

Datum	Ert datum	
2016-03-08	2015-11-26	Kulturdepartementet
ESV dnr	Er beteckning	103 33 Stockholm
3.4-1091/2015	Ku2015/02515/KL	
Handläggare		
Elisabeth Perntz		
Ange handläggare 2		

Betänkande Ny museipolitik (SOU 2015:89)

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar härmed sitt yttrande över betänkandet Ny museipolitik – ett betänkande från museiutredningen 2014/2015 (SOU 2015:89). ESV avgränsar sitt remissvar till synpunkter på delar av bedömningar och förslag i kapitel 10, författningsförslag och författningskommentarer, samt Ekonomiska konsekvenser i kapitel 11.

10.3 Slå fast museernas ställning i en lag

ESV ställer sig positivt till förslaget om en museilag som syftar till en bättre samverkan mellan centralmuseer, men även kommunala-, regionala- och läns museer, där den publika verksamheten kan växa. ESV anser också att ett fortsatt systematiskt arbete med att digitalisera samlingarna och förvaltningen av dessa inom ramen för en ny museilag är angeläget och viktigt.

ESV invänder däremot mot några av utredningens författningsförslag:

Författningsförslaget 11 § andra stycket lyder ”De statliga museerna har rätt att förstöra lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar om egendomen som inte behövs för verksamheten”. I avsnitt 10.3.6 Etiska förhållningssätt till avyttring utvecklas detta något genom: ”Att objekten ska vara obehövlige i verksamheten innefattar här naturligtvis även att de saknar ett kulturhistoriskt värde som gör att de borde bevaras.” ESV anser att detta är ett fundamentalt villkor och en inskränkning för att överlåta eller förstöra föremål (lös egendom) och bör även stå som villkor i författningsförslaget 11 § till ny museilag. ESV vill betona vikten av att föremål (lös egendom) inte heller få ha ett marknadsvärde och att detta också behöver stå som villkor till ovan.

Författningsförslaget 14 § lyder ”utan oskäligen avgifter eller administrativa hinder ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande” utvecklas något i avsnitt 10.3.8 Alla museer ska samverka. Utredningen föreslår där: ”Oskäligen avgifter får i detta fall förstås som avgifter som överstiger kostnadstäckning för institutionen ifråga, utan att det finns ett särskilt uppdrag om detta.” ESV ställer sig frågande till vad menas med ett särskilt uppdrag.

Av författningskommentarer till 14 § framgår att man vid bedömningen om vad som kan anses vara oskäligen avgifter ska ta hänsyn till förvaltande institutionens kostnader dvs. det går bra att ta ut avgifter som täcker den förvaltande institutionens kostnader för själva tillgängliggörandet till en annan part, men inte att generera överskott i låneverksamheten.

ESV anser att det bör tydligt framgå att avgifter får tas ut som högst täcker kostnaderna för hanteringen. Regler om full kostnadstäckning (alt. upp till full kostnadstäckning) gäller i princip all offentlig avgiftsbelagd verksamhet.

10.3.6 En aktiv samlingsförvaltning

ESV stödjer inte utredningens förslag om att det är lämpligt att museerna ges mandat att avyttra eller överlåta föremål genom försäljning utan regeringens tillstånd. ESV stödjer inte utredningens förslag till förändrade administrativa regler vad gäller förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom (se även skrivningar i bilaga 3 till betänkandet, sida 357, block 6 Avyttring av kulturföremål i statliga museers samlingar). Enligt ESV:s mening kan detta leda till en brist i kontrollen över statens tillgångar i form av förlust av värdefulla föremål som säljs utan regeringens tillstånd och utan affärsmässighet. Enligt ESV:s mening behöver det klargöras hur eventuella försäljningsinkomster får disponeras. Vidare anser ESV att det inte bör vara möjligt att finansiera museers verksamheter från försäljningsinkomster.

ESV stödjer förslaget om utlåning till andra museer inom ramen för förslaget till en ny museilag. ESV ställer sig dock tveksamt till förslaget om att överlåtelse i första hand ska avse ett byte eller gåva.

Enligt ESV:s mening bör en fortsatt systematisk och samordnad digitalisering av samlingarna dels underlätta utlåning till andra museer, dels bidra till en aktiv samlingsförvaltning. ESV anser att det också bör öka förutsättningarna till en ökad kontroll av samlingarna av kulturföremål.

10.5 Inrätta en ny myndighet för museifrågor

ESV stödjer utredningens förslag om att en ny myndighet, Myndigheten för museer och utställningar, inrättas för att ta över befintliga identifierade uppgifter från bland annat Riksutställningar, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för kulturanalys m.fl. ESV delar utredningens bedömning att samordning av flera uppgifter, inte minst genom kollegial granskning och ökad kvalitetssäkring (genom s.k. peer-reviews) för att främja hög kvalitet av museiverksamhet över hela landet är viktig.

ESV anser också att det är viktigt att samla in statistik och bedriva en strukturerad omvärldsbevakning av museiområdet på ett enhetligt och samlat sätt. På så vis kan

den nya myndigheten ge ett ökat stöd till museerna vad gäller deras kärnverksamheter dvs. publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning.

Myndigheten kan även ge ett kvalificerat stöd till Regeringskansliet vad gäller en sammanhållen uppföljning och utvärdering av exempelvis bidragsfördelning och IT-satsningar inom ramen för Digisam.

ESV anser i likhet med den bedömning som utredningen gör i avsnitt 10.5.4 att den nya myndigheten bör få till uppgift att stödja digital utveckling och samordning inom museisektorn. Detta skulle kunna hanteras genom att verksamheten inom ramen för samordningssektariatet Digisam förs över från Riksarkivet. ESV vill samtidigt understryka vikten av att digitalisering vad gäller arkivfrågor inte glöms bort till förmån för digitalisering av samlingarna.

10.6 Se över instruktioner och styrdokument.

ESV anser att utredningens bedömning om att regeringen bör se över myndighetsinstruktioner och motsvarande styrdokument på museiområdet är bra, inte minst inför ett eventuellt beslut om en ny museilag. ESV anser att regeringen i en sådan översyn kan överväga om centralmuseernas ledningsformer behöver ändras.

I detta sammanhang vill ESV lyfta frågan om att regeringen bör överväga om centralmuseerna ska lyda under internrevisionsförordning (2006:1228) samt förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. ESV anser att detta är viktigt att beakta framförallt om en ny museilag antas som innebär att fler museer än centralmuseerna omfattas av lagen. Myndighetsförordningen anger att myndighetens ledning ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Detta kan ytterligare förstärkas genom att centralmuseerna omfattas av förordning om intern styrning och kontroll.

Av budgetlagen framgår att hög effektivitet i statens verksamhet ska eftersträvas och god hushållning iakttas. Enligt gällande regelverk ska internrevisionen granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll, inte minst genom att arbeta systematisk med riskanalyser av verksamheten. På så vis kan internrevisionen ge råd och stöd till myndighetens ledning, vilket kan vara mycket värdefullt i en komplex verksamhet med digitaliseringens utmaningar.

10.6.1 Anslag och avgiftsinkomster

ESV invänder mot utredningens bedömningar i sin helhet i avsnitt 10.6.1 om anslag och avgiftsinkomster enligt följande:

Anslagssparande

Enligt utredningens bedömning bör regeringen medge att de statliga museerna får disponera ett större anslagssparande än tre procent om utställningarna ger stora intäkter ett visst år. Utredningen bedömer även att regeringen bör tydligt uttala att sådana intäkter ska kunna återinvesteras i övriga verksamheter. ESV anser att konsekvenserna av ett sådant eventuellt beslut är mycket svåra att överblicka. Enligt ESV:s bedömning kan ett sådant beslut leda till att statliga centralmuseer tar ökade risker i sina verksamheter. Det kan även öppna upp för andra myndigheter att begära liknande undantag från gällande regelverk.

ESV vill i detta sammanhang lyfta fram att det finns andra alternativ att ta ställning till. Exempelvis skulle centralmuseer kunna lämna inomstatliga bidrag till varandra enligt 11 § anslagsförordningen (2011:223), vilket kan vara strategiskt lämpligt om ett museum planerar en större utställning ett visst år. För att kunna lämna bidrag måste det dock rymmas inom anslaget ändamål, vilket kan medföra att anslagsvillkoren behöver ändras. Ett annat alternativ kan vara resurssamordning enligt 4 § punkt 7 avgiftsförordningen (1992:191) vilket innebär att de centrala museerna kan samordna sina resurser inför en stor utställning på olika sätt. En förutsättning för att ovan alternativ ska ses som effektiva är givetvis att museerna samverkar.

Inkomster från museibutiker

Enligt utredningens bedömning bör regeringen genom en generell ändring i regleringsbrevet ge de statliga museerna rätt att sälja varor i museibutiker utan krav på full kostnadstäckning. ESV anser utredningen avfärdar konkurrensaspekten något lättvindigt – museibutikernas utbud består inte enbart av ett specialiserat sortiment som anknyter till verksamheten, utan består också av andra varor som skulle kunna säljas i andra typer av butiker.

ESV anser inte att museibutiker är en del av museernas kärnverksamhet, dvs. publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning. ESV anser att driva en museibutik snarare är resultatet av ett strategiskt val och att museibutikerna utgör en del av museernas traditioner. ESV invänder därför emot utredningens förslag om att eventuella överskott från museibutiker får användas i museernas kärnverksamheter samt att eventuella underskott får täckas med anslagsmedel. Regler enligt full kostnadstäckning ska gälla.

Inkomster från internationella utställningar

Enligt utredningens bedömning bör regeringen ge de centralmuseer som arbetar med internationella vandringsutställningar rätt att disponera inkomster från tjänsteexport i den övriga verksamheten. Utredningen har inte i sammanhanget analyserat om det motsatta ekonomiska läget uppstår dvs. om en sådan utställning genererar ett underskott, ska ett underskott i så fall täckas med anslagsmedel? ESV

delar inte utredningens bedömning eftersom full kostnadstäckning gäller såvida inte regeringen i det enskilda fallet beslutat om ett annat ekonomiskt mål.

11 Ekonomiska konsekvenser

Enligt utredningens bedömning är förslagen kostnadsneutrala för staten totalt sett då den nya myndigheten tar över resurser från Riksställningar som föreslås avvecklas. ESV anser dock att utredningens förslag om personella resurser dvs. 12–14 anställda kan vara något lågt beräknat då vi menar att den nya myndigheten bör tillföras en kvalificerad controllerfunktion, inte bara expertkompetenser på museiområdet. På sikt kan det finnas skäl att överväga om ytterligare uppgifter kan tillföras den nya myndigheten från centralmuseerna.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Elisabeth Perntz har varit föredragande. I beredningen har expert Curt Johansson och Ingalill Borild deltagit. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Eva Lindblom deltagit.

Mats Wikström
Generaldirektör

Elisabeth Perntz
Utredare