



2012:26



STATSKONTORET

# Bidrag till försvarshistoriska museiverksamheter

– en översyn





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM  
2012-09-27  
ERT DATUM  
2012-03-15

DIARIENR  
2012/69-5  
ER BETECKNING  
Ku2012/524/KA

Regeringen  
Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Bidrag till försvarshistoriska museiverksamheter – en översyn**

Regeringen gav den 15 mars 2012 Statskontoret i uppdrag att genomföra av översyn av formerna för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter.

I och med denna rapport slutredovisas uppdraget. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Bidrag till försvarshistoriska museiverksamheter – en översyn* (2012:26).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och organisationsdirektör Marja Lemne, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Marja Lemne

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Inriktning och avgränsningar	13
1.3	Projektets genomförande	15
1.4	Rapportens uppläggning	16
<b>2</b>	<b>Bakgrund till dagens statsbidragsmodell</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Nuvarande statsbidragsmodell</b>	<b>21</b>
3.1	Syfte och mål med det statliga åtagandet på området	21
3.2	Förordning (2007:1438) om statsbidrag till försvars- historiska museiverksamheter	22
3.3	Ansvarsfördelningen inom staten	23
3.4	SMHA:s kansli	25
3.5	Bidragsmottagarna – museiverksamheterna inom nätverket	33
3.6	Finansieringsmodellen	35
<b>4</b>	<b>Analys och slutsatser</b>	<b>37</b>
4.1	Generella krav vid statlig bidragsgivning	38
4.2	Dagens modell i förhållande till analyskriterierna	40
<b>5</b>	<b>Statskontorets förslag</b>	<b>49</b>
5.1	Statskontorets förslag på lång sikt	49
5.2	Statskontorets förslag på kort sikt	50
	<b>Referenser</b>	<b>57</b>
<b>Bilagor</b>		
1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	59
2	Intervjuförteckning	63



## Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en översyn av formerna för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Statsbidragsmodellen var ny och oprövad när den infördes år 2008.

Enligt nuvarande ordning fördelas statsbidraget dels av Statens försvarshistoriska museer (SFHM), dels av Statens maritima museer (SMM). Det är regeringen som fattar beslut om vilka museiverksamheter som är bidragsberättigade, efter förslag från SFHM och SMM. Besluten framgår av respektive myndighets årliga regleringsbrev. Sedan statsbidraget infördes år 2008 har minst 30 miljoner kronor årligen använts för statsbidrag inklusive kostnader vid de ansvariga museimyndigheterna för bidragshantering och stöd till de bidragsberättigade museiverksamheterna.

De brister som Statskontoret har funnit i dagens bidragsmodell kan sammanfattas på följande sätt:

- **Avsaknad av tydlig syftes- och målformulering**  
Regeringens syfte med bidragsgivningen framgår inte av förordningen som styr bidragsgivningen och inte heller i andra underlag från regeringen.
- **Tydliga och transparenta kriterier för bidragsfördelning och uppföljning saknas**  
Utredningen *Försvar i förvar* fungerar i praktiken som underlag för bidragsgivningen vilket innebär att en grov indelning i bidragsnivåer i huvudsak tillämpas.

- **Avsaknad av systematisk omprövning**  
Särskilda rutiner för löpande omprövning saknas vid de bidragshanterande myndigheterna. I det årliga budgetarbetet har sådan omprövning inte heller genomförts hittills.
- **Splittrad ansvarsfördelning**  
Bidragshanteringen har skilt sig åt mellan de två ansvariga museimyndigheterna. Ett gemensamt kansli har inrättats men i dag hanteras bidragen vid respektive myndighet.
- **Ineffektiv bidragshantering**  
Administrationen kring bidragsgivningen är onödigt omfattande. Avsaknaden av en samlad bidragsprövning riskerar därtill att leda till en mindre effektiv bidragsgivning än annars.
- **Ingen åtskillnad mellan medel för bidragshantering och stöd respektive faktiska bidragsmedel**  
Nuvärande ordning riskerar att leda till ett överdimensionerat kansli. Enligt Statskontorets bedömning behövs det ingen regional organisation.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att det finns skäl att förändra dagens modell för och hantering av statsbidraget. De förändringar vi föreslår syftar till att ge staten förutsättningar att genom statsbidraget förbättra incitamenten för utveckling och förutsättningarna för fortlevnad av verksamheter som bedrivs på ett sådant sätt att de bidrar till att uppfylla statens syften och mål på det försvarshistoriska området. Statskontorets bedömning är att den statliga bidragsgivningen på det försvarshistoriska området även bör bidra till att skapa incitament för en ur publikt hänseende intressant och relevant verksamhet som sköts på ett sådant sätt vid museienheterna att deras förutsättningar att klara sig utan statsbidrag succesivt blir större. Ett motiv bakom statsbidragsreformen, i enlighet med utredningen *Försvar i förvar*, var just att stimulera den publika aspekten. Statskontoret anser att statsbidraget bör hanteras på ett sådant sätt att det på sikt ska kunna minska i relativ betydelse för de berörda verksamheterna. En aspekt av detta handlar om medfinansiering från lokala och regionala intressenter. Lokal och

regional medfinansiering är i dag en vagt formulerad ambition, som inte tillämpas i särskilt stor utsträckning. Att få till stånd en sådan bör emellertid vara ytterligare ett syfte med den statliga bidragshandlingen på området.

## **Statskontorets förslag på lång sikt**

### **Statsbidraget förs in i kultursamverkansmodellen**

Statskontoret föreslår att dagens statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter på sikt förs in i modellen för regional kultur-samverkan. Statskontoret konstaterar att den kompetens som de ansvariga museimyndigheterna besitter är och har varit värdefull för de museiverksamheter som i dag ingår i nätverket. Det stöd och den service som kansliet vid SFHM erbjuder museiverksamheterna har varit en viktig del i utvecklingen av verksamheterna runt om i landet.

På sikt bedömer Statskontoret att det inte finns samma behov av att koppla ihop de medel som betalas ut i statsbidrag med det stöd som de centrala museimyndigheterna kan erbjuda till försvarshistoriska museiverksamheter. De statliga museimyndigheterna bör även fortsättningsvis stödja museiverksamheterna runt om i landet. Däremot tydliggörs och stärks genom en sådan förändring den regionala och lokala koppling som har utgjort en viktig utgångspunkt i det statliga åtagandet på det försvarshistoriska området sedan införandet av dagens bidragsmodell, men som i dag har en oklar status. Om medlen för dagens statsbidrag förs över till kultursamverkansmodellen ställs tydliga krav på medfinansiering från kommun, landsting eller annan huvudman.

## **Statskontorets förslag på kort sikt**

### **En myndighet får det samlade ansvaret**

Statskontoret föreslår att dagens ordning förändras så att en statlig myndighet görs ansvarig för bidragshandlingen. Förutsättningar för enhetlighet i bidragshandlingen uppnås bäst genom att bidragshandlingen koncentreras till en myndighet. Detta skulle på ett väsentligt sätt öka effektiviteten i handlingen.

SFHM hanterar i dag i praktiken den större delen av bidragen. Myndigheten besitter sakkompetens och expertis i fråga om försvarshisto-

risk museiverksamhet i allmänhet och museiverksamheterna inom SMHA-nätverket i synnerhet.

I normalfallet anser Statskontoret att ansvaret för enskild rådgivning och bidragsbeslut inte bör finnas på samma myndighet. Statskontorets bedömer emellertid att det under en övergångstid är möjligt att låta bidragsgivning och stödverksamhet hanteras av samma myndighet. Dels vore det ineffektivt att flytta ansvaret till en helt ny myndighet under en övergångstid, dels föreslår Statskontoret en mer reglerad bidragshantering som minskar riskerna för att blanda ihop de två uppgifterna vid en myndighet. En förändring där SFHM ges det samlade ansvaret har bäst förutsättningar att åstadkomma en effektivare modell utan att medföra brister i hanteringen under en övergångsperiod.

Statskontoret har prövat frågan om det skulle vara lämpligare att ge SMM eller Riksantikvarieämbetet det samlade ansvaret men dragit slutsatsen att SFHM i nuläget som bäst svarar mot behoven.

#### **Åtskillnad mellan statsbidrag och övriga medel**

Statskontoret föreslår att det görs en tydlig åtskillnad mellan medel som ska betalas ut som statsbidrag till museiverksamheterna och medel som ska gå till kostnader för bidragshantering och stöd.

Regeringen bör fastslå hur stor del av anslaget till Statens försvarshistoriska museer som ska utbetalas som bidrag till de försvarshistoriska museiverksamheterna. De medel som i dag är villkorade i regleringsbrevet att användas för bidragsgivning samt till kostnader som är förenade med etablerande och upprätthållande av museiverksamheterna bör således minska men i gengäld vara villkorade att endast användas för bidragsgivning. De medel som myndigheten behöver för bidragshantering respektive stöd till museiverksamheterna bör fortsättningsvis ingå i SFHM:s ramanslag utan närmare specificering.

Instruktionen för SFHM bör förändras så att det framgår att myndigheten har i uppgift att stödja museiverksamheter som erhåller bidrag i enlighet med bidragsförordningen.

### **Förenklad bidragshantering**

Statskontorets bedömer, mot bakgrund av den kartläggning som vi har genomfört, att dagens bidragshantering är av en omfattning som inte står i proportion till antalet bidragsberättigade verksamheter och till den totala storleken på bidraget. Statskontoret förordar ett statsbidrag som kan rymma såväl driftbidrag som utvecklingsbidrag. Några särskilda utvecklingsbidrag bör därför inte utdelas längre.

Vidare bör bidragen fördelas högst en gång per år. En sådan förändring skulle innebära att de sökande får skäl att på ett strategiskt och samlat sätt bedöma behoven i verksamheten, avseende såväl drift som projekt- och utvecklingsbehov. Samtidigt får bidragsgivaren möjlighet att på ett samlat sätt pröva ansökningarna, vilket ger förutsättningar för en mer strategisk och effektiv bidragsgivning.

### **Ett öppnare bidragssystem**

I framtiden bör inte regeringen besluta om vilka försvarshistoriska museiverksamheter som ska vara berättigade att söka bidrag. Det bör vara ett ansvar som vilar på den ansvariga bidragsgivaren att, efter samråd med SMM och Försvarsmakten, avgöra vilka verksamheter som ska vara stödberättigade och att fördela bidrag efter prövning. Härigenom kan regeringen och Regeringskansliet avlastas uppgiften att årligen hantera frågan i regleringsbrev.

Statskontoret bedömer att det finns behov av en successiv omprövning av bidragsberättigade verksamheter. Någon sådan omprövning har inte kommit till stånd med nuvarande modell. Prövningen av vilka verksamheter som ska vara berättigade till bidrag bör vara transparent. I förordningen som styr statsbidraget bör kriterier för den samlade gruppen av bidragsberättigade verksamheter framgå. Statskontoret bedömer att en sådan förändring på samma gång tillgodoser behovet av en fortgående och transparent omprövning av vilka verksamheter som ska ingå i Sveriges militärhistoriska arv och det behov som finns av långsiktighet i den statliga bidragsgivningen på området.

### **Förändrad bidragsförordning**

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar det övergripande syftet med statsbidraget i förordningen. Av förordningen bör kriterier avseende

de det försvarshistoriska nätverket som helhet vidare framgå. Därtill bör det framgå av förordningen vilka grundläggande krav som ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska vara berättigad att söka bidrag. Ett krav om regional och lokal medfinansiering bör också framgå av förordningen.

# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 15 mars 2012 Statskontoret i uppdrag att genomföra en översyn av formerna för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

Regeringen motiverar i uppdraget till Statskontoret att en översyn är angelägen eftersom statsbidragsmodellen var ny och oprövad när den infördes år 2008.

Enligt nuvarande ordning fördelas statsbidraget dels av Statens försvarshistoriska museer (SFHM), dels av Statens maritima museer (SMM). Det är regeringen som fattar beslut om vilka museiverksamheter som är bidragsberättigade, efter förslag från SFHM och SMM. Besluten framgår av respektive myndighets regleringsbrev. Sedan statsbidraget infördes år 2008 har minst 30 miljoner kronor disponerats årligen. År 2011 användes drygt 33,4 miljoner kronor för statsbidrag samt för kostnader vid de ansvariga museimyndigheterna för bidragshantering och stöd till de bidragsberättigade museiverksamheterna.

Statskontorets översyn ska också innefatta en kartläggning och analys av huruvida den nuvarande bidragsmodellen är ändamålsenlig. Om Statskontoret identifierar brister ska förslag lämnas till en förändrad eller ny modell, såväl i fråga om författningsreglering som i fråga om ansvarig myndighet.

## 1.2 Inriktning och avgränsningar

Av uppdraget framgår att det i Statskontorets översyn bör ingå en kartläggning av huruvida den nuvarande modellen är ändamålsenlig. Med ändamålsenlig avser vi i det här sammanhanget att statsbidraget uppfyller vissa allmänna krav som kan ställas vid statsbidragshantering,

som effektivitet och transparens. Här ingår också de behov som mer specifikt är knutna till de syften som ligger bakom just statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter.

De allmänna krav som enligt Statskontoret bör ställas vid hantering av statsbidrag rör transparens och förutsebarhet, effektivitet och tydlighet i rollfördelning mellan berörda aktörer. De specifika behov som kan kopplas till det aktuella statsbidraget rör, enligt Statskontorets bedömning, förhållandet mellan stabilitet/långsiktighet och flexibilitet/omprovning.

Statskontoret har valt att inom den korta utredningstiden koncentrera översynen till att främst gälla hur själva statsbidragskonstruktionen kommit att fungera i praktiken och vilka eventuella problem som förekommer. En närmare analys av statsbidragets ändamålsenlighet med avseende på hur väl statsbidraget bidrar till att uppfylla de kulturpolitiska målen har därför inte varit möjlig att genomföra. Vi har inte heller granskat hur väl användningen av statsbidragen motsvarar statens syften med stödet bl.a. eftersom något syfte inte tydligt fastställts av regeringen. Statskontoret har inte heller i detalj kartlagt ansöknings- och återredovisningsförfarandet, utan i stället granskat konsekvenserna av och lämpligheten i de mer övergripande formerna för bidragsmodellen.

När utredningen *Försvar i förvar*, som föregick statsbidragsreformen, avrapporterades i september 2005 fanns 43 museienheter (exklusive de förbandsmuseer som var under avveckling). I regleringsbrevet för år 2008 till de ansvariga museimyndigheterna, SFHM och SMM, angavs sammanlagt 23 museiverksamheter som bidragsberättigade. I dagsläget finns ungefär ett lika stort antal enheter som inte erhåller eller någon gång erhållit statsbidrag. En analys av ekonomin vid de senare enheterna som kontrollgrupp för de statsbidragsberättigade har inte genomförts p.g.a. tidsbrist.

I utredningsarbetet har Statskontoret utgått från några centrala frågeställningar. Analysen syftar till att svara på hur väl statsbidragsmodellen överensstämmer med de generella krav som bör ställas på modeller för statsbidrag.

Statsbidragsmodellen kännetecknas av ett antal egenskaper som vi har valt att inrikta analysen mot. Analysen inriktas mot att undersöka hur dessa egenskaper svarar mot de generella kriterier som Statskontoret anser att statlig bidragshantering bör uppfylla. De generella kriterier som Statskontoret menar bör vara styrande för hur statlig bidragsgivning organiseras och bedrivs är *transparens*, *effektivitet* och *tydlig ansvarsfördelning*. I kapitel 4 redovisar vi närmare hur dessa kriterier kan brytas ned och konkretiseras i fråga om bidragshantering. Med utgångspunkt i de brister som vi identifierar i nuvarande modell lägger vi sedan förslag för att åstadkomma bättre förutsättningar för en ändamålsenlig bidragshantering.

### **1.3 Projektets genomförande**

Statskontorets analys bygger på såväl skriftliga som muntliga källor. Bland de skriftliga kan särskilt nämnas årsredovisningar och budgetunderlag från museimyndigheterna, särskilda styrdokument från museimyndigheterna avseende bidragshangeringen samt återredovisningar avseende statsbidrag från de bidragsmottagande museiverksamheterna. Intervjuer har genomförts med berörda aktörer. Intervjuer har genomförts med företrädare för SFHM och SMM samt med ansvarig personal vid kansliet för Sveriges militärhistoriska arv (SMHA). En särskild hearing med företrädare från de bidragsberättigade museerna anordnades i juni i år (deltagare framgår av bilaga 2). De bidragsberättigade museerna har även getts möjlighet att svara skriftligt på Statskontorets frågor kring bidragsmodellen.

Slutligen har en kartläggning genomförts för att klarlägga statsbidragets finansiella betydelse för bidragsmottagarna, som ligger till grund för vår analys av den finansieringsmodell som legat till grund för statsbidragsmodellen. Den analysen inkluderar en kartläggning av omfattningen av bidragshanteringen.

Samråd har genomförts med Försvarmakten och Riksantikvarieämbetet.

Projektgruppen vid Statskontoret har bestått av Marja Lemne (projektledare), Sami Soliman samt Arne Lund (t.o.m. 2012-04-23). En intern

referensgrupp vid Statskontoret har varit knuten till projektet. I denna ingick Michael Kramers, Ola Norr och Johan Wockelberg Hedlund.

## **1.4 Rapportens uppläggning**

I kapitel 2 ger vi en kortfattad bakgrundsbild av dagens bidragsgivning till de försvarshistoriska museiverksamheterna.

I kapitel 3 beskriver vi dagens bidragsmodell i fråga om reglering, ansvarsfördelning och praktisk tillämpning.

I kapitel 4 redogör vi för Statskontorets analys och våra slutsatser mot bakgrund av de kriterier som bör ställas på en statsbidragsmodell.

I kapitel 5 presenterar vi Statskontorets förslag med avseende på de förändringar som vi bedömer vara nödvändiga för att få till stånd en mer transparent och effektiv modell för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter.

## 2 Bakgrund till dagens statsbidragsmodell

Statskontoret lämnade i oktober 1994 rapporten *Försvarshistoriska museer – en översyn* till regeringen. Statskontoret gjorde vid den tidpunkten bedömningen att totalt sett borde museiverksamheten inom Försvarmakten kunna begränsas. Enligt förslagen i rapporten skulle Försvarmakten även fortsättningsvis ha ansvar för förbandsmuseer där verksamheten var inriktad mot försvaret. I de fall där förbandsmuseerna var av allmänt intresse borde dock Försvarmakten, enligt förslagen, pröva möjligheter att helt eller delvis föra över huvudmannaskapet till lokala eller regionala intressenter – museer av allmänt intresse borde få en bättre förankring i orten eller regionen.<sup>1</sup>

Mot bakgrund av de förändringar som skett inom det svenska försvaret sedan 1990-talet väcktes under början av 2000-talet frågan om vilka insatser som i framtiden skulle krävas för att bevara försvarets kulturarv. I regleringsbrevet för år 2005 för SFHM, SMM, Försvarmakten och Fortifikationsverket gav regeringen därför myndigheterna i uppdrag att redovisa förslag för bevarandet av valda delar av det svenska försvarets kulturarv.

I september 2005 avrapporterade myndigheterna rapporten *Försvaret i förvar* till regeringen. Utredningens förslag kan sammanfattas i tre huvudpunkter.

- nya former för insamling och bevarande av försvarsmateriel för museiändamål
- nya former för samverkan mellan Försvarmakten och museimyndigheterna SFHM och SMM

---

<sup>1</sup> Statskontoret 1994:21 *Försvarshistoriska museer – en översyn*, s. 56–59.

- en satsning på ett landsomfattande museinätverk med Sveriges försvar under det kalla krigets period som tema.

Dagens statsbidrag utgör en del av satsningen på det museinätverk som föreslogs av utredningen.

Utredningens ambition var att staten i framtiden skulle bygga vidare på bevarande- och museisatsningar i fråga om att spegla det svenska försvaret under kalla kriget. En av utredningens utgångspunkter var att satsningen skulle avse anläggningar eller samlingar från det kalla krigets period som kunde anses ha publikt intresse. Däremot behövde emellertid inte de enheter som skulle få statligt stöd bedriva verksamheten på likartat sätt, eller bedriva verksamheten i traditionell museiform.

Det nya museinätverket skulle, enligt utredningen, kunna ses som ett sätt att ersätta förbandsmuseer och samlingar som då var föremål för omstrukturering och avveckling. Utredningen betonade dock att en skillnad mellan de verksamheter som skulle ingå i nätverket och de tidigare förbandsmuseerna var att nätverkets verksamheter skulle drivas med avsikt att stimulera publikt intresse. Samlingar som bedömdes vara av nationellt intresse borde, enligt utredningen, öppnas för en bredare publik.

För att nå detta syfte behövdes medel för att stödja de försvarshistoriska verksamheterna. Enligt utredningen borde de statliga medlen främst användas för att bekosta tillsyn och i viss utsträckning vård av de statliga samlingar som finns deponerade hos stiftelsemuseerna (de tidigare förbandsmuseerna). Staten skulle, enligt förslaget, däremot inte ta fullt ekonomiskt ansvar utöver det, eller ta över som huvudman. Det skulle i stället handla om ett bidrag som de statliga museimyndigheterna kunde fördela efter prövning. Utredningen menade även att det statliga stödet i möjligaste mån borde förmedlas så att det matchades av stöd från ”lokala och regionala intressenter”. Därmed, konstaterade utredningen, skulle kanske inte alla av utredningen föreslagna satsningar och verksamheter kunna överleva på lång sikt.

Utöver ett direkt ekonomiskt bidrag skulle det statliga stödet till museiverksamheterna bestå av rådgivning inom ett antal områden. Främst:

- samlingarnas vård, förvaring och underhåll,
- sakkunskap inom det militärhistoriska området
- utställningsplanering och andra publikarrangemang samt marknadsföring.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningens förslag var att museinätverket skulle ha spridning över hela landet. I det här sammanhanget betonades också den betydelse som satsningen skulle ha på lokal och regional nivå. Satsningen borde ses ”som ett bidrag till statens regionala kulturpolitik”.<sup>2</sup>

Utredningens förslag ledde till att regeringen i budgetpropositionen för år 2008 aviserade att delar av Försvarmaktens museiverksamhet skulle föras över till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. I samband med detta fördes 30 miljoner över från utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet till utgiftsområde 17. Dessa medel skulle gå till bidragsgivning till museiverksamheterna inom det föreslagna nätverket.

I december 2007 beskrev regeringen bildandet av nätverket för försvarshistoriska museiverksamheter och de medel som skulle fördelas för detta ändamål på följande sätt:

Statens maritima museer och Statens försvarshistoriska museer tillförs totalt 30 miljoner kronor i syfte att skapa ett nätverk för försvarshistoriska museiverksamheter med utgångspunkt i det kalla kriget. Därmed får delar av det svenska försvarets kulturarv ökad möjlighet att bevaras och utvecklas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Statens maritima museer, Statens försvarshistoriska museer och Fortifikationsverket (2005) *Försvar i förvar*, s. 46.

<sup>3</sup> Kulturdepartementet. Pressmeddelande 2007-12-13. *Tydliga prioriteringar och minskad detaljstyrning på kulturområdet 2008*.

I kapitel 4 återkommer vi till avsaknaden av ett tydligt beslutsunderlag från regeringen i fråga om statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter. Redan här vill vi dock påpeka att det saknas tydliga syftesformuleringar från regeringen med avseende på statsbidraget samtidigt som förordningen är knapphändig i det här avseendet. Dessa omständigheter torde ha bidragit till att utredningen *Försvar i förvar* har kommit att fungera som underlag för statens hantering av de här delarna av det försvarshistoriska kulturarvet.

## 3 Nuvarande statsbidragsmodell

### 3.1 Syfte och mål med det statliga åtagandet på området

Regeringens skrivningar som refererades i föregående avsnitt är det enda underlag som finns att tillgå där regeringen uttalar vad syftet med statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter är.

De nya nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen år 2009. Målen är nationella och ska styra den statliga kulturpolitiken, men ska även kunna vägleda kulturpolitiken i kommuner och lands-ting.

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.<sup>4</sup>

För att uppnå målen har regeringen angivit att kulturpolitiken ska:

- främja allas lika möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv, som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan, samt
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

---

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur*, s. 26.

Det offentliga åtagandet i fråga om museer är en del av bevarandet och tillgängliggörandet av kulturarvet. Det försvarshistoriska museinätverket med tillhörande statsbidrag är därmed en del av statens främjande av ett levande kulturarv, som bevaras, används och utvecklas. Någon närmare precisering av syftena och målen med åtagandet inom det försvarshistoriska området har emellertid inte redovisats.

### **3.1.1 Nätverket Sveriges militärhistoriska arv (SMHA)**

År 2012 förtecknades 26 museer och verksamheter i regleringsbrevet för SFHM (21 stycken) respektive SMM (5 stycken). Av dessa hade tre museer inte öppnat (eller betecknades som under konstruktion) vid arbetet med Statskontorets utredning.

De museer och verksamheter som har angetts i myndigheternas regleringsbrev har således varit desamma under hela den period som statsbidraget har funnits. Den förändring som har skett är att tre verksamheter, med koppling till museer som sedan tidigare finns i regleringsbrevet för SFHM, har tillkommit i regleringsbrevet. Statskontorets bild är att statsbidraget även tidigare har kommit dessa verksamheter till del. Detta via några av de museer som hela tiden har funnits i regleringsbrevet. Därför har de inofficiellt kommit att betecknas som satelitmuseer. Inget museum har utgått ur regleringsbrevet, med undantag för Lapplandsjägmuseet i Kiruna.

De museiverksamheter som ingår i nätverket och erhåller statsbidrag är med några undantag tidigare förbandsmuseer. Det innebär att det är verksamheter som tidigare bedrevs i försvarets regi och huvudsakligen finansierades via försvaret. I dag drivs många av museerna i stiftelseform.

## **3.2 Förordning (2007:1438) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter**

Hanteringen av statsbidraget styrs av förordning (2007:1438) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Av förordningen framgår att statsbidrag får ges till verksamheter som regeringen har

förklarat berättigade till sådant stöd. Regeringen fattar årligen beslut om detta i regleringsbrev till SMM och SFHM, efter förslag från dessa myndigheter. Bidrag får lämnas för kostnader för drift, verksamhetsutveckling och förråd.

Ansökan om statsbidrag görs hos SFHM, om det inte gäller bidrag för verksamhet med sjöförvarshistorisk inriktning då ansökan i stället görs hos SMM. Den myndighet hos vilken ansökan har gjorts fattar sedan beslut om statsbidrag.

Myndigheterna ska dock samråda med varandra innan beslut fattas. Besluten går inte att överklaga. Redovisning av hur medlen har använts ska den mottagande verksamheten göra hos den myndighet som fattade beslut om statsbidrag.

### **3.3 Ansvarsfördelningen inom staten**

Av föregående stycke framgår att hanteringen av statsbidraget är uppdelad på två statliga myndigheter, SFHM och SMM.

#### **3.3.1 Statens försvarshistoriska museer, SFHM**

SFHM har till uppgift att främja kunskapen om det svenska försvaret genom tiderna och om försvarets roll i samhällsutvecklingen. Myndighetens verksamhet regleras i förordning (2007:1178) med instruktion för Statens försvarshistoriska museer, förordningen om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter samt i regleringsbrev. I myndigheten ingår Armémuseum i Stockholm, Flygvapenmuseum i Linköping, Sveriges militärhistoriska arvs kansli, Försvarets traditionsnämnd samt en myndighetsgemensam administrativ avdelning. År 2012 var 73 personer anställda vid myndigheten, fördelade på 71 årsarbetskrafter.

Av 2 § 3 förordningen med instruktion för SFHM framgår att en av dess uppgifter är att stödja samlingar av militär art i Sverige. Fram till den 1 februari 2012 hade myndigheten också en instruktionsenlig uppgift att förteckna och vetenskapligt bearbeta samlingar av militär eller kulturhistorisk art inom myndigheter som bedriver militär verksamhet

samt ha tillsyn över sådana samlingar. Sedan den 1 februari 2012 har myndigheten inte längre någon sådan uppgift.

I regleringsbrevet för år 2011 tilldelades SFHM drygt 106 miljoner kronor i ramanslag. Av regleringsbrevet för år 2011 framgår att minst 23 miljoner kronor av myndighetens ramanslag ska användas för bidragsgivning enligt förordningen om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Beloppet var detsamma år 2012 och har legat på den nivån sedan statsbidraget infördes år 2008. Dessa medel får även användas för kostnader vid myndigheten som är förknippade med etablerandet och upprätthållandet av de försvarshistoriska museiverksamheterna. Myndigheten kan således använda en del av anslaget för kostnader som rör hanteringen av statsbidraget samt nätverket SMHA. I regleringsbrevet anges att SFHM i samband med årsredovisningen (i samråd med SMM) ska redovisa hur bidragen har använts, och vilka kriterier som legat till grund för fördelningen samt hur användningen kan utvecklas och effektiviseras. Av de anslagsmedel som myndigheten disponerade år 2011 fördelades 17 698 000 kronor i statsbidrag till museiverksamheterna inom nätverket SMHA, medan 8 422 000 kronor gick till kanslikostnader.

### **3.3.2 Statens maritima museer, SMM**

SMM har som uppgift att bevara och utveckla det maritima kulturarvet samt bygga upp kunskaperna om det. Myndigheten ansvarar för tre statliga museer med maritim inriktning – Sjöhistoriska museet och Vasamuseet i Stockholm samt Marinmuseum i Karlskrona.

Av myndighetens instruktion framgår att SMM ska bistå vid det museala bevarandet statens sjökrigshistoriska samlingar utanför myndigheten. Av instruktionen framgår även att SMM ska bistå SFHM vid tillsynen av samlingar av militär eller kulturhistorisk art. Som noterades i det föregående har SFHM inte längre en sådan uppgift i sin instruktion. Någon konsekvensändring av SMM:s instruktion har dock inte gjorts.

I regleringsbrevet för år 2011 tilldelades SMM närmare 114 miljoner kronor i ramanslag. Av regleringsbrevet framgår att minst 7 miljoner kronor av myndighetens ramanslag ska användas för bidragsgivning

enligt förordningen om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. Beloppet är detsamma år 2012 och har legat på den nivån sedan statsbidraget infördes år 2008. Dessa medel får även användas för kostnader vid myndigheten som är förknippade med etablerandet och upprätthållandet av de försvarshistoriska museiverksamheterna. Myndigheten kan således använda en del av anslaget för kostnader som rör hanteringen av statsbidraget samt nätverket SMHA. I regleringsbrevet anges att SMM i samband med årsredovisningen (i samråd med SFHM) ska redovisa hur bidragen har använts, och därtill vilka kriterier som ligger till grund för fördelningen samt hur användningen kan utvecklas och effektiviseras. Av de anslagsmedel som myndigheten disponerade år 2011 fördelades 6 300 000 kronor i statsbidrag till museiverksamheterna inom nätverket SMHA, medan 1 305 000 kronor gick till kostnader vid SMHA:s kansli (inklusive en halvtidstjänst vid SMM med uppgift att vara kontaktperson gentemot de marina museerna i nätverket).

### **3.4 SMHA:s kansli**

Under det första verksamhetsåret som bidragsgivningen infördes (2008) etablerades ett nätverk med nämningen Sveriges militärhistoriska arv (SMHA). SMHA drevs som ett projekt. Sedan år 2009 hanteras nätverket och statsbidraget av ett kansli som SFHM och SMM har upprättat gemensamt. Under 2011 och 2012 har dock SMM hantierat bidragen för de museer som anges i myndighetens regleringsbrev.

Kansliet utför utöver bidragshantering uppgifter som rör stöd och ledning av museinätverket SMHA. Kansliet är lokaliserat vid, och drivs av, SFHM.

#### **3.4.1 Kansliets uppgifter**

I arbetsordningen för SFHM beskrivs de uppgifter som ligger på kansliet. Kansliet är en gemensam resurs för både SFHM och SMM i frågor som rör Sveriges militärhistoriska arv.

Utöver uppgiften att hantera bidragsansökningar enligt förordning 2007:1438 anges i arbetsordningen att kansliets uppgifter består i att:

- stödja nätverkets museer med kompetens kring museala processer, såsom föremålshantering och registrering, utställningsmetodik, museipedagogik samt säkerhetsfrågor,
- stödja nätverkets museer med tunga transporter samt nationell och internationell marknadsföring,
- bibehålla, stärka och utveckla nätverket SMHA, samt
- samordna SFHM:s kontakter och samråd med Försvarsmakten.

Enligt företrädare för kansliet består en viktig del av kansliets arbete att stärka det museala synsättet bland SMHA-museerna. En betydelsefull uppgift har varit att kansliet årligen har anordnat en eller flera nätverksträffar. De berörda museerna har i många fall militär bakgrund och det kan därför finnas behov av att bistå och stärka kunskapen om hur militära föremål ska hanteras ur ett musealt perspektiv, eller hur utställningar och marknadsföring bäst kan utformas.

Kansliet är bemannat med fem tjänster i Stockholm:

- Kanslichefen
- Biträdande kanslichef; museipedagogik gentemot SMHA
- Utställningsansvarig
- Föremålsexpert
- Marknadsföring
- Museidatabas (40 procents tjänstgöring)

Utöver kanslipersonalen i Stockholm finns ett antal deltidstjänster (med en omfattning på mellan 25 och 50 procent) i andra delar av landet:

- Vapenlagsexpert/Säkerhetsansvarig
- Förvaltartjänster (Två tjänster)
  - Fordon
  - Pjäser
- Transportansvarig
- Distriktschefer (Två tjänster)

### 3.4.2 Kostnader för kansliet

Under åren 2009–2011 fördelades de totala kostnaderna för statsbidraget på följande sätt.

**Tabell 1. Kostnadsfördelning för bidragsgivning och bidragshantering.**

	2009	2010	2011
<b>SFHM</b>			
Bidrag	17 232 000	17 517 000	17 698 000
Kanslikostnad inkl. overhead	9 000 000	7 172 000	8 422 000
<b>SMM</b>			
Bidrag	5 560 000	5 851 000	6 300 000
Kanslikostnad inkl. overhead	1 586 000	1 374 000	1 305 000
<b>Summa bidrag</b>	22 792 000	23 368 000	23 998 000
<b>Summa kanslikostnad</b>	10 586 000	8 546 000	9 727 000
<b>Total kostnad som belastat anslag</b>	33 378 000	31 914 000	33 725 000
<b>Kansliets kostnad i förh. till anslagsanvändning (%)</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Källa: Årsredovisningar från SFHM respektive SMM 2009–2011.

Kostnaderna för kansliet har minskat något under perioden. För år 2012 uppgår SMM:s kostnader för finansiering av kansliet till 0,6 miljoner kronor.

Exakta beräkningar av resursfördelningen rörande de olika uppgifterna vid kansliet saknas. Enligt den skattnings som vi har fått tar bidragshan-

teringen genomsnittligt omkring en årsarbetskraft i anspråk, vilket innebär att bidragshanteringen utgör en mindre del av kansliets totala kostnader. Huvuddelen av kansliets resurser ägnas åt uppgifter som har att göra med musealt stöd till bidragsmottagarna som marknadsföring m.m.

### **3.4.3 Bidragshanteringen**

Ansökningar om statsbidrag hos SFHM vidarebefordras till SMHA:s kansli för handläggning. Överintendenten fattar beslut om bidrag. Ansökan ska lämnas in till SFHM senast den 1 juni det år som bidragen avser. Enligt anvisningarna från SFHM kan dock undantag göras för ansökningar även efter detta datum. Senast två månader efter beslutsdatum rekvideras bidraget till berörd museiverksamhet. Sedan 2012 utbetalas driftbidraget med en tredjedel direkt, en tredjedel den sista april och resterande tredjedel den sista augusti. När det gäller driftbidrag betalas den första tredjedelen ut när ansökan har beviljats. De resterande medlen betalas emellertid ut först efter att återrapportering av föregående års bidrag har godkänts. Utvecklingsbidragen betalas oftast ut direkt. Återrapportering av både drifts- och utvecklingsbidrag ska ske senast den 15 mars året efter att bidrag har beviljats.

Under 2012 har ett utvecklingsarbete bedrivits vid kansliet i syfte att skapa tydligare rutiner för bidragshandtering. Processkartläggningar har genomförts och arbetet med nya processbeskrivningar för ansökningsförfarande och återredovisning samt instruktioner till bidragsmottagarna avseende krav och kriterier pågår. Detta arbete ska vara klart i oktober 2012.

Vid kansliet arbetar man för att ta fram följande beslutsgång: beredning – motivering (till överintendenten inför beslut) – beslut (bifall eller avslag med vidhängande motivering). Tidigare meddelades inte avslagsbeslut i formell mening, även om de berörda museerna blev informerade. Nu kommer även avslagsbeslut att motiveras. Motiveringar ska finnas i alla beslut vilket tidigare inte har varit fallet.

En annan förändring som ska komma till stånd är att antalet ansökningstillfällen ska begränsas till tre per år. Fram till år 2012 har ansökningar inkommit till myndigheterna löpande under året. Av Statskonto-

rets redogörelse nedan framgår att det inkom totalt 114 ansökningar till kansliet om drift- respektive utvecklingsbidrag under 2011 och att bidragsbeslut fattades vid 23 olika datum under det året.

Under 2011 och 2012 har SMM hanterat bidragen för de museer som anges i myndighetens regleringsbrev. År 2011 inkom 7 ansökningar till SMM, varav 5 rörde driftbidrag. Under år 2011 fattades samtliga beslut om driftbidrag vid ett tillfälle. Beslut avseende de två ansökningarna om utvecklingsbidrag fattades vid två senare tillfällen. I fråga om tidsfrister för ansökningar och återredovisning gällde under 2011 samma rutiner vid SMM som vid SFHM. Under 2012 har egna rutiner upprättats vid SMM.

### **Principer och kriterier**

Vad Statskontoret har kunnat erfara saknas det i dag tydliga riktlinjer för vad och i vilken storlek bidrag ska lämnas till museiverksamheter. Av den redovisning som SFHM respektive SMM årligen lämnar till regeringen framgår att myndigheterna har följt den indelning som gjordes i utredningen *Försvar i förvar* avseende fördelningen mellan museiverksamheterna i landet. Fördelningen är därmed baserad på en indelning i tre bidragsgrupper. I en första grupp ingår museer som bör erhålla minst 1 miljon kronor, i en andra grupp museer som bör erhålla mellan 0,5 och 1 miljon kronor och slutligen ingår i en tredje grupp de museer som bör erhålla mindre än 0,5 miljoner kronor.

I budgetunderlaget för 2013–2015 gör SFHM bedömningen att flexibiliteten behöver öka i fråga om vilka verksamheter som ska vara bidragsberättigade. Museiverksamheternas olika förutsättningar till följd av sådant som geografiskt läge och grad av kommunalt stöd lyfts fram som ett skäl att ha beredskap för att vissa verksamheter kan falla bort samtidigt som andra kan bli bidragsberättigade. SFHM föreslår i redovisningen av statsbidragen för 2011 samt i budgetunderlaget för 2013–2015 att det i regleringsbrevet för berörda myndigheter bör införas kriterier som ska fungera vägledande för myndigheterna i bedömningen av vilka verksamheter som ska vara bidragsberättigade, i stället för dagens ordning där regeringen i regleringsbrevet anger vilka som är berättigade till bidrag. De kriterier som SFHM föreslår ska vara styrande för nätverket är:

- Museerna ska vara av nationellt intresse
- Museerna ska ha en geografisk spridning över hela landet
- En rimlig fördelning av armé-, marin- och flygvapenmuseer ska finnas
- Huvuddelen av museerna ska behandla kalla krigsepoken
- Stöd ska utgå till minst 20 och högst 30 museiverksamheter
- SFHM respektive SMM ska senast den x/y, efter samråd med varandra och med Försvarsmakten, fastställa vilka museiverksamheter som ska vara berättigade att ansöka om stöd under det kommande verksamhetsåret

### **Drift- respektive utvecklingsbidrag**

SFHM fördelar såväl drift- som utvecklingsbidrag. Driftbidragen avser kostnader för hyror, uppvärmning, el/vatten, lokalvård och personal. Utvecklingsbidrag kan museerna ansöka om för ny- och ombyggnationer, utställningsbyggen, säkerhetsanordningar, programaktiviteter, vidareutbildning av personal, samverkan samt lokal och regional marknadsföring.

Utvecklingsbidrag tilldelas för väldigt varierande ändamål. Mindre kostnader för resor kan täckas av små bidrag samtidigt som omfattande fastighetsutvecklingsprojekt täcks av större bidrag, vilket framgår nedan.

Den dominerande formen för bidragsansökningar till SMM är driftbidrag. Under 2011 fattade SMM beslut om tilldelning av två utvecklingsbidrag.

### **Bidragsfördelning**

Statskontoret har gått igenom bidragsfördelningen för år 2011. I det följande redogör vi översiktligt för denna.

#### *Bidragsfördelning avseende verksamheter i SFHM:s regleringsbrev*

År 2011 var 21 verksamheter angivna i regleringsbrevet för SFHM och därmed berättigade att ansöka om bidrag.

Ansökningar om drift- respektive utvecklingsbidrag har kunnat göras löpande under året, vilket också har skett. År 2011 inkom 114 ansökningar och kansliet fattade beslut om tilldelning i 87 av dessa ärenden. Av de beviljade ansökningarna för år 2011 inkom de första ansökningarna (avseende drift respektive utveckling) den 16 december 2010. Den sista beviljade ansökningen om driftbidrag inkom den sista september. De sista beviljade ansökningarna om utvecklingsbidrag inkom den 25 november. Bidragsbeslut fattades vid 23 olika tillfällen under 2011.

Under 2011 erhöll 7 museer mer än 1 miljon kronor. 8 museer erhöll mellan 0,5 och 1 miljoner kronor. 5 museer erhöll mindre än 0,5 miljoner kronor. Som mest fördelades knappt 3 miljoner kronor till ett museum och som minst 51 000 kronor.

Högsta ansökta och beviljade utvecklingsbidrag under 2011 låg på 1,7 miljoner kronor. Lägsta ansökta och beviljade utvecklingsbidrag under 2011 låg på 574 kronor.

Högsta ansökta och beviljade driftbidrag under 2011 låg på 2 miljoner kronor. Lägsta ansökta och beviljade driftbidrag under 2011 låg på 12 000 kronor.

Som mest inkom 14 ansökningar (avseende både drift- och utvecklingsbidrag) från ett och samma museum. Endast 2 museer inkom med 2 ansökningar eller färre under år 2011.

Under 2011 inkom 5 museer med fler än en ansökan om driftbidrag. Övriga museer skickade således endast in en driftbidragsansökan. Antalsmässigt är utvecklingsbidragen mest omfattande. Närmare 4 av 5 av ansökningarna – 89 av 114 – under 2011 gällde utvecklingsbidrag. Däremot fördelas merparten av bidragsmedlen som driftbidrag – drygt 12 miljoner kronor, jämfört med knappt 6 miljoner kronor i utvecklingsbidrag.

Ambitionen har varit att skifta fördelningen i bidragsgivningen mot allt större andel utvecklingsbidrag, för att på sikt helt fasa ut driftbidragen. Driftbidrag ska inte gå till museer som delar ut ett eventuellt överskott som vinst. Under perioden 2008–2011 har dock andelarna förändrats

från omkring 55 procent i driftbidrag till omkring 75 procent i driftbidrag. Enligt SFHM beror förändringen på att allt fler museer har kommit i drift, vilket har ändrat karaktären på bidragen från utveckling till drift.

#### *Bidagsfördelning avseende verksamheter i SMM:s regleringsbrev*

I SMM:s regleringsbrev för år 2011 var 5 verksamheter angivna. SMM fattade beslut om att dela ut driftbidrag till 4 museer och fattade beslut om avslag i 1 ärende. Därtill fattades beslut om tilldelning av utvecklingsbidrag vid 2 tillfällen. Totalt delade SMM ut närmare 6 miljoner kronor i driftbidrag. Det största enskilda driftbidraget uppgick till 2,3 miljoner kronor. De 2 utvecklingsbidragen uppgick tillsammans till 0,4 miljoner kronor.

#### **Uppföljning**

Museiverksamheternas återrapportering av drift- och utvecklingsbidrag rör den ekonomiska redovisningen. Genom kontakter med museiverksamheterna i nätverket har de ansvariga museimyndigheterna inblick i hur verksamheterna runt om i landet utvecklas. Enligt uppgift från kansliet lade kansliet 327 timmar på besök vid museiverksamheterna under 2011. Någon annan systematisk verksamhetsuppföljning genomförs däremot inte från de ansvariga museimyndigheternas sida.

#### **Sammantagen bild av bidragshanteringen**

Sammantaget är Statskontorets bild av bidragshanteringen att den hittills har präglats av en avsaknad av tydlighet och transparens. Bidragshanteringen är därtill omfattande i förhållande till antalet bidragsberättigade verksamheter och storleken på det samlade statsbidraget. Den förhållandevis omfattande bidragshanteringen är delvis en följd av att ansökningar har inkommit till kansliet löpande under året, och att dessa i många fall rör beloppsmässigt små utvecklingsbidrag. Vidare har en systematisk verksamhetsuppföljning inte bedrivits hittills.

## **3.5 Bidragsmottagarna – museiverksamheterna inom nätverket**

### **3.5.1 Ekonomi**

Statskontoret har gått igenom återredovisningarna av utbetalade bidrag till museerna inom nätverket. Genomgången har gjorts för år 2011. Redovisningar av såväl drift- som utvecklingsbidrag har gjorts. Beskrivningen nedan baseras på genomgången av återredovisningarna för år 2011.

#### **Intäktsfördelning**

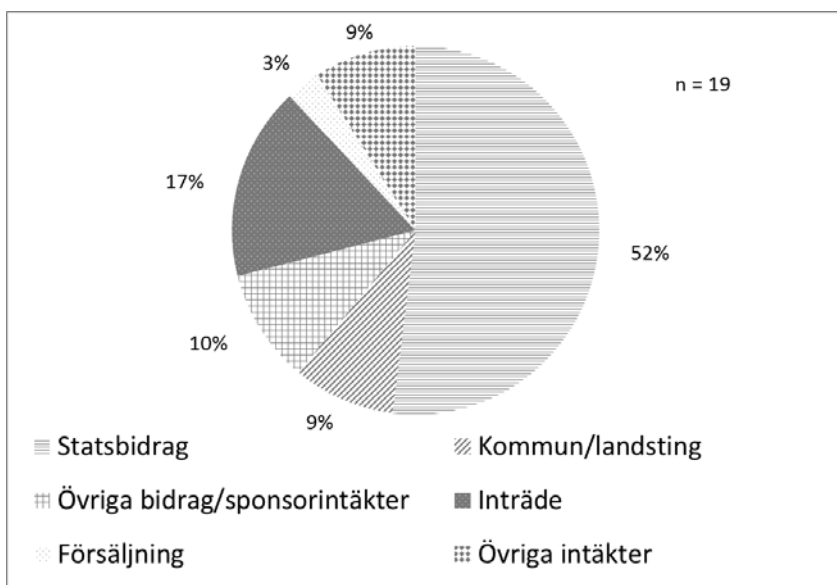
Statsbidragen utgör den dominerande intäktskällan för de flesta museerna. I genomsnitt utgjorde statsbidragen omkring hälften av museernas intäkter (för drift) under året. Med undantag från 2 museer, där driftbidragen från SFHM endast utgjorde 7 respektive 11 procent av intäkterna, varierade det statliga driftbidragets andel av intäkterna från 33 procent till 100 procent. Vid 9 museiverksamheter stod staten under 2011 för minst hälften av intäkterna.

Inträdesavgifter redovisas som intäktskälla av 11 museer. Bland dessa museer varierar intäktsnivån från 4 till 64 procent av de totala intäkterna. Ett antal museer uppger också försäljning som en viktig intäktskälla – vid 5 museer stod försäljning för mellan 22 och 38 procent av de totala intäkterna.

Övriga bidrag/sponsorintäkter uppges vara en viktig intäktskälla för 4 museer, för vilka nivån varierar mellan 18 och 62 procent av de totala intäkterna. Ytterligare 10 museer redovisar lägre andelar under den här posten. Många museer stöds därtill genom ideellt arbete. Uppgifter om ideellt arbete har emellertid hittills inte ingått i återredovisningarna.

Museernas intäkter är således skiftande. Statsbidragen utgör dock den dominerande intäktskällan för de flesta museerna. I genomsnitt stod statsbidragen för drygt hälften av museernas intäkter under 2011.

Diagram 1. De försvarshistoriska museernas intäktsfördelning år 2011<sup>5</sup>



Källa: Museiverksamheternas återredovisning av driftbidrag för år 2011.

### Kostnadsfördelning

I genomgången av kostnadsbilden för museerna har vi valt att särskilt uppmärksamma andelen lönekostnader respektive lokalkostnader. Dessa kostnader är de dominerande kostnaderna för majoriteten av museerna. I genomsnitt uppgick lönekostnader och lokalkostnader till 67 procent av kostnaderna vid museerna under 2011. Lönekostnaderna

<sup>5</sup> I återredovisningen av driftbidrag ska museerna uppge totalt utfall för intäktsposter: Bidrag från SFHM/SMM, Bidrag från kommun/landsting, Övriga bidrag/sponsormedel, Inträdesavgifter, Försäljning samt Finansiella intäkter (ingår i diagrammet i Övriga intäkter).

Intäkter kopplade till specifika projekt framgår inte av diagrammet, då återredovisningarna av utvecklingsbidrag inte ingår här. Den fullständiga bilden av museiverksamheternas intäktsfördelning kan därför se något annorlunda ut.

Diagrammet visar intäktsfördelningen i återredovisningarna för de 19 museiverksamheter som lämnade in sådana år 2011.

var i genomsnitt högre än lokalkostnaderna, 39 procent jämfört med 28 procent.

### **3.6 Finansieringsmodellen**

Sedan statsbidraget infördes har det funnits en ambition att statens bidrag ska kombineras med bidrag från lokala och regionala intressenter, bl.a. kommuner och landsting. Idén lanserades i *Försvar i förvar* och har sedan dess funnits med som bedömningsgrund vid bidragsbeslut.

Vad Statskontoret har kunnat utröna är principen om lokal och regional medfinansiering emellertid inte tydligt uttryckt någonstans sedan utredningen, och vad vi har kunnat bedöma har principen inte heller tillämpats på ett systematiskt sätt. Som redogörelsen i det följande visar var exempelvis under år 2011 endast ett fåtal kommuner och landsting direkta finansiärer av museiverksamheter som mottog statsbidrag.

Enligt museernas återredovisning av driftbidrag för 2011 hade 7 museer erhållit finansiering från kommun eller landsting under 2011. Bland dessa varierade nivån på medfinansieringen från 2 till 59 procent. Finansieringen från kommuner och landsting uppgår, enligt redovisningarna, till drygt 2,9 miljoner kronor. Ytterligare 9 museer har emellertid uppgett intäkter under redovisningsposten Övriga bidrag/sponsorintäkter. Dessa intäkters andelar av de totala intäkterna för respektive museum varierar mellan 0,5 och 62 procent. Det är möjligt att delar av dessa intäkter kommer från kommuner eller landsting.

Av återredovisningarna av utvecklingsbidrag framgår att 4 museer hade projekt som medfinansierades av kommun eller landsting. 3 av dessa har även uppgett medfinansiering från kommun eller landsting i återredovisningen av driftbidragen. Totalt handlar det om 8 projekt och en total medfinansiering från kommuner och landsting på mindre än 0,5 miljoner kronor.

Värt att notera är att de 2 museiverksamheter som år 2011 hade finansiering på över 0,5 miljoner kronor (1,5 respektive 3,4 miljoner kronor) från kommun eller landsting också hade stora andelar av sina intäkter

från inträden och försäljning, samtidigt som den statliga finansieringen stod för en relativt liten andel (33 respektive 11 procent). För dessa museer verkar det som att direkt medfinansiering från kommuner och landsting har varit lättare att få när museet haft relativt sett goda förutsättningar att finansiera verksamheten genom en kombination av intäktsslag. En hypotes är att möjligheterna att skapa ett publikt intresse för verksamheten torde ha betydelse för kommuners, landstings och andra aktörers beslut om att bidra till finansieringen.

Uppgifter från SMHA:s kansli som Statskontoret har tagit del av visar att det förekommer ett indirekt stöd till museer från vissa kommuner. Stödet sker i form av personalstöd under sommartid eller av personal med anställning i kommunen, marknadsförings- eller informationsstöd samt stöd genom uppförande av byggnader, låg hyra eller bidrag för hyra och billig överlåtelse av mark. Den närmare omfattningen av den här typen av stöd har Statskontoret inte granskat. Det är att beteckna som en form av ogenomskinlig medfinansiering, då den inte framgår av museiverksamheternas återredovisning till de ansvariga myndigheterna. Därtill skulle det innebära en medfinansiering på kostnadsidan genom subventioner. Sammantaget är det en form av medfinansiering som Statskontoret bedömer som svår att systematiskt beakta i bidragsgivningen.

## 4 Analys och slutsatser

I detta kapitel redovisas dels Statskontorets analysram, dels den problembild som utredningen identifierat.

Analysen har strukturerats utifrån behovet av att statsbidraget uppfyller vissa allmänna krav som kan ställas vid statsbidragshantering samt behov som mer specifikt är knutna till de syften som ligger bakom just statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter. De allmänna krav som enligt Statskontoret bör ställas vid hantering av statsbidrag rör främst transparens, förutsebarhet, effektivitet och tydlighet i ansvarsdelningen mellan berörda aktörer. Det specifika behov som behöver beaktas i hanteringen av det aktuella statsbidraget gäller viss långsiktighet och stabilitet med avseende på bevarandet av det försvarshistoriska kulturarvet.

Statskontoret har i en tidigare rapport redovisat ett antal grundläggande komponenter som bör återfinnas i ett system för statlig bidragsgivning.<sup>6</sup> Dessa är:

- Författningsstöd
- Tydligt mål med bidraget
- Mätbara mål
- Ansökan och prövning
- Tydliga former för återrapportering
- Former för omprövning.

De här komponenterna hänger samtliga, men på olika sätt, samman med värdena transparens och effektivitet. I det följande redovisar vi närmare kraven på transparens och effektivitet.

---

<sup>6</sup> Statskontoret 2008:8 *Verksamheter för funktionshindrade – förslag till ny bidragsprocess för anslaget 16:4*.

## **4.1 Generella krav vid statlig bidragsgivning**

### **4.1.1 Transparens, effektivitet och tydlig ansvarsfördelning**

Det är viktigt att statlig bidragsgivning präglas av transparens med avseende på syftena med statsbidraget i dess helhet liksom avseende grunderna för bidragstilldelningen i det enskilda fallet.

Bidragshanteringen behöver vara transparent så att det är tydligt för alla intressenter vad enskilda beslut om tilldelning grundas på liksom vad den sammantagna fördelningen bygger på.

Syftena med själva statsbidraget framgår som regel av den förordning som reglerar bidragsgivningen. Där kan även anges de krav som ställs på en organisation eller verksamhet för att den ska vara berättigad till bidrag.

När det gäller grunderna för själva bidragsgivningen är tydliga principer och kriterier av vikt. Dels ska det framgå för dem som erhåller ett visst bidrag hur storleken på bidraget är motiverad, dels bör organisationer och verksamheter som inte erhåller bidrag ha möjlighet att bedöma vad som krävs för att erhålla bidrag. Till detta kommer att kriterierna ska vara så tydligt formulerade att det för den som erhållit statsbidrag ska gå att jämföra utfallet med det för andra bidragsmottagare. Det är därtill viktigt att utomstående kan granska grunderna för bidragsfördelningen, exempelvis i syfte att säkerställa att den präglas av effektivitet.

Den statliga bidragsgivningen måste präglas av effektivitet. Det kan handla om organisatoriska aspekter såsom tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning i berednings- och beslutsprocessen, om att den administrativa utformningen och tillämpningen ska minimera kostnaden för hanteringen och att uppföljningen av bidragsanvändningen ska vara enkel att göra och att tolka för alla berörda aktörer.

Möjligheterna att sätta upp mätbara mål för bidragsgivningen kan variera beroende på verksamhet. I grunden handlar emellertid det här kravet om att den verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidrag

ska bidra till att uppfylla syftena med och målen för statsbidragsgivningen. Därför bör bidragsgivaren arbeta för att de verksamheter som tar del av statsbidraget ska vara uppföljningsbara.

För att ett bidragssystem ska fungera effektivt krävs att ansökan och prövning sker på ett systematiskt sätt. Det kan handla om att skapa förutsättningar för att verksamheter ska kunna jämföras med varandra vid ansökningstillfället, att kraven för att söka bidrag är tydligt formulerade och att det finns kriterier utifrån vilka bidragsgivaren kan bedöma vilka verksamheter som ska erhålla bidrag, på vilka grunder och i vilken storlek.

Ett öppet och sammanhållet ansökningsförfarande, där de verksamheter som uppfyller vissa grundläggande krav kan ansöka och där ansökningstillfällena är få skapar goda förutsättningar för att åstadkomma en sådan systematisk prövning.

De generella krav och kriterier som har diskuterats i det föregående skapar tillsammans förutsättningar för löpande omprövning av vilka som ska erhålla bidrag inom ramen för statsbidragshanteringen. Omprövning behöver med jämna mellanrum ske av flera skäl. Dels är den försvarshistoriska museiverksamheten vid de tidigare förbandsmuseerna ute i landet inte statliga myndigheter utan privaträttsliga organisationer. Huruvida museerna har möjlighet att överleva bör därmed inte vara avhängigt de statliga bidragen. Dels är det viktigt att staten löpande prövar om verksamheter som erhåller bidrag också bidrar till att uppfylla de syften och mål som ligger bakom den statliga bidragsgivningen. Detta förutsätter också i sin tur att mål för och krav på den verksamhet som erhåller stöd är tydligt uttryckta och formulerade. Därtill är det sammanhang i vilket det försvarshistoriska kulturarvet ingår föränderligt. I takt med fortlöpande förändringar inom försvaret kan verksamheter som tidigare inte varit aktuella i musealt hänseende komma att bli det framöver.

#### **4.1.2 Behov av långsiktighet**

Även om omprövning är en dimension som bör komma till uttryck i modellen för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter så har modellen hittills byggts på ett antagande om stabilitet.

Det ligger i sakens natur att ett statligt åtagande när det gäller försvarshistoriska museiverksamheter behöver präglas av viss långsiktighet och kontinuitet. Det är också ett viktigt skäl bakom nätverket Sveriges militärhistoriska arv. Syftet har varit att genomföra en satsning på de museiverksamheter i landet som har såväl överlevnadskapacitet som intressanta och relevanta samlingar. Det här behovet av långsiktighet i bevarandet av det försvarshistoriska kulturarvet behöver beaktas i statsbidragsmodellen.

## **4.2 Dagens modell i förhållande till analyskriterierna**

Statskontoret bedömer att dagens bidragsgivning till försvarshistoriska museiverksamheter kan göras effektivare och mer transparent. Det gäller den organisatoriska ansvarsfördelningen, omfattningen och uppgiftsåtagandena vid SMHA:s kansli, liksom administreringen av statsbidragen vid SMHA:s kansli.

### **4.2.1 Avsaknad av tydlig syftes- och målformulering**

En tydlig syftesformulering för statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter saknas i dag. Förordningen saknar en sådan, och något annat beslutsunderlag där syftet är tydligt uttryckt finns inte.

Styrande målformuleringar för statsbidraget finns inte heller i förordningen eller andra besluts- och beredningsunderlag.

I den utredning – *Försvar i förvar* – som föregick införandet av statsbidraget finns syftet med satsningen på ett nätverk av försvarshistoriska museiverksamheter och tillhörande statsbidrag beskrivet. De skrivningarna uttrycker emellertid utredningens synsätt. I avsaknad av en tydlig syftesformulering från regeringen är det oklart om regeringen delar detta synsätt.

### **4.2.2 Avsaknad av tydliga kriterier för bidragsgivning och uppföljning**

Närmare kriterier för fördelningen av bidrag till de verksamheter som är bidragsberättigade enligt regleringsbrevet saknas i huvudsak.

Under 2012 har det bedrivits ett arbete vid kansliet i syfte att bl.a. förtydliga de kriterier som ska gälla för bidragsfördelningen. Arbetet ska vara klart i oktober 2012.

Vi har tidigare påpekat vikten av att det finns tydliga kriterier för bidragsgivningen. Att förbättra transparensen i bidragsgivningen har ett värde i sig, därtill förbättrar det förutsättningarna för en effektiv bidragsgivning.

Statskontoret kan konstatera att den utredning – *Försvar i förvar* – som föregick införandet av statsbidraget har kommit att fungera som underlag för hanteringen av bidraget. Det har inneburit att fördelningen till stora delar har följt den indelning med tre bidragsnivåer utifrån vilken museiverksamheterna kategoriserades som utredningen presenterade. Vi konstaterar att den indelningen nu är sju år gammal och omfattar en grupp verksamheter som skiljer sig något från dagens bidragsberättigade verksamheter.

Tydligare kriterier för bidragsgivningen förbättrar också möjligheterna för en mer systematisk uppföljning av de bidragsmottagande verksamheterna. Sådan verksamhetsuppföljning kan fungera som stöd i kommande års prövningar av ansökningar från museiverksamheterna.

### **4.2.3 Avsaknad av systematisk omprövning**

Statens bidragsgivning till försvarshistoriska museiverksamheter präglas av stabilitet och någon systematisk omprövning har hittills inte förekommit. I dag är det formellt möjligt för de ansvariga statliga myndigheterna att föreslå förändringar till regeringen avseende vilka verksamheter som ska anges som bidragsberättigade i respektive myndighets regleringsbrev. Den nuvarande ordningen innebär således att regeringen och Regeringskansliet årligen hanterar uppgiften i samband med budgetarbetet. Någon omprövning i regleringsbrevet har emellertid inte gjorts av regeringen, med undantag bl.a. för de s.k. satellitmuseer som tidigare erhöll delar av statsbidragsmedlen via verksamheter som uttryckligen angavs i regleringsbrevet. Dessa verksamheter anges numera i regleringsbrevet.

Några särskilda rutiner för löpande omprövning inom ramen för själva bidragsgivningen har vi inte funnit vid de bidragshanterande myndigheterna.

Vi har tidigare redovisat SFHM:s förslag i budgetunderlaget för 2013–2015 om att flytta beslut om bidragsberättigade verksamheter till de ansvariga myndigheterna samtidigt som det i regleringsbrevet införs kriterier som ska vara vägledande för myndigheterna i den bedömningen.

I kapitel 5 tar vi upp möjligheten att öppna upp ansökningsförfarandet så att det blir möjligt för varje verksamhet som uppfyller vissa grundläggande krav att söka bidrag. En sådan förändring skulle leda till att omprövning av vilka verksamheter som ska erhålla bidrag sker löpande i den statliga bidragsgivningen. Det skulle samtidigt innebära att långsiktigheten i det statliga åtagandet om bevarande av det försvarshistoriska kulturarvet måste värnas på annat sätt än i dag i regeringens styrning och ansvariga myndigheters hantering av statsbidraget.

#### **4.2.4 Splittrad ansvarsfördelning**

I dag är två myndigheter, SFHM och SMM, ansvariga för hanteringen av statsbidraget. SFHM och SMM kom gemensamt fram till att hanteringen skulle sammanföras till det kansli som har lokaliserats vid SFHM. Den ordningen var enligt Statskontorets bedömning ändamålsenlig. Under åren 2011 och 2012 har emellertid hanteringen delats upp. Denna ordning har bl.a. fått till följd att tillämpningen skiljer sig åt något. Både SFHM och SMM fördelar driftbidrag, men SFHM fördelar en lång rad, ofta mindre projekt- eller utvecklingsbidrag. Det beror delvis på att SFHM helt enkelt fördelar bidrag till betydligt fler museiverksamheter. Statskontoret har emellertid också kunnat konstatera att ambitionen vid SMM har varit att fördela statsbidragen vid ett tillfälle, tidigt under året. Vid SFHM har däremot bidrag sökts och tilldelats fortlöpande under året. Enligt vår bedömning öppnar ett sådant förfarande för att en stor mängd små utvecklingsbidrag söks kontinuerligt, då museiverksamheterna inte behöver ta ställning till vilka projektmedel som kommer att behövas på ett års sikt.

Statskontoret menar att det inte är motiverat att bidragshanteringen skiljer sig åt i de här avseendena. För museiverksamheterna i nätverket innebär det att man kan förvänta sig olika behandling enbart mot bakgrund av i vilken ansvarig myndighets regleringsbrev den egna verksamheten anges.

#### **4.2.5 Ineffektiv bidragshantering**

Statskontoret kan konstatera att administrationen kring de ansvariga museimyndigheternas bidragsgivning är omfattande. År 2011 fattade SMHA:s kansli beslut om statsbidrag vid 23 olika tillfällen. Totalt fattades 87 beslut om bidragstilldelning rörande totalt 17 museiverksamheter. Utöver det inkom ansökningar från ett antal museiverksamheter där inga beslut fattades. Den nuvarande modellen med flera typer av bidrag och med många beslutstillfällen kan ha varit adekvat under den period när nätverket skapades och många av museiverksamheterna fortfarande befann sig i ett uppbyggnads- och etableringsskede. Det är dock mer tveksamt om det är rationellt och effektivt på lång sikt.

Enligt de uppskattningar som Statskontoret har fått från kansliet står bidragshanteringen för en relativt liten del av kansliets resursanvändning. Ineffektiviteten i nuvarande bidragshantering handlar emellertid inte främst om att det skapar onödigt mycket arbete vid kansliet, även om det finns skäl att minimera de administrativa kostnaderna i ansöknings- och redovisningsförfarandet. Riskerna för en ineffektiv bidragsgivning handlar till stor del om svårigheten för de bidragsgivande myndigheterna att, med dagens modell, pröva ansökningarna på ett samlat sätt. Avsaknaden av tydliga kriterier för bidragsfördelningen tillsammans med ett ansökningsförfarande som tillåter verksamheterna att ansöka löpande under året innebär att verksamheterna inte kan bedömas i förhållande till varandra. Detta riskerar att leda till en ineffektiv bidragsgivning när bidragsfördelningen enbart sker efter enskilda prövningar utan att ändamålsenligheten i de verksamheter som bedrivs kan jämföras. En samlad prövning möjliggör för jämförelser mellan verksamheter och kan ge förutsättningar för en mer strategisk bidragsgivning. Därtill skulle de sökande ges skäl att på ett samlat och strategiskt sätt bedöma behovet av medel för drift och utveckling.

Det arbete med att se över ansöknings- och återredovisningsförfarandet som har pågått vid kansliet under 2012 har lett till att antalet ansökningstillfällen begränsas till tre per år. Statskontoret menar att det är tveksamt om en sådan förändring leder till en väsentlig minskning av det totala antalet ansökningar. Det är också oklart huruvida det ger tillräckliga förutsättningar för ett samlat och strategiskt arbete med ansökningarna från museiverksamheternas sida och en samlat och strategisk prövning av ansökningarna vid kansliet.

#### **4.2.6 Resurskrävande central hantering**

Kansliet har sedan dess bildande tagit en knapp tredjedel av statsbidragsmedlen i anspråk för den egna verksamheten. Det är emellertid viktigt att påpeka att museimyndigheterna under samtliga år har förbrukat högre belopp av sina respektive anslag än de 30 miljoner kronor som de totalt sett minst ska använda för statsbidragsgivning och relaterade kostnader.

En viktig del i det statliga stödet till museiverksamheterna handlar om service och hjälp kring museala frågor såsom föremålsvård och utställningskompetens. Därtill har kansliet förutsättningar att bidra och stödja verksamheterna i fråga om marknadsföring av Sveriges militärhistoriska arv. Vi kan konstatera att stödet och servicen från kansliet är mycket uppskattade av de verksamheter som tar del av det. Det bidrar till att kompetens vid museiverksamheterna stärks inom områden där de verksamma kan ha saknat erfarenhet. Det tycks dessutom ha stimulerat till erfarenhetsutbyte och till att insatser inom exempelvis marknadsföring kan genomföras så att de kommer flertalet bidragsmottagare till del.

Statskontorets bedömning är emellertid att kansliet i dag är överdimensionerat i förhållande till den service som dagens bidragsmottagare har behov av. Resurserna till de funktioner som inte ingår i kansliets kärnuppgifter – föremålsexpertis, utställningsstöd, museipedagogik och marknadsföring – bör komma museiverksamheterna till del på ett mer direkt sätt än i dag. Vi menar att en regional organisation inte är nödvändig. Erforderliga kansliresurser bör i stället vara samlade. Det

handlar här om totalt sett relativt lite resurser, även om museiverksamheten är spridd över landet.

Vi kan också konstatera att kansliets resurser har använts till inventering av samlingar vid museiverksamheterna runt om i landet. Fram till i februari 2012 hade SFHM en instruktionsenlig uppgift att ha tillsyn över samlingar av militär eller kulturhistorisk art inom myndigheter som bedriver militär verksamhet. Den här tidigare uppgiften rörde således tillsyn vid andra myndigheter. SFHM och SMM kan ha haft behov av att inventera de deponeringar som finns vid andra verksamheter, såväl statliga som andra. Statskontoret kan inte bedöma om detta behov kvarstår. Däremot menar Statskontoret att den sortens uppgifter inte kan hänföras till, och därmed inte bör finansieras genom, statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter. Nuvarande praxis innebär att SFHM respektive SMM fattar beslut själva om att avsätta resurser från statsbidragsmodellen till egen centralt driven verksamhet. Statsbidraget är inte specifikt kopplat till statliga deponerade föremål, även om sådana givetvis finns vid de verksamheter och samlingar som erhåller stöd. Därför anser Statskontoret att aktiviteter som rör de statliga myndigheternas inventeringar av sina depositioner inte bör finansieras från statsbidragsmedlen.

#### **4.2.7 Sammantaget – förutsättningarna att skapa incitament för utveckling och fortlevnad för de mest ändamålsenliga verksamheterna**

De brister som vi har funnit i dagens bidragsmodell kan sammanfattas på följande sätt:

- **Avsaknad av tydlig syftes- och målformulering**  
Regeringens syfte med bidragsgivningen framgår inte av förordningen som styr bidragsgivningen och inte heller i andra underlag från regeringen.
- **Tydliga och transparenta kriterier för bidragsfördelning och uppföljning saknas**  
Utredningen *Försvar i förvar* fungerar i praktiken som underlag för bidragsgivningen vilket innebär att en grov indelning i bidragsnivåer i huvudsak tillämpas.

- **Avsaknad av systematisk omprövning**  
Särskilda rutiner för löpande omprövning saknas vid de bidragshanterande myndigheterna. I det årliga budgetarbetet har sådan omprövning inte heller genomförts hittills.
- **Splittrad ansvarsfördelning**  
Bidragshanteringen har skilt sig åt mellan de två ansvariga museimyndigheterna. Ett gemensamt kansli har inrättats men i dag hanteras bidragen vid respektive myndighet.
- **Ineffektiv bidragshantering**  
Administrationen kring bidragsgivningen är onödigt omfattande. Avsaknaden av en samlad bidragsprövning riskerar därtill att leda till en mindre effektiv bidragsgivning än annars.
- **Ingen åtskillnad mellan medel för bidragshantering och stöd respektive faktiska bidragsmedel**  
Nuvarande ordning riskerar att leda till ett överdimensionerat kansli. Enligt Statskontorets bedömning behövs inte längre någon regional organisation.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att det finns skäl att förändra dagens modell för och hantering av statsbidraget. De förändringar vi föreslår syftar till att ge staten förutsättningar att genom statsbidraget förbättra incitamenten för utveckling och förutsättningarna för fortlevnad av verksamheter som bedrivs på ett sådant sätt att de bidrar till att uppfylla statens syften och mål på det försvarshistoriska området. Statskontorets bedömning är att den statliga bidragsgivningen på det försvarshistoriska området även bör bidra till att skapa incitament för en ur publikt hänseende intressant och relevant verksamhet som sköts på ett sådant sätt vid museienheterna att deras förutsättningar att klara sig utan statsbidrag succesivt blir större. Ett motiv bakom statsbidragsreformen, i enlighet med utredningen *Försvar i förvar*, var just att stimulera den publika aspekten. Statskontoret anser att statsbidraget bör hanteras på ett sådant sätt att det på sikt ska kunna minska i relativ betydelse för de berörda verksamheterna. En aspekt av detta handlar om medfinansiering från lokala och regionala intressenter. Lokal och regional medfinansiering är i dag en vagt formulerad ambition, som

inte tillämpas i särskilt stor utsträckning. Att få till stånd en sådan bör emellertid vara ytterligare ett syfte med den statliga bidragshanteringen på området.

Vi redovisar våra förslag kring detta i nästa kapitel.



## 5 Statskontorets förslag

### 5.1 Statskontorets förslag på lång sikt

#### 5.1.1 Statsbidraget inordnas i kultursamverkansmodellen

Statskontoret föreslår att dagens statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter på sikt förs in i modellen för regional kultursamverkan. Vi delar därmed den bedömning som Kulturutredningen gjorde år 2009.<sup>7</sup> Kultursamverkansutredningen ansåg däremot i ett delbetänkande från år 2010 att statsbidraget till försvarshistoriska museiverksamheter tills vidare bör fördelas enligt dagens ordning.<sup>8</sup> Enligt den utredningen kräver vården och förmedlingen av det försvarshistoriska kulturarvet en specialistkompetens som finns vid de museimyndigheter som i dag är ansvariga. Därtill menade utredningen att den nuvarande nätverksstrukturen tjänar sitt syfte och bör ges möjlighet att utvecklas.

Statskontoret kan också konstatera att den kompetens som de ansvariga museimyndigheterna besitter är och har varit värdefull för de museiverksamheter som i dag ingår i nätverket. Det stöd och den service som kansliet vid SFHM erbjuder museiverksamheterna är en viktig del i utvecklingen av verksamheterna runt om i landet.

På några års sikt bedömer Statskontoret att det inte finns samma behov av att koppla ihop de medel som betalas ut i statsbidrag med det stöd som de centrala museimyndigheterna kan erbjuda till försvarshistoriska museiverksamheter. Kopplingen mellan bidragsmedel och stöd för utveckling har främst varit viktigt i ett tidigt skede. Vid ett flertal av museerna har emellertid mycket skett under de fem år som gått sedan omläggningen.

---

<sup>7</sup> SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen – Förnyelseprogram*, s. 288.

<sup>8</sup> SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*, s. 93.

Det statliga åtagandet för att bevara och levandegöra det försvarshistoriska kulturarvet kan bestå om bidragsmedlen förs in i kultursamverkansmodellen. De statliga museimyndigheterna kan även fortsättningsvis stödja museiverksamheterna runt om i landet. Däremot tydliggörs och stärks genom en sådan förändring den regionala och lokala koppling som har utgjort en viktig utgångspunkt i det statliga åtagandet på det försvarshistoriska området sedan införandet av dagens bidragsmodell, men som i dag har en oklar status. Utredningen *Försvar i förvar* menade att förslaget om bildandet av ett nätverk hade en profil som en regional kultursatsning. Den ambition om medfinansiering från lokala och regionala aktörer som fördes fram i *Försvar i förvar* har levt vidare sedan dess, men har haft en otydlig tillämpning. Om medlen för dagens statsbidrag förs över till kultursamverkansmodellen ställs tydliga krav på medfinansiering från kommun, landsting eller annan huvudman.

Statskontoret föreslår emellertid att den här förändringen sker på sikt, efter det att kultursamverkansmodellen har införts i samtliga län.

Förslagen i det följande tar upp de förändringar som Statskontoret bedömer vara nödvändiga under perioden fram till införandet av statsbidraget i kultursamverkansmodellen.

## **5.2 Statskontorets förslag på kort sikt**

### **5.2.1 En myndighet görs ansvarig**

Statskontoret föreslår att dagens ordning förändras så att en statlig myndighet görs ansvarig för bidragshanteringen. Förutsättningar för enhetlighet i bidragshanteringen uppnås bäst genom att bidragshanteringen koncentreras till en myndighet. Därtill har en sådan förändring goda förutsättningar att bidra till ökad effektivitet i hanteringen.

Vi diskuterar i det här avsnittet för- och nackdelar med att lägga ett sådant ansvar på tre alternativt tänkbara myndigheter. Slutligen redovisar vi vilket alternativ Statskontoret förordar.

### **Alternativ 1: Riksantikvarieämbetet**

Om Riksantikvarieämbetet ges uppgiften att ansvara för hanteringen av statsbidraget skapas en åtskillnad mellan bidragshantering och stöd/service. Om riskerna för rollkonflikter avseende bidragshantering och stödjande verksamhet bedöms vara höga skulle den här lösningen vara fördelaktig.

Riksantikvarieämbetet saknar emellertid särskild sakkompetens på området. Myndigheten har till uppgift att fördela andra statsbidrag men har ingen tidigare erfarenhet av det här statsbidraget.

Åtskillnaden mellan bidragshantering och stöd kan också betraktas som en svaghet på kort sikt, om tanken med bidragsgivningen är att den ska vara förknippad med och stimulera till utvecklingsinsatser. Många museiverksamheter befinner sig i dag på en nivå att en sådan koppling kan vara önskvärd, dvs. behovet av att bygga upp den museala kompetensen kan på vissa håll vara så stort att bidrag och stöd på kort sikt behöver vara sammankopplade.

### **Alternativ 2: SMM**

SMM har erfarenhet av att hantera statsbidraget. Bidragshanteringen vid myndigheten är dessutom relativt enhetlig, med en huvudsaklig bidragsform och en samlad bidragsfördelning tidigt under året. Därtill har SMM ansvar för delar av de frågor som museiverksamheterna avser spegla.

Myndighetens kompetens och expertis ligger dock inom det maritima området, och inom det området inte enbart sjöförsvarsfrågor. Huvuddelen av det arv som museiverksamheterna skildrar och bevarar faller därmed utanför SMM:s huvudsakliga kompetensområde.

### **Alternativ 3: SFHM**

SFHM hanterar i dag i praktiken en stor del av bidragen. Myndigheten har god sakkompetens och expertis i fråga om försvarshistorisk museiverksamhet i allmänhet och museiverksamheterna inom SMHA-nätverket i synnerhet.

Arbete pågår i dag vid SFHM (SMHA:s kansli) för att se över rutiner i bidragshanteringen. Statskontorets bedömning är att det vid kansliet

finns en insikt om att bidragshanteringen hittills har bedrivits i former som kan ha varit motiverade av att satsningen befann sig i ett uppbyggnadsskede, men att det nu finns behov av att få till stånd stramare former i bidragsgivningen.

SFHM har uppgifter som handlar om att stödja verksamheterna inom SMHA-nätverket i dag – uppgifter som är viktiga för nätverkets fortlevnad och utveckling, och som inte bör läggas någon annanstans till följd av sakkompetensen inom området. Därtill har kartläggningen visat att museiverksamheterna generellt är nöjda med det stöd som kansliet bistår med.

Det finns anledning att ta i beaktande att det kan finnas motiv för att låta bidragsfördelning och stöd hänga ihop på kort sikt. Detta torde särskilt vara fallet om utvecklingsbidragen i framtiden ska bli den dominerande bidragsformen. Om däremot, vilket museiverksamheternas nuvarande finansieringssituation talar för, driftbidragen även fortsättningsvis dominerar finns inte samma behov av att låta bidragshandtering och servicefunktioner hänga ihop. Då kan det snarare vara motiverat att låta en annan myndighet ta över bidragshandteringen, för att minska risken för rollkonflikter mellan bidragsbedömningar och stödverksamhet.

### **Statskontoret föreslår att SFHM övergångsvis ges det samlade ansvaret för statsbidrag och nätverk**

Statskontorets sammantagna bedömning är att bidragshandteringen på kort sikt bör samlas vid SFHM.

Även ansvaret att stödja de bidragsberättigade museiverksamheterna med museal kompetens i fråga om sådant som föremålsvård, utställningar och marknadsfrågor bör i fortsättningen ligga på SFHM.

Skälen för Statskontorets förslag är att det under de närmaste åren är motiverat att låta bidragsgivning och stödverksamhet hanteras av samma organisation. De möjligheter till strategiska och samlade satsningar som staten därmed kan göra är enligt Statskontorets bedömning ett viktigt argument. På några års sikt torde emellertid det här behovet minska, vilket har tagits upp i det föregående.

I dag är SFHM den myndighet som har mest erfarenhet av att hantera såväl bidragsgivning som stöd och service till museiverksamheterna. Det bör därför också tas i beaktande att en förändring där SFHM ges det samlade ansvaret har bäst förutsättningar att åstadkomma en effektivare modell utan att medföra brister i hanteringen under en övergångsperiod.

### **5.2.2 Åtskillnad mellan statsbidrag och kostnader för stöd och hantering**

Statskontoret föreslår att det görs en tydlig åtskillnad mellan medel som ska betalas ut som statsbidrag till museiverksamheterna och medel som ska gå till kostnader för bidragshantering och det stöd som kansliet i dag står för.

Statskontoret finner det olämpligt att ansvariga museimyndigheter, som är fallet med den nuvarande ordningen, fattar beslut om hur stor andel av statsbidraget som ska avsättas för den centrala hanteringen, dvs. i praktiken fördelar bidrag till sig själva.

Regeringen bör i stället fastslå hur stor del av anslaget till Statens försvarshistoriska museer som ska utbetalas som bidrag till de försvarshistoriska museiverksamheterna. De medel som i dag är villkorade i regleringsbrevet att användas för bidragsgivning samt till kostnader som är förenade med etablerande och upprätthållande av museiverksamheterna bör således minska men i gengäld vara villkorade att endast användas för bidragsgivning. De medel som myndigheten behöver för bidragshantering respektive stöd till museiverksamheterna bör fortsättningsvis ingå i SFHM:s ramanslag utan villkor.

Instruktionen för SFHM bör förändras så att det framgår att myndigheten har i uppgift att stödja museiverksamheter som erhåller bidrag i enlighet med bidragsförordningen. I det här sammanhanget vill vi påpeka att kansliet sedan bildandet delvis har ägnat sig åt uppgifter som inte kan kopplas direkt till statsbidraget. Ett exempel på en sådan är inventering vid museiverksamheterna. Det är en uppgift som SFHM kan ha behov att utföra. Men den är inte direkt förknippad med statsbidraget och bör därför inte belasta dessa medel.

### **5.2.3 Förenklad bidragshantering**

Statskontorets bedömer, mot bakgrund av den kartläggning som vi har genomfört, att dagens bidragshantering är av en omfattning som inte står i proportion till antalet bidragsberättigade verksamheter och till den totala storleken på bidraget.

Driftbidragen står för den största andelen av de utbetalade bidragsmedlen. Utvecklingsbidragen är många och stundom mycket små. Bidragshantering är som tidigare konstaterats mycket omfattande sett i förhållande till storleken på det totala bidraget. Sammantaget leder detta till att den nuvarande ordningen enligt Statskontorets bedömning är onödigt administrativt betungande.

Museiverksamheternas nuvarande finansieringssituation talar för att driftbidragen även fortsättningsvis kommer att dominera. Det bör därför övervägas att slå ihop till ett statsbidrag som kan rymma såväl driftbidrag som utvecklingsbidrag. Några särskilda utvecklingsbidrag bör därför inte utdelas längre.

Vidare bör bidragen fördelas högst en gång per år. Statskontoret bedömer att de förändringar som kansliet planerar att genomföra – tre ansökningstillfällen årligen – kan förenklas ytterligare, i syfte att effektivisera verksamheten. En sådan förändring skulle innebära att de sökande får skäl att på ett strategiskt och samlat sätt bedöma behoven i verksamheten, avseende såväl drift som projekt- och utvecklingsbehov. Samtidigt får bidragsgivaren möjlighet att på ett samlat sätt pröva ansökningarna samlat. Det ger förutsättningar för en mer strategisk och effektiv bidragsgivning.

### **5.2.4 Ett öppnare bidragssystem**

Statskontoret föreslår att dagens ordning, där regeringen i regleringsbrev för de ansvariga museimyndigheterna förklarar ett antal verksamheter berättigade till sådant stöd, förändras. I framtiden bör det inte i regleringsbrev beslutas vilka försvarshistoriska museiverksamheter som ska vara berättigade att söka bidrag. Härigenom kan regeringen och Regeringskansliet avlastas uppgiften att årligen hantera frågan i regleringsbrev. Förslaget innebär också att det i dag slutna ansök-

ningsförfarandet kan bli öppnare. En sådan förändring skulle bidra till att skapa incitament för försvarshistoriska museiverksamheter runt om i landet, vare sig de i dag ingår i nätverket eller inte, att utveckla den egna verksamheten och att bredda intäktskällorna.

Det bör vara ett ansvar som vilar på den ansvariga bidragsgivaren att, efter samråd med SMM och Försvarsmakten, avgöra vilka verksamheter som ska vara stödberättigade och att fördela bidrag efter prövning.

Statskontoret bedömer att det har funnits ett visst behov av omprövning av bidragsberättigade verksamheter som inte har kommit till stånd med den nuvarande modellen.

För att prövningen av vilka verksamheter som ska vara berättigade till bidrag ska uppfylla legitima krav på transparens bör den, enligt Statskontoret, emellertid vara en integrerad del av ansökningsförfarandet.

I förordningen bör kriterier för den samlade gruppen av bidragsberättigade verksamheter framgå. För dessa kriterier kan till viss del SFHM:s förslag i budgetunderlaget för 2013–2015 fungera som en utgångspunkt. Det skulle innebära att prövningen av ansökningar också ska ta hänsyn till konsekvenserna för helheten i det försvarshistoriska arv som staten har åtagit sig att upprätthålla och utveckla. Det betyder att den ansvariga myndigheten har ett utrymme att avgöra vilka verksamheter som ska erhålla bidrag, utöver det som framgår av prövningen av de enskilda ansökningarna. Statskontoret bedömer att en sådan förändring på samma gång tillgodoser behovet av en fortgående och transparent omprövning av vilka verksamheter som ska ingå i Sveriges militärhistoriska arv och det behov som finns av långsiktighet i den statliga bidragsgivningen på området.

### **5.2.5 Förändrad bidragsförordning**

Statens syfte med bidragsgivningen bör framgå av förordningen. Statskontoret föreslår därför att regeringen förtydligar det övergripande syftet med statsbidraget. Ett tydligt uttryckt syfte från regeringen är viktigt för att ändamålsenligheten i de kriterier och krav som styr bidragshanteringen ska kunna bedömas.

Av förordningen bör de kriterier som togs upp i det föregående avseende det försvarshistoriska nätverket som helhet vidare framgå.

Därtill bör det framgå av förordningen vilka grundläggande krav som ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska anses vara berättigad att söka bidrag. Dessa kriterier bör ta upp sådant som vad syftet med verksamheten är, att den är tillgänglig för allmänheten och säker.

Ett krav om regional och lokal medfinansiering behöver uttryckas tydligare och tillämpas striktare om det ska leda till starkare incitament för museiverksamheterna att hitta finansieringslösningar vid sidan om statsbidraget. Även detta bör därför framgå av förordningen.

## Referenser

- Kulturdepartementet. Pressmeddelande 2007-12-13. *Tydliga prioriteringar och minskad detaljstyrning på kulturområdet 2008*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se). Citerad 2012-10-02.
- Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur*.
- SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kultur-verksamhet*.
- SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen – Förnyelseprogram*.
- Statens försvarshistoriska museer *Arbetsordning*.
- Statens försvarshistoriska museer *Budgetunderlag 2013–2015*.
- Statens försvarshistoriska museer *Redovisning av statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter 2011*.
- Statens försvarshistoriska museer *Årsredovisning för 2011*.
- Statens försvarshistoriska museer *Årsredovisning för 2010*.
- Statens försvarshistoriska museer *Årsredovisning för 2009*.
- Statens maritima museer *Årsredovisning för 2011*.
- Statens maritima museer *Årsredovisning för 2010*.
- Statens maritima museer *Årsredovisning för 2009*.
- Statens maritima museer, Statens försvarshistoriska museer och Fortifikationsverket (2005) *Försvar i förvar*.
- Statskontoret 2008:8 *Verksamheter för funktionshindrade – förslag till ny bidragsprocess för anslaget 16:4*.
- Statskontoret 1994:21 *Försvarshistoriska museer – en översyn*.



# Bilaga 1

## Regeringens uppdrag till Statskontoret



Kulturdepartementet



Regeringsbeslut 7  
2012-03-15 Ku2012/524/KA

Statskontoret  
Box 8111  
104 20 Stockholm

### Uppdrag till Statskontoret att genomföra en översyn av formerna för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en översyn av formerna för statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter.

Översynen syftar till att statsbidragen till försvarshistoriska museiverksamheter ska hanteras effektivt och rättssäkert och att stödet i så hög grad som möjligt ska bidra till att uppfylla de kulturpolitiska målen, främst när det gäller att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.

Översynen bör innefatta en kartläggning och analys av huruvida den nuvarande bidragsmodellen är ändamålsenlig. Om de överväganden som görs inom ramen för översynen visar att den nuvarande modellen har brister ska förslag till en förändrad eller ny modell lämnas, såväl när det gäller författningsreglering som ansvarig myndighet för bidragsgivningen.

Utgångspunkten ska vara att eventuella förslag till en förändrad modell för bidragsgivningen inte ska medföra några statsfinansiella konsekvenser.

Statskontoret ska samråda med Statens försvarshistoriska museer, Statens maritima museer, Riksantikvarieämbetet och Försvarsmakten. Statskontoret ska även samråda med företrädare för bidragsberättigade museiverksamheter och andra berörda aktörer. Statskontoret ska också beakta Statens försvarshistoriska museers och Statens maritima museers redovisningar av hur bidrag enligt förordningen (2007:1438) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter har använts under 2011, vilka kriterier som ligger till grund för fördelning samt hur bidragens användning kan utvecklas och effektiviseras. Även de förslag

Postadress  
103 33 Stockholm  
Svevägskansens  
Drottninggatan 16

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax

E-post: [registrator@culture.ministry.se](mailto:registrator@culture.ministry.se)

till förändringar av bidragsgivningen som redovisas i myndigheternas budgetunderlag för 2013-2015 ska beaktas.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 5 oktober 2012.

#### Skälen för regeringens beslut

Bidragsgivningen till institutioner med försvarshistorisk inriktning har sedan 2008 fungerat genom en modell med en bidragsförordning och av regeringen utpekade bidragsberättigade institutioner. Modellen var ny och oprövad när den infördes och det finns anledning att göra en översyn av om den är ändamålsenlig. Översynen är också angelägen eftersom föremålen vid de museer som är bidragsberättigade till stora delar ingår i Statens försvarshistoriska museers och Statens maritima museers samlingar.

På regeringens vägnar



Lena Adelsohn Liljeroth



Fredrik Linder

## Kopia till

Statsrådsberedningen  
Försvarsdepartementet/MFI  
Socialdepartementet/SFÖ  
Försvarsmakten  
Riksantikvarieämbetet  
Statens försvarshistoriska museer  
Statens maritima museer  
Aeroseum i Göteborg  
Arsenalen i Strängnäs  
Artillerimuseet i Kristianstad  
Brigadmuseet i Karlstad  
Beredskapsmuseum i Helsingborg med Skånelinjen  
Flygmuseet F 21 i Luleå  
Fästningsmuseum i Karlsborg  
Försvarsmuseet i Boden med Rödbergsfortet  
Garnisonsmuseum i Skövde  
Garnisons- och luftvärnsmuseum i Halmstad  
Gotlands Försvarsmuseum i Tingstäde  
Gränsförsvarsmuseet i Abisko  
Göteborgs Maritima Centrum  
Hemsö fästning  
Hemvärnsmuseet i Vällinge  
Kalixlinjens museum med Victoriafortet i Vuollerim  
Krigsflygfält 16 i Brattforsheden  
Miliseum i Skillingaryd  
Rörliga kustartillerimuseet på Aspö  
Teknikland i Optand med Skansen Klintaberg  
Teleseum i Enköping  
Vaxholms fästnings museum



## Bilaga 2

### Intervjuförteckning

Staffan Bengtsson	SFHM
Christian Braunstein	SFHM
Carl Zarmén	SFHM
Ingrid Hall-Roth	SMM
Robert Olsson	SMM
Keith Wijkander	Utredare, <i>Försvar i förvar</i>

#### *Företrädare för museiverksamheterna:*

Marie Andrée	Beredskapsmuseet Viken
Jan-Erik Clerkestam	Krigsflygfält 16 i Brattforsheden
Roger Eliasson	Aeroseum i Göteborg
Anders Enström	Kalixlinjens museum
Åke Jansson	Teleseum i Enköping
Stefan Karlsson	Arsenalen i Strängnäs
Leif Kyller	Teleseum i Enköping
Per Kärnman	Maritiman i Göteborg
Björn Lippold	Garnisonsmuseet i Skövde
Lowissa Mannerheim	Teknikland i Optand
Lars Gunnar Sederlin	Hemvärnsmuseet i Vällinge