

Internkontrollen i Nationalmuseums samlingar

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde (NMW) granskat den interna kontrollen i samlingarna vid Nationalmuseum (NM).

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa NMW:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2013-03-29 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

Enligt 4 § 4 punkten Myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Riksrevisionen bedömer att NMW för närvarande inte till fullo lever upp till detta krav avseende föremålen i samlingarna. Riksrevisionen bedömer vidare att detta innebär ökade risker i samband med att NM:s huvudbyggnad evakueras.

Riksrevisionen har genom två olika stickprovsmetoder granskat den interna kontrollen i NM:s samling avseende konsthantverk och design. Olika typer av brister har observerats. Bland annat har föremål inte återfunnits vid inventering, platsangivelse i föremålsregistret har saknats eller angivits felaktigt i föremålsregistret och föremål saknar märkning. Slutsatserna från de två stickprovsmetoderna måste dras var för sig. Slutsatsen av stickproven från register till föremål är att det, med 95 % sannolikhet, föreligger någon typ av fel i registreringen och/eller placeringen av föremålen i delsamlingen för konsthantverk och design i mellan 17 % och 34 % av fallen. Det omvända stickprovet kan inte utvärderas med samma statistiska metod men resultatet indikerar att brister föreligger i ungefär samma omfattning.

Riksrevisionen bedömer därför att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen av NM:s samlingar av konsthantverk och design.

Vidare bedömer Riksrevisionen att det inte kan betraktas som god intern kontroll att mer än hälften (56 %) av NMW:s föremål inte är inventarieförda. De flesta av dessa tillhör tecknings- och grafiksamlingen. För närvarande är 18 % av myndighetens totala samlingar registrerade i Museum Plus, som är det nuvarande digitala föremålsregistret.

DNR: 32-2012-0764

NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE
BOX 16176, 103 24 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-02-27

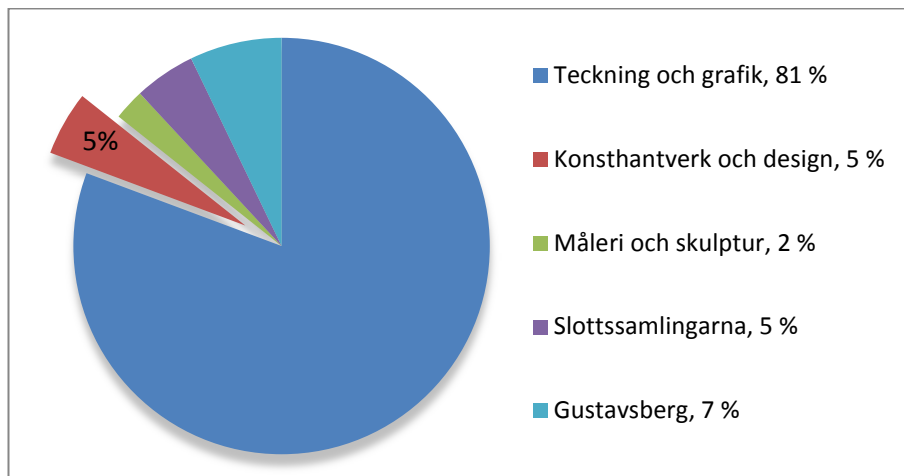
NMW genomför normalt inte heller vare sig årliga, systemetiska eller stickprovsvisa inventeringar av föremål, trots att delar av NMW:s samlingar är stöldbegärliga. Inför den kommande evakueringen av Nationalmuseibygnaden har dock särskilda inventeringsprojekt bedrivits – bl.a. av delsamlingen konsthantverk och design. Riksrevisionens granskning visar dock att avvikelser kvarstår även efter denna inventering.

2. Bakgrund och motiv till granskningen

Staten förvaltar genom museerna stora mängder föremål, men omfattningen varierar mellan olika myndigheter. Vissa museer har flera miljoner föremål i sina samlingar medan andras samlingar är mer begränsade. NMW har ca 700 000 stycken föremål. Vidare varierar omfattningen av nyanskaffningar av föremål mellan de olika myndigheternas samlingar, vilket påverkar möjligheterna att upprätthålla och förbättra den interna styrningen och kontrollen. När det gäller NMW har tillväxten till samlingarna under de senaste tre åren varit mellan ca 100 – 700 stycken föremål per år. Museernas samlingar består av varierande typer av föremål. Samlingarna kan bestå av t.ex. växter och vävnader, arkeologiskt material inkl. ben från djur och människor, textilier och konst.

Alla samlingar har ett kulturhistoriskt värde. I NMW:s fall har både samlingarna och enstaka föremål också stora ekonomiska värden. Enligt förordning (2007:1175) med instruktion för NMW 3 § 1 punkten är en av NMW:s kärnuppgifter att vårda och förteckna de samlingar som har anförtrotts myndigheten.

3. Metod



Figur 1: Antalet föremåls procentuella fördelning i samlingarna och vårt urval av delsamling.

Granskning har genomförts som en fortsättning på och uppföljning av de granskningar som genomfördes år 2006¹ respektive år 2009². År 2006 genomfördes ett mindre stickprov ur Statens porträttsamling vid Gripsholms slott. År 2009 gjordes ett mer omfattande stickprov ur grafiksamlingen. Årets granskning har inriktats mot samlingen av konsthantverk och design, bland annat på grund av att den utgör en av de större delsamlingar myndigheten förvaltar. Delsamlingen består av 33 733 stycken föremål.

Granskningen består av två olika delar. Stickprov av föremål har tagits i syfte att fysiskt kontrollera föremåls placering samt kvaliteten i den information som föremålsregistreringen innehåller. Dessutom har vi ställt frågor om andra aspekter av föremålsförvaltningen såsom föremålsregistrering, skalskydd samt rutiner och arbetsprocesser.

Stickproven har genomförts genom ett revisionsmässigt urval. 116 objekt har granskats i ett obundet slumpmässigt urval från registret till de fysiska föremålen i samlingen. Urvalet har gjorts slumpmässigt med hjälp av ett registeranalysverktyg. Det revisionsmässiga urvalet innebär att vi har granskat en del av populationen³ men att vi ändå, med viss säkerhet, kan dra slutsatser om förhållandet i hela samlingen av konsthantverk och design.

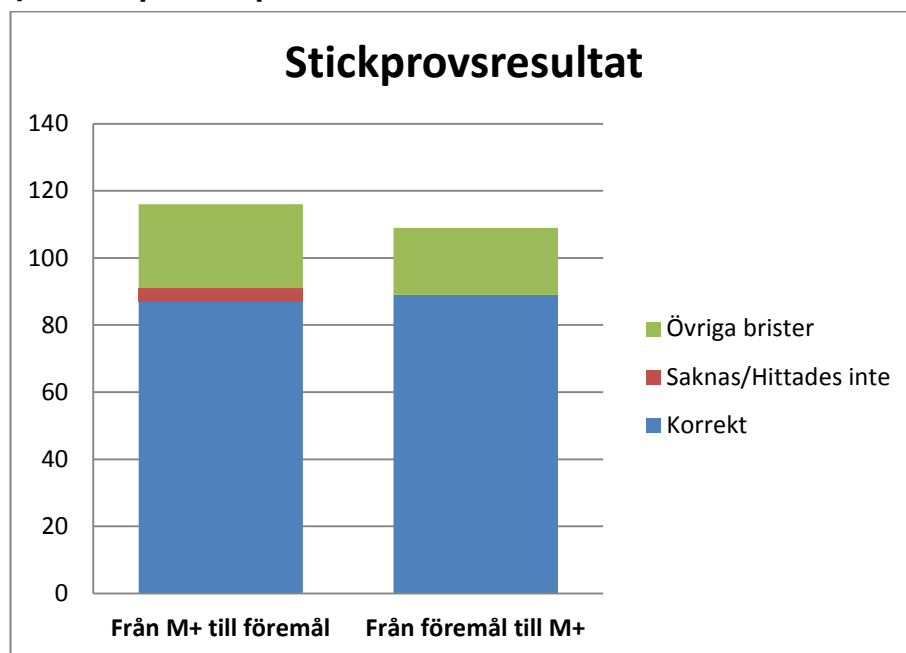
Härutöver har 87 objekt granskats genom ett urval som har skett på mer praktiska grunder. Dessa 87 föremål har valts ut vid besök i samlingen för att sedan följas upp mot registrerade uppgifter.

¹ Dnr: 32-2006-0672, Revisionsrapport daterad 2007-05-04

² Dnr: 32-2009-0705, Revisionspromemoria daterad 2010-05-27

³ Med populationen avses delsamlingen konsthantverk och design.

4. Stickproven påvisar behov av bättre kontroll



Figur 2: Stickprovsresultat per stickprovstyp avs. konsthantverk och design.

Stickprov av föremål valda från registret Museum Plus

Totalt noterades olika typer av fel avseende 29 av de 116 föremål som ingick i urvalet. Fyra föremål⁴ kunde inte återfinnas rent fysiskt. Fem föremål saknade platsangivelse i föremålsregistret och ytterligare fem föremål hade felaktig platsangivelse i föremålsregistret. Ett föremål finns inte längre kvar hos myndigheten p.g.a. att det har bytts bort mot ett annat föremål utan att ändringar med anledning av bytet har registrerats. Tre föremål har deponerats hos Medelhavsmuseet utan att sedvanliga lånehandlingar har upprättats (se även kapitel 7 nedan). Ytterligare ett föremål saknade märkning och kunde därför inte med säkerhet identifieras vid stickprovsinventeringen. Slutligen har förvaltningen av tio föremål överfört till Östasiatiska museet utan att föremålen har tagits bort ur NM:s föremålsregister.

Den slutsats som kan dras är att man, med 95 % sannolikhet, kan vara säker på att NM har avvikelser mellan registret och samlingen konsthantverk och design i mellan 17 % och 34 % av fallen.

⁴ En broderad tavla, ett stycke sidentaft och två tallrikar.

DNR: 32-2012-0764

NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE
BOX 16176, 103 24 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-02-27

Stickprov av föremål valda ur samlingen

Stickprovet genomfördes på plats i samlingarna. Föremål i olika rum har vid påseende valts ut för kontroll mot registrerade uppgifter. I detta urval har vi funnit fel avseende registrerade uppgifter för 20 av de 87 föremål som ingick i urvalet. Nio av föremålen var inte registrerade i föremålsregistret (se nedan separat avsnitt med iakttagelser avseende oregistrerade föremål). Fyra föremål saknade platsangivelse och ytterligare sju föremål hade felaktig platsangivelse i föremålsregistret.

5. Registreringen behöver fortfarande förbättras

Vid de granskningar av samlingarna som genomfördes år 2006 respektive år 2009 fann Riksrevisionen brister avseende NMW:s registrering av föremål. Riksrevisionen bedömer att motsvarande brister fortfarande kvarstår.

De formella krav som finns för myndigheter avseende registrering av föremål gäller generellt för alla typer av materiella anläggningstillgångar, till vilka kulturtillgångar såsom museiföremål räknas. Inga särskilda regler finns vare sig för registrering av museiföremål generellt eller för digital registrering av sådana. Detta innebär att de krav på registrering av föremål som gäller återfinns i Ekonomistyrningsverkets (ESV) handledning (2009:32) *Materiella anläggningstillgångar*. Registrerade uppgifter ska göra det möjligt att identifiera föremålet samt att avläsa anskaffningstidpunkt och eventuellt anskaffningsvärde. I registret ska samtliga anläggningstillgångar som innehas av myndigheten redovisas. Om överlåtelse sker ska föremålen avföras ur registret senast i samband med årsbokslut. Stöldbegärliga tillgångar ska registreras även om anskaffningsvärdet är lågt (för närvarande gäller gränsen ett halvt prisbasbelopp).

NMW:s totala samlingar uppgår till ca 700 000 föremål. Majoriteten av dessa (ca 58 %) är inte registrerade på något sätt i något av de olika register som NMW har använt genom åren. Sedan år 2009 används museidatabasen Museum Plus. För närvarande är ca 127 000 föremål (18 %) registrerade i detta system. Resterande ca 24 % av samlingarna är registrerade i äldre register såsom inventarieböcker. Majoriteten av dessa tillhör tecknings- och grafiksamlingen. För samlingen konsthantverk och designsamlingen gäller dessutom att inga föremål anskaffade efter år 2009 har registrerats i Museum Plus utan har bara registrerats i en databas uppbyggd i programmet Excel.

För att på ett effektivt sätt kunna tillgängliggöra föremål och av säkerhetsskäl, är det också viktigt att aktuella uppgifter om föremålens placering är registrerade. Som framgår ovan, har Riksrevisionen funnit flera brister i de uppgifter som finns i registren om föremålens placering. Häri ingår att de föremål som har överförts för förvaltning av Statens museer för världskultur/Östasiatiska museet inte har avförts från NMW:s register.

DNR: 32-2012-0764

NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE
BOX 16176, 103 24 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-02-27

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att flera aspekter av föremålsregistreringen vid NMW behöver förbättras för att uppfylla myndighetsförordningens krav på god intern kontroll.

Riksrevisionen rekommenderar att NMW vidtar åtgärder för öka andelen föremål som är registrerade i Museum Plus. Vidare rekommenderar Riksrevisionen att NMW kvalitetssäkrar befintliga uppgifter i de register som används, t.ex. avseende föremålens placering.

6. Ingen årlig eller systematisk inventering sker

Vid granskning av samlingarna år 2006 respektive år 2009 fann Riksrevisionen brister avseende NMW:s inventering av myndighetens föremål. Även dessa brister kvarstår.

Inte heller när det gäller inventering av föremål finns särskilda regler avseende föremål i samlingarna. Museiföremål klassificeras som anläggningstillgångar och samma regler som för inventering av andra typer av materiella anläggningstillgångar gäller därmed. Enligt ESV:s föreskrifter till 22 § förordning (2000:606) om myndigheters bokföring, ska inventering ske ”i den omfattning som bedöms erforderligt”. I ESV:s handledning *Materiella anläggningstillgångar* har detta krav förtydligats. Där anges att inventering bör ske årligen.

NMW uppger att det inte finns resurser inom myndigheten för att prioritera inventering av föremålen utom i begränsad omfattning och i särskilda avseenden. Exempel på detta är att inventering sker i samband med utställningar, omhängningar och utlåning. På grund av den förestående evakueringen av huvudbyggnaden inventerades även samlingen av konsthantverk och design i ett särskilt projekt under åren 2009-2011. Trots att denna inventering har genomförts, visar den stickprovsgranskning som Riksrevisionen har gjort att det föreligger brister.

Riksrevisionen bedömer att kombinationen av ofullständig registrering och att inventering av föremålen görs i begränsad omfattning ökar risken för att oegentligheter kan förekomma utan att detta upptäcks.

Riksrevisionen rekommenderar att NMW vidtar åtgärder för att minska risken för oegentligheter avseende föremål i myndighetens samlingar. Riksrevisionen rekommenderar att NMW exempelvis inför årlig inventering av särskilt värdefulla föremål. Kontinuerliga stickprov för att verifiera samtliga föremåls existens, placering m.m. bör tas. Stickproven kan med fördel utföras av eller tillsammans med personal som normalt inte arbetar med hantering av föremål.

Om NMW bedömer att nuvarande generella regelverk inte är ändamålsenligt för myndighetens verksamhet och förutsättningar, rekommenderar Riksrevisionen att NMW tar upp frågan i kommande budgetunderlag till regeringen. Enligt 9 kap. 2 § i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten. NMW kan endera lämna förslag till ändring av reglerna eller föreslå att

DNR: 32-2012-0764

NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE
BOX 16176, 103 24 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-02-27

myndigheten undantas från befintliga regler avseende inventering av anläggningstillgångar som är museiföremål.

7. Överenskommelse med Medelhavsmuseet saknas

NMW har deponerat vissa museiföremål hos andra organisationer. Normalt upprättas i samband med detta en säkerhetsdeklaration och ett låneavtal för varje ärende. Vid vårt stickprov i samlingarna noterades dock att sådana dokument saknades för föremål som har deponerats hos Statens museer för världskultur på Medelhavsmuseet⁵. För dessa finns inga sedvanliga depositionshandlingar, dokumentation i form av korrespondens mellan museerna eller dylikt hos Medelhavsmuseet, men de har bekräftat att föremålen finns där. NMW uppger att man inte har bedömt att den sedvanliga dokumentationen har behövt användas då motparten är en annan statlig myndighet.

Riksrevisionen rekommenderar att de rutiner som har beslutats för utlåning och depositioner används oavsett om motparten är en annan statlig myndighet. Även om formella avtal inte tecknas mellan olika myndigheter inom staten, bör myndigheterna sinsemellan fatta överenskommelser med motsvarande innehåll i tillämpliga avseenden.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Caroline Zakrisson har varit föredragande

Marie Örtengren

Caroline Zakrisson

Kopia för kännedom:

*Regeringen**Kulturdepartementet**Finansdepartementet, budgetavdelningen*

⁵ Delar av den s.k. Hannibalska glassamlingen, fragment av en fajansvas m.m.