



Lækningaminjasafn Íslands

Apríl 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	8
2 Nesstofa – Nesstofusafn.....	9
2.1 Upphaf lækningaminjasafns í Nesstofu.....	9
2.2 Gjafagerningur Jóns Steffensen	10
2.3 Hugmynd um nýbyggingu safnhúss	11
2.4 Samningur um nýtingu og rekstur Nesstofu	11
3 Lækningaminjasafn Íslands.....	13
3.1 Samningur um Lækningaminjasafn Íslands.....	13
3.2 Upphaf starfsemi.....	16
3.3 Bygging safnhúss	16
3.4 Lækningaminjasafn Íslands lagt niður	18
3.5 Fyrirspurn til mennta- og menningarmálaráðuneytis.....	20
3.6 Kostnaður við byggingu og rekstur Lækningaminjasafns Íslands.....	21
4 Framtíð íslensks lækningaminjasafns	23
4.1 Mögulegir kostir	23
4.2 Krafa um endurgreiðslu.....	26
4.3 Lærdómurinn af samningnum frá 2007	26
4.4 Stjórnunarlegt forræði málsins	27

Niðurstöður og ábendingar

Haustið 2007 undirrituðu menntamálaráðherra, bæjarstjórinn á Seltjarnarnesi og fulltrúar Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Þjóðminjasafns Íslands samning til fimm ára um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi. Frumkvæðið að þessu samstarfi kom upphaflega frá Þjóðminjasafni sem hafði þá um nokkurt skeið varðveitt og sýnt lækningaminjar í sérstöku sýningarrými í Nesstofu á Seltjarnarnesi, þar af í samstarfi við Seltjarnarnesbæ frá árinu 2003. Þar sem Nesstofa rúmaði einungis lítinn hluta lækningaminja Þjóðminjasafnsins vöknudu hugmyndir um að reisa sérstaka safnbyggingu á Nesstofureit. Að mati þjóðminjavarðar hentaði best að bygging og rekstur slíks safns yrði á vegum bæjarfélagsins með tilliti til ákvæða þágildandi safnalaga. Með því móti ætti safnið m.a. möguleika á styrkjum úr safnasjóði og stofnstyrkjum til uppbyggingar. Sem höfuðsafn ætti Þjóðminjasafnið ekki kost á slíkum styrkjum.

Samningur um byggingu og rekstur Lækningaminjasafns undirritaður 2007

Seltjarnarnesbær réð safnstjóra Lækningaminjasafns Íslands í byrjun árs 2008 og hóf byggingu safnhúss sama haust. Samkvæmt áðurnefndum samningi var áætlað að heildarkostnaður þess næmi 345 m.kr. Þá samdi bærinn stofnskrá fyrir safnið vorið 2009. Þar kemur fram að það sé stofnun í eigu Seltjarnarnesbæjar, miðstöð safnastarfsemi á sviði lækna- og heilbrigðisvísinda og beri ábyrgð á söfnun, skráningu, varðveislu, rannsóknun og kynningu á þeim munum og minjum sem snerta sögu lækninga á Íslandi og stöðu þeirra í samtímanum. Lækningaminjasafn Íslands tók til starfa í Nesstofu og Bygggördum 7 á Seltjarnarnesi árið 2009 en flutti aldrei inn í nýja húsnæðið.

Bygging nýs safnhúss hófst 2008. Áætlaður kostnaður 345 m.kr.

Um miðjan desember 2012 sagði Seltjarnarnesbær sig frá samningnum um Lækningaminjasafn Íslands þar sem ekki náðist samkomulag við mennta- og menningarmálaráðuneyti um endurskoðun hans og aukin framlög ríkissjóðs til uppbyggingar safnsins og reksturs þess. Jafnframt felldi bæjarstjórn úr gildi stofnskrá safnsins, lagði það niður og afhenti Þjóðminjasafni þá muni sem það hafði varðveitt og það húsnæði sem það hafði haft til afnota. Ástæða þessa var það mat bæjarstjórnar að forsendur samningsins væru brostnar, einkum vegna þess að kostnaður við byggingu safnhúss hefði farið langt fram úr áætlun. Jafnframt taldi bæjarfélagið að rekstrarkostnaður safnsins hefði verið vanáætlaður í upphafi og að hlutdeild sín í honum væri of mikil.

Seltjarnarnes sagði sig frá samningnum í desember 2012

Í áðurnefndum samningi um Lækningaminjasafn Íslands kemur skýrt fram að Seltjarnarnesbær skyldi alfarið sjá um og bera ábyrgð á öllum kostnaðarþáttum vegna byggingar og reksturs safnsins. Ríkissjóður, Læknafélag Íslands og Læknafélag Reykjavíkur skyldu á hinn bóginn leggja fram tiltekin fjárframlög vegna stofnkostnaðar og var ekki ráðgert að þau tækju mið af byggingavísitölu eða kostnaðarhækkunum. Þá skyldi ráðuneytið styrkja reksturinn með árlegu framlagi sem var bundið vísitölu. Ríkissjóður og læknafélögin hafa staðið við sinn hluta samningsins og telja sér hvorki fært né skylt að auka framlög sín vegna byggingar og reksturs safnsins eða endurskoða samninginn með

Ríkissjóður og læknafélögin stóðu við sinn hluta samningsins

öðrum hætti vegna áðurnefnds forsendubrests. Upphaflegar hugmyndir um rekstur Lækningaminjasafns Íslands virðast því úr sögunni.

Ganga þarf frá fjárhagslegu uppgjöri við Seltjarnarnesbæ vegna þeirra stofnframlaga (75 m.kr.) sem ríkissjóður lagði bæjarfélaginu til á árunum 2007–10 og ríkið á samningsbundinn endurkröfurétt á. Hins vegar hvort og þá hvornig ríkið geti efnt þá kvöð sem það tók á sig þegar það samþykkti árið 2000 að þiggja erfðafé Jóns Steffensen prófessors, sem Læknafélag Íslands varðveitti, og nýta það í þágu Lækningaminjasafns í Nesstofu á Seltjarnarnesi. Fyrir liggur að hvorki mennta- og menningarmálaráðuneyti né Þjóðminjavörður telja fýsilegt að ríkið reki sérstakt Lækningaminjasafn, hvorki sem sjálfstæða einingu né sem deild innan Þjóðminjasafnsins. Sé það endanleg ákvörðun ber ríkinu að semja við Læknafélag Íslands um hvað verði um áðurnefnt erfðafé. Að mati Ríkisendurskoðunar eru nokkrir möguleikar í stöðunni sem mikilvægt er að skoða með opnum huga.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur um nokkurt skeið lagt áherslu á samninga um safnastarfsemi þar sem einstaklingar, samtök eða sveitarfélög taka ríka ábyrgð á framkvæmdinni. Má í þessu sambandi nefna Hönnunarsafnið í Garðabæ, sem í upphafi var deild innan Þjóðminjasafnsins, og Tónlistarsafnið í Kópavogi. Þessi söfn eru rekin af viðkomandi bæjarfélögum með samningsbundnum styrk frá ríkinu. Stjórnvöld höfðu hug á að Lækningaminjasafn Íslands yrði rekið með áþekktum hætti og leituðu eftir samstarfi við Seltjarnarnesbæ vegna þess. Framangreindur samningur var afrakstur þess. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að vanda betur til samningagerðar en þar var gert. Tryggja þarf að kostnaðaráætlanir í samningum sem ríkið er aðili að séu unnar á faglegan hátt og rýndar af sérfræðingum ráðuneytisins sem gerst þekkja til mála. Eins þurfa ákvæði um ábyrgð og skyldur samningsaðila að vera skýr og afdráttarlaus. Ekki á t.d. að þurfa að velkjast í vafa um hversu há rekstrarframlög samningsaðilar eigi að greiða, eins og raunin varð með þennan samning.

Samkvæmt ársreikningum Lækningaminjasafns Íslands var eigið fé þess neikvætt um 34,7 m.kr. eftir fjögurra ára rekstur (2009–12) en alls námu bókfærðar tekjur, framlög og styrkir á sama árabili 26,6 m.kr. Þar af greiddi ríkissjóður 19,8 m.kr. í rekstrarframlög og safnasjóður tæplega 4 m.kr. í verkefna- og rekstrarstyrki. Tekjufærð framlög Seltjarnarnesbæjar til safnsins námu því innan við 3 m.kr. á öllum starfstíma þess. Það er langt undir þeirri fjárhæð sem um var samið. Samkvæmt efnahagsreikningi 31. desember 2012 nam heildarbyggingarkostnaður þá alls 251 m.kr. Þar af nam hlutdeild ríkisins 75 m.kr., Læknafélags Íslands og Læknafélags Reykjavíkur 50 m.kr. og Seltjarnarnesbæjar 126 m.kr. Byggingin var þá uppsteypt og búið að loka henni, þ.e. komið var þak og búið að glerja húsið. Þá var talið að heildarkostnaður við bygginguna yrði um 700 m.kr., þ.e. tvöfalt hærri en upphaflega var áætlað.

Eins og fram hefur komið annast Þjóðminjasafn nú þá muni sem Lækningaminjasafn Íslands varðveitti og það húsnæði sem það hafði til afnota. Þar sem málefni Þjóðminjasafns heyra nú undir forsætisráðuneyti telur Ríkisendurskoðun rétt að vísa þeirri ábendingu sinni sem lýtur að umsjón lækningaminja á komandi árum til þess ráðuneytis.

Ákvæði samninga þurfa að vera skýr og afdráttarlaus

Byggingarkostnaður langt fram úr áætlun

Ábending til forsætisráðuneytis

1. Taka þarf ákvörðun um umsjón lækningaminja á komandi árum

Mikilvægt er að forsætisráðuneyti beini því til Þjóðminjasafns Íslands að það taki hið fyrsta ákvörðun um hvernig fyrirkomulagi söfnunar, varðveislu og sýningar lækningaminja verður háttað í framtíðinni. Í því sambandi þarf ráðuneytið sérstaklega að tryggja að tekið verði tillit til þeirra kvaða sem stjórnvöld gengust undir með því að þiggja erfðagjöf Jóns Steffensen sem Læknafélag Íslands hafði varðveitt. Treysti stjórnvöld sér ekki til að efna þau ákvæði sem erfðagjöfinni fylgja þeim að semja við Læknafélag Íslands um það hvað verði um fjármunina.

Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Ganga þarf frá fjárhagslegu uppgjöri við Seltjarnarnesbæ

Að mati Ríkisendurskoðunar þeim mennta- og menningarmálaráðuneyti að ganga hið fyrsta frá fjárhagslegu uppgjöri við Seltjarnarnesbæ. Náist ekki viðunandi samningur um nýtingu þeirrar byggingar sem hýsa átti Lækningaminjasafn Íslands hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að krefja Seltjarnarnesbæ um endurgreiðslu þess stofnfjár sem ríkissjóður lét af hendi rakna til byggingarinnar.

2. Vanda þarf til samninga

Mikilvægt er að ráðuneytið vandi vel til þeirra samninga sem það gerir við einkaaðila, samtök eða sveitarfélög um verk eða þjónustu. Tryggja þarf að kostnaðaráætlanir séu unnar á faglegan hátt og að einstök samningsákvæði séu skýr og afdráttarlaus. Eins er mikilvægt að ráðuneytið hafi gott eftirlit með þeim samningum sem það gerir og framvindu þeirra verkefna sem þeir ná til svo að faglegir og fjárhagslegir hagsmunir ríkisins séu jafnan tryggðir og verkefnin skili þeim árangri sem að er stefnt.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð forsætisráðuneytis

1. Taka þarf ákvörðun um umsjón lækningaminja á komandi árum

„Hvað varðar framtíðarsýn lækningaminjanna þá er starfið nú samþætt starfi Þjóðminjasafns Íslands, en ekki er gert ráð fyrir sjálfstæðu Lækningaminjasafni á vegum Þjóðminjasafns Íslands. Þegar bæjarfélagið ákvað að leggja niður Lækningaminjasafn Íslands tók Þjóðminjasafnið við varðveisluhlutverki heildarsafns lækningaminja, þ.e. eldri safnkosts og safnauka. Af þessu má ráða að lækningaminjar/safnkosturinn ásamt Nesstofu er nú eins og fyrir stofnun safns Seltjarnarnesbæjar í eigu og vörslu Þjóðminjasafns Íslands. Framtíðarskipan málefna lækningaminjanna er áformað með þeim hætti að Þjóðminjasafn Íslands mun annast faglegt starf í tengslum við minjarnar sem felur í sér varðveislu, skráningu, rannsóknir og miðlun þessa hluta safneignar sinnar annars vegar í Bygggöörðum (geymslu- og vinnuaðstöðu) og hins vegar í Nesstofu sem Þjóðminjasafn Íslands hefur endurgert í því skyni að miðla sögu lækninga á Íslandi með virðulegum og viðeigandi hætti. Er nú unnið að gerð sýningar þar um húsið sjálft, stofnun landlæknisembættis og apóteks og 18. öldina með áherslu á lækningar og lyf, sem opna mun um miðjan júní 2014.

Það er því mat forsætisráðuneytisins að tryggt er að erfðafé Jóns Steffensen verði sem fyrr nýtt í þágu lækningaminjanna sem Þjóðminjasafn Íslands varðveitir nú og miðlar m.a. í sýningum safnsins og með sérsýningu í Nesstofu, húsi fyrsta landlæknisins. Sú starfsemi er í samræmi við „Gjafagerning“ frá 16. ágúst 2000 um að fénu verði varið óskiptu til hagsbóta fyrir Nesstofusafn þ.e. lækningaminjar ásamt Nesstofu. Safneignin og varðveislustarf henni tengdri auk sýningarstarfsemi verður þannig samþætt starfi Þjóðminjasafns Íslands almennt en það er höfuðsafn á sviði menningarminja.“

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Ganga þarf frá fjárhagslegu uppgjöri við Seltjarnarnesbæ

„Þar sem forsætisráðuneytið hefur vísað málinu aftur til mennta- og menningarmálaráðuneytisins mun ráðuneytið upplýsa Seltjarnarnesbæ og læknafélögin bréflaga að mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi ekki önnur not fyrir umrætt hús en gert hafði verið ráð fyrir í samningi dags. 27. september 2007. Ráðuneytið fari því fram á að uppgjör fari fram samkvæmt ákvæði samningsins. Forsætisráðuneytið og Þjóðminjasafn Íslands verða upplýst um þessa niðurstöðu ráðuneytisins.“

2. Vanda þarf til samninga

„Frá þeim tíma sem liðinn er frá því að samningur um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands var gerður árið 2007 hefur ráðuneytið endurskoðað og breytt umtalsvert allri gerð samninga á menningarsviðinu, m.a. á grundvelli ráðlegginga Ríkisendurskoðunar þar að lútandi. Til grundvallar nýjum samningum hefur síðustu ár verið notað ákveðið sniðmát sem miða skal við til að

tryggja að samningsákvæði séu skýr og afdráttarlaus. Í þeim samningum sem gerðir hafa verið frá því slík sniðmát voru tekin í notkun er að finna sérstaka kafla um ábyrgð, upplýsingagjöf, eftirlit, samskipti samningsaðila, viðurlög við vanefndum o.s.frv. Sem dæmi um samning sem gerður hefur verið á þessum grundvelli á síðustu árum má vísa til samnings ráðuneytisins við Síldarminjasafn Íslands vegna styrks til starfsemi safnsins: <http://www.sild.is/um/skipulag/samningur-vid-mennta--og-menningarmalaraduneyti/>

Ráðuneytið telur að það hafi þegar orðið við ábendingu Ríkisendurskoðunar.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun sjálfstæð eftirlitsstofnunar Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Í nóvember 2013 hóf Ríkisendurskoðun frumkvæðisúttekt á Lækningaminjasafni Íslands. Ástæðan var sú ákvörðun Seltjarnarnesbæjar að leggja safnið niður í árslok 2012 þar sem ekki náðist samkomulag um að endurskoða samning bæjarins, menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti), Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Þjóðminjasafns Íslands frá árinu 2007 um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi. Sá samningur var tímabundinn og gildi til 31. desember 2012.

Að forkönnun lokinni var ákveðið að ráðast í aðalúttekt og birta niðurstöður hennar í opinberri skýrslu til Alþingis. Markmið úttektarinnar var að leita svara við eftirfarandi spurningum:

- ✓ Hvernig var aðkomu ríkisins að stofnun Lækningaminjasafns Íslands háttað?
- ✓ Hvernig verður staðið að söfnun, varðveislu og sýningu lækningaminja eftir að Seltjarnarnesbær hætti rekstri Lækningaminjasafns Íslands?

Í skýrslunni er stuðst við fjölmörg gögn, einkum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þá var rætt við fulltrúa ráðuneytisins, Þjóðminjasafns Íslands, Seltjarnarnesbæjar, Læknafélags Íslands, Safnaráðs og fyrrum Lækningaminjasafns Íslands. Öllum þessum aðilum er þakkað gott samstarf og gagnlegar upplýsingar.

Þess ber að geta að málefni Lækningaminjasafns Íslands heyrðu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti allt frá stofnun þess þar til það var lagt niður og Þjóðminjasafni Íslands falið að taka við þeim munum sem það hafði varðveitt og því húsnæði sem það hafði haft til umráða. Þar sem Þjóðminjasafn heyrir nú undir forsætisráðuneyti telur Ríkisendurskoðun rétt að vísa þeirri ábendingu sinni sem lýtur að umsjón lækningaminja á komandi árum til þess ráðuneytis.

Forsætisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, Þjóðminjasafn Íslands, Læknafélag Íslands, Læknafélag Reykjavíkur og Seltjarnarnesbær fengu drög að skýrslunni til umsagnar hinn 5. mars auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum beggja ráðuneyta við þeim ábendingum sem til þeirra er beint í skýrslunni. Viðbrögð þeirra eru birt hér að framan.

2 Nesstofa – Nesstofusafn

2.1 Upphaf lækningaminjasafns í Nesstofu

Nesstofa á Seltjarnarnesi er eitt elsta steinhús landsins og nú friðaður hluti af húsa-safni Þjóðminjasafns Íslands. Húsið var reist á árunum 1761–63 sem embættisbústaður fyrir landlækni og nýtt sem slíkt og sem lyfsala um sjötíu ára skeið. Í húsinu starfaði einnig ljósmóðir. Nesstofa hefur því veigamikinn sess í sögu íslenskrar heilbrigðisstarfsemi. Húsið komst í einkaeign árið 1834 þegar embætti landlæknis og lyfsala voru flutt til Reykjavíkur. Ríkissjóður keypti það síðan aftur í tveimur áföngum á árunum 1976–79 og réð arkitekt til að hanna endurbyggingu þess með það í huga að færa það eins nálægt upprunalegri gerð og kostur væri.

Nesstofa aðsetur
fyrsta landlæknis
og lyfsala á Íslandi

Strax þá og raunar nokkru fyrr höfðu kviknað hugmyndir um að nýta Nesstofu til að varðveita, rannsaka og sýna íslenskar lækningaminjar. Sérstakur áhugamaður um þau efni var Jón Steffensen (1905–91) prófessor í líffærafræði sem áratugum saman safnaði ýmiss konar munum sem notaðir höfðu verið til lækninga hér á landi. Í bréfi sem hann skrifaði þáverandi menntamálaráðherra 23. september 1972 lýsti hann framtíðarhugmyndum sínum um varðveislu slíkra muna í Nesstofu og vísaði þar m.a. til samtals sem hann átti við ráðherrann og þáverandi þjóðminjavörð nokkrum dögum áður. Í niðurlagi bréfsins segir:

Jón Steffensen for-
vígismaður að söfn-
un lækningaminja

Ef ríkisstjórn Íslands getur fallist á þau megin sjónarmið er hér hafa verið sett fram og kaupir Nesstofu og afhendir Þjóðminjasafni til umræddra nota, vorum við hjónin búin að ákveða að afhenda ríkinu tvær milljónir króna til lagfæringa á Nesstofu. [...] Síðar meir er línurnar tækju að skýrast og sýnt væri að þær vonir er ég bind við framtíð rannsóknarstofnunar sögu læknisfræðinnar muni rætast, hefi ég hugsað mér að það af bókasafni mínu er hefur gildi fyrir sögu læknisfræðinnar, en megin stofninn í því hefur sérstakt gildi fyrir sögu íslenskra heilbrigðismála, renni til stofnunarinnar.

Þáverandi þjóðminjavörður tók heilshugar undir þessar hugmyndir. Í bréfi sem hann skrifaði þáverandi menntamálaráðherra 2. febrúar 1979 hvetur hann til þess að lokið verði við kaup ríkisins á Nesstofu þannig að unnt verði „að koma fram hugmyndum þeim, sem uppi eru um notkun hússins í framtíðinni, sem sé læknisfræðilegt minjasafn og fræðastofnun um sögu læknisfræðinnar á Íslandi“. Þjóðminjavörður hvatti einnig til þess að ríkissjóður keypti þau útihús sem stóðu við Nesstofu með það í huga að nýta þau sem geymslu og vinnustofu og féllst menntamálaráðherra á þá hugmynd.

Fyrstu hugmyndir
um læknisfræðilegt
minjasafn í Nes-
stofu

Árið 1988 fór menntamálaráðuneyti fram á að nýtt yrði heimild í 6. gr. fjárlaga þess árs til að kaupa lóð og útihús við Nesstofu til að koma þar upp lækningasögusafni og taka til þess nauðsynleg lán. Útihúsin skyldi nota sem geymslu safnmuna og til vinnu- aðstöðu vegna þeirra minja sem varðveita ætti. Í þessu sambandi var vísað í greinargerð Jóns Steffensen um lækningasögusafnið. Þetta gekk eftir og var sami arkitekt fenginn til að hanna breytingar og stækkun húsanna fyrir safnaukann og hannað hafði

endurbyggingu hússins. Tillögum þar að lútandi var skilað í apríl 1991 en náðu ekki fram að ganga.

Þjóðminjasafni falin
umsjón og rekstur
Nesstofu

Með bréfi dagsettu 27. júlí 1989 var Þjóðminjasafni Íslands falin umsjón og rekstur Nesstofu og lands og útihúsa við hana. Ári síðar voru þær lækningaminjar sem Þjóðminjasafn hafði varðveitt um nokkurt skeið fluttar í Nesstofu og í september 1991 var ráðinn fastur starfsmaður að safninu. Árið 1992 var síðan formlega opnuð sýning á vegum þess í vestari hluta Nesstofu. Er það upphafið að lækningaminjasafninu Nesstofusafni sem þykir hafa nokkra sérstöðu á alþjóðavettvangi vegna fjölbreytileika þeirra muna sem það varðveitir.

Til ársins 1993 var fasteignin Nesstofa viðfangsefni á fjárlagalið Húsafriðunar ríkisins en árið 1994 var hún flutt á lið Þjóðminjasafns Íslands. Þjóðminjasafnið hafði umsjón með húsinu og safninu allt til ársins 2003 þegar Seltjarnarnesbær fékk húsið til afnota samkvæmt sérstökum samningi Þjóðminjasafns Íslands og bæjarfélagsins (sbr. kafla 2.4).

2.2 Gjafagerningur Jóns Steffensen

Skilyrtur gjafagerningur Jóns Steffensen

Jón Steffensen arfleiddi Læknafélag Íslands árið 1990 að tilteknum eignum sínum. Í sérstakri erfðaskrá Jóns frá 24. júlí það ár kemur fram að erfðarétturinn sé „bundinn því skilyrði, að fénu verði varið óskipt til frágangs og innréttingar framtíðarhúsnæðis fyrir muni Nesstofusafns í þeim útihúsum Nesstofu, sem ríkið hefur keypt í þeim tilgangi, og að öðru leyti til hagsbóta fyrir Nesstofusafn eftir þeim meginviðhorfum er fram koma í bréfi mínu til menntamálaráðherra dags. 23. september 1972“. Læknafélagi Íslands var í erfðaskránni falið að hafa umsjón með þessari ráðstöfun fjárens að höfðu samráði við þjóðminjavörð.

Bygggarðar 7
keyptir árið 2000
fyrir erfðaféð

Árið 2000 var erfðafénu varið til kaupa á fasteigninni Bygggöörðum 7, sem er í næsta nágrenni við Nesstofu, í því skyni að nýta húsið sem starfsaðstöðu og geymslu fyrir safnmuni Nesstofusafns. Var það gert að höfðu samráði við þjóðminjavörð, menntamálaráðherra og Félag áhugamanna um sögu læknisfræðinnar og með það í huga að afhenda húsið ríkissjóði til eignar ásamt eftirstöðvum erfðagjafarinnar (10,6 m.kr.) auk eigin framlags Læknafélags Íslands (2,0 m.kr.).

Ríkisstjórnin tók
við erfðagjöfinni
árið 2000

Í júlímánuði árið 2000 samþykkti ríkisstjórnin að taka við gjöfinni með fyrirvara um samþykkt Alþingis¹ vegna þeirra kvaða sem henni fylgdu. Gerð er grein fyrir þeim kvöðum í 2. gr. sérstaks gjafagernings sem formaður Læknafélags Íslands, menntamálaráðherra og fjármálaráðherra undirrituðu 16. ágúst 2000. Þar segir: „Með móttöku gjafarinnar er ríkissjóður skuldbundinn til að nýta gjöfina, fasteignina að Bygggöörðum 7, Seltjarnarnesi og greinda fjármuni, í þágu lækningaminjasafnsins Nesstofusafns“. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar var einnig vísað í 9. gr. þágildandi laga nr. 89/1989 um Þjóðminjasafn Íslands þar sem fram kom að Þjóðminjasafn Íslands og byggðasöfn mættu ekki taka við gjöfum sem kvaðir fylgdu. Þó gæti menntamálaráðherra veitt undanþágu ef sérstaklega stæði á.

¹Sbr. 36. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Í formála gjafagerningsins kom fram að nauðsynlegt væri að endurbæta fasteignina að Bygggöörðum svo að hún fullnægði því hlutverki sem henni væri ætlað. Samkvæmt kostnaðarmati var gert ráð fyrir að 15 m.kr. þyrfti til að koma húsnæðinu í viðunandi horf og að auki 10 m.kr. til að það fullnægði þeim kröfum sem til þess væru gerðar. Samkvæmt þessu samþykkti ríkisstjórnin að taka á sig kostnað að því marki sem erfðaféð dygði ekki til. Jafnframt benti hún á að ekki yrði unnt að ráðast í byggingu safnhúss á næstu árum vegna annarra verkefna, þar á meðal vegna brýnna verkefna við aðalbyggingu Þjóðminjasafnsins sjálfs.

Fasteignin Bygggarðar 7 var endurnýjuð, að hluta til með afgangi af erfðafé Jóns Steffensen (10,6 m.kr.) og framlagi Læknafélags Íslands (2 m.kr.) og að hluta til með framlagi úr ríkissjóði. Eftir það hafa Fasteignir ríkisins haldið húsinu við. Það hefur allt til þessa verið nýtt sem geymsla lækningaminja og vinnuaðstaða vegna skráningar og rannsókna safngripa.

Bygggarðar 7 nýttir sem geymsla og vinnuaðstaða

2.3 Hugmynd um nýbyggingu safnhúss

Fljótlega eftir að Nesstofusafnið varð að veruleika (1991) varð ljóst að aðeins líttill hluti þeirra lækningaminja sem Þjóðminjasafn Íslands bjó að kæmist fyrir í Nesstofu. Var einkum talið brýnt að fá aukið geymslurými og vinnuaðstöðu. Árið 1995 kom því fram hugmynd um að reisa nýtt safnhús fyrir lækningaminjar á Nesstofureit og var Framkvæmdasýslu ríkisins fengið það verkefni að annast undirbúninginn. Ekkert var þó aðhafst í safnbyggingunni um tveggja ára skeið, m.a. vegna óvissu í skipulagsmálum Seltjarnarnesbæjar á þessu svæði.

Fyrstu hugmyndir um safnhús

Þegar þau mál leystust árið 1997 var efnt til opinna hönnunarsamkeppni um safnhús á vegum menntamálaráðuneytis en auk þess stóðu Læknafélag Íslands og Þjóðminjasafn Íslands að keppninni í samvinnu við Seltjarnarnesbæ. Arkitektastofan YRKI arkitektar sf. varð hlutskörpust. Kostnaðaráætlun hljóðaði á þessum tíma (1998) upp á 155 m.kr. Nesstofusafnið átti þá um 55 m.kr. í sjóði. Þar sem ekki var séð fyrir endann á fjármögnuninni hafnaði samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir því að framkvæmdir við safnbygginguna hæfust. Afleiðingin varð sú að fallið var frá byggingu safnsins og í júlí 2000 var bygginganefnd Nesstofusafnsins leyst frá störfum að eigin ósk en ráðgert að leysa húsnæðismál safnsins með öðrum hætti.

Opin hönnunarsamkeppni um safnhús 1997

Þegar á árinu 1999 bar formaður byggingarnefndar Nesstofusafns upp þá hugmynd við menntamálaráðherra hvort huga mætti að sjálfstæði safnsins, þ.e. að losa það undan forsjá Þjóðminjasafns Íslands og skilgreina það á forsendum Læknafélags Íslands. Af gögnum ráðuneytisins verður ekki ráðið að unnið hafi verið meira með þessa hugmynd.

2.4 Samningur um nýtingu og rekstur Nesstofu

Vorið 2000 leitaði þáverandi þjóðminjavörður til þáverandi bæjarstjóra Seltjarnarneskaupstaðar í því skyni að „kanna hug bæjarstjórnar Seltjarnarneskaupstaðar til beinnar þátttöku í viðgerð Nesstofu og eflingu Nesstofusafns“ sem þá var deild innan Þjóðminjasafns Íslands. Óskaði þjóðminjavörður jafnframt eftir viðræðum við bæjaryfirvöld þar um. Vísaði hann til þess að Þjóðminjasafn hefði takmarkað fjármagn en mörg

Þjóðminjavörður leitar til Seltjarnarnesbæjar um samstarf

erfið verkefni tengd húsasafni þess. Mörg húsanna væru í bráðri hættu og nytu því forgangs fram yfir Nesstofu sem væri „djásn Seltjarnarness og tvímælalaust merkasti sögulegur minjagripur í bæjarfélaginu“. Ekki verður ráðið af gögnum Þjóðminjasafnsins eða mennta- og menningarmálaráðuneytis að þessari hugmynd hafi verið svarað með formlegum hætti.

Hugmyndir um að Seltjarnarnesbær reki safnið

Árið 2002 fóru að nýju fram viðræður milli núverandi þjóðminjavarðar og Seltjarnarnesbæjar um framtíð Nesstofu og Nesstofusafns. Inntak þeirra var að reyna að ná samkomulagi um samvinnu vegna viðgerða og viðhalds Nesstofu sem og um rekstur og uppbyggingu lækningaminjasafnsins. Í bréfi sem þjóðminjavörður skrifaði menntamálaráðuneyti í byrjun janúar 2003 gerði hann grein fyrir þessum viðræðum og benti jafnframt á að betur færi á því að safnið væri rekið á vegum viðkomandi sveitarfélags en Þjóðminjasafnsins með tilliti til ákvæða þágildandi safnalaga nr. 106/2001. Með því móti ætti safnið möguleika á styrkjum úr safnasjóði og stofnstyrkjum til uppbyggingar sem Þjóðminjasafnið ætti ekki kost á. Vísaði þjóðminjavörður í þessu sambandi til samninga sem gerðir hefðu verið við heimamenn víða um land um nýtingu húsa í eigu Þjóðminjasafnsins sem hæfði eðli þeirra og mikilvægi þess að þau væru í notkun.

Samningur um umsjón, viðhald og rekstur Nesstofu

Í framhaldi þessara viðræðna hófust samningaumleitanir og 19. nóvember 2003 var undirritaður samningur milli Þjóðminjasafns Íslands og Seltjarnarneskaupstaðar (nú Seltjarnarnesbær). Skv. 1. gr. hans tók bærinn að sér umsjón, viðhald og rekstur Nesstofu, þar á meðal kostnað af orkunotkun, þrifum og gæslu, auk þess að greiða laun starfsmanns í þrjá mánuði yfir sumartímann vegna leiðsagnar um sýningar (3. gr.). Jafnframt kom fram að bærinn hefði heimild til að nýta húsið undir ýmiss konar menningarstarfsemi án leigugjalds (2. gr.).

Áætlað var að viðgerð á Nesstofu kostaði 22,8 m.kr. og gerði samningurinn ráð fyrir að Þjóðminjasafnið fengi sérstaka fjárveitingu til þriggja ára upp í þann kostnað, samtals 12,3 m.kr. Seltjarnarnesbær tók á hinn bóginn að sér að kosta hönnun og frágang lóðar og gerði áætlun ráð fyrir að sá kostnaður næmi 20,6 m.kr. Samningurinn var ótímabundinn en hvor samningsaðili um sig gat sagt honum upp með árs fyrirvara.

Seltjarnarnesbær hafði því aðgang að Nesstofu frá árinu 2003 þar til Lækningaminjasafn Íslands tók við því verkefni þegar rekstur þess hófst árið 2009. Ekki var þó gengið frá sérstökum samningi um þetta. Í fylgiskjali samningsins frá 2003 er engu að síður vikið að áformum um gerð slíks samnings Þjóðminjasafns og Seltjarnarnesbæjar „um rekstur læknasafnsins í Nesstofu þar sem rekstrarfé kæmi frá Þjóðminjasafni en daglegur rekstur væri í höndum bæjarins“.

3 Lækningaminjasafn Íslands

3.1 Samningur um Lækningaminjasafn Íslands

Íslenska ríkið kostar að öllu leyti rekstur höfuðsafnanna þriggja, Þjóðminjasafns Íslands, Listasafns Íslands og Náttúruminjasafns Íslands. Öll starfa þau samkvæmt sérstökum lögum sem um þau gilda en skulu samkvæmt safnalögum nr. 141/2011 einnig vera öðrum söfnum til ráðgjafar og stuðla að samvinnu safna og samræmdri safnastefnu hvert á sínu sviði. Að auki kostar ríkið rekstur nokkurra annarra safna sem eru í eigu ríkisins. Þá veitir það fjölmörgum söfnum framlög ýmist á grundvelli hefða, sérstakra styrkja eða samstarfs- eða styrktarsamninga.

Undanfarin ár hefur það verið óskráð safnastefna ríkisins að styðja fremur við bakið á söfnum sem rekin eru af einkaaðilum, samtökum eða sveitarfélögum og hafa vel skilgreind ábyrgðar- og/eða varðveisluhlutverk en að standa sjálfst að viðamikilli safnastarfsemi. Í því sambandi hefur verið lögð áhersla á samninga þar sem t.d. bæjarfélög taka ríka ábyrgð á rekstrinum en ríkissjóður veitir tiltekin stofn- og rekstrarframlög. Á árunum 2006–09 undirritaði menntamálaráðherra þrjá samninga af slíkum toga: Við Garðabæ 1. desember 2006 um rekstur Hönnunarsafns Íslands, sem áður var deild innan Þjóðminjasafns Íslands, við Seltjarnarnesbæ 27. september 2007 um rekstur Lækningaminjasafns Íslands og við Kópavogsbæ 23. janúar 2009 um rekstur Tónlistarsafns Íslands.

Hinn 27. september 2007 undirrituðu menntamálaráðherra, bæjarstjórinn á Seltjarnarnesi og fulltrúar Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Þjóðminjasafns Íslands „Samning um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“.² Fulltrúi fjármálaráðherra staðfesti hann einnig með undirritun sinni. Samningurinn var til fimm ára og gildi til 31. desember 2012 en ljúka skyldi við endurskoðun hans a.m.k. hálfu ári fyrir þann tíma.

Í 1. gr. samningsins kom fram að Seltjarnarnesbær tæki að sér og bæri ábyrgð á að reist yrði ný safnbygging fyrir Lækningaminjasafn Íslands á safnasvæðinu við Nesstofu. Í því fælist að bærinn sæi alfarið um og bæri ábyrgð á öllum kostnaðarpáttum vegna framkvæmdarinnar. Fram kom að heildarkostnaður yrði 345 m.kr. og var þar miðað við áætlun VSÓ Ráðgjafar ehf. frá 19. apríl 2007 um kostnað við bygginguna, lóðarfrágang og búnað. Lóð var ekki innifalin í þeim kostnaði en hana ætlaði Seltjarnarnesbær að leggja til. Byggingarkostnaðinn átti að fjármagna með sölu Bygggarða 7 sem á þessum tímapunkti voru metnir á 110 m.kr., samtals 50 m.kr. framlagi frá Læknafélagi Íslands og Læknafélagi Reykjavíkur, 75 m.kr. framlagi menntamálaráðuneytis og 110 m.kr. framlagi Seltjarnarnesbæjar. Læknafélögin greiddu sinn hluta í árslok 2007 en menntamálaráðuneyti á árunum 2007–10 og var það í samræmi við

Ríkið standi ekki sjálfst að viðamikilli safnastarfsemi

Samningur um byggingu og rekstur Lækningaminjasafns Íslands

Seltjarnarnesbær beri ábyrgð á byggingaframkvæmdinni

² Vert er að geta þess að Læknafélag Reykjavíkur er ekki nefnt í heiti þessa samnings en samningurinn sjálfur og undirskrift formanns Læknafélags Reykjavíkur staðfesta fulla aðild félagsins að honum.

samninginn. Fasteignin Bygggarðar 7 hefur enn ekki verið seld og telst þinglýst eign ríkissjóðs.

Í 2. gr. samningsins var fjallað um framkvæmdir og tímaáætlun. Fram kom að leggja skyldi til grundvallar áður nefnda verðlaunateikningu YRKIS arkitekta ehf. frá árinu 1998 og yrði byggingin 1.266 m². Þar af var geymslukjallari 320 m². Safnið skyldi risið og fullfrágengið eigi síðar en 1. september 2009. Í greininni kom einnig fram að gerður yrði sérstakur samningur við Seltjarnarnesbæ um afnot Lækningaminjasafnsins og bæjarfélagsins af Nesstofu sem hugsuð var sem hluti af safninu. Til eru drög að slíkum samningi frá mars 2010 en frá honum var aldrei gengið. Þess í stað var fyrrgreindur samningur frá 19. nóvember 2003 um rekstur Nesstofu látinn gilda. Þess ber einnig að geta að Lækningaminjasafnið fékk sömuleiðis endurgjaldslaust afnot af fasteigninni að Bygggöörðum 7 fyrir innra starf safnsins og greiddi Þjóðminjasafn Íslands gjöld af fasteigninni.

Í 3. gr. samningsins kom fram að Seltjarnarnesbær skyldi annast rekstur og stjórn Lækningaminjasafns Íslands þegar starfsemi þess hæfist í nýju húsnæði. Safnið skyldi starfa sem stofnun á vegum bæjarfélagsins, ráðinn yrði safnstjóri og sett stofnskrá. Þar skyldi kveðið á um ábyrgðarsvið safnsins og sérstaka safnnefnd sem hefði það hlutverk að vera safnstjóra til aðstoðar við að skipuleggja og gera áætlanir um sýningahald, varðveislu og rannsóknir á vegum safnsins. Í greininni var miðað við að stjórn safnsins hæfi störf eigi síðar en 1. nóvember 2007 og að hún réði safnstjórnann en Seltjarnarnesbær skipaði formann stjórnar.

Í 4. gr. var fjallað um safnkost og sýningar. Þar sagði m.a. að munir í vörslu Þjóðminjasafns Íslands sem teldust til lækningaminja yrðu afhentir Lækningaminjasafni Íslands samkvæmt sérstökum samningi um ótímabundið lán. Þessir munir voru því áfram á ábyrgð og í eigu Þjóðminjasafns Íslands. Enn fremur var tekið fram að yrði safnið lagt niður eða starfsemi þess breytt, svo að ekki samrýmdist samningnum, rynnu munir til Þjóðminjasafnsins þannig að safnkosturinn myndaði áfram heildstætt safn. Rétt er að geta þess hér að munir í vörslu Þjóðminjasafnsins sem skráðir voru á Nesstofusafn voru afhentir Lækningaminjasafni Íslands til varðveislu án þess að gengið væri frá áður nefndum samningi þar um. Fyrir liggja nokkur „Drög að samningi um varðveislu lækningaminja Þjóðminjasafns Íslands í Lækningaminjasafni Íslands“ frá árinu 2009 en sá samningur var aldrei undirritaður þrátt fyrir áréttingu og hvatningu Þjóðminjasafns Íslands. Ekki verður séð að það hafi komið að sök en að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að gengið sé formlega frá slíkum gjörningum.

Í 5. gr. samningsins var gerð grein fyrir fjármögnun rekstrar. Þar sagði að menntamálaráðuneyti myndi greiða árlegt 9,3 m.kr. framlag til Seltjarnarnesbæjar til að styrkja rekstur safnsins miðað við verðlag fjárlaga 2007, að teknu tilliti til verðlagsbreytinga og með fyrirvara um samþykkt fjárlaga. Í greininni stendur reyndar að þessi fjárhæð skuli greiddast frá og með 1. september 2009 „eða þar til safnið tekur til starfa í nýju húsnæði“. Af skrifum ráðuneytisins má ráða að um mistök hafi verið að ræða og að þarna hefði átt að standa „eða frá því að safnið tekur til starfa í nýju húsnæði“. Safnbyggingin skyldi enda risin og fullfrágengin eigi síðar en 1. september 2009. Safnið tók aldrei til starfa í nýju húsnæði en engu að síður greiddi ríkissjóður umrætt rekstrar-

framlag í tvö ár, þ.e. árin 2011 og 2012, enda var safnið starfrækt þótt það væri ekki í nýju byggingunni.

Þá kom fram í 5. gr. samningsins að rekstrarframlag Seltjarnarnesbæjar skyldi ekki vera lægra en 14 m.kr. á ári miðað við framangreindar verðlagsforsendur. Þegar starfsemi safnsins var hafin túlkaði Seltjarnarnesbær þessa grein þannig að 9,3 m.kr. framlag ríkisins væri innifalið í 14 m.kr. framlagi bæjarins en ekki viðbót við það. Sjálfstætti bæjarfélagið því einungis að leggja fram 4,7 m.kr. Vísaði lögfræðingur bæjarins til þess að í samningi kæmi skýrt fram að ríkið skyldi greiða bæjarfélaginu framlagið en ekki safninu sjálfu. Vegna þessa voru tekjufærð framlög hjá safninu lægri en stjórn safnsins og safnstjóri höfðu í upphafi gert ráð fyrir. Þessir aðilar höfðu gert ráð fyrir að samarlögð framlögð ríkis og bæjar næmu að lágmarki rúmum 23 m.kr.

Mismunandi túlkun ákvæðis um rekstrarframlög

Í rekstraráætlunum Seltjarnarnesbæjar vegna safnsins er einungis gert ráð fyrir 14 m.kr. rekstrarframlagi frá Seltjarnarnesbæ vegna ársins 2010 til viðbótar við framlag ríkisins. Áætlun vegna 2011 nam 12 m.kr. og loks 4,7 m.kr. vegna 2012 þegar miðað var við áður nefnda túlkun bæjarfélagsins á framlögum.

Fjórir af fimm fulltrúum í stjórn safnsins leituðu eftir álit mennta- og menningarmálaráðuneytis vegna túlkunar bæjarins á 5. gr. samningsins með bréfi dagsettu 12. apríl 2012. Lögfræðisviði ráðuneytisins var falið að móta álit þess en það lá ekki fyrir þegar ljós kom í árslok að samningurinn yrði ekki endurnýjaður af hálfu bæjarins. Tekið skal fram að sambærileg ákvæði eru í samningum menntamálaráðuneytis við Garðabæ vegna Hönnunarsafns Íslands og við Kópavog vegna Tónlistarsafns Íslands og af minnisblöðum ráðuneytisins má ráða að þessi bæjarfélög hafi ekki gert athugasemd við þau eða túlkað með sama hætti og Seltjarnarnesbær gerði.

Álit ráðuneytis lá ekki fyrir

Í 7. gr. samningsins sagði að kæmi til þess að Seltjarnarnesbær óskaði eftir að nýta safnbygginguna undir aðra starfsemi en Lækningaminjasafn Íslands skyldi hann, nema um annað semdist við menntamálaráðuneyti og Læknafélag Íslands, leysa bygginguna til sín:

Ákvæði um endurgreiðslu stofnframlags

Skal þá Seltjarnarnesbær [...] endurgreiða stofnframlag menntamálaráðuneytis, Læknafélags Íslands og Læknafélags Reykjavíkur skv. 1. gr. og skulu fjárhæðir uppfærðar m.v. byggingarvísitölu í þeim mánuði sem framkvæmdir við safnbygginguna hefjast.

Að mati Ríkisendurskoðunar er framangreindur samningur skýr þegar kemur að skuldbindingum ríkissjóðs vegna byggingarkostnaðar. Ríkissjóður/menntamálaráðuneyti skyldi leggja fram 75 m.kr., án tillits til endanlegs stofnkostnaðar og var fjárhæðin óverðtryggð. Í samningnum er hvergi fjallað um aðkomu ríkissjóðs að kostnaði vegna búnaðar og uppsetninga sýninga en þessir kostnaðarliðir og fleiri voru að einhverju marki inni í eldri kostnaðaráætlunum. Í samningnum er ekki heldur að finna ákvæði um endurskoðun hans vegna hugsanlega breyttra aðstæðna. Samkvæmt þessu var Seltjarnarnesbær alfarið ábyrgur fyrir öllum kostnaðarþáttum vegna framkvæmdarinnar eins og segir í samningnum.

Skuldbinding ríkissjóðs tók aðeins til tiltekins stofnframlags

Ríkisendurskoðun telur þó að orðalag samningsins um rekstrarframlög hefði mátt vera nákvæmara til að tryggja sameiginlegan skilning allra aðila. Þetta lýtur aðallega að

rekstrarframlögum Seltjarnarnesbæjar. Þá var, eins og áður kom fram, einnig villa í 5. gr. samningsins þar sem fram kom frá hvaða tíma ríkissjóður legði bæjarfélaginu til rekstrarframlag til safnsins. Þessir annmarkar hefðu þó í sjálfu sér ekki átt að koma að sök.

3.2 Upphaf starfsemi

Í byrjun árs 2008 var ráðinn safnstjóri Lækningaminjasafns Íslands. Stofnskrá þess var undirrituð 14. maí 2009 og hlaut safnið viðurkenningu Safnaráðs í kjölfarið. Í stofnskránni kemur fram að safnið sé stofnun í eigu Seltjarnarnesbæjar, það sé miðstöð safnastarfsemi á sviði lækna- og heilbrigðisvísinda og beri ábyrgð á söfnun, skráningu, varðveislu, rannsóknum og kynningu á þeim munum og minjum sem snerta sögu lækninga á Íslandi og stöðu þeirra í dag.

Lækningaminjasafn Íslands hefði því hugsanlega getað orðið svokallað „ábyrgðarsafn“ þegar fram liðu stundir, eins og slíkt safn er skilgreint í safnalögum nr. 141/2011 sem tóku gildi 1. janúar 2013, þ.e. „viðurkennt safn sem ráðherra hefur, að fenginni tillögu viðkomandi höfuðsafns, falið að bera ábyrgð á ákveðnum þáttum safnastarfs á tilteknu sviði eða landsvæði“. Í 5. gr. „Samnings um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ kom enda skýrt fram að menntamálaráðuneyti myndi „ekki fela öðrum sambærilegt hlutverk á samningstímanum“. Ekkert varð þó af slíku og raunar hefur ekkert safn enn verið skilgreint sem ábyrgðarsafn.

Sama sjónarmið kemur fram í viðtali við þá nýráðinn safnstjóra Lækningaminjasafns Íslands í *Læknablaðinu* árið 2008 (98/2008). Þar ræðir safnstjórinn m.a. um hlutverk safnsins og framtíðarsýn og segir:

Hlutverk Lækningaminjasafns Íslands er að vera miðstöð lækningaminja og heilbrigðissögu á Íslandi og með því hefur safninu verið fengið mun víðfeðmara hlutverk en áður var, meðan það var í rauninni eingöngu safn um sögu lækna á Íslandi og komst tæplega á legg sem slíkt. Breytingin sem verður á hlutverki safnsins gerist með því að menntamálaráðuneytið og Þjóðminjasafnið gerast stofnaðilar að safninu ásamt Læknafélagi Íslands, Læknafélagi Reykjavíkur og Seltjarnarnesbæ sem gegnir lykilhlutverki í rekstri og staðsetningu safnsins.

Ljóst er af þessum orðum að safnstjóri Lækningaminjasafns Íslands hafði mikinn metnað fyrir hönd safnsins. Safnið var opið almennungi alla virka daga á sumrin á árunum 2009–11 og fjöldi sýninga settur upp. Það flutti hins vegar aldrei inn í það safnhús sem því var upphaflega ætlað.

3.3 Bygging safnhúss

Framkvæmdir við byggingu safnhússins hófust í september 2008 og var byggingin uppsteypt og frágengin utanhúss haustið 2010. Vorið 2009 var þegar ljóst að byggingarkostnaður hafði verið verulega vanmetinn. Í bréfi frá 27. mars 2009 fór bæjarstjórn því þess á leit við mennta- og menningarmálaráðuneyti að það yki framlag sitt vegna hækkunar byggingarkostnaðar sem á þessum tíma var talinn vera 430 m.kr. en ekki 345 m.kr. eins og upphafleg áætlun gerði ráð fyrir. Að auki var bent á að gera mætti ráð fyrir tugmilljón króna kostnaði vegna búnaðar og uppsetningar sýninga. Loks kom

fram að verðmæti Byggarða 7, sem renna átti til byggingarframkvæmda, voru nú metin á 70 m.kr. en ekki 110 m.kr. eins og haustið 2007. Forsendur samningsins frá 2007 væru því brostnar.

Nokkur bréfaskipti áttu sér stað milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og bæjarstjórnar Seltjarnarness vegna þessa og fór ráðuneytið m.a. fram á ítarlegar skýringar á hækkun áætlaðs kostnaðar. Í árslok 2009 lá fyrir, skv. minnisblöðum ráðuneytisins, að það tæki ekki á sig meiri kostnað vegna byggingarinnar enda væri skýrt kveðið á um það í samningi að ábyrgðin væri hjá Seltjarnarnesbæ. Að auki væru hendur ráðuneytisins bundnar vegna tilmæla frá fjármálaráðuneyti um samdrátt í ríkisútgjöldum. Með tilliti til þessa tók stjórn Seltjarnarnesbæjar þá ákvörðun að ljúka við að steypa upp húsið og loka því síðan. Var því verkefni lokið í ársbyrjun 2010.

Bæjarstjórnin ítrekaði í bréfi til menntamálaráðherra frá 29. júní 2010 að hún teldi forsendur samningsins frá 2007 brostnar. Óskaði bæjarstóri eftir viðbótarframlagi úr ríkissjóði vegna breyttra aðstæðna en nú var talið að byggingarkostnaður gæti orðið 713 m.kr. Af gögnum máls verður ekki ráðið að ráðuneytið hafi svarað þessu bréfi með formlegum hætti eða á annan hátt komið afdráttarlausri neitun um aukið fjármagn til skila. Hins vegar voru engin frekari framlög veitt til verkefnisins við afgreiðslu fjárlaga árána 2011 og 2012.

Árið 2012 fékk Seltjarnarnesbær fyrirtækið Mannverk ráðgjöf ehf. til að meta kostnað við eftirstöðvar framkvæmda við safnbygginguna miðað við óbreytta hönnun og til að koma með tillögur til lækkunar á framkvæmdakostnaði. Úttektinni var skilað í júlí 2012 og þar sagði m.a. að við rýni útboðsgagna hefði komið í ljós töluvert ósamræmi milli verklýsinga og magnskráa. Ekki hefði heldur verið fullt samræmi milli upphaflegu gagnanna sem mynduðu þá kostnaðaráætlun sem verkkaupi miðaði við og útboðspakkanna (5 talsins) sem verkið var unnið eftir. Bent var á að margir verkliðir hefðu bæst við og svo virtist sem hönnun arkitektanna hefði haldið áfram á seinni stigum, sérstaklega hvað laut að sérsmiði, án þess að þeir hefðu lagt fram endurskoðað kostnaðarmat fyrir þá liði.

Þá var bent á að samningurinn frá september 2007 hefði byggst á kostnaðaráætlun VSÓ Ráðgjafar ehf. sem unnin var fyrir Seltjarnarnesbæ. Þar væri skýrt kveðið á um að tilteknir þættir væru undanskildir, þar á meðal húsgögn og búnaður í eldhús, kennslustofa, fjölnota salur og þjónustueldhús og að auki gætu frávik orðið +/- 15%. Í samningnum sjálfum væri hvergi getið um þessa þætti og því ekki nefnt hvernig kostnaðurinn sem þeim fylgdi kæmi til með að skiptast milli aðila. Að mati Mannverks ráðgjafar ehf. átti samningsaðilum að vera ljóst frá upphafi að kostnaðarframlögin myndu aldrei duga fyrir heildarframkvæmdinni. Þá benti Mannverk ráðgjöf ehf. á að skortur hefði verið á hönnunarstýringu og kostnaðaraðhaldi við byggingarframkvæmdina.

Þá segir að heildarkostnaður vegna framkvæmdarinnar verði um 700 m.kr. vegna gríðarlegrar hækkunar á byggingarkostnaði eftir hrun og einnig vegna þess að ekki hefði verið gert ráð fyrir hliðarkostnaði við gerð samningsins í upphafi. Í því sambandi voru nefndir stórir kostnaðarliðir, s.s. samkeppniskostnaður, hönnun og eftirlit ráð-

Heildarbyggingarkostnaður áætlaður 713 m.kr.

Verkliðir bættust við og hönnun hélt áfram

Skortur á hönnunarstýringu og kostnaðaraðhaldi

gjafa, opinber gjöld, óvissa og ófyrirséðir þættir, stjórnsýslukostnaður, fjármagns-
kostnaður auk alls lauss búnaðar. Í niðurlagi skýrslunnar segir:

Ef upphafleg áætlun yfir hreinan verkkostnað er framreiknuð með byggingavísitölu er mis-
munur á milli raunkostnaðar og áætlunar óverulegur. Framlög aðila vegna stofnkostnaðar
voru ekki tengd vísitölu. Sú staðreynd, ásamt ofantöldum liðum sem ekki voru teknir með í
reikninginn í upphafi, hefur myndað gjá milli þess fjármagns sem verkefnið hefur til um-
ráða og raunkostnaðar verksins.

Samningur ekki
rýndur af sérfræð-
ingum ráðuneytisins

Vegna þessara athugasemda Mannverks ráðgjafar ehf. er rétt að geta þess að samn-
ingurinn frá 2007 var hvorki borinn undir né rýndur af þeim starfsmönnum ráðuneytis-
ins sem hafa safnamál sem sitt sérsvið. Jafnframt hafa núverandi og fyrrverandi bæjar-
stjórar Seltjarnarnesbæjar bent á að slík sérfræðipækking sé ekki til staðar hjá bænum
og því hafi þeir lagt traust sitt á sérfræðipækkingu ráðuneytisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir úttekt Mannverks ráðgjafar ehf. svo að ekki verður
um villst að verulegir misbrestir voru á þeirri kostnaðaráætlun sem vísað er til í samn-
ingnum frá 2007 og jafnframt á eftirliti samningsaðila með byggingarframkvæmdun-
um. Þótt samningurinn kveði eingöngu á um ábyrgð Seltjarnarnesbæjar í þessu sam-
bandi verður að telja að allir samningsaðilar hefðu þurft að hafa aðkomu að þessum
þáttum þar sem þeir höfðu afdrifarík áhrif á framkvæmd samningsins og þar með
árangur þess verkefnis sem hann fól í sér.

3.4 Lækningaminjasafn Íslands lagt niður

Með bréfum bæjarstjóra Seltjarnarness til mennta- og menningarmálaráðherra dag-
settum 16. febrúar og 2. maí 2012 var enn óskað eftir að teknar yrðu upp viðræður
um endurskoðun samningsins frá 2007 og aukið framlag ráðuneytisins, bæði vegna
byggingar og reksturs. Var m.a. vísað til 11. gr. samningsins þar sem fram kom að
endurskoðun hans skyldi lokið eigi síðar en hálfu ári fyrir lok gildistímans, 31.
desember 2012. Þá var í síðara bréfinu (frá 2. maí 2012) nefnt að vegna alvarlegrar
stöðu þess verkefnis sem samningurinn kvað á um stæði Seltjarnarnesbær frammi
fyrir tveimur kostum:

Tveir kostir í stöð-
unni að mati bæjar-
félagsins

1. Að segja sig frá núverandi samningi [...] og endurgreiða þau framlög sem ráðuneytið og
aðrir hafa lagt til verkefnisins samkvæmt samningnum. Þó að þetta yrði þungbær niður-
staða er ljóst að sá kostnaður sem bæjarfélagið hefði af því að fara þessa leið yrði mun
minni en kostnaður þess af því að halda málinu áfram á þeim grunni sem var lagður með
samningnum 2007, áður en ýmsar forsendur sem þá var byggt á brustu.
2. Að finna byggingunni, í samvinnu við mennta- og menningarmálaráðuneyti, nýtt og verðugt
hlutverk, sem byggingin yrði löguð að eftir því sem þörf yrði á. Gerður yrði nýr samningur
við ráðuneytið um slíkt hlutverk. Mögulega yrðu þá gerðar ráðstafanir til að Lækninga-
minjasafn Íslands yrði einnig til staðar, þó það væri í breyttri mynd en gert var ráð fyrir í
upphafi.

Jafnframt var í bréfinu tekið undir það sem fram hafði komið í viðræðum aðila að
ráðuneytið hefði staðið við samninginn fyrir sitt leyti hvað varðaði framlög vegna
stofn- og rekstrarkostnaðar, ef undan væri skilin lækkun rekstrarframlaga vegna al-

mennta aðhaldsaðgerða í ríkisfjármálum. Hins vegar myndi Seltjarnarnesbær ekki einn og óstuddur geta tekið á sig um 400 m.kr. viðbótarkostnað við að byggja safnhús. Einnig var bent á að rekstrarframlag ráðuneytisins dygði aðeins fyrir litlum hluta þess heildarkostnaðar sem fyrirsjáanlegur væri við rekstur jafn sérhæfðs safns og um ræddi. Bæjarfélagið væri ekki tilbúið að taka á sig það sem upp á vantaði. Í þessu sambandi var bent á að árlegur rekstrarkostnaður safnsins gæti numið 30–50 m.kr. Miðað við þetta hefur ekki aðeins byggingarkostnaður heldur einnig rekstrarkostnaður verið vanmetinn í upphafi. Breytir þar engu hvort miðað er við 14 eða 23,3 m.kr. framlög ríkis og bæjar.

Bæjarfélagið gæti ekki staðið undir fyrirsjáanlegum kostnaði

Hinn 23. maí 2012 funduðu menntamálaráðherra og bæjarstjóri Seltjarnarnesbæjar um málið. Þann fund sátu einnig formaður stjórnar Lækningaminjasafns Íslands og safnstjóri. Í kjölfarið fylgdu nokkrir fundir fulltrúa þessara aðila. Ekki náðist samkomulag um frekari aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í minnisblaði um málið sem samið var innan ráðuneytisins 22. maí 2012 er þó „mælt með að kannaðir verði til þrautar þeir möguleikar sem hægt er að finna í málinu“.

Með bréfi dagsettu 12. desember 2012 tilkynnti bæjarstjóri Seltjarnarnesbæjar mennta- og menningarmálaráðuneyti að ekki væri vilji til að endurnýja samninginn um rekstur Lækningaminjasafns Íslands og sagði sig þar með frá honum. Meirihluti bæjarstjórnar teldi að slíkur rekstur ætti að vera á hendi ríkisins, enda væri um að ræða ábyrgðarsafn í þágu þjóðarinnar allrar. Í bréfinu var því óskað eftir samráði og samstarfi við ráðuneytið um að það tæki yfir rekstur safnsins frá 1. janúar 2013 og að hafnar yrðu viðræður um að finna safnbyggingunni nýtt og verðugt hlutverk. Bent var á þann möguleika að hönnun byggingarinnar yrði löguð að nýju hlutverki og að gerður yrði nýr samningur um slíkt hlutverk og skiptingu kostnaðar. Lækningaminjasafnið gæti enn orðið þar til staðar í viðráðanlegri, breyttri og smærri mynd.

Samningnum lauk 31. desember 2012

Mennta- og menningarmálaráðherra brást við ákvörðun Seltjarnarnesbæjar með bréfi dagsettu 14. desember 2012. Þar kom fram að ráðuneytið harmaði niðurstöðuna en myndi að sjálfsögðu virða hana. Jafnframt setti ráðuneytið þau skilyrði fyrir yfirtökunni að Seltjarnarnesbær bæri fulla fjárhagslega ábyrgð á öllum skuldbindingum safnsins til þess tíma er ráðuneytið tæki við rekstrinum, segði upp með löglegum fyrirvara öllum bindandi samningum vegna safnsins miðað við 1. janúar 2013, þar með töldum samningum við starfsfólk, og gerði ekki tilkall til neins hluta fjárveitinga sem kynnu að verða ákveðnar í fjárlögum 2013 vegna safnsins. Þá var vísað til óska bæjarstjóra um viðræður og lýsti ráðuneytið yfir vilja sínum til slíkra viðræðna í byrjun árs 2013 en lét jafnframt eftirfarandi koma fram:

- ✓ Finnist slíkt hlutverk er eðlilegt að gerður verði nýr samningur milli málsaðila um málið og skiptingu mögulegs kostnaðar vegna þeirra framkvæmda sem taldar yrðu nauðsynlegar.
- ✓ Finnist hins vegar ekki slíkt hlutverk er ljóst að gera verður samkomulag um ráðstöfun byggingarinnar með öðrum hætti, og þá semja um fjárhagslegt uppgjör aðila samningsins frá 27. september 2007 vegna þeirrar ráðstöfunar.

Þá benti ráðherra á að vegna skamms fyrirvara sem yrði á yfirtöku ráðuneytisins á ábyrgð á rekstri Lækningaminjasafns Íslands hefði ráðuneytið ekki tök á að móta hug-

Safninu lokað fyrst um sinn

Stofnskrá safnsins felld úr gildi og munum skilað til Þjóðminjasafns

myndir um framtíð og rekstrarform umræddrar starfsemi áður en að því kæmi. Því yrði safninu líklega lokað fyrst um sinn en stefnt að því að sýning lækningaminja yrði opnuð með einhverjum hætti síðar.

Samhliða ákvörðun Seltjarnarnesbæjar að segja sig frá „Samningi um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ var stofnskrá safnsins felld úr gildi og munum þess skilað til Þjóðminjasafns Íslands í samræmi við 4. gr. samningsins og 16. gr. stofnskrár safnsins. Því var ljóst að aðkomu bæjarins að uppbyggingu og rekstri safnsins var lokið.

Forsendur fyrir endurgreiðslu stofnfjár virðast vera fyrir hendi, og hefur bæjarstjórn Seltjarnarness ekki hafnað því, sbr. bréf þess til menntamálaráðherra frá 2. maí 2012 sem gerð var grein fyrir hér að framan. Hins vegar hafa hvorki ráðuneytið né læknafélögin farið fram á slíkt enn sem komið er. Sú staðreynd sem og aðkoma ráðuneytisins að framkvæmd og túlkun Seltjarnarnesbæjar á 5. gr. samningsins og samskipti við bæinn að öðru leyti ber óneitanlega vott um ákveðið áhuga- eða sinnuleysi af hálfu þess. Að mati Ríkisendurskoðunar má finna að því þar sem í húfi eru bæði faglegir og fjárhagslegir hagsmunir ríkisins.

3.5 Fyrirspurn til mennta- og menningarmálaráðuneytis

Í kjölfar þess að Lækningaminjasafn Íslands var lagt niður óskaði Ríkisendurskoðun (15. janúar 2013) eftir upplýsingum í 10 liðum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Meðal annars var spurt um aðkomu ráðuneytisins að endurskoðun kostnaðaráætlunar vegna safnbyggingarinnar og hvaða upplýsingar það hefði haft um rekstur safnsins og breyttar rekstraráætlanir. Svar barst 27. febrúar. Þar kom fram að ráðuneytið hefði ekki haft neitt eftirlit með framangreindum þáttum að öðru leyti en því að óskað hefði verið eftir upplýsingum um nýja kostnaðaráætlun og fundað með Seltjarnarnesbæ þar sem óskað hefði verið skýringa á einstökum þáttum kostnaðaraukans.

Um rekstur safnsins að öðru leyti vísaði ráðuneytið á Safnaráð sem samkvæmt 6. gr. samnings Seltjarnarnesbæjar, menntamálaráðuneytis, Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Þjóðminjasafns Íslands skyldi gera menntamálaráðuneyti og bæjarstjórn Seltjarnarneskaupstaðar viðvart ef það teldi faglegri starfsemi safnsins áfátt eða hún brjóta í bága við ákvæði safnalaga nr. 106/2001 eða samningsins. Eins og hér kemur fram var eftirlit Safnaráðs fyrst og fremst faglegt. Því bar ekki að hafa eftirlit með fjármálum safnsins að öðru leyti en því að meta hvort fjárhagsgrundvöllur þess væri tryggður.

Þá var spurt um endurskoðun samningsins sem kveðið var á um í 11. gr. hans en átti sér ekki stað. Fram kom hjá ráðuneytinu að slík endurskoðun hefði aðeins falið í sér endurnýjun ákvæða um framlag ríkisins til reksturs safnsins þar sem framlög vegna stofnkostnaðar höfðu þegar verið greidd. Enn fremur var ráðuneytið spurt um áætlanir þess um safnið og hugsanlega miðlun safnmuna eftir að ákveðið hefði verið að leggja það niður. Af svörum ráðuneytisins má ráða að það myndi ekki leggja til að rekið yrði sjálfstætt safn í eigu ríkisins helgað lækningaminjum. Þess í stað yrði Þjóðminjasafni falið að gera tillögu um framtíð minjanna í samráði við ráðuneytið.

Ráðuneytið fylgdist ekki með kostnaðaráætlunum safnsins eða rekstri þess

Ráðuneytið hefur ekki hug á að reka sjálfstætt safn fyrir lækningaminjar

3.6 Kostnaður við byggingu og rekstur Lækningaminjasafns Íslands

Lækningaminjasafn Íslands var aðeins rekið í fjögur ár (2009–12). Samkvæmt ársreikningum fólust bókfærðar rekstrartekjur þess nær eingöngu (84,5%) í rekstrarframlögum úr ríkissjóði og rekstrar- og verkefnastyrkjum úr safnasjóði. Þessar tekjur hrukku ekki fyrir rekstrargjöldum sem fóru vaxandi eftir því sem á leið. Í lok árs 2012 nam neikvætt eigið fé safnsins því 34,7 m.kr. Á sama tíma nam stofnkostnaður nýbyggingarinnar 251,3 m.kr. samkvæmt bókhaldi félagsins. Ríkissjóður og læknafélögin tvö höfðu þá þegar greitt samningsbundin framlög sín til byggingarinnar, alls 125 m.kr., þ.e. um helming bókfærðs stofnkostnaðar. Það sem á vantaði féll á Seltjarnarnesbæ sem einnig lagði til lóð undir safnið og kostaði veg að því og gerð bílastæðis. Þessir síðastnefndu þættir eru ekki færðir í ársreikningum.

3.1	Rekstur Lækningaminjasafns Íslands árin 2009–12 í þús.kr. samkvæmt ársreikningum				
	2009	2010	2011	2012	Samtals
Rekstrartekjur					
Eigin tekjur	37	34	1.165		1.236
Rekstrarframlög úr ríkissjóði			10.000	9.800	19.800
Rekstrarstyrkur safnasjóðs		1.000			1.000
Verkefnastyrkur safnasjóðs		500	1.150	*	1.650
Aðrir styrkir	1.036	1.800	53		2.889
Samtals	1.073	3.334	12.368	9.800*	26.575
Rekstrargjöld					
Laun og tengd gjöld	6.409	7.747	8.398	8.332	30.886
Annar rekstrarkostnaður	1.736	5.249	12.698	10.727	30.410
Vextir og verðbætur	3	4	3	0	10
Samtals	8.148	13.000	21.099	19.059	61.306
Tap ársins	-7.075	-9.666	-8.731	-9.259	-34.731
Eigið fé	-7.075	-16.741	-25.472	-34.731	-34.731
Stofnkostnaður fasteignar	175.611	244.667	248.363	251.283	251.283

* Vantar að geta um 1,3 m.kr. verkefnastyrk úr safnasjóði.

Vert er að geta þess að í ársreikningum safnsins hefur láðst að færa til tekna 1,3 m.kr. verkefnastyrk frá safnasjóði árið 2012. Þá vekur athygli að rekstrarframlag Seltjarnarnesbæjar er ekki talið með tekjum þess. „Samningur um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ kveður þó á um að framlag bæjarins til reksturs safnsins „verði eigi lægra en sem nemur kr. 14.000.000.- á ári miðað við verðlagsforsendur ársins 2007“. Eins og fram hefur komið (sbr. kafli 3.1) túlkaði bæjarfélagið þessa grein samningsins svo að því bæri að lágmarki að standa skil á þessari fjárhæð en að framlag ríkissjóðs (grunnfjárhæð 9,3 m.kr.) væri þar innifalið. Bæjarfélaginu bæri því einungis að leggja fram 4,7 m.kr. til rekstrarins á ári.

Seltjarnarnesbær tekjufærði ekki eigið framlag til safnsins í rekstrarreikningi þess

Þetta er meginástæða þess að ársreikningur Lækningaminjasafns Íslands sýnir tap öll starfsárin, minnst 7,1 m.kr. árið 2009 og mest 9,7 m.kr. árið 2010. Miðað við árlegt 4,7 m.kr. framlag bæjarfélagsins og að teknu tilliti til áðurnefnds 1,3 m.kr. verkefnastyrks safnasjóðs árið 2012 hefði árlegt tap safnsins verið á bilinu 3,4–8,3 m.kr. á tímabilinu en miðað við árlegt 14 m.kr. framlag bæjarfélagsins til viðbótar framlagi ríkisins hefði safnið árlega skilað 1,0–6,0 m.kr. afgangi. Að mati Ríkisendurskoðunar gefa ársreikningar safnsins því ekki eðlilega mynd af rekstri þess, eins og hann var áformaður í áðurnefndum samningi frá 2007. Þess ber aftur á móti að geta að tap af rekstri safnsins er fært hjá bænum.

4 Framtíð íslensks lækningaminjasafns

4.1 Mögulegir kostir

Eftir að Seltjarnarnesbær sagði sig frá „Samningi um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ í árslok 2012 var Þjóðminjasafni Íslands falið að annast muni Lækningaminjasafnsins og það húsnæði sem það hafði haft til afnota, bæði í Nesstofu og Bygggöörðum 7. Jafnframt voru þær fjárveitingar sem safninu voru ætlaðar í fjárlögum áráanna 2013–14 fluttar til Þjóðminjasafns og var sú ákvörðun staðfest í frumvarpi til fjárlaga vegna ársins 2014. Þjóðminjasafn ber því nú sömu ábyrgð á söfnun, varðveislu, rannsóknnum og sýningu innlendra lækningaminja og það hafði áður en Lækningaminjasafn Íslands var stofnað. Munirnir eru enn geymdir í húseigninni Bygggöörðum 7 sem er þinglýst eign ríkissjóðs.

Fyrir liggur að hvorki mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem fer með forræði safnamála, né þjóðminjavörður telja fýsilegan kost að ríkið reki sérstakt lækningaminjasafn, hvorki sem sjálfstæða einingu né sem deild innan Þjóðminjasafnsins eins og gert var áður fyrr. Ríkinu er hins vegar viss vandi á höndum sem fólgin er í því að hafa tekið við erfðafé Jóns Steffensen með þeim kvöðum sem því fylgdu, sbr. áðurnefndan „Gjafagerning“ frá 16. ágúst 2000, undirritaðan af formanni Læknafélags Íslands, menntamálaráðherra og fjármálaráðherra, þ.e.:

að fénu verði varið óskiptu til frágangs og innréttingar framtíðarhúsnæðis fyrir muni Nesstofusafns í þeim útihúsum Nesstofu, sem ríkið hefur keypt í þeim tilgangi, og að öðru leyti til hagsbóta fyrir Nesstofusafn eftir þeim meginviðhorfum er fram koma í bréfi mínu [Jóns Steffensen] til menntamálaráðherra dags. 23. september 1972.

Mikilvægt er að stjórnvöld marki hið fyrsta stefnu til framtíðar um málefni innlends lækningaminjasafns, annaðhvort í þá veru sem gjafagerningurinn vitnar um eða, sé talið nauðsynlegt að bregða verulega út af honum, í góðu samráði við Læknafélag Íslands sem falið var að hafa umsjón með ráðstöfun erfðafjár Jóns Steffensen. Afstaða Læknafélagsins í þeim efnum kemur skýrt fram í grein formanns þess í 3 tbl. *Lækna- blaðsins* árið 2013. Þar segir hann m.a.:

Ef Bygggarðar verða seldir og munirnir verða hluti af almennri safneign Þjóðminjasafnsins þarf að búa svo um hnúta að það fé sem fæst muni skila sér til þess að hlúa að lækningaminjum en renni ekki almennt inn í rekstur Þjóðminjasafnsins. Þarna er um umtalsverða fjármuni að ræða og við læknar viljum vera þess fullvissir að sá hluti arfs Jóns Steffensen sem rann til kaupna á húsnæðinu skili sér til þess sem honum var ætlað. Það má hugsa sér að nógu mikið fé fái til þess að byggja upp lækningaminjasafn í einhverri mynd, en þá þurfa fleiri aðilar að koma að. Ef það verður ofan á getum við læknar beitt okkur sem áhugaaðilar um að sögu okkar og minjum verði sýndur sómi.

Stjórnvöld marki
framtíðarstefnu um
lækningaminjasafn

Stjórnvöld hafa enn ekki markað skýra stefnu í málinu.³ Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar frá 11. mars 2014 kemur fram að innan ráðuneytisins sé unnið að greinargerð um safnamál á grundvelli tillagna hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar og verði hún lögð fyrir ráðherra þegar vinnu við hana lýkur. Í bréfinu kemur ekki fram hvort og þá hvernig tekið verði á málefnum innlendra lækningaminja í þessari greinargerð, t.d. hvort lagt verði til að Þjóðminjasafn Íslands varðveiti þær, rannsaki og sýni eða hvort efna beri að nýju til samstarfs við þriðja aðila um sjálfstætt safn.⁴ Þar gætu nokkrir möguleikar komið til greina.

Fljótlega eftir að Lækningaminjasafn Íslands var lagt niður komu fram ýmsar hugmyndir um framtíð þess og þeirrar byggingar sem átti að hýsa það, m.a. bauð bæjarstjórn Seltjarnarness mennta- og menningarmálaráðuneyti að taka á móti Náttúruminjasafni Íslands sem Lækningaminjasafn Íslands gæti orðið hluti af, enda fylgdi því nægilegt fjármagn til að ljúka byggingu safnhússins og koma því í viðunandi horf. Hugmynd bæjarstjórnar var sú að safnið, ef til kæmi, yrði þá rekið á kostnað og ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytis en e.t.v. með styrk frá bænum.

Af minnisblaði mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 19. mars 2013 má ráða að þessi tilhögun hafi verið rædd en að ekki hafi verið talinn ákjósanlegur kostur að ríkissjóður leysti fyrirhugaða safnbyggingu til sín. Meðal annars voru taldar líkur á að gera þyrfti verulegar breytingar á þegar of dýru húsnæði auk þess sem það væri fulllitið til að hýsa bæði náttúruminja- og lækningaminjasafn. Slíkt hefði með öðrum orðum kallað á viðbyggingu með tilheyrandi kostnaði.

Í minnisblaði ráðuneytisins kemur einnig fram að þarfir annarra safna og menningarstofnana í eigu ríkisins fyrir aukið húsnæði séu einkum á sviði húsnæðis fyrir geymslur og tækniþjónustu og að byggingin verði vart talin hentug til að þjóna slíku hlutverki. Þetta álit ráðuneytisins er ítrekað í bréfi þess til forsætisráðuneytis frá 7. nóvember 2013 þar sem málefnum Lækningaminjasafns Íslands var vísað til þess í ljósi forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur á hinn bóginn ekki komið sjónarmiði sínu formlega á framfæri við Seltjarnarnesbæ. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að stjórnvöld geri það ef ríkissjóður hyggst ekki hafa frekari afskipti af byggingunni.

Fleiri aðilar hafa lýst áhuga sínum á því að sameina Náttúruminjasafn Íslands og lækningaminjasafn, þar á meðal Þjóðminjavörður (nú settur skrifstofustjóri skrifstofu menningararfs í forsætisráðuneyti). Hún hefur m.a. bent á þau tækifæri sem gætu falist í því að koma á fót öflugum Náttúru-, lýðheilsu- og vísindasafni Íslands / *Nature*,

³ Sjá þó svar forsætisráðuneytis við ábendingu Ríkisendurskoðunar, bls. 6.

⁴ Þess ber að geta að hagræðingarhópur ríkisstjórnarinnar setti einkum fram tvær tillögur sem lúta að safnamálum: „Ekki verði lagt í framkvæmdir án þess að sýnt sé fram á rekstrarsparnað eða augljósa samfélagslega arðsemi [...] Dæmi um verkefni sem falla undir slíkt mat eru [...] Náttúruminjasafn í Perlunni.“ „Yfirstjórnir Náttúruminjasafns Íslands, Þjóðminjasafns Íslands, Listasafns Einars Jónssonar og Listasafns Íslands verði sameinaðar.“

Health & Science Museum of Iceland. Þessi hugmynd hefur ekki verið útfærð nánar né hefur henni verið komið á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneyti og safnstjóra Náttúruminjasafns Íslands með formlegum hætti. Óvíst er því hversu mikinn hljómgrunn hún hefur. Einnig gæti það hugsanlega flækt nokkuð málið að Náttúruminjasafn Íslands heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti meðan málefni Þjóðminjasafns Íslands, sem nú ber ábyrgð á íslenskum lækningaminjum, er á forræði forsætisráðuneytis (sbr. nánar kafla 4.2).

Hugmyndir um að sameina Náttúruminjasafn Íslands og Lækningaminjasafn Íslands

Við þetta má því bæta að bæjarstjórn Kópavogs hefur lagt til við mennta- og menningarmálaráðuneyti að Náttúruminjasafn Íslands sameinist Náttúrufræðistofu Kópavogs undir sama þaki. Enn fremur hefur Urriðaholt ehf. óskað eftir að fá að kynna hugmyndir sínar um nýbyggingu í Urriðaholti í Garðabæ fyrir náttúruminjasafn í tengslum við Náttúrufræðistofnun. Ekki hefur verið rætt um lækningaminjasafn í þessu sambandi.

Eins og fram kom í kafla 2.4 bar formaður byggingarnefndar Nesstofusafns þá hugmynd upp við menntamálaráðherra árið 1999 hvort huga mætti að sjálfstæði safnsins og skilgreina það á forsendum Læknafélags Íslands. Ekki var á þeim tíma unnið meira með hugmyndina en e.t.v. mætti endurvekja hana, kanna áhuga Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Félags áhugamanna um sögu læknisfræðinnar á að taka þátt í stofnun safns um lækningaminjar og heilbrigðissögu þjóðarinnar almennt. Tilgangur Félags áhugamanna um sögu læknisfræðinnar er einmitt að efla þekkingu á sögu læknisfræðinnar með hverjum þeim ráðum er þjóna því sjónarmiði, s.s. með því að styðja rannsóknir á sögu læknisfræðinnar, útgáfu rita og varðveislu minja um sögu hennar. Vert er að minna á að safn er ekki húsið sem hýsir munina heldur munirnir sjálfir. Með þeim er mögulegt að setja upp sýningar með markvissum hætti hvar sem er á landinu og koma þar með sögu þeirra á framfæri við almenning.

Mikilvægt er að hafa gott samráð við Læknafélag Íslands og Læknafélag Reykjavíkur um framtíðarskipan lækningaminjasafns enda eru þessi félög beinir aðilar að málinu. Þá lögðu fleiri félög heilbrigðisstétta Lækningaminjasafni Íslands lið og sýndu stofnun þess og starfsemi áhuga. Þar á meðal voru Tannlæknafélag Íslands og Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga. Því er ekki óhugsandi að leita liðsinnis þeirra við að koma lækningaminjasafni eða heilbrigðisminjasafni á laggirnar. Í viðtali sem birtist í *Lækna-bláðinu* árið 2013 (03/2013) kom fram sú skoðun fyrirverandi safnstjóra að best væri að byggja upp öflugt heilbrigðisminjasafn og fá fleiri fagfélög, fyrirtæki og stofnanir í heilbrigðiskerfinu til að hafa samvinnu um reksturinn.

Hugmyndir um sjálfstætt heilbrigðisminjasafn

Í þessu samhengi má einnig minna á Lyfjafræðisafnið á Seltjarnarnesi. Safn þetta er sjálfseignarstofnun með eigin stjórn og sjálfstæðan fjárhag sem stofnað var formlega í apríl 1985 og rekið er í nánnum tengslum við Lyfjafræðingafélag Íslands. Það hefur aðsetur í gamla fjósinu sem tilheyrði Nesstofu og varðveitir þar ýmiss konar tæki sem notuð hafa verið til lyfjagerðar hér á landi auk annarra minja tengdum lyfjafræði. Þar má einnig sjá innréttingar úr gömlum apótekum. Safnið hefur verið opið almenningi síðan 1996 fjóra daga vikunnar yfir sumartímann. Velta má fyrir sér hvort koma megi á samstarfi þessa safns og lækningaminjasafnsins. Vert er að geta þess að bæði Lækningaminjasafn Íslands og Lyfjafræðisafnið voru meðal þeirra aðila sem stóðu að Urta-

garðinum sem opnaður var í Nesi vorið 2010. Áformað var að hann yrði hluti af starfsemi beggja safnanna og að starfsemi hans félli að stefnu þeirra um rannsóknir og miðlun á sögu lækninga, lyfsölu og lyfjagerðar. Í garðinum eru sýndar plöntur sem Íslendingar nýttu sér áður fyrir til lækninga, lyfjagerðar og almennrar heilsubótar.

4.2 Krafa um endurgreiðslu

Í 7. gr. „Samnings um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ frá 2007 er kveðið á um að komi til þess að Seltjarnarnesbær óski eftir að nýta safnbygginguna undir aðra starfsemi en lækningaminjasafn skuli hann, nema um annað semjist, leysa hana til sín og endurgreiða ríkissjóði og læknafélögunum stofnframlögin.

Bærinn hefur aðeins að litlu leyti nýtt bygginguna fyrir aðra starfsemi. Íþróttafélög bæjarins hafa þó fengið þar aðstöðu hluta úr ári til íþróttaiðkana. Þá hafa verið settar þar upp ljósmynda- og leiksýningar. Ljóst er samt að bærinn ætlar ekki að nýta bygginguna í samræmi við ákvæði samningsins, þ.e. þar verður ekki til húsa sjálfstætt lækningaminjasafn á vegum bæjarfélagsins. Að mati Ríkisendurskoðunar geta ríki og læknafélögin því krafist endurgreiðslu þess stofnfjár, 75 m.kr., sem þau létu af hendi rakna til byggingarinnar með þeim vísitöluhækkunum sem samningurinn gerir ráð fyrir. Engar formlegar kröfur hafa enn sem komið er verið lagðar fram né heldur hafa viðræður um slíkt farið fram milli samningsaðila.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að stjórnvöldum beri, með hliðsjón af 7. gr. samningsins, að leita eftir samningum við Seltjarnarnesbæ um endurgreiðslu þess stofnfjár sem þau lögðu í byggingu húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands.

4.3 Lærdómurinn af samningnum frá 2007

Fyrir íslenskt safnafólk hlýtur að teljast verulegt áhyggjuefni hvernig til tókst með uppbyggingu og rekstur Lækningaminjasafns Íslands. Þær áhyggjur birtast vel í svari stjórnar Íslandsdeildar Alþjóðaráðs safna (ICOM) við tölvubrési frá mennta- og menningarmálaráðuneyti frá 17. janúar 2013 þar sem ráðuneytið upplýsti stjórnina um afdrif Lækningaminjasafns Íslands. Stjórn Íslandsdeildar Alþjóðaráðs safna segir þar m.a.:

Uppbygging Lækningaminjasafns var áhugavert samstarfsverkefni menningarmálaráðuneytis, Þjóðminjasafns Íslands, Læknafélags Íslands, Læknafélags Reykjavíkur og Seltjarnarness m.a. vegna staðsetningar fyrsta aðseturs landlæknis. Mikilvægt er að hafa í huga að þeir sem taka að sér varðveislu menningararfsins með starfrækslu safns eru að taka að sér langtímaverkefni sem ekki má skorast undan þó á bjáti. Aðlaga þarf starfsemina breyttum aðstæðum því til þess að standa við alþjóðleg viðmið og uppfylla íslensk safnalög er mikilvægt að sveitarstjórnir, landstjórn og aðrir eigendur víki sér ekki undan ábyrgð, heldur skapi festu og stöðugleika í íslensku safnastarfi með það að leiðarljósi að auðga mannlíf og efla þekkingarsköpun.

Ríkisendurskoðun tekur undir þessi sjónarmið. Stjórnvöld þurfa að taka ábyrgð á þeim lækningaminjum sem þau hafa nú tekið aftur við og hafa til hliðsjónar framangreindar ábendingar Íslandsdeildar Alþjóðaráðs safna. Það er grundvallaratriði að þau stuðli að markvissri uppbyggingu þessa þáttar innlands safnastarfs með langtímasjónarmið í

Leita ber eftir samningum um endurgreiðslu stofnfjár

Varðveisla menningararfs er langtímaverkefni

huga og að það fjármagn sem þau veita til slíkrar starfsemi sé nýtt á skynsamlegan hátt og í samræmi við safnalög. Nauðsynlegt getur þó verið að laga starfsemi að breyttum aðstæðum, annaðhvort tímabundið eða til langframa.

Ríkisendurskoðun telur einnig mikilvægt að draga lærdóm af máli Lækningaminjasafns Íslands og koma í veg fyrir að sú saga endurtaki sig. Að mati stofnunarinnar má einkum rekja þá hrakfallasögu til þess samnings sem gerður var um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir safnið haustið 2007. Eins og þegar hefur komið fram skorti þar mjög á að kostnaðaráætlun vegna safnbyggingar væri unnin á faglegan hátt og að hún væri rýnd af sérfræðingum mennta- og menningarmálaráðuneytis sem þekktu best til málaflokksins. Á sama hátt voru ákvæði um ábyrgð og skyldur samningsaðila tæpast nógu skýr og afdráttarlaus, a.m.k. buðu þau upp á ágreining um túlkun á rekstrarframlagi Seltjarnarnesbæjar. Þá er ótalið að eftirliti með byggingarframkvæmdinni og tilheyrandi kostnaði var verulega ábótavant. Loks má telja óheppilegt að ekki skyldi hafa verið staldrað við í kjölfar fjármálahrunsins haustið 2008 en þá voru framkvæmdir við safnbygginguna vart hafnar.

Draga þarf lærdóm af máli Lækningaminjasafns Íslands

Það er einnig mat Ríkisendurskoðunar að í samningi af þeirri gerð sem hér um ræðir, þar sem tugum milljóna króna af almannafé er ráðstafað til tiltekinna verkefna, þurfi að vera skýr ákvæði um eftirlit ríkisins til að gæta hagsmuna þess. Slíkt eftirlit er að mati stofnunarinnar forsenda þess að verkefni fái farsælan endi. Í þessu sambandi er einnig rétt að áréttta það sjónarmið sem fram kom í áðurnefndu bréfi stjórnar Íslandsdeildar Alþjóðaráðs safna til mennta- og menningarmálaráðuneytis að sveitarstjórnir, landstjórn og aðrir eigendur víki sér ekki undan ábyrgð heldur skapi festu og stöðugleika í íslensku safnastarfi. Samningur af því tagi sem hér hefur verið til umfjöllunar var ekki líklegur til að skapa þá umgjörð um safnastarf Lækningaminjasafns Íslands sem stjórn Íslandsdeildar Alþjóðaráðs safna lýsir eftir.

4.4 Stjórnunarlegt forræði málsins

Eins og fram hefur komið heyrðu málefni Lækningaminjasafns Íslands undir mennta- og menningarmálaráðuneyti allt frá því að efnt var til safnsins haustið 2007 þar til það var formlega lagt niður í árslok 2012 og Þjóðminjasafni Íslands falin sama ábyrgð á málefnum lækningaminja og það hafði áður en Lækningaminjasafn Íslands var stofnað. Allt til 24. maí 2013 heyrðu málefni Þjóðminjasafns einnig undir mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Með forsetaúrskurðum um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013 (frá 24. maí 2013) og nr. 148/2013 (frá 31. desember 2013) fluttust ýmis málefni sem lúta að íslenskri þjóðmenningu og verið höfðu á forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis til forsætisráðuneytis. Þar á meðal er varðveisla menningararfsins og vernd þjóðarverðmæta. Samkvæmt fyrrnefndum forsetaúrskurði færðust málefni Þjóðminjasafns Íslands frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis. Samkvæmt síðarnefndum forsetaúrskurði heyrir undirstofnanir Þjóðminjasafns, þ.e. menningarmínjasöfn, á hinn bóginn undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og var það breyting frá fyrrnefndum forsetaúrskurði. Þar heyrðu minjasöfn einnig undir forsætisráðuneyti.

Þjóðminjasafn Íslands heyrir nú undir forsætisráðuneyti

Af þessum sökum og með vísun í 5. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands („Nú er stjórnarmálefni flutt milli ráðuneyta, sbr. 4. gr., og skal þá ljúka meðferð ólokinnar stjórnsýslumála í því ráðuneyti sem við málefni tekur“) taldi Ríkisendurskoðun rétt að vísa þeim ábendingum sínum sem lúta að fjárhagslegu uppgjöri ríkisins vegna Lækningaminjasafns Íslands og framtíð þess til forsætisráðuneytis og var slíkt gert í skýrslu-drögum stofnunarinnar frá 5. mars 2014 sem send voru til umsagnar. Ekki var talið skipta máli þótt forsætisráðuneyti hefði ekki átt hlut að „Samningi um stofnkostnað, byggingu og rekstur húsnæðis fyrir Lækningaminjasafn Íslands og menningartengda starfsemi“ frá árinu 2007 eða haft annars konar afskipti af málefnum Lækningaminjasafns Íslands.

Þetta mat Ríkisendurskoðunar var í samræmi við þá ákvörðun mennta- og menningarmálaráðuneytis að framsenda forsætisráðuneyti málefni Lækningaminjasafns Íslands til úrlausnar með bréfi dagsettu 7. nóvember 2013. Engu að síður minnti Ríkisendurskoðun á eftirfarandi ákvæði 4. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands: „Komi upp vafi eða ágreiningur um það undir hvaða ráðuneyti stjórnarmálefni heyrir sker forsætisráðherra úr.“

Í bréfi sínu til mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 18. mars 2014 framsendi forsætisráðuneyti á ný til mennta- og menningarmálaráðuneytis til meðferðar og afgreiðslu málefni annarra safna en Þjóðminjasafns Íslands, þar á meðal málefni Lækningaminjasafns Íslands. Í því sambandi var vísað í forsetaúrskurð nr. 148/2013 frá 31. desember 2013. Jafnframt létu fulltrúar forsætisráðuneytis í ljós það álit sitt á fundi í Ríkisendurskoðun 18. mars 2014 að það væri ekki þess heldur mennta- og menningarmálaráðuneytis að bregðast við þeirri ábendingu Ríkisendurskoðunar sem lýtur að fjárhagslegu uppgjöri við Seltjarnarnesbæ. Í samræmi við það sendi Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti ábendinguna til umfjöllunar.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is