsvurderinger

Det gældende kvalitetsvurderingskoncept er udviklet og taget i brug siden 2010. Et centralt element i Slots- og Kulturstyrelsens kvalitetsvurderinger er dokumentet "Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer"³, som er Slots- og Kulturstyrelsens operationalisering og præcisering af lovgivningens (museumslov og driftstilskudslov) krav, og som udgør fundamentet/"målestokken" i styrelsens kvalitetsvurderinger. Dokumentet giver tillige museumsledelserne og kommunerne retningslinjer for god museumsdrift.

"Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer" skal til enhver tid afspejle gældende lovkrav og det forventede niveau for opgavevaretagelsen. Der

³ "Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer" kan findes på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside: [http://www.Slots- og Kulturstyrelsen.dk/institutioner/museer/museumsvirksomhed/kvalitetsvurdering/](http://www.Slots-ogKulturstyrelsen.dk/institutioner/museer/museumsvirksomhed/kvalitetsvurdering/)

arbejdes løbende på opdatering/udvikling, senest i 2013 som følge af ændring af museumsloven. Der arbejdes ligeledes løbende på at sikre strategisk fokus og ressourceoptimering i kvalitetsvurderingsprocessen.

Virksomhedsmøder

Der gennemføres årligt virksomhedsmøder med de museer, hvor staten er offentlig hovedtilskudsgiver, og det statslige tilskud udgør 10 mio. kr. og over⁴. Pt. i alt fem museer; Museum Sønderjylland, Designmuseum Danmark, Arken, Ny Carlsberg Glyptotek og Louisiana. Et virksomhedsmøde vedrører de faglige og økonomiske resultater, museet har nået det forgangne år, forventninger til det kommende år samt særlige strategiske udfordringer.

Det gældende koncept for virksomhedsmøder er udviklet og taget i brug siden 2012. Der arbejdes på optimering gennem løbende evaluering af praksis, herunder om der er overensstemmelse mellem praksis og tilsynets forudsætninger. Med henblik på at sikre en meningsfuld strategisk dialog i forhold til såvel opnåede resultater som fremadrettede forventninger og udfordringer afholdes de årlige virksomhedsmøder i løbet af juni måned.

Årsrapport

Slots- og Kulturstyrelsen gennemgår og godkender årligt budget og årsrapport, herunder budgetændringer og ekstraordinære dispositioner⁵, for de museer, hvor staten er offentlig hovedtilskudsgiver, med mindre der er indgået aftale om, at en anden offentlig myndighed/tilskudsgiver til museet (ofte hjemkommune) varetager tilsyn med museet i henhold til driftstilskudsloven.

I 2014 godkender Slots- og Kulturstyrelsen budget og årsrapport for i alt 15 museer. Kommuner godkender budget og årsrapport for de øvrige 83 museer. I årsrapporten indgår årsregnskab, ledelsesberetning og revisionsprotokollat. I godkendelsen indgår vurdering af det forventede og opnåede økonomiske og faglige resultat, og at det statslige tilskud anvendes/er anvendt til det formål, det er givet til⁶.

Slots- og Kulturstyrelsen stiller krav om, at museet fra 2015 i sin årsrapport, herunder ledelsesberetning, forholder sig til museets årlige indberetning af nøgletal mv. og udviklingen heri samt status på opfølgning på anbefalinger i seneste kvalitetsvurdering og evt. virksomhedsmøde. Et sådan krav ligger inden for rammerne af bestemmelsen i driftstilskudsbekendtgørelsen om

⁴ Undtaget er museer omfattet af kulturel rammebevilling iht. Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet (LBK nr. 728 af 07/06/2007). Det drejer sig pt om ARoS, Moesgård Museum og Den Gamle By.

⁵ Den offentlige hovedtilskudsgiver skal godkende budgetændringer og ekstraordinære dispositioner for statslige tilskud over 1 mio. kr. Undtaget er foreninger, herunder foreningsejede museer.

⁶ Krav og retningslinjer for budget og årsrapport følger af hhv. driftstilskudsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om museer mv.

udformning af årsrapport, herunder ledelsesberetning. Et sådan krav vil også i højere grad forpligte museets ledelse på at følge og følge op på udviklingen i museets aktiviteter (nøgletal).

Indberetning af nøgletal mv.

Der vil i 2014 og 2015 (i dialog med museerne) ske en videreudvikling og tilpasning af de nøgletal, som museerne skal indberette, så oplysningerne til stadighed belyser museernes økonomi og centrale aktiviteter knyttet til museernes kernevirkksomhed samt afspejler "Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer", så de kan danne relevant og validt grundlag for kvalitetsvurderinger og virksomhedsmøder.

Slots- og Kulturstyrelsen vil fra 2016 offentliggøre de enkelte museers nøgletal (det vil sige indberetningstal mv. fra 2015). Dette med henblik på at skabe øget åbenhed og synlighed om de enkelte museers resultater og skabe incitament for det enkelte museum til at opfylde lovkrav på det forventede niveau. Det vil endvidere skabe bedre mulighed for benchmarking museerne imellem.

Endelig vil Slots- og Kulturstyrelsen sikre, at den årlige museumsfaglige statistiske rapport om det samlede statsanerkendte museumsvesen (Danske Museer i Tal) udgør et supplerende operativt værktøj til at identificere generelle udviklingstendenser og særligt udfordringer som grundlag for nationale tiltag/satsninger.

Udvælgelse til kvalitetsvurderinger

Med udgangen af 2015 forventer Slots- og Kulturstyrelsen at have gennemført mindst én kvalitetsvurdering (1. generation af kvalitetsvurderinger) af alle eksisterende statsanerkendte museer.

Udvælgelsen af de årlige kvalitetsvurderinger sker ud fra en samlet vurdering af en række kriterier/parametre og hensyn.

Primært

- risiko og væsentlighed
 - Risiko: Prioritere udvælgelse af museer, hvor der er størst risiko for manglende opfyldelse af lovkrav – museer med udfordringer (faglige, økonomiske mv.). Udvælgelse sker først og fremmest på baggrund af museernes årlige indberetninger af nøgletal mv. og på baggrund af 1. generation kvalitetsvurdering (udvælge de museer, hvor 1. generation var kritisk). Udvælgelse kan også ske på baggrund af Slots- og Kulturstyrelsens kendskab til

udfordringer ved museer gennem styrelsens løbende dialog med museerne.

- Væsentlighed: Der udvælges hvert år mindst ét af de museer, hvor staten er hovedtilskudsgiver, og det statslige tilskud udgør 10 mio. kr. og over.

Sekundært

- repræsentation af museumskategori og -type
- geografisk fordeling. Dels hensyn til spredning over landet, dels hensyn til at se på en gruppe af museer inden for et afgrænset geografisk område
- evt. særligt ønske/behov fra museum eller kommune.

I henhold til rammeaftale mellem departementet og Slots- og Kulturstyrelsen fastsættes antallet af det kommende års nødvendige kvalitetsvurderinger i dialog med departementet. Antallet fastlægges på baggrund af styrelsens vurdering af behov (udvalgt primært efter risiko og væsentlighed). Slots- og Kulturstyrelsen skal med den årlige udvælgelse tage højde for, at alle statsanerkendte museer over tid kvalitetsvurderes. Der må max gå op til 10 år mellem kvalitetsvurderinger af det enkelte museum.

Tilsynsintensitet og differentiering

Tilsynet med de statsanerkendte museer er differentieret i form af intensitet og forventningsniveau.

De eksisterende 98 statsanerkendte museer er meget forskellige hvad angår størrelse og vilkår, herunder ressourcegrundlag, kapacitet, driftsforpligtelser mv.

Den samlede omsætning blandt museerne varierer fra godt 3 mio. kr. til over 200 mio. kr. årligt. Og antallet af fastansatte videnskabelige medarbejdere på museerne, der kan bidrage til drift og udvikling af de museale opgaver, varierer fra 2 til 40. Hertil kommer store forskelle i museernes vilkår i form af forskellige driftsvilkår og -forpligtelser som følge af fx ejerforhold, bygningsforhold o.a.

Med den gældende museumslov slås det fast, at et museum skal have et ikke-statsligt tilskudsgrundlag på et vist niveau (aktuelt på min. 2 mio. kr., jf. finanslov 2014) for at modtage 1 mio. kr. i statsligt driftstilskud. Det forventes, at dette samlede tilskudsgrundlag på i alt 3 mio. kr. suppleres af en vis egenindtjening, der kan sikre et samlet "rimeligt økonomisk grundlag".

Det forudsættes m.a.o., at et museum med et samlet økonomisk grundlag på godt 3 mio. kr. kan leve op til museumslovens krav.

Museumslovens krav er ens for alle statsanerkendte museer uanset omfanget af ressourcer. Ligeledes er det ens for alle museer, at de skal kvalitetsvurderes efter Slots- og Kulturstyrelsens kvalitetsvurderingskoncept, herunder retningslinjer for niveau for opgavevaretagelsen ("Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer").

For de museer, hvor staten er hovedtilskudsgiver, og hvor museet modtager statstilskud på min. 10 mio. kr., gennemføres der både kvalitetsvurdering og årlige virksomhedsmøder suppleret af årlig godkendelse af budget og årsrapport samt indberetning af nøgletal mv. Der er således en øget/høj tilsynsintensitet i forhold til disse museer. Det drejer sig pt om i alt 5 museer; Museum Sønderjylland, Designmuseum Danmark, Arken, Ny Carlsberg Glyptotek og Louisiana⁷. For alle øvrige statsanerkendte museer er tilsynsintensiteten lavere - kvalitetsvurderingen er suppleret af årlig godkendelse af budget og årsrapport (af offentlig hovedtilskudsgiver) samt indberetning af nøgletal mv.

Ved Slots- og Kulturstyrelsens kvalitetsvurderinger tages der i en vis grad hensyn til ressourcegrundlag og vilkår. Styrelsen er opmærksom på, at der kan være forskel på, hvordan de enkelte museer kan leve op til det forventede niveau for opgavevaretagelsen. Der er således større forventninger til museer, der har et større ressourcegrundlag. Differentieringen går her på omfanget/kvantiteten af opgavevaretagelsen/målopfyldelsen. Der differentieres ikke på kvaliteten. Fx skal alle museer bedrive forskning efter det almene forskningsbegreb (mål for kvalitet), men der kan differentieres på omfanget/antallet af publikationer afhængig af museets ressourcegrundlag (økonomisk og personalemæssigt). Ligeledes skal alle museer fx bedrive en differentieret formidlingsvirksomhed hvad angår formidlingsformer, målretning ifht. brugergrupper mv., men der kan differentieres på omfanget af tilbud og aktiviteter afhængig af ressourceforhold. Der differentieres ikke på tilsvarende vis inden for samlingsvaretagelse (indsamling, registrering og bevaring). Alle museer skal indsamle inden for deres ansvarsområde, indberette deres samling til de centrale registre og opbevare deres samlinger under forsvarlige forhold. I forhold til indberetning af samlinger er der givet tidsfrister for indhentning af efterslæb primært afhængig af samlingens størrelse. Dette forventede niveau (kvalitative mål) for museernes opgavevaretagelse fremgår af Slots- og

⁷ Undtaget er museer omfattet af kulturel rammebevilling iht. Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet (LBK nr. 728 af 07/06/2007). Det drejer sig pt om ARoS, Moesgård Museum og Den Gamle By.

Kulturstyrelsens kvalitetsvurderingsmateriale "Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer".

Kriterier og konsekvenser ved tilsynet

Tilsynet bidrager til, at der sker en professionalisering af museerne, en kvalitativ udvikling af opgavevaretagelsen, øget engagement fra kommunal side mv. Ingen virksomhedsmøder har hidtil givet anledning til skærpet tilsyn. I et enkelt tilfælde (i nyere tid) har budget og årsrapport ikke kunnet godkendes, og det førte til skærpet tilsyn. I langt hovedparten af de gennemførte kvalitetsvurderinger konstaterer Slots- og Kulturstyrelsen samlet set, at opgavevaretagelsen er tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende⁸. Af de i alt godt 100 gennemførte kvalitetsvurderinger i perioden 2004-13 har tre museer fået vurderingen ikke tilfredsstillende. Hidtil har det ikke været aktuelt at indstille til fratagelse af en statsanerkendelse. I enkelte kritiske tilfælde har styrelsens kritik som led i en kvalitetsvurdering ført til lokal beslutning (ved kommunen og eller museet) om sammenlægning med et andet museum eller udskiftning i museets ledelse med henblik på forbedring af forholdene.

Vurderingen af, om det enkelte museum fortsat er berettiget til at bevare statsanerkendelse og dermed statsligt tilskud til driften af museet bygger dels på styrelsens årlige vurdering af museets ikke-statslige tilskudsgrundlag – det sker i forbindelse med fastlæggelse af de statslige driftstilskud til de enkelte museer på baggrund af seneste hele regnskabsår. Dels styrelsens vurdering af, om museet løfter de lovpligtige opgaver, og at det sker på et rimeligt (forventet) niveau i henhold til de til enhver tid gældende "Krav og anbefalinger til statsanerkendte museer".

Der eksisterer forskellige lovbestemte værktøjer/sanktionsmuligheder, der kan tages i anvendelse, såfremt et museum ikke lever op til lovgivningens krav og betingelserne fra at bevare statsligt driftstilskud.

1. Der kan indføres skærpet tilsyn med museer, hvis betingelserne for at modtage tilskud ikke overholdes, eller det økonomiske grundlag for institutionens fortsatte drift er i fare (jf. driftstilskudsloven).
2. Driftstilskud fra Kulturministeriet kan tilbageholdes eller bortfalde helt eller delvist, og udbetalte driftstilskud kan kræves helt eller delvist tilbagebetalt, hvis tilskudsmodtager ikke har opfyldt betingelserne for at modtage tilskud (jf. driftstilskudsloven).
3. Kulturministeren kan fratage et museum statsanerkendelsen (jf. museumslovens § 13). Fratagelse af en statsanerkendelse vil ske efter

⁸ Slots- og Kulturstyrelsen vurderer museets opgavevaretagelse og samlede virksomhed i forhold til fire kategorier: Meget tilfredsstillende. Tilfredsstillende. Ikke helt tilfredsstillende. Ikke tilfredsstillende.

faglig begrundet indstilling til kulturministeren fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Punkt 2. og 3. er i praksis to sider af samme sag. Hvis et museum ikke opfylder betingelserne for at modtage tilskud, er det heller ikke berettiget til at oppebære en statsanerkendelse.

Når der er gennemført en kvalitetsvurdering, aftales der mellem Slots- og Kulturstyrelsen og museet en plan for nødvendige tiltag og initiativer som opfølgning på kvalitetsvurderingsrapportens anbefalinger. Museet rapporterer fra 2015 på opfølgningsplanen i de årlige ledelsesberetninger.

Hvis aftalte forbedringer udebliver, og Slots- og Kulturstyrelsen vurderer, at der er behov for en yderligere skærpelse af tilsynet, indføres skærpet tilsyn. Skærpet tilsyn indebærer ikke, at Slots- og Kulturstyrelsen overtager administrationen af museet, men at der stilles udvidede krav til faglige forbedringstiltag og en periodisk skriftlig rapportering på økonomi og opfølgningsplan. Hyppigheden af rapporteringerne fastlægges ved indførelsen af det skærpede tilsyn og kan variere ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed.

Indstilling til ministeren om fratagelse af statstilskud og dermed statsanerkendelse tages først i anvendelse, når alle andre muligheder (dialog/aftale om forbedring og skærpet tilsyn) er udtømte, herunder hvis aftalte forbedringer udebliver eller det vurderes, at et museums opgavevaretagelse medfører akut og uoprettelig fare for tab.