

Yttrande

Betänkande SOU 2009:16 Kulturutredningen

Statens försvarshistoriska museer (SFHM) begränsar sitt yttrande till att endast avse bedömningar och förslag i kapitlen 12 samt 14-20

Sammanfattning

SFHM tar inte ställning till portföljmodellen men pekar några risker med en sådan modell som bl.a. kan leda till minskade resurser för kultursektorn.

SFHM avstyrker förslaget om en stor förvaltningspolitisk reform på kulturområdet och menar att huvuddragen i den nuvarande förvaltningsstrukturen bör behållas. SFHM menar att det bör vara fullt möjligt att inom ramen för nuvarande förvaltningsstruktur göra en översyn av uppgifter, ansvarsområden och gränsdragningar. Detta innefattar även eventuella anpassningar av Kulturrådets uppdrag. SFHM avstyrker dock förslaget att omvandla Kulturrådet till en analysmyndighet.

Avsnitt 12 Ökat samspel mellan stat, landsting och kommun – portföljmodellen.

SFHM ser både fördelar och risker med förslaget. Utöver de fördelar som redovisas i betänkandet kan förslaget tänkas ha stort stöd i de regionala beslutande församlingarna.

SFHM vill dock peka på ett antal risker med förslaget.

- Erfarenheter från andra politikområden där liknande s.k. påsmodeller tillämpats är inte enbart positiva. När tidigare öronmärkta bidrag överförts till någon form av påse eller överförts till det generella statsbidraget till kommunsektorn förlorar också staten mer eller mindre kontrollen över vad som händer med pengarna. Kritiker har pekat på att de statliga pengarna har fått ersätta tidigare kommunala bidrag/anslag på ett sätt som inte var möjligt när de statliga medlen var öronmärkta. Ett plus ett kan med andra ord bli mindre än två i en sån här modell.
- Modellen med förhandlingar mellan en statlig företrädare och landstingen innebär att transaktionskostnaderna kommer att öka relativt kraftigt på båda sidor, men allra mest på den kommunala. Det ligger närmast till hands att anta att dessa kostnader kommer att tas från sektorns egna resurser.
- För de allra flesta kulturskaparna torde det vara värdefullt att det finns mer än en instans eller pott som man kan söka bidrag från. Portföljmodellen kan ge landstingen en alltför dominerande ställning. Om det dessutom inte finns tillräckligt med kompetens i en del regioner, något som en del aktörer varnat för, kan konsekvenserna bli problematiska.
- Om man för samman nästan alla statliga bidrag inom kultursektorn till en enda pott underlättar det när besparingar ska göras. Det är alltid lättare att göra omfördelningar från eller besparingar på ett stort, förhållandevis anonymt anslag, än på många mindre specialdestinerade bidrag. Något som möjligen är positivt ur ett finansdepartementalt perspektiv men inte ur ett kulturdepartementalt.

Om man vill uppnå ett utökat regionalt inflytande över de statliga kulturmedlen och en bättre samverkan mellan olika samhällsnivåer inom kulturområdet, så kan den samverkansmodell som Kulturrådet föreslagit vara en lämpligare utgångspunkt för fortsatta överväganden.

Avsnitt 14 Arkitektur för en samlad kulturpolitik

SFHM avstyrker förslaget om en genomgående förvaltningspolitisk reform på kulturområdet.

Utredningen hävdar att nuvarande organisation innebär förluster i form av slagkraft, effektivitet och onödig administration. SFHM menar att detta är ett påstående från utredningens sida som man inte lyckas belägga. Man skulle, sannolikt på bättre grunder, kunna påstå att tre stora sfärmyndigheter kommer att innebära onödig administration samt förluster i slagkraft och effektivitet. Ju större en organisation blir desto mer riskerar den att brista i sådant som anpassningsförmåga, snabbhet och flexibilitet. Detta är egenskaper som man gärna vill ska präglade den statliga förvaltningen, inte minst inom kulturområdet.

En organisationsförändring av den storleksordning som föreslås kommer att innebära stora kostnader såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt och dessutom under en följd av år.

Kostnader för att avveckla och starta nytt brukar dessutom systematiskt underskattas. Senaste exemplet på det är att kostnaderna för avvecklingen av Verva, Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar underskattats och att regeringen fick tillskjuta ytterligare 64 miljoner kronor på tilläggsbudget.

Enligt SFHM bör det vara fullt möjligt att inom ramen för nuvarande förvaltningsstruktur göra en översyn av uppgifter, ansvarsområden och gränsdragningar. Eventuella sammanslagningar kan också aktualiseras i samband med en sådan översyn. Den bör dock i huvudsak utgå från identifierade brister, överlappningar eller andra oklarheter och göras med beaktande av att verksamheten inte skall påverkas negativt.

Avsnitt 15 En sfär för frågor om arkiv, bibliotek och språk.

Se de generella synpunkter som lämnats under avsnitt 14.

Enligt SFHM har museisektorn minst lika många beröringspunkter med denna s.k. sfär som den som föreslås i avsnitt 16. Exempel på det är den samverkan som sker inom ramen för ABM-centrum, ett projekt som är angeläget och där en direkt statlig finansiering bör kunna övervägas. Den avgränsning som görs i förslaget till sfärmyndighet skapar dock nya skiljelinjer som inte finns idag.

Kungliga biblioteket och Statens arkiv är var för sig stora myndigheter och det torde knappast finns några administrativa vinster med en sammanläggning, tvärtom. Det faktum att det finns beröringspunkter och områden där man kan lära av varandra är i sig inte ett argument för att en sammanslagning, däremot för samverkan. Verksamheten vid de två myndigheterna styrs dessutom av olika lagstiftning och tillhör olika politikområden.

Avsnitt 16 En sfär för frågor om samtid, historia och livsmiljö

Se de generella synpunkter som lämnats under avsnitt 14. SFHM hänvisar också till SFHM:s remissvar till museikoordinatorns betänkande.

SFHM avstyrker förslaget om en samlad myndighet för frågor om samtid, historia och livsmiljö. Utöver vad som anförts ovan vill SFHM också peka på att de myndigheter som föreslås läggas samman i denna sfär idag har så pass olika uppdrag att det även utifrån en sådan utgångspunkt är svårt att se några vinster med en sammanslagning. Särskilt förvånar placeringen av

Arkitekturmuseet i sfärmyndigheten. Oklarheten blir inte mindre av att utredningen menar att personalen ska utveckla det nya innehållet i myndigheten. Risken finns att resultatet blir ett myndighetshotell med en tillhörande överbyggnad som gör verksamheten avsevärt mer tungrodd än vad dagens organisation är.

Utredningen konstaterar att det behövs insatser för att vinna medarbetarna för den föreslagna förändringen. SFHM vill understryka vikten av att större strukturella förändringar förutsätter att det finns ett stöd inom sektorn för att genomförandet skall vara framgångsrikt.

Avsnitt 17 En sfär för frågor om konstarterna

Se de generella synpunkter som lämnats under avsnitt 14.

Avsnitt 18 En ny roll för Kulturrådet

SFHM anser att huvuddragen i nuvarande förvaltningsstruktur bör behållas och avstyrker förslaget.

Det nya Kulturrådet föreslås få en roll som analysmyndighet som ska ta fram olika underlag till regeringen. Eftersom de tre sfärmyndigheter som föreslås också kan förväntas bygga upp särskilda analysfunktioner kommer detta att ställa ökade krav på Kulturdepartementets mottagarkapacitet. Behovet av en särskild analysfunktion på departementet kan komma att aktualiseras. Enligt SFHM skulle detta sammantaget innebära en suboptimering av resurserna.

Enligt SFHM är en hel del av de granskande, värderande och analyserande uppgifter som föreslås för nya Kulturrådet sådant som bör ligga inom departementet, regeringens stabsmyndigheter eller Riksrevisionen. Tendensen att inrätta särskilda statliga myndigheter som skall granska andra statliga myndigheter inom ett visst politikområde kan enligt SFHM ifrågasättas. Om verksamheten bedrivs av annan huvudman, men med huvudsaklig statlig finansiering och/eller statliga styrdokument som fallet är med a-kassan och skolan, är det däremot motiverat med en särskild granskande statlig myndighet.

Som anförts ovan är SFHM tveksam till den s.k. portföljmodellen. Om förslaget genomförs skall det nya Kulturrådet leda och samordna överläggningarna med regionerna. Myndigheten får därmed ett delansvar för de avtal som träffas som kan vara svårt att förena med uppdraget att vara den oberoende och fristående myndighet som ska följa upp, granska och utvärdera.

Ett annat möjligt problem med rollen att leda och samordna förhandlingarna är att sakkompetensen på olika områden kommer att saknas i det nya Kulturrådet eftersom den kompetensen har förts över till sfärmyndigheterna.

19 Kulturinstitutionerna

Utredningen hävdar att det är angeläget att styrningen av institutionerna minskar. Det är dock anmärkningsvärt att utredningen förordar att ”större tonvikt skall läggas vid att institutionerna får i uppdrag att redovisa strategier, handlings- och utvecklingsplaner” som *regeringen ska ta ställning till* (SFHM:s kursivering) och återföra till institutionerna i form av uppdrag.

Enligt SFHM:s bedömning skulle ett sådant förfarande innebära att regeringen tar ställning till institutionernas verksamhet på en detaljnivå som man inte är i närheten av idag. Styrningen skulle med en sådan modell påtagligt öka jämfört med nuläget.

Enligt SFHM:s mening är den utveckling som redan pågår och som ligger i linje med förslagen i Styretredningens betänkande mycket positiv, och den har redan gjort tydliga positiva avtryck inom Kulturdepartementets ansvarsområde.

Tankarna om någon form av treårskontrakt eller motsvarande för kulturinstitutionerna är värd att diskutera, men enligt SFHM är det tveksamt om en sådan modell i praktiken skulle medföra några avgörande skillnader.

Den existerande modellen med koncernmyndigheter inom den statliga museisektorn fungerar i allt väsentligt väl. I den mån den modellen går att utveckla ytterligare så är det positivt. Dessa s.k. koncernmyndigheter bör dock inte vara för stora. Inom museisektorn bedömer SFHM att tre-fyra museer vara ett lämpligt antal för respektive myndighet. Det innebär en tillräckligt stor kritisk massa för att administrationskostnaderna ska kunna hållas låga samtidigt som egenskaper som flexibilitet och snabbhet vidmakthålls.

SFHM delar inte utredningens uppfattning om att regeringens skall delegera ansvaret för institutionernas utveckling till respektive sfärmyndighet. Särskilt om institutionerna ingår i en s.k. koncernmyndighet, så som är fallet för flera av dem idag, skulle det innebära ett mycket märkligt förhållande myndigheter emellan. Förslaget står inte i överensstämmelse med den svenska förvaltningspolitiska traditionen och principen om myndigheternas självständighet.

20 Genomförande och konsekvensanalys

Eftersom det saknas ekonomiska konsekvensberäkningar avstår SFHM från att lämna synpunkter på avsnittet.

Staffan Bengtsson

Överintendent