



DNR: 5.1.1-2020-0730
DATUM: 2020-06-30
ERT DATUM: 2020-05-14
ER REFERENS: KU2020/01036/KL

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
Ku.KL@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Sveriges museum om Förintelsen, SOU 2020:21

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över SOU 2020:21 Sveriges museum om Förintelsen. Riksrevisionens yttrande baseras på iakttagelser som har gjorts av den årliga revisionen på kulturområdet samt i effektivitetsrevisionens granskningar *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner (RiR 2019:10)*, *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning (RiR 2019:5)* och *Fri entré till statliga museer (RiR 2019:39)*.

Riksrevisionens yttrande avgränsas till att avse synpunkter på några enskilda förslag samt vissa principiella synpunkter utifrån de granskningar som redovisas ovan. Riksrevisionen avstår från att ta ställning till flera av utredningens enskilda förslag.

Sammanfattning

Riksrevisionen tillstyrker förslaget att museet ska inrättas i form av en myndighet. Riksrevisionen förordar att museet inrättas inom, eller i form av, en enrådighetsmyndighet. För att uppnå den insyn för berörda organisationer, som anses vara särskilt viktig när det gäller ett museum om Förintelsen, kan regeringen tillsätta ett särskilt råd för museet. Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om museet ska inrättas i form av en ny, egen myndighet eller inom ramen för en befintlig myndighet.

Riksrevisionen rekommenderar att den organisationskommitté eller myndighet som får i uppdrag att genomföra inrättandet av museet får i uppdrag att utreda frågan om entréavgifter, eftersom vägvalet i denna fråga kommer att få betydelse både för museets ekonomiska förutsättningar och för utformningen av lokalerna. Det bör också utredas om det kan finnas behov av en nedre åldersgräns för besök till museet.

Riksrevisionen rekommenderar att den organisationskommitté eller myndighet som får i uppdrag att genomföra inrättandet av museet får i uppdrag att säkerställa beredskapen för förhöjd hotbild och tillgången till ändamålsenliga magasin.

Riksrevisionens synpunkter

6.3 Huvudförslag på organisationsform

Riksrevisionen tillstyrker förslaget att museet ska inrättas i form av en myndighet.

Riksrevisionen delar utredningens bedömning att ”myndighetsformen ger bäst möjlighet för verksamheten att kunna utformas utifrån egna prioriteringar och egna strategiska målsättningar. Därtill är en myndighet den lämpligaste lösningen med tanke på den interna styrningen och uppföljningen” (s. 10). Riksrevisionen vill också betona att myndighetsformen möjliggör insyn i användningen av offentliga medel, inte minst i form av Riksrevisionens årliga revision.

Riksrevisionen förordar att museet inrättas inom, eller i form av, en enrådighetsmyndighet. För att uppnå den insyn för berörda organisationer, som anses vara särskilt viktig när det gäller ett museum om Förintelsen, kan regeringen tillsätta ett särskilt råd för museet.

Det framgår av utredningen att det finns ett uttalat önskemål från bland annat överlevande från Förintelsen att museet ska stå så fritt från politisk påverkan som möjligt (s. 123). För att stärka museets oberoende och legitimitet, och för att ge utrymme för fler perspektiv på verksamheten än vad som blir möjligt inom en enrådighetsmyndighet, föreslår utredningen att museet ska ha en styrelse med fullt ansvar som utses av regeringen (s. 137).

Museilagen (2017:563) fastslår att museihuvudmannen, i detta fall staten, ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll. Av förarbetena till museilagen (prop. 2016/17:116, s. 99 f.) framgår att innebörden av bestämmelsen är att museihuvudmannen ska avstå från att fatta beslut som innebär styrning över innehållet i verksamheten. Med innehållet i verksamheten avses till exempel beslut om vilka föremål som ska samlas in, vilka konstverk eller andra föremål som ska visas i en utställning och vilka frågeställningar som ska behandlas inom ramen för forskning och annan kunskapsuppbyggnad. Vidare avses vilka vetenskapliga eller konstnärliga perspektiv och tolkningar som kommer till uttryck i verksamheten.

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av kulturområdets institutioner (RiR 2019:10). Granskningens slutsatser var att regeringens styrning är tydlig och

resultatinriktad, att den har ett långsiktigt perspektiv och att den är dokumenterad på ett bra sätt, vilket underlättar riksdagens möjlighet till kontroll och insyn. Granskningen visade också att de berörda institutionerna (myndigheter, stiftelser, bolag och föreningar) gjorde den samfälliga bedömningen att det inte finns någon risk för att informella kontakter mellan Regeringskansliet och institutionerna ska leda till otillbörlig styrning. Riksrevisionens bedömning är att det finns en utbredd kunskap både på Regeringskansliet och hos kulturområdets institutioner om var gränserna går när det gäller verksamheternas resursmässiga förutsättningar (som regeringen ska styra) och verksamheternas innehåll (som regeringen inte ska styra).

Riksrevisionen konstaterar att samtliga befintliga museimyndigheter är organiserade som enrådgivningsmyndigheter. Riksrevisionen delar inte utredningens bedömning att styrelseformen skulle stärka museets oberoende och legitimitet jämfört med en enrådgivningsmyndighet och vi uppfattar inte heller att det skulle finnas några andra särskilda skäl som talar för inrättandet av en styrelsemyndighet i det här fallet. Den insyn för berörda organisationer, och utrymme för flera perspektiv på verksamheten, som utredningen framhåller vikten av, kan i stället åstadkommas i form av ett särskilt råd.

Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om museet ska inrättas i form av en ny, egen myndighet eller inom ramen för en befintlig myndighet.

Utredningen föreslår att museet ska inrättas i form av en ny, fristående myndighet. Enligt utredningen gynnar en sådan lösning museets profil och ger bäst möjligheter för verksamheten att kunna utformas utifrån egna prioriteringar och långsiktiga strategiska målsättningar. Utredningen diskuterar också möjligheten att inordna museet i en befintlig myndighet. De två myndigheter som främst nämns som alternativ är Statens försvarshistoriska museer (SFHM) och Statens historiska museer (SHM).

Riksrevisionen ser att det kan finnas värden i att inrätta museet som en egen myndighet, som är svåra att mäta i termer av kostnadseffektivitet. Samtidigt bör dessa värden vägas mot ökade kostnader och, åtminstone initialt, sämre förutsättningar att komma igång med en välfungerande museiverksamhet. Det är inte Riksrevisionens uppgift att göra denna typ av avvägningar och Riksrevisionen avstår därför från att ta i ställning i frågan om museet ska inrättas i form av en ny, egen myndighet eller inom ramen för en befintlig myndighet.

6.5 Verksamhetens resursbehov och 6.6 Lokalbehov och lokalernas publika tilltal

Riksrevisionen rekommenderar att den organisationskommitté eller myndighet som får i uppdrag att genomföra inrättandet av museet får i uppdrag att utreda frågan om

entréavgifter, eftersom vägvalet i denna fråga kommer att få betydelse både för museets ekonomiska förutsättningar och för utformningen av lokalerna. Det bör också utredas om det kan finnas behov av en nedre åldersgräns för besök till museet.

Utredningen gör bedömningar av verksamhetens resurs- och lokalbehov men lämnar till den organisationskommitté eller myndighet som regeringen ger i uppdrag att genomföra inrättandet av det nya museet, att närmare specificera resursbehov och museets interna organisation.

I relation till frågorna om verksamhetens resursbehov, lokalbehov och lokalernas publika tilltal vill Riksrevisionen uppmärksamma den granskning av reformen om fri entré till statliga museer som publicerades 2019 (RiR 2019:39). Granskningen visade att fri entré-reformen har lett till ökade museibesök och förbättrade förutsättningar att nå ut till dem som annars inte skulle ha besökt dessa museer. Museerna har vidtagit åtgärder för att kunna erbjuda en god upplevelse till både fler och nya besökare. De har anpassat sin infrastruktur och arbetat för att alla besökare ska få ett bra bemötande och kunna tillgodogöra sig museets innehåll utifrån olika förutsättningar och preferenser. Den publika verksamheten har alltså i huvudsak påverkats positivt av reformen. Den stora utmaningen när det gäller den publika verksamheten är att kombinera det ökade besöksstrycket med en fortsatt hög kvalitet i det enskilda museibesöket.

Fri entré-reformen har förändrat förutsättningarna för museerna att finansiera sin verksamhet. För några museer har övergången till fri entré inte medfört några egentliga ekonomiska utmaningar medan andra har svårare att få ekonomin att gå ihop. Möjligheterna att generera intäkter för att täcka de behov som finns är begränsade och skiljer sig åt mellan de olika museerna. I förlängningen riskerar de ekonomiska utmaningarna att ha en negativ inverkan på museernas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i genomförandet av sina olika uppdrag.

Utredningen betonar vikten av att "museet kan ha en hög publiktillströmning, inte minst av skolelever." (s. 11). De befintliga museimyndigheterna har inskrivet i sina instruktioner att barn och unga upp till 19 år ska ha fri entré till alla utställningar. På sida 86 i utredningen framgår det emellertid att "de flesta Förintelsemuseer runt om i världen har en åldersgräns, ofta från 10–12 år och uppåt." Om det anses finnas behov av en sådan åldersgräns bör detta framgå av det nya museets instruktion, oavsett om instruktionen avser en ny, egen myndighet, eller museet som en del av en befintlig museimyndighet.

Övriga synpunkter

Med anledning av det föreslagna uppdraget till museet att bygga upp och förvalta en samling vill Riksrevisionen uppmärksamma den granskning av säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning som publicerades 2019 (RiR 2019:5).

Granskningen visade att centralmuseernas säkerhetsarbete inte garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Granskningens huvudsakliga slutsatser var att:

- föremålen spårbarhet är bristfällig
- åtgärderna mot stöld och skadegörelse inte är tillräckliga
- det finns god kännedom om att förebygga långsiktig förstörelse, men det är svårt för museerna att leva upp till önskad nivå
- beredskapen för plötslig katastrof är bristfällig
- Riksantikvarieämbetet behöver utveckla stödet i fråga om att förebygga stöld och skadegörelse

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till centralmuseerna:

- Prioritera arbetet med att stärka spårbarheten i samlingarna
- Se över rutinerna för tillträdesbegränsning
- Skapa rutiner för att minimera insiderproblematik
- Öka beredskapen för att kunna möta en förhöjd hotbild
- Säkerställ tillgången till ändamålsenliga magasin
- Upprätta och implementera dels en restvärdes- och säkerhetsplan, dels en plan för att kunna bringa de mest värdefulla föremålen i säkerhet vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

Riksrevisionens bedömning är att dessa rekommendationer är tillämpliga även vid uppbyggnaden av en ny museisamling och att det är av särskild vikt att säkerställa beredskapen för förhöjd hotbild och tillgången till ändamålsenliga magasin i planeringen av det föreslagna museet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunnar Myrberg har varit föredragande.

Helena Lindberg

Gunnar Myrberg