



## HØRINGSNOTAT

### L 28 – FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF MUSEUMSLOVEN (GRATIS ADGANG FOR BØRN OG UNGE UNDER 18 ÅR TIL STATSANERKENDTE MUSEER)

22. november 2005

#### Indledning

Kulturministeren fremsatte den 5. oktober 2005 for folketinget L 28, som er et forslag til lov om ændring af museumsloven. L 28 udsendtes i høring s. d. Lovforslagets formål er at indføre gratis adgang for børn og unge under 18 år på de statsanerkendte museer. Endvidere tilsigtes det med lovforslaget at skabe hjemmel for kulturministeren til at kompensere de statsanerkendte museer for nedgang i entréindtægter m.v. i forbindelse med indførelsen af gratis adgang for børn og unge under 18 år.

Fristen for afgivelse af høringssvar var den 4. november 2005. Forslaget blev fremsendt til en række høringsinstanser. Kulturministeriet har modtaget 33 høringssvar. Der henvises til den bilagte høringsliste, hvor de høringsinstanser, der har svaret, er markeret.

I det følgende redegøres der for de indkomne høringssvar. Redegørelsen er bygget op omkring de emneområder, der især er berørt i de indkomne svar:

<b>1. Generel tilslutning til L 28</b> .....	4
<b>2. Ingen bemærkninger til lovforslaget</b> .....	4
<b>3. Ordlyden af § 14 a – anvendelse af <i>skal</i> i stedet for <i>kannet</i> hensyn til kompetence til fastsættelse af tilskud</b> .....	4
<b>4. Administrationspraksis vedr. kompensation for tab af entréindtægter</b> .....	5
4.1 Engangsfastsættelse af kompensationsbeløbet.....	5
4.2 Beregningsgrundlaget .....	8
<b>5. Lovforslagets eventuelle konkurrenceforvridende effekt for museer, der ikke er omfattet af forslaget</b> .....	8
<b>6. Yderligere gratis adgangen på de statsanerkendte museer</b> .....	10
<b>7. Indførelse af en evaluerings-/lovovervågningsbestemmelse i lovforslaget</b> ...	11
<b>8. Sammenfatning:</b> .....	11

## Høringsliste

De museer, organisationer, foreninger og institutioner, der har svaret er markeret med fed skrift.

- **Organisationen Danske Museer**
- **Kommunernes Landsforening**
- **Københavns Kommune**
- **Frederiksberg Kommune**
- **Amtsrådsforeningen**
- Amternes Museumsråd:
  - Bornholm
  - **Frederiksborg**
  - Fyn
  - **København**
  - Nordjylland
  - Ribe
  - Ringkøbing
  - **Roskilde** (med særskilt bidrag fra Historisk-Arkæologisk Forsøgscenter Lejre)
  - **Sønderjylland**
  - **Vejle**
  - Vestsjælland
  - **Aarhus**
  - Viborg
  - **Storstrøms Amt**
- **Finansministeriet**
- Undervisningsministeriet
- **Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling**
- **Økonomi- og Erhvervsministeriet**
- **Transport- og Energiministeriet** (med særskilt bidrag fra Jernbanemuseet og Vej- og Bromuseet)
- **Rigsrevisionen**
- Nationalmuseet
- **Statens Museum for Kunst**
- **Statens Forsvarshistoriske Museum**

- Dansk Landbrugsmuseum
- Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum
- Ordrupgaard
- Den Hirschsprungske Samling
- De statsanerkendte museer
  - Af de statsanerkendte museer har følgende svaret:
    - **Odense Bys Museer**
    - **Thy Museum**
    - **Arbejdermuseet og Arbejderbevægelsens Bibliotek**
    - **Langelands Museum**
    - **Ribe Kunstmuseum**
    - **Bornholms Museum**
    - **Helsingør Kommunes Museer**
    - **Marstal Søfartsmuseum**
    - **Sydvestsjælland museer**
    - **Århus Kunstmuseum**
    - **Museet på Sønderborg Slot**
    - **Esbjerg Fiskeri- og Søfartsmuseum**
    - **Museet Falsters Minder**

- Følgende har af egen drift afgivet høringssvar:

- **Foreningen af specialmuseer i Danmark**

### 1. Generel tilslutning til L 28

Følgende hørte museer, institutioner og organisationer angiver uudtrykkeligt at støtte hovedformålet med lovforslaget, idet der dog gives udtryk for visse forbehold, der behandles nedenfor i afsnit 4-7:

Aarhus Kunstmuseum, Danmarks Vej- og Bromuseum, Odense Bys Museer, Museet på Sønderborg Slot, Sønderjyllands Amts Museumsråd, Aarhus Amts Museumsråd, Københavns Amts Museumsråd, Storstrøms Amts Museumsråd, Københavns Kommunes Kultur- og fritidsforvaltning, Organisationen Danske Museer samt Foreningen af specialmuseer i Danmark.

### 2. Ingen bemærkninger til lovforslaget

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Rigsrevisionen, Sønderjyllands Amts Museumsråd samt Vejle Amts Museumsråd har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Frederiksberg Kommune har endvidere intet at bemærke til lovforslaget, forudsat at der gives kompensation for mistede entréindtægter til museerne.

Endelig har Finansministeriet ingen bemærkninger til lovforslaget, forudsat at de i lovforslaget nævnte begrænsede økonomiske og administrative konsekvenser for Kulturstyrelsen afholdes inden for de på FFL06 afsatte rammer.

### 3. Ordlyden af § 14 a – anvendelse af *skal* i stedet for *kamed* hensyn til kompetence til fastsættelse af tilskud

Det anføres fra Sydvestsjælland Museum, at ordlyden af lovforslagets § 14 a for så vidt angår sætningen (...) *Kulturministeren kan yde driftstilskud til statsanerkendte museer til dækning af nedgang i entréindtægter m.v. (...)* bør ændres, således at der kommer til at stå "Kulturministeren *skal* yde driftstilskud".

Dette synspunkt støttes af Helsingør Kommunes Museer, Marstal Søfartsmuseum, Bornholms Museum, Ribe Kunstmuseum, Langelands Museum, Thy Museum, Frederiksborgs Amts Museumsråd samt Århus Amts Museumsråd.

Det anføres i denne forbindelse fra Langelands Museum, at *"forpligtigelsen for museerne i den nye nr. 15) (også bør) gælde staten / kulturministeren."*

Endvidere anføres det fra Organisationen Danske Museer, at der skal være konsekvens i lovforslaget, således, at *"hvis der står "skal" i § 14, stk. 1, bør der også stå "skal" i § 14 a"*.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan i denne forbindelse bemærke, at den pågældende bestemmelse supplerer de almindelige tilskudsbestemmelser i den gældende lovs §§ 15 og 16. Bestemmelsen har karakter af en kompetencebestemmelse, der skaber en hjemmel til kulturministeren til at give kompensation for tabte entréindtægter. Selve spørgsmålet om, hvorvidt kompensationen skal gives og dens nærmere omfang er bestemt af omtalen af tilskudsforholdene i forslag til finanslov 2006. Det fremgår heraf, at der er afsat en pulje til kompensation. Kulturarvsstyrelsen har haft kontakt til alle de statsanerkendte museer med oplysning om kompensationens størrelse for det enkelte museum.

#### **4. Administrationspraksis vedr. kompensation for tab af entréindtægter**

En del af de hørte instanser har rejst kritik af måden, hvorpå det i lovforslagets § 14 a hjemlede driftstilskud er beregnet. Kritikken vedrører beregningsgrundlaget, som baserer sig på det enkelte museums oplysninger om deres indtægter fra børn og unge under 18 år i året 2004. Endvidere rettes kritikken mod forslaget om, at kompensationen fastsættes én gang for alle og ikke løbende skal reguleres.

##### 4.1 Engangsfastsættelse af kompensationsbeløbet.

Det anføres fra Arbejdermuseet- og Arbejderbevægelsens Bibliotek samt fra Organisationen Danske Museer, at kulturministeren bør give det enkelte museum fuld kompensation for mistede entréindtægter, og at denne kompensation skal pristalsreguleres. Endvidere stiller de pågældende høringsinstanser spørgsmålstegn ved ministerens hjemmel til *"at indskrænke museernes økonomiske dispositionsmuligheder"*.

Foreningen af specielmuseer i Danmark fremkommer med en lignende betragtning, idet foreningen finder det *"helt uacceptabelt"*, at museerne fratages muligheden for løbende at regulere deres entréindtægter i takt med pris- og lønudvikling. Foreningen mener

hermed, at der i lovforslaget bør skabes en model for kompensation, der følger førnævnte udvikling og reguleres årligt.

Københavns Amts Museumsråd og Statens Forsvarshistoriske Museum anfører, at det er vigtigt, at det enkelte museum videreudvikler og kvalificerer formidlingen til børn og unge. Det bemærkes, at det vil blive vanskeligt, at skabe nye udgiftskrævende aktiviteter for børn og unge under 18 år, idet mulighederne for finansiering heraf med øgede entréindtægter bliver frataget med lovforslagets gennemførelse.

Statens Forsvarshistoriske Museum bemærker i denne forbindelse, at det enkelte museums opmærksomhed vil flytte sig til andre grupper af besøgende, hvor der stadig er mulighed for at finansiere aktiviteter rettet mod disse grupper med entréindtægter.

Københavns Amts Museumsråd anfører, at lovforslaget bør skabe mulighed for kompensation til museer, der fremover udvikler formidlingsaktiviteter og tilbud til børn og unge. Det forslås, at der oprettes en pulje til dette formål. I tilslutning hertil bemærkes, at Odense Bys Museer foreslår, at lovændringen følges op i 2007 af en årlig bevilling til nyskabelse af udstillinger og formidling, ud fra et synspunkt om, at formidlingen til stadighed skal være på et kvalitativt højt niveau og skal opleves nutidig og umiddelbart tilgængelig.

Slutteligt anføres det fra Organisationen Danske Museer, at der i bemærkningerne til lovforslaget ønskes en bestemmelse om, at der kan søges om revurdering af kompensation for de museer, der måtte få et kraftigt forøget besøgstal ved lovændringen. Foreningen af specialmuseer i Danmark fremkommer med en identisk betragtning, hvorefter øgede driftsudgifter bør kompenseres på grundlag af en årlig regulering.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 4.2.

Forslaget om krav om gratis adgang for børn og unge under 18 år er en tilføjelse til den række krav, der stilles til statsanerkendte museer for at opnå og bevare statstilskud efter museumsloven. Der ydes som udgangspunkt ikke speciel kompensation for de krav, der følger af lovbestemte betingelser for modtagelse af statstilskud. For eksempel har det i mange år været et krav, at museerne skal give gratis adgang til skoleelever,

der besøger museet som led i undervisningen. Museerne har ikke fået en særskilt kompensation for dette krav.

Ministeriet har imidlertid i det foreliggende tilfælde fundet det rigtigt at foreslå hjemmel til ydelse af særskilt tilskud under hensyn til omfanget af forslagets økonomiske konsekvenser.

Den valgte model for kompensationsfastsættelsen er efter Kulturministeriets opfattelse en hensigtsmæssig løsning, idet den tager sit udgangspunkt i de nuværende økonomiske forhold på museerne. Der er således tale om at kompensere det tab, der kan konstateres ved ordningens indførelse, og som derfor på en så direkte måde som muligt kan relateres til kravet om gratis adgang.

Det skal imidlertid præciseres, at den bevilling, der er afsat til kompensationen for manglende entréindtægter som følge af den gratis adgang på forslag til finanslov 2006, vil følge den almindelige pris- og lønudvikling på samme vis som øvrige statslige bevillinger på finansloven.

Vedrørende spørgsmålet om en aktivitetsbegrundet regulering af kompensationen, finder Kulturministeriet ikke, at en sådan regulering vil være hensigtsmæssig på nuværende tidspunkt. Dette begrundes med, at det efter ministeriets opfattelse vil være administrativt uhensigtsmæssigt for såvel den tilskudsadministrerende myndighed som de enkelte museer at indføre en tilbagevendende justeringsordning, der skulle basere sig på specifikke aktivitetsoplysninger. Justeringen skulle i givet fald gå i begge retninger, så tilskuddet reduceres ved nedgang i besøg fra børn og unge.

Der er i øvrigt allerede med lovforslaget og den heraf følgende kompensation taget hensyn til eventuelle udsving i besøgstal samt øgede driftsomkostninger som følge af den gratis adgang for børn og unge. Dette er sket ved, at det beregnede kompensationsbeløb vil være inklusiv et procenttillæg til dækning af sådanne omkostninger.

Endelig bemærkes det, at det af kulturministeren nedsatte formidlingsudvalgs anbefalinger vil danne grundlag for udmøntningen af de godt 40 mio. kr. om året fra og med 2007 til formidlingsinitiativer, der er afsat på forslag til finanslov for 2006.

#### 4.2 Beregningsgrundlaget

Museumsrådet for Storstrøms Amt beklager, at en række af de statsanerkendte museer i amtet ikke er kommet i betragtning til kompensation på baggrund af den nye bestemmelse i § 14 a.

Baggrunden er, at de pågældende museer i en længere periode har haft en ordning med fri adgang for børn og unge under henholdsvis 16 og 18 år. Kritikken relaterer sig altså til beregningsgrundlaget, der ikke tager hensyn til de museer, der allerede har indført gratis adgang for børn og unge under 18 år.

Kritikken uddybes af Museet Falsters Minder, der finder det uretfærdigt, at det ikke modtager kompensation på trods af næsten to års praksis med gratisadgang for børn og unge under 17 år samt etablering af flere initiativer, hvor denne gruppe prioriteres.

Amtsrådsforeningen tilslutter sig denne betragtning.

Lignende betragtninger anføres af Roskilde Amts Museumsråd, der foreslår, at kompensationen alene relateres til museernes besøgstal af børn og unge og dermed uafhængigt af entréindtægter. I forbindelse hermed foreslås det, at kompensationen for manglende entréindtægter fra de op til 18-årige besøgende beregnes som en procentdel af det samlede besøgstal.

Endvidere beklager Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning, at beregningen alene medtager de børn og unge, der har besøgt de statsanerkendte museer uden for undervisningssammenhænge, og at kompensationen herved er "*meget lille*".

#### Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.2 samt til bemærkningerne ovenfor til punkt 4.1.

#### **5. Lovforslagets eventuelle konkurrenceforvridende effekt for museer, der ikke er omfattet af forslaget**

Der er rejst kritik af lovforslaget fra institutioner, der hører under henholdsvis Transport- og Energiministeriets og Undervisningsministeriets ressort.



De Danske Statsbaner samt Danmarks Vej- og Bromuseum er af den opfattelse, at en gennemførelse af lovforslaget vil medføre en ikke ubetydelig konkurrenceforvridende effekt mellem de statsanerkendte museer og øvrige museer, der ikke omfattes af lovforslaget.

Det anføres i denne forbindelse, at Danmarks Jernbanemuseum vil miste 400.000 kr. i entréindtægter, hvis museet bliver nødsaget til at give gratis adgang til alle under 18 år for at opretholde besøgstallene.

Danmarks Vej- og Bromuseum finder endvidere, at borgerne næppe vil skelne mellem museer, der hører under Kulturministeriet og øvrige offentlige museer, og at lovforslaget derfor reelt fratager museerne muligheden for at tage entré for besøgende under 18 år uden mulighed for kompensation.

Det anføres også fra Lejre Forsøgscenter, der hører under Undervisningsministeriet, at institutionen efter lovforslagets gennemførelse vil være den eneste store kulturhistorisk formidlende institution, der opkræver entré for børn og unge under 18 år i Roskilde Amt. Forsøgscenteret frygter, at dette vil undergrave centerets egenindtjening.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling gør opmærksom på, at Danmarks Naturhistoriske Museum hører under Københavns Universitet, og at Videnskabsministeriet derfor ikke uden særlig hjemmel kan pålægge museet at undlade at opkræve betaling for børn og unge. Desuden bemærker Videnskabsministeriet, at ministeriet går ud fra, at de aktiviteter, der foregår på Danmarks Naturhistoriske Museum, indgår på lige fod med andre museale aktiviteter, som Kulturministeriets formidlingsudvalg arbejder med i sin udredning.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan hertil oplyse, at lovforslaget vedrører gratis adgang for børn og unge under 18 år til de *statsanerkendte* museer. Den i lovforslaget foreslåede adgang til kompensation angår således kun de museer, der er omfattet af tilskudsordningen i museumslovens §§ 15 og 16, stk. 1. For så vidt angår statslige museer under Kulturministeriet reguleres entréforhold ved finansloven.

De museer og institutioner, der har belyst spørgsmålet om lovforslagets eventuelle konkurrenceforvridende effekt er ikke underlagt kulturministeriets budgetmæssige ressort. De pågældende museer er således ikke statsanerkendte museer efter museumsloven og er hermed ikke omfattet af den ovenfor omtalte tilskudsordning i museumslovens § 15 og § 16, stk. 1.

Kulturministeriet er opmærksom på, at der under andre ministerier dels findes museer dels findes institutioner med berøringsflader til museumsvirksomhed. Det er Kulturministeriets opfattelse, at det må være op til de kompetente ministerier at tage spørgsmålet om eventuel gratis adgang på institutioner, der administrativt hører under ministeriet, op til overvejelse. Kulturministeriet vil holde kontakt til berørte ministerier om behandlingen af spørgsmål vedrørende såvel gratis adgang som anbefalingerne fra Formidlingsudvalget, således at initiativer og erfaringer kan indgå i de pågældende ministeriers overvejelser.

## **6. Yderligere gratis adgangen på de statsanerkendte museer**

Det bemærkes af Museet på Sønderborg Slot, at hvis der skal arbejdes videre med gratisadgangen, er det vigtigt, at dette sker på en sådan måde, at det kommer til at gælde for alle statsanerkendte museer. Dette for at styrke den decentrale struktur i dansk museumsvesen, der efter museets opfattelse allerede styrkes ved øget professionalisering, sammenslutninger og klyngedannelser.

Odense Bys Museer bakker op omkring initiativet og finder endvidere, at det i de kommende år ville være relevant at drøfte indførelse af gratis adgang til flere museer. Det foreslås i denne forbindelse, at en række "basis-museer," med den bredde og karakter, der har begrundet gratis adgang til statens samlinger i København, udpeges. Odense Bys Museer finder, at der også bør være gratis adgang til museer uden for hovedstadsområdet, og ikke mindst til de museer, der ikke har et stort publikum af både danskere og udenlandske turister.

### Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet henviser til regeringsgrundlaget vedrørende punktet *adgangen til vores kulturarv*, hvor det anføres, at det er en målsætning at indføre gratis adgang for børn og unge under 18 år. Denne målsætning er altså regeringens prioritet.

Kulturministeriet gør sig ikke aktuelt overvejelser om yderligere gratis adgang. Kulturministeriet er i øvrigt af den opfattelse, at en eventuel mere konkret drøftelse af spørgsmålet om, hvorvidt området for den gratis adgang skal udvides, dels må afvente de forslag og initiativer, der fremkommer fra formidlingsudvalget, og dels må baseres på tilvejebragte erfaringer fra indførelsen af den gratis adgang for børn og unge under 18 år.

## **7. Indførelse af en evaluerings-/lovovervågningsbestemmelse i lovforslaget**

Esbjerg Fiskeri- og Søfartsmuseum finder, at der bør tilføjes en bestemmelse i lovforslaget om evaluering af den indførte gratisadgang. Evalueringen skulle herefter foregå efter maksimum fire år.

Det anføres i forbindelse hermed, at en sådan evaluering især må indeholde undersøgelse af følgende forhold:

- konsekvensen af fjernelse af en del af museernes entréindtægter
- validiteten af kompensationsgrundlaget
- eventuelle meromkostninger for museerne
- eventuelt merbesøg samt ændret besøgssammensætning på museerne
- konsekvens for omsætningen i butikker, cafeterier m.v.
- hvorvidt ordningen med fastlåst kompensation har bremset udviklings- og udbygningsprojekter på museerne
- om ordningen har ført til en bedre formidling.

### Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet finder ikke, at det vil være hensigtsmæssigt med en revisionsbestemmelse i selve lovtæksten. Kulturministeriet og Kulturarvsstyrelsen vil følge udviklingen hos museerne i de kommende år, og vil på et hensigtsmæssigt tidspunkt, når der er tilvejebragt tilstrækkeligt erfaringsmæssigt grundlag herfor, vurdere lovforslagets konsekvenser.

## **8. Sammenfatning:**

Sammenfattende kan det konstateres, at de indkomne hørings svar generelt udtrykker en positiv indstilling til hovedformålet med L 28, nemlig den gratis adgang for børn og

unge under 18 år på de statsanerkendte museer, som foreslås indført ved den nye bestemmelse i museumslovens § 14, stk. 1, nr. 15.

Der rejses imidlertid en del kritik af den nye bestemmelse i lovforslagets § 14 a, der vedrører kulturministerens mulighed for at yde kompensation for tab af entréindtægter. Kritikken relaterer sig både til formuleringen af kompetencebestemmelsen og til grundlaget for beregningen af kompensationen. I tilslutning hertil stilles en række forslag til anderledes formulering samt en anden model for beregning af kompensation.

Slutteligt bemærkes, at en stor del af de indkomne høringssvar udtrykker glæde over, at der skabes et lovgivningsinitiativ, der øger formidlingen til gruppen af børn og unge under 18 år.