



Yttrande  
24 april 2009

Dnr 10 – 83/2009

## **Slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)**

(Dnr F2008/7973)

### ***Sammanfattning***

Naturhistoriska riksmuseet ställer sig till stora delar bakom betänkandets förslag. Museet bedömer att de har förutsättningar att ge en bättre styrning bidra till en effektivare statsförvaltning.

Naturhistoriska riksmuseet lämnar i detta yttrande synpunkter som i korthet innebär:

- Förvaltning av det nationella kulturarvet bör kvarstå som ett statligt åtagande.
- Förvaltning av det nationella kulturarvet bör särskiljas från annan kulturverksamhet vid en ev. bedömning av placering av förvaltningsnivå.
- Förvaltning av kulturarv har under lång tid varit en angelägenhet för Sveriges centralmakt. Idag innebär den förvaltningen även ett ansvar för andra nationers kulturarv som måste beaktas vid ett ev. beslut om att avveckla det statliga åtagandet.
- De statliga museerna har en främjande effekt på kringliggande näringsliv men museiverksamheten i sig kan omfattas av betänkandets resonemang om risk för marknadsmisslyckande.
- Statens kostnader för en samhällssektor kan inte utgöra ett kriterium på statlig angelägenhetsgrad.
- Av föreslagna styrformer är resultatstyrning och utnämningsstyrning bäst lämpade för kulturarvsförvaltande institutioner.
- En annan friare associationsform än förvaltningsmyndighet kan vara lämplig för de statliga museerna. "Självstyrande lärosäte" bedöms inte vara en lämplig alternativ associationsform.

- Längre tidsperioder i budgetprocessen är positiva men dessa bör inte bli för långa. Behov av att kunna utnyttja anslagskredit förväntas kvarstå. Tidsbegränsning av nybildade myndigheter är olämpligt.
- En interaktiv målformulering uppfattas positivt men reglering av genomförandet krävs i de fall myndigheter har lika eller snarlika mål och Regeringskansliet behöver ha tillräckliga resurser för genomförandet.
- Utvärdering av utomstående organ kräver sakkunskap för att bli rättvisande. Periodisering av fördjupade granskningar bör ställas i relation till verksamheternas omfattning och kostnadsmassa. Regelmässigt insamlad statistik bör så långt som möjligt utformas för att kunna utgöra ett underlag för sådana utvärderingar.
- Myndigheternas deltagande i EU-arbetet bör i första hand regleras i EU-förordningen.
- Det finns ett behov att förordna och reglera befogenheter och procedurregler även för enskilda tjänstemän som representerar Sverige i vissa andra internationella organisationer.
- En samplanering av EU-arbetet mellan Regeringskansliet och myndigheterna kan kräva kontakter över departementsgränser och ställer ytterligare krav på resurser inom Regeringskansliet.
- Förslaget om ett lagstiftat förbud mot att statliga myndigheter bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad avstyrks. Ansvaret för omfattningen av myndigheternas uppdrag bör helt ligga kvar på Regeringen.
- Om krav på full kostnadstäckning används som kriterium på konkurrensutsatt verksamhet kan detta krav behöva omprövas för vissa verksamheter inom den statliga museisektorn.
- Förslaget om "Intern upphandling" inom staten avstyrks.
- Det kan för vissa myndigheter med omfattande internationella kontakter finnas skäl till att konservera även det engelska namnet. Inarbetning av ett gemensamt element i myndigheternas grafiska symboler är olämpligt.
- Förslaget om att ompröva argumenten för forskning vid statliga myndigheter bygger på delvis felaktiga antaganden vad gäller möjligheten till kvalitetssäkring. Egen forskning är nödvändig för att kunna säkerställa möjligheten att uppfylla Naturhistoriska riksmuseets uppdrag även i dess övriga delar.
- Förslaget om att utöka produktivitetstrycket till att omfatta även hyror och övriga förvaltningskostnader avstyrks.
- Rätt för privata företag att utmana statlig verksamhet bör utredas vidare.
- Samordning av administrativa tjänster måste utredas i varje enskilt fall för att säkerställa nödvändig verksamhetsanpassning.

- En genomgång av myndigheternas lokalbehov i varje enskilt fall är ett bättre sätt att effektivisera statens lokalutnyttjande än införandet av ett utökat produktivitetstryck.

### ***Synpunkter***

#### ***Avsnitt 2.1 Det statliga åtagandet***

Förvaltningskommittén har som en del av sin uppdrag fått i uppgift att klargöra vad som bör ligga i det statliga åtagandet. Syftet bakom detta är borde vara att ta fram ett underlag för ev. kommande politiska beslut om att avveckla det statliga åtagandet inom vissa områden till förmån för andra offentliga eller privata huvudmän.

Naturhistoriska riksmuseet vill i detta sammanhang, och med anledning av resonemang som förs i betänkandet under senare avsnitt, påpeka att det finns verksamheter av långsiktig natur, t.ex. förvaltning av det nationella kulturarvet, där beslut om avveckling av det statliga åtagandet kan få irreversibla konsekvenser.

Betänkandet ger i sig inte tillräckligt med underlag för att bedöma dessa konsekvenser och alla ev. beslut om avveckling av det statliga åtagande för hela eller delar av det nationella kulturarvet måste därför föregås av en grundlig konsekvensanalys och ha en bredd politisk förankring.

Samtliga bedömningsgrunder som redovisas i betänkandet som tänkbara avgränsningsmekanismer för det statliga åtagandet pekar dock på att förvaltning av det nationella kulturarvet alltjämt bör vara ett statligt åtagande.

#### ***Avsnitt 2.1.1 Uppdelningen av det offentliga åtagandet***

Betänkandet närmar sig frågan om det statliga åtagandet genom att belysa det offentliga åtagandet i förhållande till olika förvaltningsnivåer, utifrån en generell princip om att uppgifter ska placeras så nära dem som berörs som möjligt.

Naturhistoriska riksmuseet delar uppfattningen om att offentliga uppgifter bör läggas så nära avnämarna som möjligt. Det bör dock kommenteras att uppgifter som omfattas av det vida begreppet kultur skiljer sig starkt åt sinsemellan och därför inte entydigt till kan föras till någon av de kategorier som beskrivs på sid.35 i betänkandet.

Förvaltning av kulturarv skiljer sig till sin natur från utövande av kultur. För att kunna avgöra vilken nivå kulturarvsförvaltande uppgifter hör hemma på är det också nödvändigt att ställa sig frågan om för vem det aktuella kulturarvet närmast är relevant för. Så länge det finns en stat borde det finnas ett nationellt intresse av att säkerställa det nationella kulturarvet. Av de uppgifter som idag åligger de nationella kulturarvsinstitutionerna kan det vara tänkbart med ett visst delat åtagande med lokala aktörer för olika förmedlingsuppgifter men förvaltningen av kulturarvet bör alltjämt vara ett statligt åtagande.

### ***Avsnitt 2.1.2 Över tiden beständiga myndighetsuppgifter***

I betänkandet förs även ett resonemang i termer av olika myndighetsuppgifters beständighet som ett sätt att avgränsa det statliga åtagandet och har identifierat fem uppgifter som de bedömer har hög grad av beständighet som statliga uppgifter.

Betänkandets bedömning kan delvis ifrågasättas, t.ex. förstatligades det svenska polisväsendet först 1965. En uppgift som länge har varit en statlig angelägenhet som inte nämns av betänkandet är förvaltning av kulturarv. De centrala museernas samlingar innehåller föremål med anor från 1600-talet och framåt. Dessa har kungamakten eller staten på olika sätt har samlat in i olika syften. Det kan röra sig om krigsbyten för att signalera statens makt eller forskningsmaterial som insamlats under resor till områden och miljöer som inte längre existerar. Insamlingsmetoderna som använts kan många gånger med dagens etiska bedömningsgrund ifrågasättas. Detsamma kan sägas om insamlat kulturarv i många andra länder.

Kulturarvet har ett starkt symboliskt värde för en stat. Angrepp på kulturarv i samband med konflikter är alltfjänt vanligt, t.ex. händelser i Balkan, Afghanistan och Irak under de senaste decennierna visar att symbolvärdet inte är något som med enkelhet kan tillskrivas en tidigare samhällsparadigm. Även under fred agerar stater på olika sätt för att återbörda föremål som de anser hör till det nationella kulturarvet. Det kan ske genom rättsprocesser, såsom de som den italienska staten fört gentemot enskilda museer i bl.a. USA de senaste åren, eller genom att föremål konfiskeras i samband med att de lånats in till landet, ett exempel på det sistnämnda är Australien.

I allmänhet råder dock ett status quo som i stor utsträckning bygger på att föremålen står under offentlig förvaltning och hålls tillgängliga för allmänhet och forskare. Det kan därför inte uteslutas att ett ev. beslut om att avveckla det statliga åtagandet för förvaltningen av det nationella kulturarvet kan få utrikespolitiska konsekvenser.

Det nationella kulturarvet representerar dessutom både ett högt ackumulerat monetärt och immateriellt värde i medborgarnas ägo och borde även av det skälet vara ett område som staten har ett behov av att ha hög kontroll över.

### ***Avsnitt 2.1.3 Myndighetsuppgifter i förhållande till marknadsekonomin***

Betänkandet konstaterar att statens roll visavi marknadsekonomin inte nödvändigtvis bör begränsas till reglering och övervakning utan även främjande uppgifter kan vara aktuella. Museer har en positiv effekt på t.ex. turism och näringsliv, kanske särskilt de större nationella museerna. Ett mer utförligt resonemang kring detta förs av Kulturutredningen.

Museerna kan däremot endast undantagsvis bära sina egna kostnader och måste därför vara ett offentligt åtagande. Resonemanget om marknadsmisslyckande är således i stor utsträckning tillämpligt även för museiverksamheten vid de statliga museerna. Den andel medborgare i detta relativt lilla land som är

beredda att finansiera kulturarvet med egna medel klarar inte att finansiera verksamheten fullt ut. En sannolik konsekvens av ett överlåtande åt marknaden att bära kostnaderna för de statliga museerna är en avveckling av flertalet museer.

Samlingarna vid Naturhistoriska riksmuseet utgör därtill ett viktigt arkiv för kunskap om tillstånd hos och utveckling av naturresurser över tiden. Det finns idag ett ökat samhällsintresse av att det finns tillgängligt och systematiskt uppdateras.

#### ***Avsnitt 2.1.4 Myndighetsuppgifter i förhållande till politikens teori och värderingar***

Det sista området som betänkandet belyser som grund för avgränsning är relationen till den aktuella politiken. Det synes vara det mest rimliga men samtidigt det svåraste eftersom även de kriterier som väljs för värderingen kommer att vara färgade av rådande politiska tongångar. Således går det att argumentera för att valet att försöka använda statens kostnader för olika samhällsområden som en indikator för vad som värderas högst ur ett statligt perspektiv är färgat av nu rådande politik med dess krav på en minskning av statens kostnader.

Det finns dock inga tydliga kopplingar mellan höga kostnader och hög angelägenhetsgrad för staten. Höga kostnader kan lika gärna indikera ineffektivitet i verksamheten eller placering av uppgifter på fel förvaltningsnivå.

Av sammanställningen framgår också att kommittén inte betraktar kultursektorn som en samhällssektor av högt intresse för staten. Naturhistoriska riksmuseet vidhåller dock att förvaltning av det nationella kulturarvet har ett högt statligt intresse.

#### ***Avsnitt 2.2.2 Styrformernas olika möjligheter***

Naturhistoriska riksmuseet ser positivt på förslaget att bättre anpassa styrformen till aktuellt verksamhetsområde. Av de diskuterade styrformerna förefaller resultatstyrning, trots vissa svårigheter att formulera tydliga mål, och utnämningstyrning vara bäst lämpade för kulturarvsförvaltande institutioner. På grund av verksamhetens karaktär med en stor andel fasta kostnader och stort kompetensberoende bör resursstyrning och organisationsstyrning användas med försiktighet. Procedurstyrning förefaller inte vara aktuellt för denna typ av institutioner. Institutionernas verksamhet uppfyller inte heller flertalet av de krav som betänkandet anger som viktiga för att kunna upprätta avtal med privata aktörer.

Vad gäller förslaget att reglera de grundläggande beredningskraven för regeringens utnämningar bör även detta ta hänsyn till behovet att anpassa till verksamhetsområde genom att inte reglera kompetenskrav.

### ***Avsnitt 2.2.3 Myndighetsformen – huvudregel för statlig verksamhet***

Naturhistoriska riksmuseet delar kommitténs synpunkt att myndighetsformen bör vara huvudregel för den statliga verksamheten. För de kulturarvsförvaltande institutionerna kan dock det vara aktuellt med någon annan och mindre reglerad associationsform, något även Kulturutredningen diskuterar i sitt betänkande.

Kulturutredningen skriver att den verksamhetsform som Autonomiutredningen föreslår för universitet och högskolor, kallad "Självständiga lärosäten", även skulle kunna vara lämplig för statens kulturinstitutioner. Naturhistoriska riksmuseet delar inte uppfattningen att formen "Självständiga lärosäten" kan tillämpas på kulturarvsinstitutionerna. Denna form har i sin grund i ett helt annat syfte. Även om kulturarvsinstitutioner i grund och botten är akademiska till sin natur och deras verksamhet skulle må bra av en ökad frihet så innebär formen att institutionerna inte längre skulle ha en statlig huvudman. Det finns anledning att ställa tydliga krav på tillgänglighet till kulturarvet för forskare, allmänhet och myndigheter inom t.ex. miljösektorn. Det, och andra omständigheter som redovisas ovan, talar för att det är viktigt att nationella kulturarvsinstitutioner alltjämt har en statlig huvudman.

### ***Avsnitt 2.2.4 Utnyttja olika tidsgränser***

Naturhistoriska riksmuseet välkomnar förslaget att tillämpa längre tidsgränser i budgetprocessen och delar kommitténs bedömning att det skulle medge bättre planeringsförutsättningar och incitament att hushålla väl med tilldelade medel. Dessa tidsgränser bör åtminstone inledningsvis inte bli alltför långa.

Kommittén anger att utbetalning av tilldelade medel ska ske på samma sätt som idag. I betänkandet föreslås vidare att den övre gränsen för anslagssparande ska tas bort vilket museet anser vara positivt. Däremot saknas i betänkandet resonemang om och i så fall hur systemet med möjlighet till anslagskredit ska fungera. Också med längre budgetperioder är det rimligt att myndigheterna har tillgång till viss anslagskredit.

Förslaget att som huvudregel tidsbegränsa mandatet för nybildade myndigheter ställer sig museet mer tveksam till. Det bör, beroende på verksamhetens art, bl.a. kräva särskilda klausuler som reglerar vad som ska hända med t.ex. kulturarv under myndighetens förvaltning om mandatet löper ut utan att förnyas.

Det bör vara mer angeläget att varje förslag om att inrätta en ny myndighet föregås av en noggrann analys om myndighetens uppgifter, förväntade resultat, skäl till varför detta kräver en egen myndighet, vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att verksamheten ska anses lyckad. Det är däremot fullt rimligt att en fördjupad prövning av verksamheten ska genomföras efter ett fastställt antal år. Utöver uppnådda resultat bör en sådan prövning kunna identifiera externa faktorer, t.ex. lagstiftning eller målkonflikter, som påverkar myndighetens resultat i positiv eller negativ riktning och vid behov föreslå Regeringen förändringar.

### ***Avsnitt 2.2.5 Kraven på myndigheterna***

Naturhistoriska riksmuseet ser positivt på förslaget att myndigheterna ska få en ökad skyldighet att föreslå förändringar i t.ex. författningar. Det ökar myndigheternas möjlighet till måluppfyllelse. Det bör dock regleras hur en sådan interaktiv målformulering ska hanteras i de fall flera myndigheter delar lika eller snarlika mål.

Det ökade kravet på dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna innebär dock en ökad arbetsbelastning på Regeringskansliet som de idag inte är rustade att hantera.

### ***Avsnitt 2.2.7 Fördjupa granskningen av politikens utfall***

Förvaltningskommittén gör bedömningen att myndigheternas verksamhet behöver granskas i större omfattning än vad som sker idag och att det bör ske av utomstående organ. Naturhistoriska riksmuseet finner detta en rimlig bedömning men önskar lyfta fram behovet att relevant kompetens hos dem som genomför granskningarna. Erfarenheter från effektrevision genomförd av Riksrevisionen och revision av extern revisionsbyrå inom museisektorn visar att det krävs stor sakområdeskompetens för att revisioner av utomstående parter ska bli rättvisande. En möjlighet är att inspireras av den modell som Vetenskapsrådet använder sig av vid bedömning forskning inom olika ämnesområden. Där anlitas internationella experter inom samma sakområde för att genomföra granskningen av de olika forskningsprojekt som omfattas. Det är dock viktigt att dessa internationella experter kompletteras med experter som kan förklara det kulturella och juridiska sammanhang som verksamheten bedrivs inom.

Vidare önskar museet framhålla att periodisering av fördjupade granskningar måste ställas i relation till verksamhetens omfattning och kostnadsmassa eftersom sådana granskningar inte bara ställer omfattande krav på Regeringskansliets förmåga att tillgodogöra sig information utan även på myndigheterna att ta fram efterfrågade underlag.

Regelmässigt insamlad statistik bör utformas med hänsyn till att så långt som kunna utgöra underlag för sådana utvärderingar för att minska belastningen på framförallt mindre och medelstora myndigheter.

### ***Avsnitt 2.3.2 Regelverket bör främja insyn och markera EU:s betydelse***

I betänkandet föreslås att myndigheternas deltagande i EU-arbetet bör regleras antingen i myndighetsförordningen, eller en särskild EU-förordning. Naturhistoriska riksmuseet vill i det sammanhanget förorda att denna reglering sker i myndighetsförordningen.

### ***Avsnitt 2.3.3 Skilj på EU och internationella organisationer***

Mot bakgrund av EU:s överstatliga roll delar Naturhistoriska riksmuseet kommitténs bedömning att EU-arbete bör skiljas från annat internationellt samarbete men önskar påtala att det finns ett motsvarande behov av

förordnande och reglering av befogenheter och procedurregler för den enskilde tjänstemannen då Sverige företräds i t.ex. olika konventionskommittéer.

#### ***Avsnitt 2.3.6 Styrinstrumenten behöver utvecklas ytterligare***

Naturhistoriska riksmuseet delar kommitténs bedömning att styrningen av EU-arbetet behöver ytterligare utvecklas genom att Regeringskansliet i samarbete med myndigheterna genomför en gemensam planering av arbetet. Det är dock viktigt att vara uppmärksam på att kopplingen mellan sakdepartement och myndighet med relevant kompetens inte alltid är rak. Således är det rimligt att förvänta sig att ett flertal uppdrag där Naturhistoriska riksmuseets kompetens är relevant ligger inom Miljödepartementets ansvarsområde och planeringsprocessen måste kunna fånga upp denna och liknande situationer vilket även detta ställer krav på Regeringskansliets resurser.

#### ***Avsnitt 2.4.2 Statliga myndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad***

Förvaltningskommittén föreslår i betänkandet att det ska regleras i lag att statliga myndigheter inte ska få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt, eller potentiellt konkurrensutsatt, marknad.

Naturhistoriska riksmuseet avvisar förslaget och konstaterar, att det trots att sådan verksamhet som till huvuddelen är anslagsfinansierad (t.ex. museernas visnings- och bevarandeverksamhet) föreslås vara undantagna, kan ha ett flertal problematiska konsekvenser för de statliga museerna beroende på hur verksamheterna bedöms och avgränsningar görs.

I samband med införandet av regler om full kostnadstäckning för vissa verksamheter har museer, liksom övriga museer, kunnat konstatera att det är mycket svårt att avgränsa kärnverksamhet från verksamhet som är eller skulle kunna vara konkurrensutsatt. Även Förvaltningskommittén har haft problem med att göra tydliga distinktioner i sitt resonemang. Ansvaret att avgöra vad som ska vara ett statligt åtagande i myndigheternas uppdrag bör därför i enlighet med regeringsformen i sin helhet ligga kvar på Regeringen.

Museernas uppdrag är, vid sidan om förvaltning och kunskapsuppbyggnad av och kring kulturarvet, i huvudsak folkbildande. Den enskilde besökaren beslutar dock sällan att besöka ett museum i akt och mening att bli bildad. Istället är ett museibesök ofta ett sätt att få en upplevelse eller att tillbringa en stund med familj eller vänner kring en gemensam aktivitet. I detta konkurrerar museerna sinsemellan. Besöksmålet förväntas ofta innehålla ett antal "hygienfaktorer", serviceutbud, för att besöket ska anses vara lyckat. Till dem hör en museibutik och ett kafé/restaurang. Frånvaro av någon eller flera av dessa hygienfaktorer påverkar besöksantalet.

Sedan 2008 ska museerna ha full kostnadstäckning för all försäljning av varor och tjänster. Få museibutiker vid de centrala museerna hade full kostnadstäckning under 2008 vilket kan vara en effekt av att det var första året med detta krav och nödvändiga anpassningar inte hade hunnit genomföras.



Museibutiker riskerar däremot att behöva stängas om de inte kan uppnå detta krav.

Utbudet i både butik och kafé förväntas vara mer eller mindre anpassat till museets ämnesinriktning. Det kan också finnas ett varierande stort behov från museets sida att påverka utbudet för att upprätthålla sin trovärdighet eftersom besökaren inte skiljer på vem som är avsändare av de olika delarna av utbudet. Det har bl.a. varit ett av skälen till att Naturhistoriska riksmuseet har ändrat avtalsform för sin restaurang.

Museerna har länge använt entreprenörer för t.ex. sin kaféverksamhet. Det är inte oproblematiskt, varken för museerna eller entreprenörerna. Entreprenörerna har ofta inte möjlighet att konkurrera på lika villkor med andra privata aktörer inom samma bransch. I detta fall i negativ bemärkelse. Verksamheten äger i allmänhet rum i museets lokaler vilket innebär att entreprenören har svårigheter att påverka sin hyreskostnad. Kundunderlagets storlek bestäms i stor utsträckning av hur väl museet lyckas i sin marknadsföring. Beroende på bl.a. lokalens placering kan entreprenören i bästa fall locka kunder utanför museets öppettider. Det ömsesidiga beroendet mellan verksamheterna är stort.

Statens museer har länge haft krav på sig att nå nya målgrupper. Konferensverksamhet och andra typer av specialaktiviteter, t.ex. barnkalas, är olika sätt som museerna kan nå målgrupper som annars inte skulle ha besökt museet. Konferensverksamhet kan också användas som motprestation i samband med sponsring.

Som framgår av ovanstående finns det en gråskala med större eller mindre inslag av att verksamheten är ett medel att uppnå mål i kärnverksamheten. Fler exempel kommer säkert att kunna ges i takt med att museerna anpassar verksamheten till de förändringar i människors beteenden som det nya informationssamhället står bakom och som också behandlas av Kulturutredningen. Val av förmedlingsmetod eller underliggande teknik kan inte utgöra ett kriterium för om en verksamhet kan anses vara konkurrensutsatt verksamhet eller inte.

Ett alternativt sätt för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av statens anslag skulle kunna vara att generellt bemyndiga museerna att bedriva denna typ av verksamhet inom ramen för full kostnadstäckning med ett mål att uppnå full kostnadstäckning, det ligger även i museernas eget intresse, men att samtidigt ge utmaningsrätt till dem.

I betänkandet används krav på full kostnadstäckning som en indikator på om en verksamhet kan betraktas som vara konkurrensutsatt eller inte. I det sammanhanget finns det anledning att påpeka att det vid de statliga museerna finns verksamheter inom kärnverksamheten som sedan länge har haft krav på särredovisning och som nyligen har översatts till krav på full kostnadstäckning. Skälen till de ursprungliga särredovisningskraven har inte nödvändigtvis i första hand varit konkurrensrelaterat utan kan ha speglat en förväntan om att dessa verksamheter skulle kunna generera överskott i verksamheten som

Regeringskansliet önskat bevaka. Naturhistoriska riksmuseet anser att kravet på full kostnadsteckning behöver i dessa fall omprövas om kommitténs förslag genomförs.

Den uppdragsforskning som bedrivs vid Naturhistoriska riksmuseet bedöms till största delen rymmas inom det föreslagna kriteriet för undantag mot förbudet som lyder "Särskild och unik kompetens". Merparten av dessa intäkter kommer från Naturvårdsverket med vilket museet har ett nära samarbete. Museet genomför analyser och för de uppdrag som utförs inom miljöövervakningsområdet hamnar insamlade prover i miljöprovbanken. Att ansvara för och driva miljöprovbanken är en del av museets uppdrag och både Naturvårdsverket och Naturhistoriska riksmuseet har ett intresse i att provernas resultat förs in i miljöprovbanken vilket inte skulle ske om uppdraget inte genomförs av museet. En annan verksamhet med motsvarande intressen är den nationella pollenprognosverksamheten som är placerad vid museet.

Statens Fastighetsverk hör till de verksamheter som särskilt pekas ut i betänkandet såsom säljare av konkurrensutsatta varor och tjänster. Statens Fastighetsverk förvaltar de fastigheter som klassas som ändamålsfastigheter, som ofta härbärgerar kulturinstitutioner, samt en stor andel kulturhistoriska intressanta byggnader som utgör en del av vårt kulturarv. Statens Fastighetsverk kan i denna del av sin verksamhet betraktas som en kulturarvsförvaltande institution och bör alltså ha en statlig huvudman.

Kommittén föreslår vidare i detta avsnitt att staten ska tillämpa riktlinjer för "intern upphandling". De främsta skälen till detta uppges vara de konkurrensproblem som råder mellan staten som säljare och privata aktörer på samma marknad. Kommittén väljer att föreslå att sådana riktlinjer ska införas trots det förbud mot konkurrensutsatt verksamhet som också föreslås. Naturhistoriska riksmuseet avstyrker detta förslag och anser att det saknas argument i betänkandet för varför detta anses nödvändigt. Det förefaller rimligt och en bättre hushållning av anslagsmedel att myndigheter kan samverka och utnyttja synergieffekter för tjänster som har bedömts nödvändiga att behålla inom statens hägn. Det är viktigt att ta hänsyn till volymer vid ett ev. införande av intern upphandling. För små och medelstora myndigheter innebär redan Lagen om offentlig upphandling (LOU) administrativa kostnader som inte alltid understiger beräknad kostnadsbesparing.

#### ***Avsnitt 2.5.4 Benämningen av myndigheter***

Naturhistoriska riksmuseet delar kommitténs uppfattning att en ökad standardisering av myndigheters namn är önskvärd för att skapa tydlighet men att väl etablerade namn, t.ex. på de statliga museerna, ska bibehållas. För myndigheter som Naturhistoriska riksmuseet med omfattande internationella kontakter finns det även ett behov av att kunna konservera det engelska namnet på myndigheten.

Naturhistoriska riksmuseet avstyrker förslaget om att inarbeta ett gemensamt grafiskt element i myndigheternas symboler. Det skulle innebära en risk för

otydlighet genom att mottagarna, medborgarna, får svårare att skilja myndigheterna åt. För sådana verksamheter som de statliga myndigheterna där de grafiska symbolerna utgör en viktig del av varumärket vore det mycket olyckligt.

### ***Avsnitt 2.6.3 Möjligheter till fortsatta förändringar***

Kommittén föreslår i betänkandet att Regeringen ska se över organisationen av flera myndigheter bl.a. museerna och hänvisar till Kulturutredningen och museikoordinatorns arbete. Naturhistoriska riksmuseet avser att lämna sina synpunkter på föreslagna förändringar i museernas organisation i yttranden till dessa betänkanden.

#### *Utvärdering*

Förvaltningskommitténs betänkande lyfter fram utvärdering av den statliga verksamheten som ett utvecklingsområde och föreslår att regeringen ska utreda behovet av fristående och permanenta funktioner för utvärdering inom ett par områden.

Naturhistoriska riksmuseet anser att betänkandet saknar en analys av relationen mellan befintliga utvärderingsverktyg, särskilt effektgranskningar av Riksrevisionen som representerar statens politiska uppdragsgivare, och de fristående utvärderingsfunktioner som kommittén föreslår. Det är inte nödvändigtvis nya myndigheter/funktioner som krävs utan en utvecklad arsenal av utvärderingsmetoder vid befintliga utvärderingsorgan.

Naturhistoriska riksmuseet har för avsikt att lämna synpunkter på en ev. myndighet med ansvar för utvärdering inom kulturområdet i samband med yttrande till Kulturutredningen.

#### *Forskning*

Förvaltningskommittén rekommenderar Regeringen att ompröva argumenten för forskning vid statliga myndigheter.

Kommittén gör denna bedömning utifrån antaganden om att ett överförande av forskningen till universitets- och högskolesektorn inte skulle påverka myndighetsstrukturen och att forskning som bedrivs inom ramen för en statlig myndighet inte omfattas av det etablerade forskarsamhällets utvecklade former för kritisk granskning och kvalitetssäkring och att forskning vid myndigheter inte omprövas genom att de inte behöver konkurrera om medel.

Skäl till att forskning ska kunna utföras vid statliga myndigheter som kommittén framför i betänkandet är bl.a. att säkerställa att viss forskning bedrivs för att utveckla myndigheternas huvudsakliga uppdrag eller för att uppfylla åtaganden i internationella överenskommelser.

Naturhistoriska riksmuseet delar kommitténs åsikt om att kritisk granskning och kvalitetsgranskning av den forskning som bedrivs är viktig men vill påpeka att kommitténs antagande om att forskning utanför universitets- och

högskoleområdet generellt är undantagna forskarsamhällets etablerade former för detta är felaktigt. Myndighetens strategier för att genomföra forskningsuppdraget anser museet har större betydelse för graden av kvalitetssäkring. För att säkra kvaliteten är krav på internationell publicering i fora med s.k. peer-review och hög andel extern finansiering viktigare än var forskningen utförs. Sådana krav från regeringen kan med fördel skärpas.

Forskningen vid Naturhistoriska riksmuseet bedrivs till relativt stor del med externa bidragsmedel som söks i konkurrens hos bl.a. Vetenskapsrådet. Anslagsmedel säkerställer lokaler och nödvändig infrastruktur. Museets projektansökningar till Vetenskapsrådet under de senaste åren har haft en högre beviljningsgrad, vissa år mycket högre, än den genomsnittliga beviljningsgraden för ansökningar till rådets naturvetenskapliga program. Vetenskapsrådet har även vid en nationell genomgång av forskningsmiljöer några år tillbaks i tiden lyft fram verksamhet vid Naturhistoriska riksmuseet som strategiskt viktiga för Sverige. Preliminära jämförelser med Stockholms universitet av forskningens genomslagskraft pekar på att museets forskning hävdar sig mycket väl och i vissa områden betydligt bättre än snarlik forskning vid universitetet.

Naturhistoriska riksmuseets samlingar grundades i mitten 1700-talet som resultat av den forskning som bl.a. Carl von Linné bedrev och deras fortsatta tillväxt är resultatet av senare forskares arbete. Även om det finns historiska inslag av skådesamling är forskningen samlingarnas raison d'être. De har skapats av och för forskningen. Det råder ett närmast symbiotiskt förhållande mellan förvaltningen av samlingarna och den forskning som bedrivs kring dem. En separation av de olika verksamheterna skulle i stor utsträckning utarma museets samlingsverksamhet eftersom förvaltningen delvis är beroende av den kompetens som byggs upp genom aktiv forskning. I vissa fall krävs forskarkompetens för att kunna avgöra vad det är för material, för att hålla modern ordning, bedöma var luckor finns i samlingarna (för att kunna berika dem på ett vetenskapligt korrekt sätt), etc. Flyttas forskningen från museet kommer den vetenskapliga kompetens som behövs för att upprätthålla samlingarnas kvalitet att gå med tiden gå förlorad och den forskning och kompetens som är grundläggande för Sveriges trovärdighet i biodiversitetssammanhang gradvis kommer att minska.

Om forskningen skulle överföras till universitets- och högskolesektorn finns inga garantier för att den upprätthålls i Sverige trots att det är viktig grundforskning som är högst aktuell i ljuset av de utmaningar som vi globalt står inför inom klimat- och miljöfrågor. Redan idag är systematik ett smalt ämne med låg prioritering inom svenska universitet vilket delvis kan bero på den styrka som forskningen vid Naturhistoriska riksmuseet har. I de fall systematisk forskning bedrivs bygger universitetet upp egna samlingar. Det är också värt att notera att internationellt framstående naturhistoriska museer, t.ex. Natural History Museum, London, American Museum of Natural History, New York, New York Botanical Garden, Missouri Botanical Garden, samtliga bedriver forskning.

En avveckling av forskningen vid museet skulle även få negativa effekter för den publika verksamheten. Det är viktigt att museet har en bred kompetens inom sina ämnesområden för att kunna besvara frågor, från allmänhet, forskare eller andra myndigheter. Även detta kräver djupare kunskaper, stor kompetens och det tillgodoses bäst genom anställda aktiva forskare. I förlängningen äventyras myndighetens förmåga att uppfylla det uppdrag som Riksdagen har lämnat. En överföring av forskningen till universiteten har tidigare genomförts vid de kulturhistoriska museerna. Något som de berörda institutionerna länge har påtalat som ett stort problem för verksamheten. Kulturutredningen, tillsammans med koordinatörerna för museisektorn, har behandlat detta och föreslår att forskning åter ska utgöra en del av museernas uppdrag samt att tillgängliga medel för sådan forskning ska öka.

Naturhistoriska riksmuseet anser inte att samarbeten mellan universitet och myndigheter är en framkomlig väg i de fall det finns långsiktiga behov av kompetensutbyten såsom mellan förvaltning av naturhistoriska samlingar och systematisk forskning. Det kan däremot möjligen vara ett alternativ till att bygga upp egna forskningsmiljöer vid en myndighet om det finns kortsiktiga behov av enskilda studier eller fördjupning inom forskningsområden av kortare aktualitet.

### **Avsnitt 2.9.1 Åtgärder för att effektivisera och spara**

#### *Utvidga produktivitetstrycket*

Förvaltningskommittén föreslår i betänkandet att produktivitetsavdraget vid omräkning av anslaget även ska omfatta hyror och övriga förvaltningskostnader. Förslaget baseras på en uppgift om att hyror etc. motsvarar ca 10 % av myndigheternas kostnader.

Naturhistoriska riksmuseet avvisar detta förslag för verksamheter inrymda i ändamålsfastigheter. Ett genomförande skulle på kort tid få mycket negativa konsekvenser för verksamheten vid de statliga museerna.

Hyreskostnadernas andel vid de statliga museerna är enligt en genomgång som Ekonomistyrningsverket redovisade 2007 i publikationen "Statens verksamhetskostnader i nyckeltal ESV 2007:28" ca 23 %. Totalt utgör museernas lokalkostnad dock endast ca 3 % statens hyreskostnader. De statliga museerna är ofta inrymda i ändamålsfastigheter vilket innebär begränsningar i verksamhetens möjligheter att byta eller anpassa lokaler. Flera av museerna har också problem med eftersatt underhåll i gamla lokaler med arbetsmiljöproblem och brister i magasinsklimat till följd.

Museernas uppdrag omfattar att utveckla och utöka sina samlingar vilket innebär att det hela tiden finns ett inre tryck på att effektivisera lokal-användningen. Naturhistoriska riksmuseet m.fl. av museerna har under lång tid varit i dialog med Kulturdepartementet om behovet av att åtgärda och utöka sina lokaler.

Konsekvenserna för verksamheter i ändamålsfastigheter måste utredas närmare innan något beslut fattas om att följa kommitténs förslag.

#### *Rätt för privata företag att utmana statlig verksamhet*

Naturhistoriska riksmuseet är försiktigt positiv till förslaget att införa statlig utmaningsrätt men anser att museernas bevarandeverksamhet bör undantas från rätten att utmana. Rätten att utmana måste också ställa i relation till förväntade besparingar och verksamheternas kostnader samt upphandlingskostnader.

Naturhistoriska riksmuseet anser att förslaget behöver utredas vidare.

#### *Gemensamma administrativa lösningar*

Naturhistoriska riksmuseet delar kommitténs uppfattning att det finns samordningsvinster att hämta inom detta område men är tveksam till kommitténs förslag om så långtgående samordning av administrativa funktioner och uppfattar att det delvis står i konflikt med de förslag som kommittén lämnar under avsnitt 2.4.2.

Erfarenheter av införandet t.ex. e-fakturahantering som tillsynes bör ha stora likheter mellan olika myndigheter, visar att behovet av verksamhetsanpassning är lätt att underskatta och att det kan ta tid att hämta hem samordningsvinster, särskilt vid små och medelstora myndigheter. Behovet av verksamhetsanpassning är ännu större vid t.ex. personalrekrytering. Det är inte säkert att stora system eller organisatoriska enheter är mer kostnadseffektiva. Om administrativa tjänster fjärras för långt ifrån verksamheten finns en risk för att verksamheten parallellt bygger upp egna administrativa funktioner för att kompensera brister på verksamhetsanpassning hos centrala tjänster.

Naturhistoriska riksmuseet anser att det är nödvändigt att närmare utreda varje förslag till samordnade lösningar inom staten och då ta hänsyn till i vilken omfattning verksamhetsanpassning krävs.

#### *Myndigheternas lokalkostnader*

Utöver förslaget att även införa ett produktivitetstryck på hyresandelen av myndigheternas verksamhetskostnader anser kommittén att det finns anledning att undersöka om det finns besparingsmöjligheter inom lokalutnyttjandet med anledning av att 19 % av myndigheterna i en prognos till Arbetsgivarverket uppger att de bedömer att de har för stor lokalyta. En lika stor andel anger att deras lokalyta kommer att öka.

Naturhistoriska riksmuseet anser att detta är ett bättre sätt att effektivisera statens lokalanvändning än att införa ett generellt produktivitetstryck på hyresandelen.

---

I detta ärende har överintendent Jan Olov Westerberg beslutat. Verksamhetskontroller Eva Stengård har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har biträdande överintendent administrativ chef Lennart Sandberg, forskningschef Per Ericson, tf chef publika avdelningen och kommunikationschef Rebecca Fredriksson deltagit.

Jan Olov Westerberg

Eva Stengård