



Datum
17/03/2016

Dnr
2015-790

Kulturdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över museiutredningen (SOU 2015:)

Ert dnr: Ku2015/02403/KL

Naturhistoriska riksmuseets yttrande

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) får med anledning av rubricerad remiss avge följande yttrande.

Kapitel 1-9

NRM menar att utredningen i sina deskriptiva delar gjort en i allt väsentligt korrekt beskrivning av museiväsendets framväxt, sammanhang samt utmaningar. Trots detta finns vissa brister.

Utredningen har helt underlåtit att beskriva och analysera de museer samt samlingar som finns inom universitets- och högskoleområdet. Dessa är inte sällan av stor omfattning. Så finns i Sverige t ex ca 37 miljoner objekt i de naturvetenskapliga samlingarna. Av dessa finns ca 25-30% inom NRM, och resterande del främst i Lund, Uppsala, Umeå och Göteborg. I Göteborg finns dessutom omfattande regionala samlingar vid Göteborgs Naturhistoriska museum. Att diskutera insatser inom t ex digitaliseringsområdet, kan vad det gäller det naturhistoriska området inte ske utan att hänsyn tas till även dessa museer och deras samlingar.

När utredningen diskuterar museisamlingarnas betydelse för forskningen, förtjänar det att lyftas fram med skärpa att de naturvetenskapliga samlingarna i mycket hög utsträckning är en resurs för forskningen om livet och universums uppkomst och den biologiska mångfalden globalt. Utan samlingarna, skulle det inte vara möjligt att bedriva viss forskning som har stor betydelse för t ex miljöarbetet. Denna forskning är i stor utsträckning internationell, och de naturvetenskapliga samlingarna är en global forskningsinfrastruktur.

Naturhistoriska riksmuseet vill mena att genom museiutredningens brist på presentation och analys av de samlingsbärande institutionerna inom i första hand universitet och högskolor, men också regionala aktörer, finns ett behov av en ytterligare översyn över just det naturhistoriska området.

Utredningen har inte heller berört Ajtte, svenskt fjäll- och samemuseum, trots dess nationella uppdrag.

Naturhistoriska riksmuseet

Kapitel 10 Bedömningar och förslag

NRM anser att det är viktigt och positivt att museiområdet lyfts fram på det sätt som sker i utredningen och välkomnar ambitionen att utforma en ny museipolitik. Samtidigt är museernas förutsättningar att verka inte endast kopplade till en övergripande ”kappa” utan i högsta grad beroende av de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Utredningen saknar i flera fall, t ex kring digitalisering av samlingarna, analyser av de ekonomiska förutsättningarna för ett effektivt arbete. En annan fråga är hyresfrågan som för museerna är en mycket viktig strategisk fråga som inte är behandlad i utredningen. NRM menar att en fördjupad analys av museibranschens långsiktiga finansiella behov är önskvärd.

En annan fråga som får liten plats i utredningen är den pågående samhällsutvecklingen och vilken betydelse en aktiv samlingsförvaltning kan ha för museernas möjlighet att spegla och vara relevant i dagens samhälle. Rapporten *Museerna och mångfalden* (Riksställningar 2014) slår fast att svenska museer rent generellt inte representerar det diversifierade samhälle som Sverige i dag utgör. Mer än två miljoner svenskar, mer än 25 procent av Sveriges befolkning, är födda utomlands eller har utrikesfödda föräldrar. Också rapporten *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn* (Myndigheten för kulturanalys 2015) visar att det finns en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund bland anställda i museisektorn i relation till andra branscher. Accessprojektet under åren 2006- 2009 skapade sysselsättning för en större grupp personer som stått utanför arbetsmarknaden och som fick sysselsättning inom arkiv- och kulturarvsverksamhet. Av dem uppskattades antalet anställda med utländsk bakgrund till 14 procent. Insatserna inom Access var framgångsrika och ledde fram till en tydlig ökning av takten i digitalisering och tillgängliggörande.

NRM anser att regeringen bör överväga en ny utvecklad satsning med fokus på inkludering och mångfald och där medarbetare med nya erfarenheter och perspektiv bereds anställning inom kulturarvssektorn och där målet ska vara att deltagarna kommer in på arbetsmarknaden och blir kvar.

10.3 Slå fast museernas ställning i en lag

NRM *avstyrker* i första hand förslaget om en museilag. Det är NRM:s uppfattning att lagstiftningsinstrumentet ska användas sparsamt för att inte en lång rad ”speciallagar” ska växa upp. En sådan utveckling skulle mer försvåra, än underlätta, den samlade styrningen inom en eller flera samhällssektorer, bland dessa kulturområdet. Om lagstiftningsinstrumentet ska användas, bör det ske om det finns starka, tvingande samhälleliga skäl som motiverar användningen, t ex som ifråga om Arkivlagen eller Bibliotekslagen som föreskriver tvingande bestämmelser riktade mot offentlig verksamhet. Utredningen redovisar inga sådana behov som grund för förslaget till museilag.

I andra hand, om regeringen bedömer att utredningens förslag om en museilag ska genomföras, är det NRM:s starka uppfattning att den definition av vad som är att betrakta som ett museum som föreslås i utredningen är undermålig. Att utredningen föreslår en annan definition av vad ett museum är än den internationellt vedertagna, och som i praktiken reducerar ett museum till en utställningslokal med som minst en tillfälligt anställd, timavlönad person, är anmärkningsvärt. Den argumentation som utredningen för kring motiven bakom en så begränsande definition är inte övertygande.

Utöver dessa övergripande synpunkter vill NRM anföra följande.

10.3.3 – 10.3.5 Respektera museernas fria ställning samt krav på allsidighet och kvalitet

Utredningens ambition att vilja stärka museernas oberoende gentemot uppdragsgivarna samtidigt som krav på allsidighet, öppenhet m.m. i verksamheten föreslås lagregleras kan uppfattas som vällovliga men inrymmer i sig en motsättning. Det måste finnas möjlighet för en huvudman att kunna vidta korrigerande åtgärder mot ett museum som i sin verksamhet för fram budskap som är olämpliga ur ett demokratiskt och medborgerligt perspektiv. Man kan inte utgå från att det alltid är museiledningarna som är pålitliga i dessa avseenden och aldrig huvudmännen. För de statliga museerna gäller dessutom en lång rad olika särregleringar, vilket utredningen också påpekar, och som knappast kommer att inskränkas genom löst formulerade skrivningar i en mer allmänt hållen museilag.

Lämpligheten i att lagstifta om att utställningar och annan publik verksamhet inom det allmänna museiväsendet ska hålla hög kvalitet eller att kompetensen ska vara hög inom respektive ämnesområde kan i hög grad diskuteras. Vad avses med kvalitet? Kvalitet i budskapets uttryck? Kvalitet i form? Kvalitet i hållbar uppbyggnad? Kvalitet i besökarnas upplevelse? Och vem avgör om en utställning inte svarar upp mot ett sådant krav? Allsidighet, öppenhet och kvalitet är självklart något alla museer ska eftersträva, men misslyckanden bör inte betraktas som lagbrott vilket blir följden om regleringen kodifieras i lagstiftning. Utredningen har noterat dessa problem, men av någon anledning ändå valt att föra in begreppen i lagstiftningen trots att diskussionen om dem mer hör hemma i t ex myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev.

Det kan också noteras att diskussionen om t ex kvaliteten i olika delar av museernas verksamhet är i högsta grad levande i olika fora.

Utredningen föreslår ett kortsiktigt utvecklingsbidrag för kunskapsuppbyggnad. NRM delar utredningens bedömning att kunskapsuppbyggnad på museer är viktig, men vill samtidigt betona vikten av att finansieringen av kunskapsuppbyggnaden inte blir mer och mer beroende av särskilda projektbidrag. Förutsättningar för verksamhetsutveckling och kunskapsuppbyggnad behöver ges i uppdragsbeskrivningarna och anslagsfördelningen till museerna. Det finns en risk att projektifiering av området kan leda till utarmning av kompetens och verksamhetsresurser. Museerna behöver tillräckliga anslag för att kunna arbeta långsiktigt och anställa personal med för området relevant kompetens.

10.3.6 En aktiv samlingsförvaltning

NRM **tillstyrker** vad som föreslås om att de statliga museerna ska ges rätt att överlåta lös egendom. Detta behöver dock inte kodifieras i lagstiftning eftersom budgetlagens 8 kap. redan ger regeringen möjlighet att fatta beslut om ett sådant bemyndigande. Vad som krävs är att regeringen i förordningsform utövar sitt beslutsmandat och ger museimyndigheterna rätten att vederlagsfritt överlåta lös egendom under vissa givna villkor.

Utredningen nämner inledningsvis att vissa museisamlingar har tillkommit med ”etiskt tvivelaktiga utgångspunkter”. Utsagan må ha vissa poänger, men är trots detta problematisk. Varje tid måste agera inom ramen för den etik som gäller för stunden, och när vi i vår tid värderar historien utifrån dagens moraliska kompass, måste vi också vara medvetna om att framtiden kommer att värdera oss på samma sätt. Om ställningstaganden om en tvivelaktig insamlingsetik i gångna tider fullföljs, öppnas t ex för destruktion av samlingar som anses ha tillkommit på felaktig grund. Detta oavsett en samlings natur- eller kulturhistoriska värde. Det skulle kunna göras en, om än långsökt men ändå relevant, jämförelse med 1930-talet då misshagliga böcker brändes på bål med utgångspunkt i bl a just att de bedömdes vara oetiska och stå för en tvivelaktig moral. Att museerna alltid måste värdera och omvärdera historien i ljuset av varje tids tillgängliga källmaterial, är helt självklart. Att museerna med grund i en värdering skulle avyttra eller förstöra samlingar på en tidsbunden ”politisk” uppfattning, är tveksamt. Samtidigt är det viktigt att museer som har sådana samlingar bör vara öppna med det och beskriva det tidsmässiga och idehistoriska sammanhanget för samlingarnas tillkomst.

10.3.7 Statliga museer ska nå hela landet

Det är en självklarhet att de statliga museerna i sin verksamhet i betydligt större utsträckning ska tillgängliggöra sin verksamhet för alla medborgare i landet. Hindren för detta är dock många, inte minst den historiska bakgrunden till museiväsendet. Utredningen har i sina inledande kapitel på ett förtjänstfullt sätt redovisat den historiska utvecklingen som lett fram till dagens storstadscentrerade lokaliseringar. Att relocalisera stora publika institutioner är naturligtvis möjligt, men skulle förutom att detta kräver mycket kraftiga resursökningar också innebära kraftigt minskade besöksiffror. Resonemangen i utredningen visar på en mer ”ålderdomlig” syn på ett museums verksamhet, som också avspeglas i det undermåliga förslaget till definition av vad ett museum är enligt vilken museet – i värsta fall – kan reduceras till en utställningslokal.

Enligt NRM:s uppfattning är ett museum en integrerad verksamhet, en arena, som med grund i de föremål och dokument som finns i samlingar och arkiv, skapar förutsättningar för medborgarna i Sverige och i världen att studera, värdera och tillgodogöra sig det eller de kulturarv som framträder efter en tolkning i varje enskild tid efter densamma förutsättningar. Ett museum kan inte reduceras till att enbart utgöra en samling objekt som är öppen för publiken.

Ett museum är i första hand en verksamhet i samhällets tjänst. För att möta detta behöver institutionen, museet, arbeta inom en rad olika fält där mötet med den allmänna publiken i utställningar och programaktiviteter är en av dessa. Lika viktiga som museernas publika verksamhet är de möten som skapas mellan t. ex. specialintresserade som vill ta del av samlingar, arkiv och bibliotek. I de fall museet – som gäller för NRM – är en forskningsinstitution av mycket hög klass försörjs det globala forskarsamhället med data, information och samlingsobjekt som bidrar till att skapa ny kunskap och att omvärdera sådant som kan vara ”gamla sanningar

Det sätt som museerna kan möta det rättmätiga kravet på en ökad tillgång till sitt innehåll kan inte enbart kopplas till de publika delarnas lokalisering. Så länge uppdragsgivarna ställer krav på att museerna ska öka sina besökstal, och gärna i nya grupper, kommer en lokalisering på de platser där befolkningens huvuddel finns att vara ofrånkomlig.

Museerna måste i större utsträckning än idag ”befrias” från den fysiska kopplingen till sina byggnader (även om denna naturligtvis är viktig eftersom många museer, inte minst NRM, utgör statliga ”symbolbyggnader”), och få reella möjligheter att i avsevärt mycket större utsträckning tillgängliggöra sina samlingar, arkiv och bibliotek i en digital kontext. Idag är museernas resursbas ansträngd genom ökande krav inom en lång rad områden, och möjligheterna att kraftfullt och samfällt satsa på digitalisering blir begränsade. Med relativt små resursinsatser, motsvarande några få kilometer motorväg eller höghastighetsjärnväg, skulle den kulturella infrastrukturen som finns i museer, arkiv och bibliotek i när-tid kunna göra tillgänglig för alla medborgare och den globala forskningen.

En betydande och fortvarig satsning för att nå ut i hela landet skulle kunna göras om de medel som frigörs vid en eventuell avveckling av Riksutställningar tillfördes centralmuseerna för detta ändamål. En sådan satsning skulle också på ett tidsenligt sätt ligga väl i linje med Riksutställningars ursprungliga uppdrag.

Här vill dock NRM lyfta fram att argumenten för att avveckla Riksutställningar i sin nuvarande form, inte är övertygande. Den roll som myndigheten idag fyller som omvärldsspannare och stödfunktion vid utveckling av utställningsmediet, är underutnyttjad. Avvecklingen av möjligheten till produktion av vandringsutställningar, har både inneburit ett kompetenstapp inom området, och minskade möjligheter för medborgarna utanför storstadsområdena att ta del av kvalitativt högststående utställningar.

10.3.8 Alla museer ska samverka

Att museerna ska samverka är en självklarhet enligt NRM:s uppfattning. I samband med att de statliga museerna för några år sedan redovisade sitt regeringsuppdrag om utökad samverkan, visades på ett mycket övertygande sätt vilka omfattande samverkansytor som finns dels mellan museerna, dels mellan museerna och civilsamhället. Det är förvånande att utredningen inte har beskrivit detta.

Vad gäller utlån av föremål, är NRM:s erfarenhet att det huvudsakliga problemet handlar om att mottagande institution måste kunna garantera säkerhets- och bevarandenivån för objekt som kan ha höga kulturhistoriska värden.

10.4 Förändringar av organisationsstrukturen

NRM delar utredningens bedömning att organisatoriska förändringar inte är efterfrågade inom den statliga museisektorn. Samtidigt finns, trots att det redan idag sker samverkan mellan institutionerna, faktiska behov av att utveckla formerna för både samverkan och samordning. De utmaningar som de statliga museerna står inför är enligt NRM:s uppfattning större och mer komplexa än vad utredningen

redovisar. En av de mest centrala utmaningarna är den kompetensbrist som finns inom många av museiinstitutionerna, eftersom de är för små för att kunna bära den bredd av kompetenser som krävs för att kunna möta dagens utmaningar. Storleken är i sig inte problemet, inte ens en så pass stor museimyndighet som NRM har möjlighet att täcka alla områden. Problemet är att det krävs fler och fler specialiserade kompetenser inom de områden som ett museum verkar i.

Ett område där detta är särskilt tydligt är arbetet med digitalisering och tillgängliggörande av kulturarvet där inte minst arbetet inom Digisam (se Digisams:s slutrapport), eller olikheterna mellan de myndighetsvisa digitaliseringsplaner som samtliga museimyndigheter på regeringens uppdrag utarbetat, tydligt visat på skillnaderna mellan institutionernas insatser och prioriteringar.

Frågan om organisationsstrukturen inom det statliga museiområdet är både komplicerad och känslig. Precis som utredningen redovisar, har en lång rad tidigare utredningar diskuterat strukturen och kommit med olika, delvis disparata, förslag. I stor utsträckning fungerar dagens struktur väl. Museimyndigheterna och stiftelserna utför sina uppdrag, drar stora besökskaror och bidrar på olika sätt till samhällsutvecklingen. Storskaliga organisatoriska förändringar tenderar att ha en lång tid innan det går att nå en ökad effekt. Trots detta är det enligt NRM:s förmenande nödvändigt med åtgärder.

Modellerna för att lösa kompetensutmaningen står, hellre än genom storskaliga sammanslagningar av statliga museer, snarare att finna i både en utvecklad samverkan mellan institutionerna och i vissa fall genom faktisk samordning. Här krävs ytterligare studier för att avgöra inom vilka områden som det kan behövas särskilda samverkansmodeller eller samordningsfunktioner, men det kan antas att områden som upphandling, stöd för fastighetshantering, arkivhantering, marknadsföring o dyl skulle kunna vara aktuella.

Dessa förändringar kan dock med fördel ske inom ramen för den styrning som regeringen redan har möjlighet att utöva genom instruktion och regleringsbrev, och kräver enligt NRM:s uppfattning inte etablering av några nya myndighetsstrukturer.

10.5 Inrätta en ny myndighet för museifrågor

NRM *avstyrker* förslaget att inrätta en ny myndighet för museifrågor. De uppgifter som föreslås föras till den nya myndigheten kan på ett avsevärt mer effektivt sätt utföras av befintliga myndigheter inom sektorn. Kulturområdet är inte betjänat av fler, små myndigheter vilket sannolikt mer skulle försvåra samverkan och samordning än underlätta för desamma. Museimyndigheten föreslås ha tolv anställda. Det är inte sannolikt att en så liten personalstyrka skulle kunna utföra de arbetsuppgifter som utredningen föreslår för den nya myndigheten. Det gäller särskilt som förslaget är att DIGISAM ska läggas in under den nya myndigheten. Kostnaderna för den nya myndigheten, kommer med största sannolikhet att överskrida utredningens beräkningar vilket innebär en urgröpning av den resurs som står till förfogande för eventuella utvecklingsbidrag.

I det följande kommenteras de enskilda delarna av förslaget till ny myndighet och dess arbetsuppgifter

10.5.1 Kvalitetssäkring genom kollegial granskning och 10.6 Se över instruktioner och styrdokument

Det förslag som utredningen lägger fram utgör enligt NRM:s uppfattning ett förslag till en ny modell för regeringens styrning, uppföljning och utvärdering av museimyndigheterna. Det behöver inte i sig vara negativt, men skapar en otydlighet i styrningen och innebär samtidigt ett avsteg från de grundläggande principer som regeringen lanserat (se nedan).

NRM *avstyrker* förslaget om kollegial granskning på två grunder. Dels avviker förslaget från de principer och regelverk som i dag gäller för styrning och uppföljning av statliga myndigheter, dels är det enligt NRM:s uppfattning inte förenligt med den förändrade inriktning av statlig styrning och uppföljning som regeringen initierat.

Civilministern har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur den statliga styrningen och uppföljningen kan utvecklas. Inriktningen är att den ska vara mer sammanhållen samt kännetecknas av förtroende och tillit för medarbetarna. Detaljstyrning och administrativa krav ska minska och tidstjuvar ska identifieras och tas bort. Arbetet, som sker under namnet ”tillitsreformen”, är positivt enligt NRM:s uppfattning.

Vad utredningen föreslår är en ny och resurskrävande sårlosning, alternativt parallelllösning, vad gäller styrning och uppföljning av centralmuseernas verksamhet. Enligt förslaget ska regeringen uppdraga åt museimyndigheterna att ta fram strategiska planer inom områdena publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning. Dessa planer ska utgöra underlag för den s.k. kollegiala granskningen som ska genomföras i fyraårscykler. Den nya museimyndigheten ska avgöra vilka kvalitetsaspekter som ska granskas och vilken information som museerna ska tillhandahålla. Resultatet ska enligt utredningen ”sammanställas och överlämnas till regeringen som underlag för beslut om verksamhetens finansiering och inriktning” vilket i praktiken innebär att museimyndigheten ges en roll som inte är sidoordnad utan snarare överordnad museernas uppdrag från regeringen.

NRM anser att det är principiellt fel att, vid sidan av den modell som redan gäller för regeringens styrning, uppföljning och utvärdering av statliga myndigheter, addera ytterligare en variant enbart för de statliga centralmuseerna. System för kollegial värdering kan vara positiva, men bör utvecklas mellan dagens institutioner inte genom styrande krav från en överordnad myndighet. Även detta kan ske inom ramen för befintliga regelverk och styrformer.

10.5.2 Fördela statsbidrag inom museisektorn

NRM anser att befintliga myndigheter bör fördela statsbidrag. Om medel ska avsättas till ett nytt statsbidrag till utveckling av museiverksamhet bör den bidragshanteringen skötas av Riksantikvarieämbetet som har erfarenhet både av bidragshantering och kulturarvsuppdraget.

10.5.4 Bistå museerna i frågor om digitalisering

Utredningen har i allt för liten utsträckning diskuterat de stora möjligheter, men också utmaningar som finns inom digitaliseringsområdet. En större analys hade behövts, inte minst eftersom det är tydligt att de enskilda institutionerna inte kommer att kunna klara utmaningarna på ett bra sätt med dagens resurstillgång. Det är möjligt att utredningen har ansett det tillräckligt att Digisam hanterat dessa frågor, men oaktat detta hade en avsevärt djupare analys behövts.

Verksamheten inom Digisam bör även i fortsättningen gälla hela ABM-sektorn och inte enbart museisektorn vilket i praktiken är utredningens förslag. Digisams uppdrag är av stor betydelse och måste ges möjligheter att utvecklas brett. Regeringen behöver överväga vilken organisatorisk hemmahörighet för Digisam som är den lämpligaste för att säkerställa ett sektorsövergripande perspektiv. En inplacering i en särskild museimyndighet är inte lämpligt. Den lämpligaste placeringen av Digisam är även fortsättningsvis inom Riksarkivet och om en förändring av någon anledning ska göras är det lämpligare att inplacera Digisam i Riksantikvarieämbetet (RAÅ) än i en helt ny organisation.

10.5.5 Statistik och omvärldsbevakning

Utredningen föreslår att museimyndigheten ska ansvara för den officiella museistatistiken samt bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt. Idag har Myndigheten för kulturanalys (Myka) enligt sin instruktion att ”bedriva omvärldsbevakning inom kulturområdet och andra relevanta samhällsområden, såväl nationellt som internationellt”. Myndigheten ska vidare inom sina ansvarsområden ”ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken”. Det är svårt att förstå utredningens förslag att flytta en begränsad del av statistikhanteringen inom kulturområdet till en ny myndighet, om inte förslaget i grund och botten handlar om att ge en ny myndighet en större volym. Statistikansvaret bör enligt NRM:s uppfattning ligga kvar på Myka.

10.6.1 Anslag och avgiftsinkomster

NRM *tillstyrker* förslaget om att museibutikerna inte ska omfattas av full kostnadstäckning. Regeringen bör vid en förändring ange som restriktion att utbudet av varor nära ska höras samman med de ämnesområden museet har att skildra och upplevas som en integrerad del av verksamheten.

Vad gäller förslaget om att internationella vandringsutställningar inte ska betraktas som tjänsteexport och därmed slippa kravet på full kostnadstäckning så är det problematiskt. Såvitt NRM kan bedöma kräver förslaget att riksdagens beslut om anslaget ändamål måste kompletteras så att anvisade medel även får användas för att täcka underskott för internationella utställningar om syftet är att sprida kännedom om Sverige och/eller locka turister att komma hit.

Vem som beslutat

Beslut om detta yttrande har fattats av överintendent Jan Olov Westerberg efter föredragning av stf överintendenten Johan Bodegård. I den slutliga beredningen har även deltagit avdelningscheferna Ericson, Kåremo Sköldkvist och Sandberg samt enhetschef Stolarska och tf enhetschef Halvarsson.

Jan Olov Westerberg

Johan Bodegård