

DATUM
2022-11-11DIARIENR
2022/164-4ERT DATUM
2022-08-18ER BETECKNING
Ku2022/01369Regeringskansliet
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv (ds 2022:17)

Statskontoret tillstyrker förslaget om en ny förordning med instruktion för den nya myndigheten, med en reservation.

Vi lämnar också ett antal medskick till regeringen och den nya myndigheten, med utgångspunkt i omstruktureringar av andra myndigheter.

En ny förordning

Statskontoret tillstyrker utredarens förslag om en ny förordning med instruktion för den nya myndigheten. Vi delar utredarens bedömning att man vid en sammanslagning kan behöva minska på detaljnivån i instruktionen i vissa fall.

Vi ställer oss dock frågande till om 11 § i förslaget behövs. Denna paragraf anger att internationellt utbyte ska ingå i myndighetens verksamhet. Men i förslaget till förordning anges också specifikt att myndigheten ska delta i den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella tjänster (4 §). Vi föreställer oss att deltagandet i detta europeiska samarbete medför ett visst internationellt utbyte. Det kan därför finnas en viss överlappning mellan 4 och 11 § i förslaget till instruktion.

Om regeringen ser ett behov av att styra myndigheten mot ytterligare internationellt utbyte, till exempel inom Norden, kan den överväga att precisera 11 §. Annars föreslår vi att 11 § utgår och att regeringen lämnar till myndigheten att bedöma vilket övrigt internationellt utbyte som verksamheten har nytta av.

Våra medskick till regeringen och den nya myndigheten

Vi anser att förväntningarna på effekter av inordnandet av Statens medieråd (SMR) i Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) bör vara modesta, åtminstone på kort sikt. Både regeringen och den nybildade myndigheten bör ha beredskap på att inordnandet kan ta mycket tid och kraft i anspråk för den nya organisationen.

Utredaren framhåller att ett inordnande av SMR i MPRT ger den nya myndigheten bättre förutsättningar. Dels blir en större organisation mer stabil och mindre sårbar. Dels finns det samordningsvinster avseende kansli- och stödfunktioner samt lokalkostnader.

Vi bedömer att dessa antaganden är rimliga på längre sikt. Vi vill samtidigt understryka att erfarenheter från tidigare omstruktureringar visar på att det kan finnas flera utmaningar med att lägga samman verksamheter. Med utgångspunkt i tidigare analyser vi har gjort vill vi betona att

- regeringen och den nya myndigheten bör eftersträva en öppen och transparent dialog om de utmaningar som organisationsförändringen innebär
- regeringen har en beredskap att tillfälligt skjuta till ytterligare medel för att hjälpa den nya myndigheten att klara omställningen, alternativt vara ett stöd för myndigheten när den behöver prioritera om i verksamheten
- den nya myndigheten bör vara förberedd på att organisationsförändringen kommer att kräva mycket tid, vilket begränsar möjligheterna till annat utvecklingsarbete
- den nya myndigheten behöver prioritera arbetet med att etablera en gemensam organisationskultur
- SMR och MPRT bör planera för hur de kan göra nollmätningar och inom den nya myndigheten regelbundna uppföljningar av administrativa kostnader. Om regeringen i efterhand vill veta om faktiska samordningsvinster har realiserats så är detta något som myndigheterna behöver få rimligt med tid för att förbereda.

Erfarenheter från tidigare omstruktureringar

Syftet med ovanstående medskick är att adressera tre återkommande utmaningar när regeringen slår samman myndigheter:

- Det kan ta tid att överbrygga skillnader i organisationskulturer.
- Det kan ta tid att etablera en ny intern styrning.
- Det kan ta tid att realisera samordningsvinster.

Det kan ta tid att överbrygga skillnader i organisationskulturer

Utredaren framhåller att det finns skillnader i kultur och identitet mellan MPRT och SMR, och att detta är något som den nya myndighetens ledning måste beakta. Vi delar och vill understryka denna poäng. Våra analyser av tidigare sammanslagningar av myndigheter visar att ofta tar tid och är en betydande utmaning att överbrygga skillnader i organisationskulturer.

Ett exempel är bildandet av Institutet för språk och folkminnen (Isof) 2006. Regeringens motiv för att inrätta Isof var att samordna kunskap och kompetens och att utnyttja resurserna mer effektivt. När Statskontoret analyserade Isof tolv år senare konstaterade vi att myndigheten fortfarande består av avdelningar med starka egna identiteter och att det påverkar möjligheten att få genomslag för den interna styrningen.¹

Ett annat exempel är Statens historiska museer (SHM). År 2018 inordnades uppgifterna vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer. I en myndighetsanalys 2021 framhöll vi att det var två myndigheter med sinsemellan klara skillnader som slogs samman. Det har medfört utmaningar bland annat när det gäller att forma gemensamma arbetssätt och etablera en förvaltningskultur som stödjer arbetet med uppdraget.²

Ett tredje exempel är Statens musikverk, som bildades genom sammanslagningar 2011. I en myndighetsanalys 2015 konstaterade vi att spåren av de olika verksamheternas historia, kulturskillnader och tidigare inriktning fortfarande var påtagliga.³

Det kan ta tid att etablera en ny intern styrning

Efter inordnandet kommer den nya myndigheten att behöva göra insatser för att etablera en ny intern styrning. Vanligen är detta ett omfattande arbete. Det handlar dels om att ledningen och stödfunktionerna behöver hitta formerna för den struktur och de nya rutiner som ska gälla i verksamheten, dels om att verksamheten i stort ska vänja sig vid förändringarna. Denna planering och efterföljande implementering tränger ofta undan annat arbete, vilket i förlängningen kan påverka verksamhetens resultat.

Vi har till exempel sett att sammanslagningar av museimyndigheter i regel har satt i gång omfattande processer internt på myndigheterna. Detta förändringsarbete har i regel varit mycket arbetsintensivt för myndigheterna. I vissa fall har en hög arbetsbelastning ökat sjukskrivningarna under en period.⁴

Utmaningen med att etablera en ny intern styrning blir ofta mer påtaglig om det finns betydande skillnader i organisationskultur. I vår myndighetsanalys av Isof framhöll vi till exempel att myndigheten hade svårt att göra tillräckligt tydliga prioriteringar. I vår rapport om SHM såg vi den nya organisationen hade fått lägga betydande resurser på att upprätta nya och revidera befintliga styrdokument, rutiner och processer.

¹ Statskontoret (2018). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*.

² Statskontoret (2021). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

³ Statskontoret (2015). *Myndighetsanalys av Statens musikverk*.

⁴ Statskontoret (2021). *En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna*.

Det kan ta tid att realisera samordningsvinster

Utredaren framhåller att inordnandet på sikt kommer att frigöra resurser, men att det kan leda till ökade kostnader under en övergångsperiod. Vi delar denna bedömning. Arbetet med att överbygga organisationskulturer och att etablera en ny intern styrning, med nya rutiner och processer, innebär ofta ökade kostnader under en period. I det aktuella fallet finns också en påtaglig risk för ökade lokalkostnader under en period. Det handlar dels om att både myndigheterna har hyresavtal som löper till 2026, dels att det finns särskilda lokalbehov för filmgranskning som påverkar den nya myndighetens handlingsutrymme i lokalfrågan.

I vår analys av SHM framhöll vi att det inte gick att se några effektivitetsvinster tre år efter samgåendet. I stället hade samgåendet ökat de administrativa kostnaderna. Inte heller sammanslagning till Statens musikverk hade efter fyra år lett till de samordningsvinster som myndigheten eftersträvade. Vi bedömde att en förklaring till detta var att de olika delarna av verksamheten hade begränsad kontakt.

Ett tredje exempel är Riksarkivet. År 2010 slogs de sju fristående landsarkiven samman med det dåvarande Riksarkivet. Den nya organisationen påbörjade då ett förändringsarbete, i syftet att effektivisera och öka enhetligheten i verksamheten. I en myndighetsanalys 2017 konstaterade vi att Riksarkivets åtgärder då ännu inte fått de effekter som eftersträvats. Det berodde bland annat på att det fortfarande fanns skillnader i arbetssätt mellan olika delar av organisationen.⁵

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredare Love Berggrund, föredragande, och utredningschef Gabriel Brandström var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Love Berggrund

⁵ Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*.