

Betänkandet SOU 2015:89: Ny Museipolitik (dnr Ku2015/02515/KL)

Sammanfattning

Inledningsvis vill Myndigheten för kulturanalys framhålla värdet av den beskrivning av museisektorn som görs i utredningens inledande delar. Kulturanalys bedömer dem som väl genomarbetade och att de ger ett bidrag i sig för förståelsen för museernas verksamhet och de utmaningar som präglar museisektorn idag. I dessa delar tillför utredningen ett väsentligt bidrag till den kulturpolitiska och museipolitiska debatten och den historiska förståelsen för sektorn och museernas roll.

Utredningens underlag för de enskilda förslagen är emellertid ojämnt. I vissa fall finns det ett utvecklat stöd i utredningen för att bedöma förslagen, men i andra fall är underlagen alltför svaga för att man med endast utredningen som grund ska kunna ta ställning till förslaget. Vi har valt att ändå kommentera förslagen, men samtidigt klargöra när vi tycker att underlaget är bristfälligt.

När det gäller de enskilda förslagen har Kulturanalys valt att endast kort kommentera de förslag som inte har direkt koppling till Kulturanalys uppdrag och kompetens och i stället mer utförligt lämna synpunkter på de förslag som berör Kulturanalys huvudsakliga verksamhetsområden. Kulturanalys tar också ställning till de principiella förslagen men inte till utredningens specifika skrivningar som exempelvis rör lagförslagstexter.

Kulturanalys avstyrker inte förslaget att fastställa museernas uppdrag och roll i lag, men efterlyser ett förbättrat underlag om hur förslaget förhåller sig till möjligheterna för regeringen att styra mot de nationella kulturpolitiska målen. Kulturanalys efterlyser också en förstärkt analys av lagens relation till den föreslagna museimyndighetens roll och en analys av konsekvenserna av att ett delområde inom kulturpolitiken regleras i lag och inte andra delområden.

När det gäller utredningens förslag att museerna ska få avyttra samlingar så avstyrker Kulturanalys förslaget så som det är formulerat i utredningens underlag och mot bakgrund att de konsekvenser förslaget kan leda till inte är tillräckligt utredda. Kulturanalys rekommenderar också att ett sådant förslag – om det ska genomföras – kompletteras med principer för hur samlingarna får avyttras utifrån etiska och forskningsmässiga långsiktiga perspektiv.

Angående förslaget till en ny museimyndighet så avstyrker Kulturanalys utredningsförslaget med motiveringen att det är kostnadsdrivande, att det kan finnas behov av att eventuella frigjorda resurser kan behöva tillföras andra delar av kulturpolitiken. Kulturanalys efterlyser också ett förbättrat underlag som belyser alternativa åtgärder för samordning av museisektorn, statsbidragshantering och utvärdering.

Kulturanalys avstyrker förslaget att överföra ansvaret för museistatistiken från Kulturanalys till en ny myndighet för museer och utställningar

10.3 Utredningens förslag om att fastställa de offentliga museernas uppdrag och ställning i lag

Utredningen föreslår en rad åtgärder som enligt utredningen ska tydliggöra museernas ställning och självständighet. Som främsta åtgärd framför utredningen förslag om att en museilag ska införas som slår fast de offentligt styrda museernas fria ställning som kunskapsinstitutioner i samhället och deras ansvar för att förmedla ett reflekterande förhållningssätt till historien och omvärlden samt en öppenhet för olika berättelser och perspektiv. I lagen ska det även finnas bestämmelser om sådant som de statliga museernas samlingsförvaltning och samverkan i museisektorn. Kompletterande lagar ska innehålla bestämmelser om det allmänna museiväsendet och vilka museer som ska omfattas av lagen.

Kulturanalys tycker att betoningen av museernas självständighet, kunskapsuppdrag och professionalitet ligger väl i linje med den förvaltningspolitiska diskussion som förs i forskarsamhället och de tankelinjer som präglar regeringens initiativ på det förvaltningspolitiska området.

Kulturanalys har inte heller några principiella invändningar mot lagförslagen i sig. Rätt utformade lagförslag av denna art kan stärka museernas professionalitet och självständighet samt klargöra museernas uppdrag. Samtidigt så innebär förslaget att slå fast museernas roll och uppdrag i lag att man skapar en lösning som när detta väl är gjort är svårare att förändra och mindre flexibel. Ur ett kulturpolitiskt bredare perspektiv är Kulturanalys undrande över konsekvenserna av att ett kulturpolitiskt område – museerna – är reglerade i lag, när andra inte är det. Här saknar vi ett stödjande resonemang i utredningen.

Kulturanalys ställer sig alltså positiv, med ovanstående reservation om särbehandling av museisektorn i relation till andra delar av kultursektorn, till utredningens principiella resonemang om att klargöra museernas självständighet, roll, kunskaps-uppbyggnad och professionalitet i lag. Vår kritik och tveksamhet är kopplad till att utredningen inte redovisar tänkbara spänningar mellan lagförslaget och den nya föreslagna museimyndighetens funktion. Vi saknar också en analys av hur lagförslagen förhåller sig till nationella kulturpolitiska mål och möjligheten att uppnå dessa.

En eventuell museilags syfte kan motverkas av den roll utredningen vill ge en ny myndighet för museer och utställningar. Förslagen kan alltså inte bedömas var för sig utan det är nödvändigt att se till helheten och den sammantagna effekten de olika lagförslagen i kombination med uppdraget till och utformningen av den nya myndigheten för museer och utställningar får. I avsnittet nedan rörande förslaget till en ny museimyndighet lyfter Kulturanalys fram synpunkter som är kopplade till att den statliga detaljstyrningen snarare kan öka i och med etablerandet av en ny myndighet för museer och utställningar. Den nya myndigheten kan alltså inkräkta på de statliga museernas självständighet och professionalitet och begränsa den självständighet som enligt utredningen ska slås fast i lag.

Vi vill också påpeka att det kan finnas specifika skäl för ökad statlig styrning. Kulturanalys har i rapporten *Kultur av vem?* pekat på att sammansättningen av anställda i de statligt finansierade och styrda kulturinstitutionerna inte speglar befolkningens sammansättning – grupperna av människor som är utlandsfödda och födda med utländsk bakgrund är underrepresenterade. Ur ett mångfaldsperspektiv är detta problematiskt och utvecklingen är negativ, det vill säga underrepresentationen

ökar över tid. Det kan finnas flera förklaringar till detta, exempelvis en ganska snabbt ökande andel utlandsfödda och med utländsk bakgrund i befolkningen i kombination med att kultursektorn som helhet är en personalmässigt krympande sektor. Men det kan också finnas orsaker kopplade till en bristande och otydlig statlig styrning. Värt att notera är att problemen med bristande mångfald, så som begreppet avgränsas ovan, är störst i den regionala museisektorn.¹

Kulturanalys avstyrker inte detta förslag men efterlyser ett förbättrat underlag om hur förslaget förhåller sig till möjligheterna för regeringen att styra mot de nationella kulturpolitiska målen. Kulturanalys efterlyser också en förstärkt analys av lagens relation till den föreslagna museimyndighetens roll och en analys av konsekvenserna av att ett delområde inom kulturpolitiken regleras i lag och inte andra delområden.

10.3.6 En aktiv samlingsförvaltning

Utredningen föreslår att de statliga museerna inte bara ska ha mandat att införliva utan också avyttra föremål. I lagen ska det därför, enligt museiutredningen, finnas möjlighet ”att avyttra sådant som bedöms som mindre viktigt”. Det är positivt att utredningen tydliggör, åtminstone i text, vilka kostnader som är förknippade med förvaltandet av samlingar. Men ett alltför fritt mandat att av ekonomiska skäl avyttra samlingar kan få negativa konsekvenser som inte berörs i utredningen. Nya forskningsresultat och nya perspektiv på vårt kulturarv och våra samlingar kan motivera ny forskning på samlingar och då måste dessa få finnas tillgängliga. Utredningen argumenterar att avyttring ska ske av ”sådant som bedöms som mindre viktigt”. Vad som är viktigt kan dock förväntas variera över tid och i samband med den kulturhistoriska och nutidsorienterade debatten. Forskningsbehov kan inte med säkerhet avgöras på förhand och ett fritt mandat att avyttra samlingar utifrån ekonomiska kortsiktiga perspektiv bedöms av Kulturanalys som riskfyllt. Kulturanalys menar att det är särskilt väsentligt att museerna följer ICOM:s etiska regler om gallring i samlingarna. I dessa framgår det bland annat att inkomster som museet får från gallring och avyttrande av föremål endast får användas till förmån för samlingarna och vanligtvis för förvärv till samlingen i fråga.

Kulturanalys avstyrker detta förslag så som det är formulerat i utredningens underlag och mot bakgrund att de konsekvenser förslaget kan leda till inte är tillräckligt utredda. Kulturanalys rekommenderar också att ett sådant förslag – om det ska genomföras – kompletteras med principer för hur samlingarna får avyttras utifrån etiska och forskningsmässiga långsiktiga perspektiv.

10.5 Utredningens förslag till en ny myndighet för museer och utställningar

Ett mer samlat grepp rörande museipolitiken kan ha fördelar. En av uppgifterna den tilltänkta myndigheten för museer och utställningar föreslås få är att förvalta och hantera ett nytt statsbidrag för museisektorn. Statsbidrag till utveckling av museisektorn är i sig positivt men bör kombineras med eller vägas mot behovet av stöd och utveckling i andra delar av kulturpolitiken eller till specifika delar av museisektorn. I detta sammanhang vill Kulturanalys påminna om de slutsatser som dras i Kulturanalys rapport *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys*. Rapporten visar att övergripande samhällstrender kan få som effekt att kulturutbudet

¹ Kulturanalys 2015: *Kultur av vem?* Rapport 2015:2.

i glesbygd och landsbygd riskerar att minska.² Konsekvenserna av detta förtydligas i Kulturanalys lägesbedömning 2016 som pekar på att det på sikt finns risk för att delar av landet får en sådan brist på kulturutbud att läget i relation till den övergripande kulturpolitiska ambitionen att alla ska ha likvärdiga möjligheter att ta del av kultur – oberoende av var i landet de bor – blir bekymmersamt.³

Mot bakgrund av Kulturanalys utvärderingar av kultursamverkansmodellen – som påvisar begränsade möjligheter för regionerna att investera i nya kulturverksamheter – utöver den verksamhet som bedrivs inom ramen för de regionala kulturinstitutionerna – i regionerna, risker för ett utarmat kulturutbud i glesbygder och utanför de större städerna samt ett, kanske tillfälligt, stagnerande statsbidrag inom ramen för kultursamverkansmodellen – föreslår Kulturanalys att det utreds om ett eventuellt tillkommande resurser och ett förstärkt statsbidrag kan tillfalla den statliga delen av kultursamverkansmodellen. Detta är åtminstone ett alternativ som skulle kunna övervägas.

Att bygga upp en organisation för en förvaltning av ett sådant statsbidragssystem är vidare resurskrävande och kostnadsdrivande. Kulturanalys rekommenderar därför att om man vill gå vidare med att stärka statsbidragen till museerna bör dessa antingen gå direkt till museerna eller administreras via befintliga statsbidragsförvaltningar inom ramen för Riksantikvarieämbetets eller Kulturrådets bidragsverksamhet.

Utredningens förslag om statsbidrag förutsätter enligt utredningens rapport att bidrag ska delas ut efter föreskrifter och följas upp av den föreslagna nya myndigheten för museer och utställningar. Den samhällsvetenskapliga forskningen – främst inom statskunskap och offentlig ekonomi och styrning – har visat att ett sådant statsbidrag med påföljande uppföljning och återrapportering dels kan vara kostnadsdrivande (vilket togs upp i tidigare avsnitt), dels i sig kan innebära en risk för detaljstyrning som inte nödvändigtvis korresponderar med de i utredningen framförda argumenten om ökad självständighet och professionalitet.

Utredningen föreslår vidare att den nya myndigheten för museer och utställningar utöver att hantera ett nytt statsbidrag också ska få i uppdrag att inrätta ett system för kvalitetssäkring av centralmuseernas verksamhet genom kollegial granskning. En kollegial granskning är i sig intressant eftersom den inkluderar en positiv syn på museernas kompetens och profession genom peer reviews. Kulturanalys ser dock inte att utredningen har kunnat påvisa allvarliga kvalitetsbrister i den statliga museisektorn av den omfattningen att ett nytt system för utvärdering och kvalitetsåtgärder måste organiseras. Den bild som framkommer är snarare ett visst utbyte av erfarenheter mellan museer, en vilja till samverkan och att koncernlösningarna till viss del möjliggör samarbeten som annars inte skulle etableras. Utredningen borde i dessa delar övervägt alternativa insatser som leder till ökat professionellt utbyte, som drar nytta av de samordningsnätverk som redan finns i museisektorn, som är anpassat till museisektorns format och behov, och som inte förutsätter en resurskrävande omfattande byråkrati.

Däremot är Kulturanalys positiv till ett förstärkt kunskapsstöd i kulturpolitiken. Men en förstärkt statlig utvärdering bör i så fall i stället ha ett bredare grepp och röra utvärdering, analys och kunskapsstöd till kulturpolitiken i stort, i linje med det

² Kulturanalys 2015: *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys*, Rapport 2015:3.

³ Kulturanalys 2016: *Kulturanalys 2016*, (publiceras i mars 2016)

uppdrag som Kulturanalys har, och med nedslag i museisektorn efter behov. Det finns uppenbara fördelar med att samla utvärderings- och statistikkompetens vid en analys- och utvärderingsmyndighet med ett övergripande ansvar att ta fram kunskapsstöd till kulturpolitiken i stället för att skapa flera olika myndigheter med liknande uppdrag.

Slutligen tycker vi inte att utredningen i dessa delar har utrett alternativen till en ny myndighet för museer och utställningar tillräckligt grundligt. Ett alternativ är att ge Riksställningar ett förändrat uppdrag. Myndigheten har god kännedom om museisektorn, inte minst när det gäller läns museernas roll och situation. Ett andra alternativ som förtjänar en mer ambitiös genomlysning är att låta Riksantikvarieämbetet få ett utökat uppdrag. Ett tredje alternativ är att på samma sätt belysa vilka möjligheter Statens kulturråd har att axla tillkommande uppdrag. Ett fjärde alternativ är att ge Kulturanalys ett breddat uppdrag. Man kan tänka sig kombinationer av dessa alternativ. Både Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet har etablerade system för statsbidrag. Kulturanalys har en samlad utvärderings- och statistikkompetens.

Kulturanalys avstyrker utredningsförslaget med motiveringen att det är kostnadsdrivande, att det kan finnas behov av att eventuella frigjorda resurser kan behöva tillföras andra delar av kulturpolitiken och att Kulturanalys efterlyser ett förbättrat underlag som belyser alternativa åtgärder för samordning av museisektorn, statsbidragshantering och utvärdering.

10.5.5 Överföringen av ansvaret för museistatistik till en ny myndighet (skattat till ca 1 milj. kr)

Förslaget läggs vid en tidpunkt när museistatistiken är i ett viktigt utvecklingskede. Det gäller främst den så kallade besöksräkningen och publikundersökningarna som är centrala för att bedöma museernas bidrag till det kulturpolitiska målet om kulturens tillgänglighet för alla och för att kunna utvärdera reformer som fri entré och de aktiviteter som museerna initierar i samband med denna reform. Förslaget läggs också i ett läge när den samlade kulturstatistiken som Kulturanalys ansvarar för ses över och utvecklas. Kulturanalys avvisar detta förslag.

Under främst 2014-2015 har Kulturanalys i samråd med representanter från de centrala museerna omarbetat, preciserat och förenklat anvisningarna rörande besöksräkning och publikundersökningar. Den anvisning som nu finns är under implementering och behöver noggrant följas och finjusteras för att ge statistik av hög kvalitet och så låg belastning som möjligt på museerna. I omarbetningen ingår också att revidera statistiken bakåt i tiden för att säkerställa längre tidsserier i linje med de nu framtagna anvisningarna. Att göra förändringar av huvudmannskapet rörande museistatistiken i detta skede kan få allvarliga konsekvenser för denna process och den statistik som i dagsläget tas fram. Detta är ett av skälen till att Kulturanalys avvisar utredningens förslag rörande museistatistiken.

Ett andra skäl är att det finns avsevärda effektivitets- och samordningsvinster med en sammanhållen kulturstatistik. De metoder och tekniska lösningar som tillämpas vid insamlingen av övergripande museistatistik, besöksräkning och publikundersökningar nyttiggörs också i övriga delar av den statistikproduktion Kulturanalys enligt regeringsuppdrag ansvarar för. Detta sker på flera sätt. Dels finns det en kompetens-mässig fördel att samordna större delar av kulturpolitikens statistik; för närvarande samverkar flera personer med kompletterande kompetenser i

arbetet med museistatistiken såväl som i utvecklingen av nya statistikområden, den är inte knuten till en person, vilket tycks vara utredningens föreställning. Dels så krävs det en samlad och flexibel kompetens och bemanning för att hantera museistatistiken, scenkonst-statistiken, statistik om bild och form, statistik om kulturvanor och statistik om kulturens utgifter. Den samlade personalen arbetar utifrån olika specialistkompetenser gemensamt med de olika statistikuppdragen och med gemensamma tekniska lösningar och rutiner. Att särskilja museistatistiken är därför kostnadsdrivande i så måtto att en ny teknisk plattform måste byggas för denna, möjligheterna till samordning minskar och den professionella utvecklingen tappar kraft. Detta kommer att leda till en försämrad museistatistik – åtminstone initialt – sämre möjligheter till utveckling av statistik inom andra delområden och högre sammanlagda kostnader. Förslaget är också kostnadsdrivande på så sätt att Kulturanalys måste kompensera den kompetens som enligt utredningens förslag ska överföras till en ny myndighet för museer och utställningar. Att sprida ansvar för officiell statistik på fler myndigheter kräver också parallella strukturer i samverkan gentemot Statistiska centralbyrån.

Ett tredje skäl för att Kulturanalys avvisar utredningens förslag är kopplat till statistikens betydelse för utvärderingsverksamheten i stort. Insamlingen av museistatistiken rör inte endast museer utan ett flertal andra utvärderingsfrågor kan ta stöd av de datainsamlingar som görs inom ramen för museistatistiken. Och dessa frågor är inte sällan av mer allmän karaktär med ett intresse också utanför själva museisektorn. Det handlar exempelvis om ersättningar till utställare och konstnärer och MU-avtalets efterlevnad, hot mot kulturinstitutioner, kulturverksamhetens regionala spridning samt utvärderingar kopplade till kultursamverkansmodellen.

I samband med dessa avvisande kommentarer till förslaget vill Kulturanalys också påtala bristerna i utredningens arbete som inte på något sätt belyser dessa samordnings-, kostnads- och konsekvensfrågor. Utredningen har inte heller tagit upp frågan för diskussion och genomlysning vid de två möten utredningen hade med Kulturanalys. Dessa möten har i stället handlat om andra mer övergripande frågor eller frågor av annan art. Denna brist innebär att remissinstanser inte har ett tillräckligt underlag för att bedöma lämpligheten i utredningens förslag rörande museistatistiken. Vi hoppas härmed ha kompletterat utredningen med nödvändiga perspektiv på förslaget.

Kulturanalys avstyrker förslaget.

Beslut i detta ärende har fattats av direktör Sverker Härd. Statistikansvarige utredaren Emma Bergmark har varit föredragande.

Sverker Härd
Direktör

Emma Bergmark
Utredare