

# Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet



**MISSIV**

DATUM  
2020-04-14  
ERT DATUM  
2019-06-13

DIARIENR  
2019/110-5  
ER BETECKNING  
Ku2019/01251/KL

Regeringen  
Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet**

Regeringen gav den 13 juni 2019 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet (2020:10)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Anton Biström, utredare Maria Kling och utredare Sara Sundgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sara Sundgren



# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Analysen av Riksantikvarieämbetet</b>	<b>11</b>
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Hur vi har genomfört arbetet	13
1.4	Hur vi har disponerat rapporten	15
<b>2</b>	<b>Uppgifter, mål och resurser</b>	<b>17</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Riksantikvarieämbetets nuvarande uppdrag	18
2.3	Riksantikvarieämbetets förändrade uppgifter och förutsättningar	24
2.4	Ett tvärsektorieellt och decentraliserat område	27
2.5	Regeringens styrning av Riksantikvarieämbetet	29
2.6	Stabil ekonomi med utmaningar	31
<b>3</b>	<b>Organisation och verksamhet</b>	<b>39</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	Riksantikvarieämbetets organisation är i stort sett oförändrad sedan 2015	40
3.3	Ansvarsfördelningen i myndigheten är i delar otydlig	47
3.4	Myndigheten behöver möta nya krav på kompetens	50
3.5	Extern samverkan samordnas av staben men hanteras också i enskilda projekt	54
<b>4</b>	<b>Den interna styrningen av verksamheten</b>	<b>59</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	59
4.2	Riksantikvarieämbetets tolkning av uppdraget behöver bli tydligare	60
4.3	Processen för planering och uppföljning är komplex och detaljerad	65
4.4	It-styrningen har inte varit strategisk	71

<b>5</b>	<b>Uppföljning och resultat</b>	<b>75</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	75
5.2	Det är svårt för myndigheten att mäta effekterna av verksamheten	76
5.3	Årsredovisningen ger inte tillräcklig information för att värdera myndighetens samlade resultat	79
5.4	Myndighetens uppföljning ger inte tillräcklig information om resultaten	80
5.5	En kompletterande bild av verksamheten	80
5.6	Intressenterna efterfrågar en mer pådrivande och stödjande myndighet	81
5.7	Arbetet med museiuppdraget är under utveckling	83
5.8	Digisam möter inte behoven av stöd och samordning av digitalisering inom kulturarvsområdet	87
5.9	Uppskattade utvecklingsarbeten inom kulturmiljöområdet	91
<b>6</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>97</b>
6.1	Vår samlade bedömning	97
6.2	Faktorer av särskild betydelse för myndighetens verksamhet	99
6.3	Rekommendationer till Riksantikvarieämbetet	102
6.4	Rekommendationer till regeringen	106
	<b>Referenser</b>	<b>109</b>
	<b>Bilaga</b>	
	Regeringsuppdraget	115

# Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet. Analysen omfattar Riksantikvarieämbetets förutsättningar, interna styrning, verksamhet, resultat och viktiga faktorer som påverkar resultaten, samt regeringens styrning av myndigheten.

## Riksantikvarieämbetet har ett brett uppdrag

Riksantikvarieämbetet har ett brett uppdrag och har fått ett antal nya uppgifter under de senaste åren. Samtidigt har myndigheten blivit av med vissa uppgifter. Dessa förändringar har lett till att tyngdpunkten i uppdraget har förändrats. Men Riksantikvarieämbetet har utifrån de nya uppgifterna inte gjort några större förändringar i sin organisation. Däremot har de nya uppgifterna och nya krav på digitalisering påverkat myndighetens kompetensbehov.

## Uppdraget skapar förväntningar externt

Kulturarvsområdet är ett område med många aktörer vilket innebär att Riksantikvarieämbetet har många intressenter. Myndigheten har en lång historia där uppgifter och uppdrag har ändrats över tid. Det påverkar synen på myndigheten både internt och externt. Inom myndigheten finns en samsyn kring uppdraget men olika bilder av prioriteringar och hur uppdraget ska utföras. Flera av intressenterna önskar att myndigheten ska arbeta mer pådrivande och stödjande.

## Goda resultat inom flera områden

Riksantikvarieämbetet åstadkommer många goda resultat inom de områden som myndighetens breda uppdrag omfattar. Vi bedömer att Riksantikvarieämbetet har tagit sig an sina nya uppgifter inom museiområdet på ett sätt som främjar utveckling och samarbete.

Myndigheten har drivit och genomfört ett lyckat utvecklingsarbete inom kulturmiljöområdet, bland annat i samverkan med andra aktörer. Samtidigt behöver myndigheten stärka delar av kulturmiljöarbetet, exempelvis genom att anpassa hur resultat och information förmedlas till mottagarna.

Digisam har ännu inte funnit sin nya roll och har fokuserat mer på former för samverkan framför resultat. Därför bedömer vi att Digisam inte möter behoven av stöd och samordning av digitalisering inom kulturarvsområdet.

## Behov av tydligare ansvar och roller internt

Ansvarsfördelningen i myndigheten är i delar otydlig. Myndigheten har valt att lägga visst utvecklingsarbete vid staben, exempelvis när det gäller extern samverkan. Flera inom myndigheten anser att det är oklart hur det samordnande arbetet som bedrivs vid staben förhåller sig till den verksamhet som bedrivs på avdelningarna och enheterna. Myndighetens arbetsordning är omfattande men saknar ändå väsentliga delar. Den är heller inte uppdaterad. Arbetet med it- och systemutveckling är fördelat mellan flera enheter och avdelningar. De som arbetar med frågorna upplever att ansvarsfördelningen för it-arbetet inte är helt tydlig.

## Den interna styrningen är komplex och otydlig

Myndighetens interna styrning är komplex och har en alldeles för omfattande målstruktur. De övergripande målen är också alltför svagt kopplade till verksamheten. Myndighetens ledning pekar ut många prioriteringar vilket leder till en otydlig styrning vilket lägger ett stort ansvar på avdelningarna att göra viktiga avvägningar.

Styrningen av it har inte varit strategisk, vilket medför en påtaglig risk för att myndighetens resurser inte används på ett effektivt sätt.

## Otillräckligt underlag för att bedöma resultaten

Riksantikvarieämbetets planering och uppföljning sker på en för detaljerad nivå och kopplingen till de långsiktiga målen brister.



Uppföljningen har mer fokus på vilka insatser och aktiviteter som har genomförts än vad de har bidragit till att uppnå. Myndigheten saknar till stora delar bedömningsgrunder, mått och indikatorer för att kunna analysera resultatet. Uppföljningen på övergripande nivå baseras främst på bedömningar och uppskattningar av måluppfyllelsen. Uppföljningen ger därför inte tillräckligt information om myndighetens resultat. Därmed saknas också goda förutsättningar för en kvalitativ uppföljning och återrapportering till regering och riksdag.

## Utvecklingsarbete kan förbättra styrningen

Riksantikvarieämbetet har ett pågående utvecklingsarbete för flera delar av verksamheten. Myndigheten har bland annat påbörjat ett arbete för att förenkla den interna styrningen och utveckla uppföljningen. Myndigheten har också genomfört åtgärder för att förbättra it-styrningen. Myndigheten arbetar även med att stärka sin externa samverkan, bland annat genom att utveckla dialogen med andra myndigheter.

## Rekommendationer till Riksantikvarieämbetet

För att förbättra möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet och möta de utmaningar som finns rekommenderar vi Riksantikvarieämbetet följande:

- Förtydliga den interna styrningen och ledningen genom tydligare och färre prioriteringar för verksamheten på övergripande nivå. Myndigheten behöver också förenkla den interna styrningen och utveckla uppföljningen så att den svarar bättre mot de behov som finns. I det arbetet ingår att förtydliga stabens roll som sammanhållande funktion på myndigheten. Därtill behöver myndigheten säkerställa att it-styrningen blir en integrerad del av verksamhetsstyrningen.
- Utveckla resultatredovisningen så att den ger en bättre bild av myndighetens resultat och måluppfyllelse. Bland annat kan myndigheten utveckla uppföljningen och redovisningen av målgruppernas nytta av Riksantikvarieämbetets insatser.

- Arbeta mer långsiktigt och strategiskt med sin kompetensförsörjning. I det ingår att ha en systematisk planering på myndighetsnivå.
- Utveckla arbetet med att fånga upp målgruppernas behov och bättre kommunicera myndighetens uppdrag och roll externt. Myndigheten bör också fortsätta det påbörjade arbetet med att stärka sin samverkan med andra aktörer.

## Rekommendationer till regeringen

För att ge Riksantikvarieämbetet bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag rekommenderar vi regeringen att:

- när så är möjligt flytta ansvaret för besöksmålen och Visby ringmur till andra aktörer.
- följa upp Riksantikvarieämbetets interna utvecklingsarbete i samband med myndighetsdialogerna.

# 1 Analysen av Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är den statliga myndighet som ansvarar för frågor om kulturarvet. Myndigheten ska leda och stödja arbetet med att bevara, använda och utveckla kulturarvet. I det ingår bland annat att myndigheten ska verka för att kulturarvet tas tillvara i samhällsutvecklingen.

## 1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret fick den 13 juni 2019 i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet.

I uppdraget har det ingått att:

- beskriva och analysera hur Riksantikvarieämbetet fullgör sina uppgifter i förhållande till uppdrag och resurser,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Riksantikvarieämbetets möjligheter att fullgöra sina uppgifter,
- beskriva hur Riksantikvarieämbetet samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar,
- belysa faktorer av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten, och
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Riksantikvarieämbetet ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

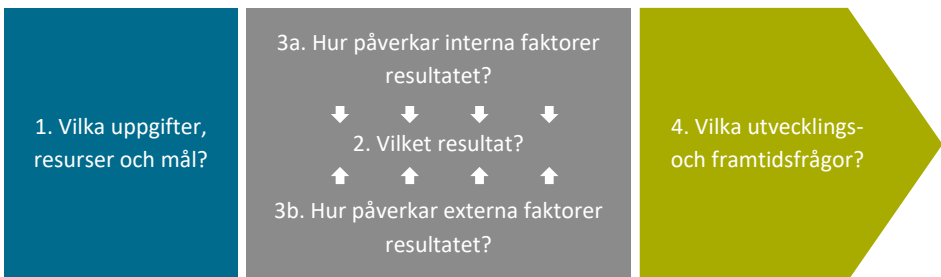
Uppdraget finns i sin helhet i rapportens bilaga.

## 1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar.<sup>1</sup> Analysen ska övergripande beskriva hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa att myndigheten utför uppdraget rätts-säkert och effektivt. Analysen kan sedan utgöra ett underlag för regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också användas av regeringen för att bedöma hur väl myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt område och om styrningen är ändamålsenlig eller inte. Analysen kan också vara ett stöd för myndighetens eget utvecklingsarbete.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågor.

**Figur 1.1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.**



I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

---

<sup>1</sup> Statskontoret. (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

## 1.3 Hur vi har genomfört arbetet

Statskontoret har genomfört analysen av Riksantikvarieämbetet under perioden augusti 2019 till april 2020. Underlaget för analysen består huvudsakligen av intervjuer, svar på skriftliga frågor, finansiell information, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. De skriftliga källorna består främst av Riksantikvarieämbetets interna styrdokument, uppföljningar och årsredovisningar samt offentligt tryck av olika slag som berör myndighetens verksamhet.

### 1.3.1 Intervjuer med personer inom myndigheten

På Riksantikvarieämbetet har vi intervjuat 53 personer, däribland myndighetens ledning, chefer och medarbetare från samtliga avdelningar samt fackliga representanter. Vi har även intervjuat ett urval av nuvarande och tidigare ledamöter i myndighetens insynsråd. Urvalet av intervjupersoner har vi gjort för att kunna belysa hela myndighetens verksamhet.

### 1.3.2 Synpunkter från målgrupper och samverkanspartners

Intervjuerna med Riksantikvarieämbetets externa intressenter har främst haft som syfte att fånga upp synpunkter på myndighetens verksamhet och resultat. Bland annat har vi intervjuat företrädare för Kulturdepartementet och ett urval av myndighetens målgrupper och samverkanspartners. Sammanlagt rör det sig om 25 organisationer som omfattar länsstyrelser, andra statliga myndigheter, museer och ideella föreningar som har kontakt med Riksantikvarieämbetet.<sup>2</sup> Vi har även intervjuat den ansvariga revisorn och uppdragsledare från Riksrevisionen.

---

<sup>2</sup> Vi har träffat eller talat med företrädare för nio länsstyrelser, länsstyrelsernas kulturmiljöforum, Arbetets museum, ArbetsSam, Boverket, Göteborgs konstmuseum, Havs- och vattenmyndigheten, Kungliga biblioteket, Läns museernas samarbetsråd, Naturvårdsverket, Riksarkivet, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens kulturråd, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges museer och Trafikverket. Vi har även fått skriftliga svar på frågor från Statens fastighetsverk.

### 1.3.3 Inriktning och avgränsningar

Vår analys av Riksantikvarieämbetet omfattar främst perioden 2015–2019. Vi har valt denna period bland annat för att täcka in riksdagens nya mål för kulturmiljöarbetet och myndighetens nya instruktion.<sup>3</sup> Men i vissa frågor använder vi ett längre historiskt tidsperspektiv, exempelvis när vi belyser utvecklingen av myndighetens uppdrag. Skälet till det är att denna förändring har pågått under en längre tid.

Riksantikvarieämbetet bedriver för närvarande ett förändringsarbete för att utveckla organisationen och den interna styrningen. Det är ännu för tidigt att bedöma resultatet av detta arbete. Istället bedömer vi i vilken utsträckning dessa förändringar är rimliga eller om det behövs ytterligare insatser.

I våra intervjuer med externa aktörer har flera lyft fram att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter inom kulturarvsområdet kan vara oklar. Men vårt uppdrag omfattar endast Riksantikvarieämbetet och deras uppdrag. Frågan om ansvarsfördelningen ligger därmed utanför vår analys.

Vi har inte analyserat Riksantikvarieämbetets internationella arbete. Riksantikvarieämbetet representerar Sverige i vissa internationella sammanhang och deltar även i flera internationella samarbeten.

### 1.3.4 Projektgruppen och kvalitetssäkringen av rapporten

Anton Biström, Maria Kling och Sara Sundgren (projektledare) har genomfört analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Riksantikvarieämbetet har fått möjlighet att faktagranska valda delar av rapporten. Även tjänstemän inom Kulturdepartementet och företrädare för länsstyrelserna har fått möjlighet att lämna synpunkter på de delar som berör deras verksamhet.

---

<sup>3</sup> Proposition 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald*; Kulturutskottets betänkande 2012/13:KrU9. *Kulturmiljöns mångfald*; Riksdagsskrivelse 2012/13:273. *Kulturmiljöns mångfald*; Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

## 1.4 Hur vi har disponerat rapporten

I kapitel 2 beskriver vi Riksantikvarieämbetets uppgifter, finansiering samt kulturarvsområdets karaktär och myndighetens målgrupper. Vi analyserar också regeringens styrning av myndigheten och dess verksamhet.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi Riksantikvarieämbetets organisation, ansvarsfördelning, personal och kompetensförsörjning. Vi beskriver också särskilt hur myndigheten internt har organiserat sitt arbete med extern samverkan.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi Riksantikvarieämbetets interna styrning vilket inkluderar hur myndigheten tolkar uppdraget samt planerar och följer upp verksamheten. Vi beskriver även myndighetens it-styrning närmare.

I kapitel 5 beskriver och analyserar vi närmare hur Riksantikvarieämbetet följer upp och redovisar resultat och vi redogör för några resultat av myndighetens verksamhet. Vi redovisar också hur målgrupper och andra intressenter ser på myndighetens verksamhet.

I kapitel 6 redovisar vi Statskontorets samlade bedömning av hur Riksantikvarieämbetet utför sitt uppdrag. Vi redovisar faktorer av särskild vikt för myndighetens verksamhet och resultat samt identifierar några viktiga utvecklingsområden för myndigheten. Avslutningsvis lämnar vi rekommendationer till Riksantikvarieämbetet och till regeringen.





## 2 Uppgifter, mål och resurser

Riksantikvarieämbetet har ett brett ansvar för frågor om kulturarvet. Ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Riksantikvarieämbetet har en lång historia och under åren har myndighetens uppdrag och uppgifter förändrats. Samtidigt sätter historien spår i myndighetens verksamhet. Vi inleder kapitlet med våra sammanfattande iakttagelser.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har gett Riksantikvarieämbetet en del nya uppgifter under de senaste åren, bland annat att främja utveckling och samarbete inom museiområdet, samordna och stödja digitaliseringen inom kulturarvsområdet samt ha ett centrum för utveckling av kulturarvsarbetet. Samtidigt har myndigheten blivit av med en del praktiska uppgifter som de har bedrivit sedan lång tid tillbaka, till exempel uppdragsarkeologin och förvaltningen av kulturfastigheter. Det har påverkat myndighetens organisation och personalsammansättning men också förändrat tyngdpunkten i myndighetens uppdrag.
- Företrädare för både Regeringskansliet och Riksantikvarieämbetet uppfattar att den löpande dialogen dem emellan generellt fungerar väl. Men departementet anser att de i vissa fall skulle kunna föra en mer aktiv dialog och vara tydligare gentemot myndighetens ledning i samband med uppdragsdialogerna.
- Riksantikvarieämbetet har en stabil ekonomi men med nuvarande resurser behöver myndigheten göra tydligare prioriteringar i verksamheten. Riksantikvarieämbetets förvaltningsansvar för stora delar av Visby ringmur innebär en ekonomisk risk för myndigheten. Det är också en uppgift som skiljer sig från andra uppgifter inom det nuvarande uppdraget.

## 2.2 Riksantikvarieämbetets nuvarande uppdrag

Riksantikvarieämbetet har ett stort antal uppgifter av olika karaktär. Uppgifterna anges i Riksantikvarieämbetet instruktion men även i regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut samt i lagar och förordningar.<sup>4</sup> Förutom uppgifter som regleras i något av dessa styrinstrument har Riksantikvarieämbetet även uppgifter som regleras på andra sätt (avsnitt 2.2.5).

### 2.2.1 Målen för kulturarvspolitiken ska styra arbetet

Riksantikvarieämbetet ska bedriva sin verksamhet utifrån de kulturpolitiska målen samt de nationella målen för kulturmiljöarbetet.<sup>5</sup> De kulturpolitiska målen innebär bland annat att kulturpolitiken ska främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas samt främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. De nationella målen för kulturmiljöarbetet innebär att arbetet ska främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Förutom målen som rör kultur och kulturmiljöarbete styrs myndighetens verksamhet av mål inom andra politikområden. Exempelvis nämns kulturmiljön i relation till miljö kvalitetsmålen samt

---

<sup>4</sup> Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*; Proposition 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald*.

generationsmålet för miljöarbetet,<sup>6</sup> samt inom Sveriges genomförande av Agenda 2030.<sup>7</sup>

## 2.2.2 Kulturmiljölagen är styrande för delar av verksamheten

Riksantikvarieämbetets verksamhet styrs också till stor del av kulturmiljölagen (1988:950). Kulturmiljölagen innehåller bestämmelser om kulturhistoriskt värdefulla byggnader, fornlämningar, fornyfynd, kyrkliga kulturminnen och vissa kulturföremål. Kulturmiljölagen ger Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Det innebär bland annat att Riksantikvarieämbetet granskar hur länsstyrelserna tillämpar kulturmiljölagen.

## 2.2.3 Tre övergripande uppdrag

Vi har valt att dela in Riksantikvarieämbetets uppgifter enligt instruktionen i tre övergripande uppdrag. Merparten av uppgifterna i Riksantikvarieämbetets instruktion kan delas in i vad vi kallar främjandeuppdraget och kunskapsuppdraget. Utöver dessa två uppdrag har vi även delat in uppgifterna i ett förvaltande uppdrag. Under den rubriken har vi också sorterat in uppdrag och uppgifter som framgår av andra författningar än myndighetens instruktion.

I praktiken är gränserna mellan uppdragen inte lika skarpa. Främjandeuppdraget, kunskapsuppdraget och det förvaltande uppdraget överlappar varandra i vissa delar. Exempelvis handlar delar av förvaltningsuppdraget om att förvalta och tillhandahålla kunskap och information, vilket även går att se som en del av kunskapsuppdraget.

---

<sup>6</sup> Proposition 2009/10:155. *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*. Miljöutskottets betänkande 2009/10:MJU25. *Svenska miljömål*. Riksdagsskrivelse 2009/10:377.

<sup>7</sup> Finansdepartementet. (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*.

### **Främjandeuppdraget**

Riksantikvarieämbetet har flera uppgifter i instruktionen som innebär att myndigheten ska arbeta främjande inom sitt verksamhetsområde. Bland dessa uppgifter ingår att:

- arbeta för ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
- verka för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara och bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande
- följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet
- främja utveckling och samarbete inom museiområdet
- samordna och stödja arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling inom kulturarvsområdet
- ha ett centrum för utveckling av kulturarvsarbetet.

Riksantikvarieämbetet har också främjande uppgifter som inte direkt handlar om att främja kulturarvet. Myndigheten ska till exempel verka för att nå generationsmålet för miljöarbetet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten ska också vara samlande, stödjande och pådrivande för funktionshinderfrågor inom sitt verksamhetsområde. Vidare ska myndighetens samverkan omfatta det civila samhällets aktörer.

### **Kunskapsuppdraget**

En annan stor del av myndighetens uppgifter handlar om kunskapsfrämjande uppgifter. Bland dessa uppgifter ingår att:

- verka för att öka kunskapen inom sitt verksamhetsområde
- verka för att öka kunskapen grundad på forskning och samverkan med andra
- samla in och förmedla kunskap
- främja kunskapsförsörjning och metodutveckling
- bedriva informations- och rådgivningsverksamhet
- erbjuda teknik och metodstöd till museer

- ha ett specialbibliotek för forskning och utveckling inom vissa utpekade områden<sup>8</sup>
- följa upp och utvärdera styrmedel och arbetssätt inom sitt verksamhetsområde, och föreslå åtgärder för att utveckla dessa om det behövs.
- följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera till Statens kulturråd.

### **Det förvaltande uppdraget**

Riksantikvarieämbetets har olika typer av myndighetsutövande uppgifter i enlighet med kulturmiljölagen och andra författningar. Riksantikvarieämbetet har även enligt instruktionen i uppgift att ta hand om vissa verksamheter. Bland dessa uppgifter ingår att:

- fatta beslut främst inom ramen för kulturmiljölagen
- besluta om bidrag, fyndfördelning och statliga utställningsgarantier
- normera och meddela föreskrifter gentemot andra myndigheter
- verka för att andra aktörer fullgör sina skyldigheter genom exempelvis överinseende, tillsyn, tillsynsvägledning och överklagande av beslut
- förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information
- förvalta Vitterhetsakademiens arkiv och bibliotek
- ha informationsansvar i fråga om olika delar av kulturarvet, exempelvis byggnadsminnen och fornlämningar.

### **2.2.4 Övriga uppgifter i instruktionen**

Riksantikvarieämbetet har några uppgifter som framgår av instruktionen men som inte passar in i de tre uppdragen. Till dessa hör att Riksantikvarieämbetet ska:

---

<sup>8</sup> Kulturmiljö, arkeologi, medeltidens konsthistoria och numismatik.

- integrera ett jämställdhets-, mångfalds-, och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete
- tillhandahålla museitjänster som förvaring och förebyggande föremålsvård.

Myndigheten får också tillhandahålla varor och åta sig att utföra undersökningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

### 2.2.5 Övrig verksamhet som bedrivs inom Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet bedriver ett antal verksamheter som inte regleras i myndighetens instruktion, regleringsbrev eller i någon annan författning. Exempelvis bedriver myndigheten besöksverksamhet vid Glimmingehus och Gamla Uppsala. Vi har förstått det som att avsikten är att Riksantikvarieämbetet ska överföra besöksverksamheten till någon annan aktör. Diskussioner med andra lämpliga aktörer pågår och under tiden fortsätter myndigheten att bedriva verksamheten.

Riksantikvarieämbetet ansvarar också för att förvalta den största delen av Visby ringmur. Enligt kungliga brev (vilket motsvarar regeringsbeslut idag) från 1863, 1874, 1876 och 1880 ansvarade Vitterhetsakademien för förvaltningen av Visby ringmur. När Vitterhetsakademien och Riksantikvarieämbetet skildes åt 1975 övertog Riksantikvarieämbetet ansvaret. Statens fastighetsverk övertog 2015 förvaltningen av de statligt ägda fastigheterna från Riksantikvarieämbetet. Men eftersom huvuddelen av ringmuren inte ägs av staten ligger en stor del av förvaltningsansvaret fortfarande på Riksantikvarieämbetet. Förvaltningsansvaret utgör en ekonomisk risk för myndigheten vilket vi beskriver i avsnitt 2.6.6.

Kulturdepartementet och Riksantikvarieämbetet har en löpande dialog om dessa verksamheter och hur de ska hanteras framöver.

## 2.2.6 Regeringsuppdrag med fokus på stöd och främjande

Under de senaste fem åren har antalet uppdrag i regleringsbrevet och särskilda uppdrag till Riksantikvarieämbetet varit relativt konstant med omkring 6–8 nya uppdrag per år.<sup>9</sup> År 2019 var ett undantag då Riksantikvarieämbetet endast fick ett särskilt uppdrag. Det berodde på att det var ett år med särskilda omständigheter för regeringens styrning generellt på grund av att regeringsbildningen drog ut på tiden.

Flera av de senaste årens regeringsuppdrag till Riksantikvarieämbetet har handlat om att myndigheten ska ta fram olika typer av stöd eller främja kulturarv och kulturmiljöarbete. Myndigheten har till exempel haft i uppdrag att främja kunskapen om och spridningen av Europarådets europeiska kulturarvsstrategi till berörda aktörer.<sup>10</sup> Andra uppdrag har haft mer fokus på uppföljning och analys, till exempel att analysera genomförda insatser inom det regionala tillväxtarbetet.<sup>11</sup>

Riksantikvarieämbetet har även fått flera uppdrag som handlar om att lyfta fram kulturarvs- och kulturmiljöfrågor i andra sammanhang än inom kulturarvssektorn. Regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet om att stödja tio andra myndigheters arbete med att ta fram vägledande strategier för kulturmiljöarbetet är ett exempel på detta.<sup>12</sup> Riksantikvarieämbetet är också en av fyra myndigheter som samverkar inom ramen för det utökade uppdraget om gestaltad livsmiljö.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2015–2019 avseende Riksantikvarieämbetet; Sammanställning av regeringsuppdrag till Riksantikvarieämbetet 2015–2019 via e-post från registrator på Kulturdepartementet 2020-01-14.

<sup>10</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Riksantikvarieämbetet.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Riksantikvarieämbetet.

<sup>12</sup> Regeringsbeslut 2017-06-22. *Uppdrag till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.*

<sup>13</sup> De fyra myndigheterna som samverkar är Boverket, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design och Statens konstråd, Boverket ansvarar för samordningen. Regeringsbeslut 2018-04-05. *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö.*

Riksantikvarieämbetet har även i uppdrag att utreda och stärka kulturarvets betydelse för skolväsendet.<sup>14</sup>

## 2.3 Riksantikvarieämbetets förändrade uppgifter och förutsättningar

När Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer skildes åt 1998 blev Riksantikvarieämbetet en fristående myndighet. Men Riksantikvarieämbetets historia är betydligt längre, den första riksantikvarien utsågs redan 1630. Än i dag syns spår av den långa historien i myndighetens uppdrag. Bland annat förvaltar myndigheten Vitterhetsakademiens arkiv och bibliotek och ansvarar för att förvalta delar av Visby ringmur.

Riksantikvarieämbetets ansvarsområden och uppdrag har förändrats många gånger. Här beskriver vi de förändringar som skett i uppdraget de senaste tio åren, hur förändringarna har påverkat myndigheten samt hur synen på Riksantikvarieämbetet har förändrats.

### 2.3.1 Förändrad syn på Riksantikvarieämbetets uppdrag?

Vår bild är att många både inom Riksantikvarieämbetet och bland deras externa intressenter uppfattar att förändringarna i myndighetens uppdrag under de senaste åren har syftat till att myndigheten ska ta en mer aktiv roll i samhällsutvecklingen. Internt finns en samsyn om det övergripande uppdraget, men delvis råder delade meningar om hur myndigheten tagit sig an uppdraget. Det finns också olika uppfattningar om vad myndigheten bör prioritera inom ramen för det övergripande uppdraget.

I våra intervjuer med olika externa aktörer, däribland andra myndigheter och den ideella sektorn, framkommer att Riksantikvarieämbetet tidigare hade en mer tydlig expertroll. Då var det möjligt att direkt

---

<sup>14</sup> Regeringsbeslut 2017-10-19. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att kartlägga kulturarvsarbetets betydelse för skolväsendet samt att främja samverkan mellan skolväsendet och kulturarvsinstitutionerna.*



kontakta enskilda handläggare på Riksantikvarieämbetet för att få svar på sakfrågor om kulturarv. Många av de intervjuade anser att ett skifte har skett under de senaste årtiondena som innebär att Riksantikvarieämbetet inte längre har lika stor expertkompetens utan i större utsträckning ska stödja, samordna och sprida kunskapen inom sin sektor. Det har i sin tur inneburit att myndighetens uppdrag blivit mer otydligt för de externa aktörerna.

### 2.3.2 Successiv förändring av uppdraget under det senaste decenniet

Riksantikvarieämbetets uppdrag har förändrats successivt under de senaste tio åren (tabell 2.1). Myndigheten har både övertagit uppgifter från andra myndigheter och överfört uppgifter till andra myndigheter. De största strukturella förändringarna, sedan delar av myndighetens verksamhet lokaliserades till Visby<sup>15</sup>, skedde 2015. Då överfördes uppdragsarkeologin från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer och förvaltningen av kulturmiljöer från Riksantikvarieämbetet till Statens fastighetsverk. Samma år fick Riksantikvarieämbetet en ny instruktion som betonade att myndigheten ska vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. Riksantikvarieämbetets instruktion ändrades 2017 så att myndighetens uppgifter även inkluderar ansvar för museifrågor. Samma år överfördes även vissa uppgifter från Riksutställningar till Riksantikvarieämbetet.

---

<sup>15</sup> Regeringen beslutade 2005 att Riksantikvarieämbetet skulle lokalisera minst 140 tjänster till Gotland från 2007. Beslutet var en del i regeringens arbete med att genomföra lokaliseringar av statliga verksamheter till de arbetsmarknadsregioner som mest berördes av de dåvarande förändringarna inom Försvarsmakten.

**Tabell 2.1. Förändringar i Riksantikvarieämbetets uppgifter och förutsättningar 2010–2020.**

År	Förändring	Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet och interna förändringar
2010	Svensk museitjänst flyttades från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet.	Med SMT följde ett underskott om 19,7 miljoner kronor.
2012	Det <i>medeltida Sverige</i> flyttades från Riksantikvarieämbetet till Riksarkivet.	
2014	Nya mål för kulturmiljöarbetet. Uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra den information om fornlämningar som myndigheten förvaltar.	Programmet digital arkeologisk process (DAP) påbörjades för att hantera uppdraget om information om fornlämningar.
2015	Ny instruktion för Riksantikvarieämbetet. Uppdragsarkeologin flyttades från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer. <sup>16</sup> Förvaltningen av kulturmiljöer flyttades till Statens fastighetsverk.	Verksamhetsövergångar från myndigheten, totalt minskade personalen med 135 årsarbetskrafter.
2017	Kulturarvspropositionen. Ny museilag. Vissa uppgifter flyttades från Riksutställningar till Riksantikvarieämbetet. <sup>17</sup> Flytt av Digisam <sup>18</sup> från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet.	Nyrekryteringar och verksamhetsövergångar till myndigheten.

<sup>16</sup> Riksantikvarieämbetet fick uppdraget att förbereda och genomföra överföring av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten till Statens historiska museer den 27 juni 2013, men övergången skedde 1 januari 2015.

<sup>17</sup> Riksantikvarieämbetet fick uppdraget att förbereda inordnandet av vissa uppgifter från Riksutställningar 2016-12-22 men övergången skedde 1 juni 2017.

<sup>18</sup> Samordningssekretariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation.

År	Förändring	Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet och interna förändringar
	<p>Flera förändringar i Riksantikvarieämbetets instruktion:</p> <p>Det övergripande uppdraget omfattar även museerna.</p> <p>Uppdrag att ha ett centrum för utveckling av kulturarvsarbetet.</p> <p>Uppdrag att samordna och stödja digitalisering mm inom sitt verksamhetsområde.</p>	
2018	<p>Proposition politik för gestaltad livsmiljö.</p> <p>Utställningsgarantierna flyttades från Statens kulturråd till Riksantikvarieämbetet.</p> <p>Särskilt uppdrag att stödja tio myndigheter i att ta fram kulturmiljöstrategier.</p>	<p>Uppdraget om kulturmiljöstrategier ordnas inom programmet Tvärs (som även omfattar myndighetens miljömålsarbete och arbete med Agenda 2030).</p>
2019	<p>Länsstyrelserna övertog utbetalning av vissa statsbidrag.</p>	

### 2.3.3 Tyngdpunkten i myndighetens uppdrag har förändrats

Förändringarna i Riksantikvarieämbetets uppdrag har inneburit att tyngdpunkten i myndighetens uppdrag har skiftat. Flera av Riksantikvarieämbetets nya uppgifter handlar om att stödja, främja och samordna medan mer praktiska uppgifter som uppdragsarkeologi och fastighetsförvaltning har förts över till andra myndigheter. Samtidigt har myndigheten också fått nya uppgifter som handlar om praktisknära kulturarvsarbete, men med främsta syfte sprida kunskap och ge stöd till andra.

## 2.4 Ett tvärasektoriellt och decentraliserat område

Kulturarvsrådets karaktär påverkar hur myndigheten kan och bör arbeta för att få genomslag. Från senare delen av 1900-talet har arbetet

inom det vi i dag kallar kulturarvsområdet blivit mer decentraliserat. Kulturarvsområdet är också ett tvärsektoriellt område som påverkas av insatser inom flera andra politikområden.<sup>19</sup> Kulturarvsarbete bedrivs också av en stor bredd av aktörer i samhället. Regeringen ser också kulturarvet i dag mer uttalat som ett medel för att nå mål som tidigare inte har relaterats till just kulturarvsfrågor.<sup>20</sup>

#### 2.4.1 På nationell nivå finns flera myndigheter som påverkar kulturmiljö och kulturarv

På nationell nivå finns det flera statliga myndigheter som Riksantikvarieämbetet behöver samverka med eftersom de har uppdrag som i olika grad omfattar och påverkar kulturmiljön och kulturarvet. Det gäller till exempel Boverket, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens fastighetsverk och Statens jordbruksverk. Några av dessa myndigheter förvaltar statliga byggnadsminnen, som Riksantikvarieämbetet utövar tillsyn över. Myndigheterna behöver även stöd och vägledning från Riksantikvarieämbetet, exempelvis för att hantera eller värdera kulturmiljöfrågor.

På nationell nivå finns även Riksarkivet och Kungliga biblioteket som liksom Riksantikvarieämbetet har hand om centrala delar av det svenska kulturarvet. Båda myndigheterna har i likhet med Riksantikvarieämbetet uppdrag om digitalisering inom kulturarvsområdet.

#### 2.4.2 Arbetet utförs till stor del av lokala och regionala aktörer

En stor del av kulturarvsarbetet utförs av lokala och regionala aktörer. Det praktiska kulturmiljöarbetet som utförs av staten är sedan länge decentraliserat till länsstyrelserna. Riksantikvarieämbetet har vissa

---

<sup>19</sup> Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*; Riksantikvarieämbetet. (2016). *Kulturarvsarbetet i samhällsutvecklingen*.

<sup>20</sup> Riksantikvarieämbetet. (2016). *Kulturarvsarbetet i samhällsutvecklingen*, bilaga 1 *Forskningsöversikt*.

direkta uppgifter gentemot länsstyrelserna, som att ta fram föreskrifter, vägledningar och stöd.

På lokal nivå förvaltar och ansvarar kommunerna för stora kulturhistoriska värden. Kulturmiljöfrågor förekommer bland annat i plan- och byggprocessen. Riksantikvarieämbetet ska bland annat verka för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara. De ska också bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande.

Regionerna berörs också av Riksantikvarieämbetets verksamhet genom att kulturmiljöfrågorna påverkar det regionala utvecklingsarbetet.

Landets museer är en del av kulturarvssektorn som finns på lokal, regional och nationell nivå. Alla museer i landet berörs på något sätt av Riksantikvarieämbetets verksamhet.

Inom kulturarvssektorn finns också många ideella aktörer, däribland hembygdsföreningar, museer och vänföreningar av olika slag. Dessa aktörer utför mycket av det praktiska kulturarvsarbetet. De kommer också i kontakt med Riksantikvarieämbetet genom myndighetens vägledningar och råd. De är också möjliga mottagare av de ekonomiska bidrag som Riksantikvarieämbetet fördelar för både kulturmiljö- och kulturarvsarbete.

## 2.5 Regeringens styrning av Riksantikvarieämbetet

Regeringens styr Riksantikvarieämbetets verksamhet i huvudsak via myndighetens instruktion och andra författningar. Regleringsbrevet är det huvudsakliga styrinstrumentet i den årliga styrningen av myndigheten.

Regeringen uttrycker sina förväntningar på Riksantikvarieämbetet i de nationella målen för kulturmiljöområdet och de övergripande kulturpolitiska målen. Regeringen uttrycker även vissa förväntningar i kulturarvspropositionen. Regeringen styr via särskilda uppdrag inriktningen för Riksantikvarieämbetets verksamhet till områden där de bedömer att myndighetens insatser behövs (se avsnitt 2.2.6).

## 2.5.1 Riksantikvarieämbetet får utrymme att tolka sitt uppdrag

I våra intervjuer beskriver Riksantikvarieämbetets ledning att de uppfattar instruktionen som tydlig. De säger också de haft en utvecklad dialog med tjänstemännen på departementet om de förändringar som har skett i myndighetens uppdrag på senare år.

Tjänstemännen vid departementet uppger att styrningen av myndigheten utgår från att Riksantikvarieämbetet har ett stort utrymme att tolka sitt uppdrag utifrån instruktionen. Samtidigt har regeringen försökt hjälpa myndigheten att prioritera genom särskilda uppdrag.

## 2.5.2 Regeringens styrning har i vissa delar varit mer detaljerad och ingripande

I några avseenden har regeringens styrning av Riksantikvarieämbetet varit detaljerad och ingripande. Ett exempel är myndighetens instruktionsenliga uppgift att ha ett centrum för utveckling av kulturarvsarbetet. Det kunde tolkas som ett sätt för regeringen att styra Riksantikvarieämbetets interna organisation. Men Riksantikvarieämbetet valde att utifrån den nya uppgiften inrätta ett verksamhetsområde för kulturarvscentrum (se även avsnitt 4.2.3). Det har inte krävt några förändringar i myndighetens organisation. Regeringen har inte heller haft någon synpunkt på hur myndigheten har valt att hantera uppgiften.

Ett annat exempel där regeringen styrt mer detaljerat är när de överförde Digisam från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet. Uppdraget i Riksantikvarieämbetets instruktion är allmänt hållet och fokuserar på vad som ska göras (samordning och stöd). Men regeringens beslut innebar ändå att Riksantikvarieämbetet skulle ansvara för sekretariatet och att arbetet som Digisam bedrivit i huvudsak borde fortsätta.<sup>21</sup> Tidigare hade regeringen också uttalat att

---

<sup>21</sup> Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*; Regleringsbrev för 2017 avseende Riksantikvarieämbetet.

sekretariatet borde få större ansvar att arbeta med stöd i juridiska frågor men i övrigt ha ett i grunden oförändrat uppdrag.<sup>22</sup> Varken Riksantikvarieämbetet eller de andra myndigheter som vi intervjuat som ingår i Digisam uppfattar att de har kunnat frånga modellen.

**2.5.3 Dialogen om uppgifter och uppdrag kan utvecklas**  
Både Kulturdepartementets tjänstepersoner och Riksantikvarieämbetets ledning uppger att deras dialog generellt fungerar bra. Samtidigt uttrycker tjänstepersonerna vid departementet att de i vissa delar skulle kunna föra en mer aktiv dialog och vara tydligare gentemot myndighetens ledning när det gäller förväntningar på resultat, exempelvis i samband med att myndigheten får särskilda regeringsuppdrag.

## 2.6 Stabil ekonomi med utmaningar

Riksantikvarieämbetets verksamhet finansieras främst via anslag men även till viss del av avgifter och bidrag (figur 2.1). Under 2019 hade myndigheten cirka 270 anställda och myndighetens totala kostnader uppgick till 327 miljoner kronor.<sup>23</sup>

I och med myndighetens förändrade uppdrag har förvaltningsanslaget ökat från 206 miljoner kronor 2015 till 264 miljoner kronor 2019. Ökningen beror på att Riksantikvarieämbetet 2017 övertog Digisam och från halvårsskiftet även uppgifter från Riksutställningar. Men den största ökningen skedde 2018 då förvaltningsanslaget ökade med 44 miljoner kronor till följd av att Riksantikvarieämbetet fick utökade uppgifter som gäller museifrågor.<sup>24</sup>

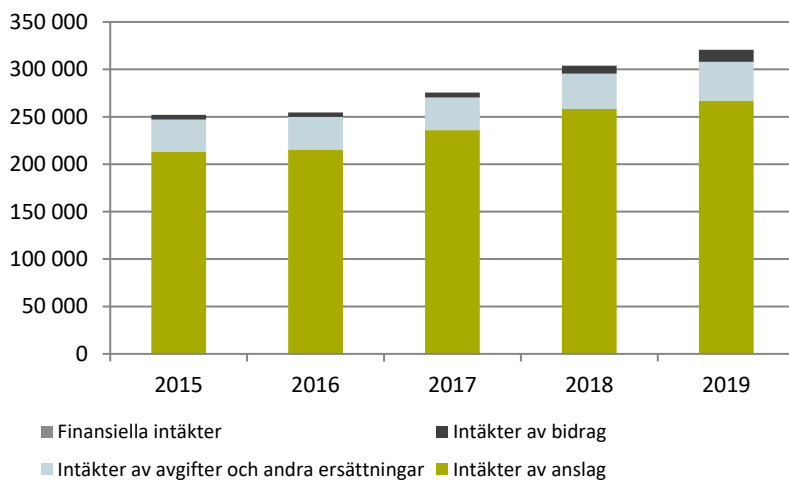
---

<sup>22</sup> Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

<sup>23</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>24</sup> Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*; Regleringsbrev för 2017 avseende Riksantikvarieämbetet.

**Figur 2.1. Riksantikvarieämbetets intäkter 2015–2019, tusental kronor.**



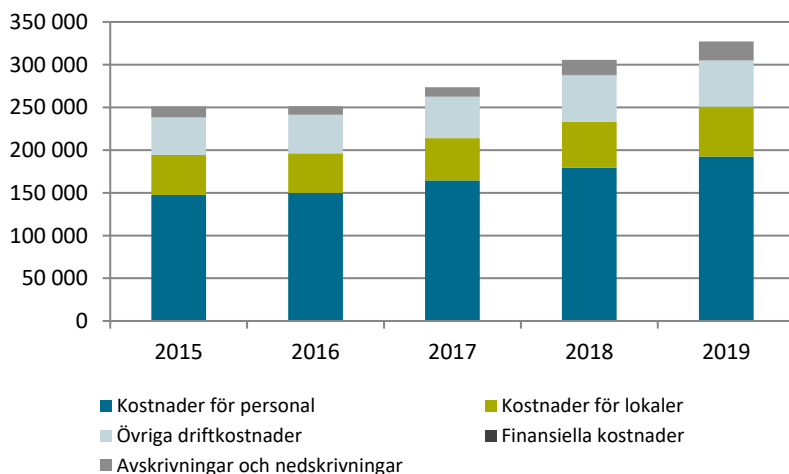
Källa: Riksantikvarieämbetets årsredovisningar 2015–2019.

### 2.6.1 Riksantikvarieämbetet har en hög andel fasta kostnader

Personalkostnader och lokalkostnader utgör drygt 75 procent av Riksantikvarieämbetets totala kostnader (figur 2.2). Den höga andelen fasta kostnader innebär att myndighetens handlingsutrymme på kort sikt är begränsat. Riksantikvarieämbetet har lyft fram att de behöver skapa mer utrymme för kortsiktiga behov, som till exempel att ta in särskild kompetens under en viss tid.



Figur 2.2. Riksantikvarieämbetets kostnader 2015–2019, tusental kronor.



Källa: Riksantikvarieämbetets årsredovisningar 2015–2019.

Personalkostnaderna är myndighetens största kostnad och utgör 60 procent av de totala kostnaderna. Även om personalkostnaderna ökat de senaste åren har dess andel av de totala kostnaderna varit konstant. Riksantikvarieämbetet anser att de behöver hitta en balans mellan kostnader för myndighetens tillsvidareanställda personal och kostnader för tillfälliga insatser med stöd av konsulter och visstidsanställd personal.

Riksantikvarieämbetets kostnader för lokaler uppgår till 58 miljoner kronor och utgör 18 procent av myndighetens totala kostnader. Det innebär att Riksantikvarieämbetet ligger över genomsnittet för medelstora myndigheter som var 9 procent av de totala kostnaderna 2016.<sup>25</sup> En förklaring till de relativt höga lokalkostnaderna är hyreskostnaderna vid Svensk Museitjänst på cirka 20 miljoner kronor samt lokalhyrorna vid myndighetens besöksmål. Under 2017 och 2018 ökade myndighetens lokalkostnader till följd av att Riksantikvarieämbetet vid halvårsskiftet 2017 övertog Riksutställningars lokaler i Visby.

---

<sup>25</sup> Statskontoret. (2017). *Kostnader för små myndigheter*. PM.

## 2.6.2 Kostnader för resor och köp av tjänster har ökat

Sedan 2015 har Riksantikvarieämbetets övriga driftkostnader ökat med cirka 10 miljoner kronor. Det beror främst på ökade kostnader för resor och köp av tjänster.<sup>26</sup>

Antalet resor på myndigheten har varierat under perioden 2015–2019. Under 2017 gjorde myndigheten drygt 10 000 resor men sedan dess har antalet minskat och 2019 gjorde myndigheten cirka 8 500 resor.<sup>27</sup> Myndighetens lokalisering på flera platser är ett skäl till att personalen reser. Men även myndighetens nya uppdrag som gäller museer har bidragit till fler resor. Riksantikvarieämbetet arbetar aktivt med resfria möten vilket vi anser är positivt. Genom att ha fler resfria och digitala möten kan myndigheten både minska sina kostnader och spara tid, samtidigt som de kan minska sin klimat- och miljöpåverkan.

Kostnaderna för tjänster har ökat sedan 2015 främst på grund av att myndigheten köper datatjänster från Statens servicecenter. De sköter bland annat e-beställningar, leverantörsfakturaflöde och löner.<sup>28</sup>

## 2.6.3 Stabil men något ansträngd ekonomi

Riksantikvarieämbetet har haft en stabil ekonomi över tid. Men under 2019 behövde Riksantikvarieämbetet utnyttja en större del av sin anslagskredit. Enligt myndigheten beror det på att kostnader för personal har ökat och att programmet för att ta fram en digital arkeologisk process (DAP) har avslutats (se vidare avsnitt 5.9). Mellan 2014–2018 finansierades DAP årligen med 15 miljoner kronor från anslaget för kulturmiljövård.<sup>29</sup> Men den fortsatta förvaltningen sker nu i den ordinarie linjeverksamhet och finansieras helt av myndighetens förvaltningsanslag. Den ansträngda ekonomiska situationen ledde under 2019 till att alla rekryteringar vid myndigheten skulle godkännas

---

<sup>26</sup> Riksantikvarieämbetet. E-post 2019-11-21.

<sup>27</sup> Riksantikvarieämbetet. E-post 2020-04-03.

<sup>28</sup> Riksantikvarieämbetet. E-post 2019-11-21.

<sup>29</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2014–2018 avseende Riksantikvarieämbetet.

av överantikvarien. Under 2020 har den inneburit att vissa tjänster inte har tillsatts utan har fått vara vakanta.

Eftersom Riksantikvarieämbetet har fått både utökade uppgifter och ett ökat förvaltningsanslag under de senaste åren är det rimligt att myndigheten behöver pröva sig fram för att hitta rätt ambitionsnivå och omfattning. Men det är viktigt att ledningen i det arbetet ser till att använda resurserna ändamålsenligt utifrån myndighetens samlade uppdrag.

#### 2.6.4 Riksantikvarieämbetet önskar ökade anslag

Vi har analyserat de budgetunderlag som Riksantikvarieämbetet har lämnat mellan 2017–2020. I budgetunderlagen beskriver Riksantikvarieämbetet förutsättningarna för kulturarvsarbetet och vilka möjligheter och utmaningar som myndigheten identifierat. Bland annat lyfter myndigheten fram att andra aktörers förutsättningar och resurser spelar roll för måluppfyllelsen inom kulturarvsområdet. Detta gäller särskilt länsstyrelserna. I budgetunderlagen för 2018–2020 och 2019–2021 beskriver Riksantikvarieämbetet att förvaltningsanslaget behöver öka, men underlagen saknar i flera fall beräkningar av belopp.<sup>30</sup>

I Riksantikvarieämbetets budgetunderlag för 2020–2022 och för 2021–2023 har myndigheten utvecklat redovisningen med beräknade belopp för sina anslagsäskanden. Riksantikvarieämbetet äskade om att höja förvaltningsanslaget med 18 miljoner kronor från 2020 men regeringen beslutade inte om någon höjning.<sup>31</sup> I budgetunderlaget för 2021–2023 äskar Riksantikvarieämbetet om att höja anslaget med 17 miljoner kronor från 2021.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Riksantikvarieämbetet. (2017). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2018–2020*; Riksantikvarieämbetet. (2018). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2019–2021*.

<sup>31</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2020–2022*; Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

<sup>32</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2021–2023*.

## 2.6.5 Myndigheten behöver fortsätta att investera i immateriella anläggningstillgångar

Mellan 2016–2018 uppgick Riksantikvarieämbetets investeringar i immateriella anläggningstillgångar till mellan 16–22 miljoner kronor per år. En stor del av de investeringarna skedde inom ramen för DAP-programmet. Prioriteringen av DAP fick till följd att förvaltning och utveckling av myndighetens andra it-stöd har fått stå tillbaka (se avsnitt 4.4). I budgetunderlaget för 2021–2023 anger Riksantikvarieämbetet att de ser stora behov att utveckla nya it-stöd men också av att förvalta och utveckla befintliga it-stöd. Myndigheten äskar därför både tillfälliga medel och permanenta höjningar av förvaltningsanslaget.

## 2.6.6 Visby ringmur utgör en ekonomisk risk

Riksantikvarieämbetet ansvarar för förvaltningen av större delen av Visby ringmur (se även avsnitt 2.2.5). Kostnaderna för att förvalta ringmuren finansieras från Riksantikvarieämbetets förvaltningsanslag. Hur stora kostnaderna blir för Riksantikvarieämbetet beror på om ras inträffar och hur stort behovet av reparationer av muren är. Eftersom både ras och behovet av reparationer kan vara svåra att förutse är det också svårt för Riksantikvarieämbetet att veta när kostnaderna kommer att uppstå. Mellan 2015–2018 har kostnaderna som mest uppgått till 250 000 kronor per år. Under 2019 uppgick kostnaderna till 3 miljoner, vilket berodde på ett ras i muren. Utöver den ekonomiska risken kräver förvaltningen av ringmuren särskild kompetens som Riksantikvarieämbetet har svårt att upprätthålla.

Riksantikvarieämbetet behandlar i budgetunderlagen för 2019–2021, 2020–2022 och 2021–2023 frågan om en mer ändamålsenlig förvaltning av Visby ringmur. I budgetunderlaget för 2020–2022 lämnar Riksantikvarieämbetet två olika förslag på lösningar. Det ena förslaget innebär att Statens fastighetsverk ska ta över förvaltningen och det andra förslaget innebär att Region Gotland ska ta över den.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2020–2022*.

## 2.6.7 Den avgiftsfinansierade verksamheten är nästan i balans

Riksantikvarieämbetet övertog 2010 Svensk Museitjänst från Riksarkivet. Verksamheten hade då ett ackumulerat underskott på cirka 20 miljoner kronor. Riksantikvarieämbetet gjorde en översyn av verksamheten och genomförde åtgärder för att minska underskottet. Sedan 2011 har verksamheten varje år redovisat ett positivt resultat och det ackumulerade underskottet hade 2019 minskat till 4,2 miljoner kronor.<sup>34</sup>

Även butikerna vid besöksmålen hade tidigare svårt att nå det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.<sup>35</sup> Riksantikvarieämbetet tog 2014 fram en handlingsplan för att vända utvecklingen och det har gett resultat. Vid utgången av 2019 redovisade butikerna ett litet ackumulerat överskott.<sup>36</sup>

## 2.6.8 Övertagandet av de statliga utställningsgarantierna har gått smidigt

Riksantikvarieämbetet övertog ansvaret för att handlägga de statliga utställningsgarantierna från Statens kulturråd den 1 januari 2018. Riksantikvarieämbetet bedömer att övertagandet har gått bra och att de samverkar väl med Kammarkollegiet.<sup>37</sup> De museer som vi har pratat med och som har använt sig av utställningsgarantierna under de senaste åren instämmer i den bedömningen.

---

<sup>34</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>35</sup> Enligt 19§ förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ska Riksantikvarieämbetet ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning när de tillhandahåller museitjänster som förvaring och förebyggande föremålsvård. Det gäller även när myndigheten tillhandahåller varor och utför undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

<sup>36</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>37</sup> Ibid.



## 3 Organisation och verksamhet

I detta kapitel beskriver vi Riksantikvarieämbetets organisation, ansvarsfördelningen inom myndigheten och Riksantikvarieämbetet som arbetsgivare. Vi beskriver också särskilt hur myndigheten internt har organiserat sitt arbete med extern samverkan. Vi inleder kapitlet med våra sammanfattande iakttagelser.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Riksantikvarieämbetets kärnverksamhet är organiserad i fyra avdelningar. Verksamheten är i huvudsak delad mellan Visby och Stockholm. Medarbetare och chefer upplever att detta utgör ett visst hinder för samverkan inom myndigheten. Vissa upplever också att de inte får samma stöd som de som sitter på samma ort som stödverksamheten.
- De nya uppgifterna som myndigheten fått på senare år har inte resulterat i några stora förändringar i organisationen, även om det skett vissa justeringar. Den största organisatoriska förändringen på senare år skedde så pass nyligen att det är för tidigt att bedöma konsekvenserna.
- Staben ansvarar för och samordnar flera av myndighetens nyare uppgifter och uppdrag bland annat i form av program. För många i myndigheten är det inte tydligt hur dessa verksamheter förhåller sig till liknande verksamhet som bedrivs inom avdelningarna. Det samma gäller den externa samverkan som samordnas av staben. Under 2019 har de samordnarroller som finns vid staben varit vakanta. Det har försämrat samverkan enligt både personer internt och externt.
- Ansvarsfördelningen mellan olika delar i myndigheten är otydlig. Exempelvis reglerar Riksantikvarieämbetets arbetsordning inte fullt ut ansvar och roller i myndigheten. Arbetsordningen överensstämmer heller inte helt med hur arbetsfördelningen fungerar i praktiken. Riksantikvarieämbetet har också särskilda styrgrupper

för viss verksamhet men endast en av grupperna regleras i arbetsordningen. Ett annat exempel är att ansvaret för it och systemutveckling är spridd mellan olika delar av myndigheten.

- Riksantikvarieämbetet har i nuläget ingen kompetensförsörjningsplan vilket gör att en stor del av ansvaret vilar på avdelningarna. Riksantikvarieämbetets nya uppgifter har medfört att myndigheten på senare år har anställt fler personer och med delvis annan kompetens än tidigare, exempelvis digital kompetens. Samtidigt påverkar Riksantikvarieämbetets något ansträngda ekonomiska läge myndighetens möjligheter att rekrytera personal.
- Under senare år har mycket av myndighetens externa samverkan handlat om särskilda uppdrag eller gemensamma utvecklingsprojekt. Myndigheten har ett pågående arbete för att utveckla sina dialoger med olika statliga myndigheter.

### 3.2 Riksantikvarieämbetets organisation är i stort sett oförändrad sedan 2015

Riksantikvarieämbetet är en enrådighetsmyndighet med en riksantikvarie som chef. Vid myndigheten finns även en överantikvarie som utses av regeringen. Överantikvarien är riksantikvariens ställföreträdare och kan ersätta riksantikvarierna utan särskilda beslut.<sup>38</sup>

Myndigheten har cirka 270 anställda (omkring 240 årsarbetskrafter). Verksamheten är organiserad i fem avdelningar med olika verksamhetsansvar (figur 3.1). Den administrativa avdelningen svarar för merparten av verksamhetsstödet. Det finns också en stab som stödjer ledningen och ansvarar för frågor som rör myndighetens övergripande inriktning.<sup>39</sup> Kärnverksamheten är organiserad i fyra avdelningar: Arkiv och bibliotek, Informationsavdelningen, Kulturvårdsavdelningen och Kulturmiljöavdelningen.

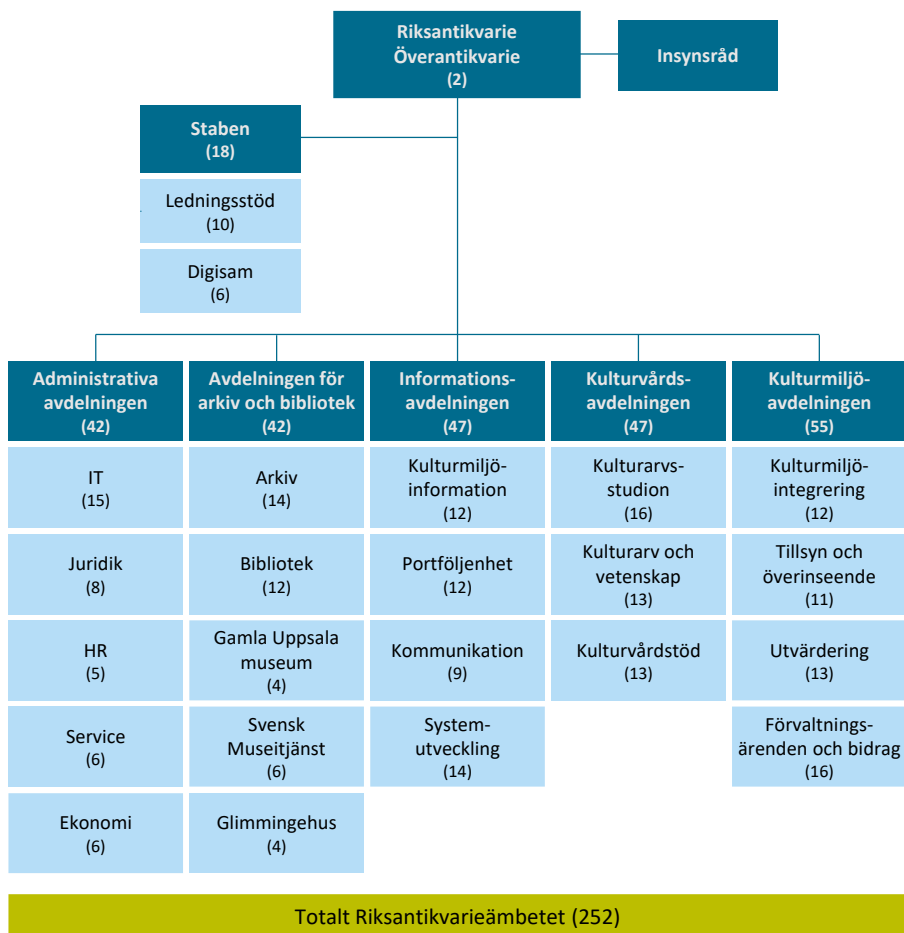
---

<sup>38</sup> Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2013:2). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Föreskrifter om Riksantikvarieämbetets organisation*. Ändring införd till och med 2019:5.

<sup>39</sup> Staben är likställd de övriga avdelningarna i Riksantikvarieämbetets arbetsordning.



**Figur 3.1. Riksantikvarieämbetets organisation och antalet tjänster i mars 2020.**



Källa: Statskontorets bearbetning utifrån Riksantikvarieämbetets arbetsordning och underlag från Riksantikvarieämbetet om antalet tjänster per avdelning och enhet i mars 2020 (Excelark, via e-post 2020-03-17).

Kommentar: Vi har valt att inte använda årsarbetskrafter eftersom organisationen är delvis ny från den 1 januari 2020, medan antalet årsarbetskrafter gäller för 2019. Fördelningen mellan olika avdelningar och enheter skulle då bli missvisande.

Siffran per avdelning är högre än summan av enheterna eftersom varje avdelning har funktioner för ledning och stöd som består av avdelningschefen och en till två administrativa assistenter.

Riksantikvarien har en rådgivande verksledningsgrupp som stöd för att styra och leda verksamheten. I verksledningsgruppen ingår överantikvarien, stabschefen och avdelningscheferna.<sup>40</sup> Enligt Riksantikvarieämbetet är även cheferna för personal och kommunikation adjungerade tills vidare. Andra chefer kan adjungeras beroende på vilka frågor som behandlas. Verksledningsgruppen träffas varannan till var tredje vecka och behandlar frågor om strategier, viktigare verksamhetsfrågor och ärenden.

Respektive avdelningschef ansvarar för att planera, leda och följa upp avdelningens verksamhet. Avdelningscheferna ingår i avdelningschefernas beredningsgrupp som samordnar administrativa frågor. Gruppen leds av överantikvarien.<sup>41</sup>

Riksantikvarieämbetet har ett insynsråd med ledamöter som utses av regeringen.<sup>42</sup> Insynsrådet består för närvarande av sex ledamöter samt Riksantikvarien som är ordförande. Insynsrådet ska utöva insyn i verksamheten och ge råd till myndighetschefen, framförallt i mer strategiska frågor.

### 3.2.1 Lokaliseringen på flera orter ett visst hinder för intern samverkan

Informationsavdelningen och Kulturvårdsavdelningen ligger i Visby tillsammans med delar av staben och den administrativa avdelningen. Ledningen, Arkiv och bibliotek, Kulturmiljöavdelningen och övriga delar av staben finns huvudsakligen i Stockholm. Verksamheten vid Svensk Museitjänst bedrivs i särskilda lokaler i Tumba och dessutom bedriver Riksantikvarieämbetet besöksverksamhet i Gamla Uppsala och Glimmingehus.

---

<sup>40</sup> Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2013:2). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Föreskrifter om Riksantikvarieämbetets organisation*. Ändring införd till och med 2019:5.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

De flesta som vi har intervjuat anser att lokaliseringen till flera orter i viss mån försämrar kontakterna mellan medarbetarna. Samarbetet mellan avdelningarna kan exempelvis hämmas av att medarbetare inte tar kontakt med personer som de inte känner. Det är också många som beskriver att de interna kulturerna i Visby respektive Stockholm skiljer sig åt. Det kan försämma känslan av tillhörighet till myndigheten. Några intervjupersoner har också lyft fram att det är viktigt att kunna resa mellan orterna både för samverkan och för att skapa en ”vi-känsla” i myndigheten.

I princip samtliga stödfunktioner ligger i dag i Visby. Chefer som vi har intervjuat i Stockholm upplever att det påverkar vilket stöd de får från vissa stödfunktioner. Men även chefer i Visby upplever liknande brister, vilket talar för att lokaliseringen inte är avgörande.

### 3.2.2 Staben har flera centrala funktioner

Riksantikvarieämbetets stab ska vara en central funktion för myndighetens arbete med övergripande strategisk planering. Staben har bland annat till uppgift att stödja ledningen med verksamhetens inriktning och att samordna de verksövergripande frågor som riksantikvarien bestämmer att myndigheten ska arbeta med. Staben ska bland annat samordna Riksantikvarieämbetets samverkan med andra, exempelvis med länsstyrelserna. Arbetet med att skapa förutsättningar för storskalig digitalisering inom kulturarvsområdet är också en uppgift för staben. Staben ansvarar även för vissa övergripande utvecklingsinitiativ som bedrivs i programform, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.2.4.

Staben fungerar också som stöd för verksledningen genom att ha ett övergripande ansvar för att ta fram budgetunderlag, årsredovisning, strategisk plan inklusive riskanalys och verksamhetsplan för myndigheten.

### 3.2.3 Nya uppgifter har endast lett till mindre förändringar i organisationen

Riksantikvarieämbetets nuvarande organisatoriska lösning har i stort sett varit den samma sedan 2015. Därefter har mindre förändringar

skett, främst inom respektive avdelning. Flera av förändringarna har skett till följd av att Riksantikvarieämbetet fått nya uppgifter. År 2017 fördes uppgiften att ansvara för Digisam över från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet. Digisams sekretariat placerades då som en ny enhet under staben. Det nya museiuppdraget innebar även att Riksantikvarieämbetet övertog delar av Riksutställningarnas verksamhet under 2017. Då bildade myndigheten enheten för teknik och vetenskap och några andra enheter fick utökade uppgifter. Riksantikvarieämbetet tillsatte även en museisamordnare vid staben. Men denna funktion har varit vakant under en stor del av 2019. I kombination med att det fram till slutet av 2019 inte fanns någon tydlig ingång via Riksantikvarieämbetets webbplats ledde detta till att det har varit svårt för museerna att veta till vilken del av Riksantikvarieämbetet de ska vända sig.

Den senaste förändringen gjordes den 1 januari 2020 och innebar att viss verksamhet även flyttades mellan avdelningarna. Delar av den tidigare enheten för digital förmedling flyttades då till Kulturvårdsavdelningen och dessutom skapades en ny portföljenhet på Informationsavdelningen. Syftet med förändringarna var för det första att skapa en organisation för myndighetens it-portföljhantering.<sup>43</sup> För det andra syftade ändringarna till att föra samman verksamheter med liknande uppgifter, arbetssätt och målgrupper till Kulturvårdsavdelningen.<sup>44</sup> Det är för tidigt att bedöma vad denna omorganisation kommer att innebära. Det är till exempel inte klart hur ansvaret för vissa frågor kommer att fördelas (se vidare avsnitt 3.3.3).

---

<sup>43</sup> I dag implementerar allt fler organisationer portföljstyrning som en del i verksamheten med syfte att skapa kontroll över att ”rätt” initiativ startas och genomförs, att nyttor realiseras i en högre grad samt att onödiga överlappningar kan elimineras. Ekonomistyrningsverket. (2018:30). *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*.

<sup>44</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Förslag organisationsförändringar rörande Informationsavdelningen och Kulturvårdaavdelningen*. PM.

### 3.2.4 Visst utvecklingsarbete bedrivs vid staben

I våra intervjuer framgår att det inte är helt tydligt varken för chefer eller medarbetare inom myndigheten hur det arbete som bedrivs i programform vid staben hänger samman med den övriga verksamheten. Ett exempel där det är otydligt är uppdelningen mellan det tvärsektoriella arbete som sker inom TVÄRS och den verksamhet som bedrivs inom enheten för kulturmiljöintegrering.

Riksantikvarieämbetet har på senare år fått några uppdrag från regeringen som rör utvecklingsarbete. Ett par av dessa har Riksantikvarieämbetet valt att arbeta med inom övergripande utvecklingsinitiativ för myndigheten. För att hålla ihop arbetet har myndigheten valt att bedriva dessa utifrån Ekonomistyrningsverkets ramverk för programstyrning<sup>45</sup>. Staben ansvarar för dessa program och överantikvarien eller stabschefen har det övergripande ansvaret.<sup>46</sup>

Programmet DAP (digitaliserad arkeologisk process) är avslutat (se avsnitt 5.9.1). I nuläget bedriver Riksantikvarieämbetet programmet TVÄRS. En viktig grund för arbetet inom TVÄRS var regeringsuppdraget att stödja tio andra myndigheter med att ta fram vägledande strategier inom kulturmiljöarbetet. Vi beskriver också resultaten av det uppdraget närmare i avsnitt 5.9.

Programmen bemannas av personal från de avdelningar som är berörda av arbetet. En programledare ansvarar för att samordna arbetet i programmet och rapportera till styrgruppen. Men det har sett olika ut när det gäller hur själva programmen har varit organiserade.

Programformen medför enligt de nyckelpersoner vi intervjuat både tydliga fördelar och nackdelar. En fördel är att formen ger utrymme att arbeta över avdelningsgränserna mot ett gemensamt mål. En nackdel är att mandatet för programledarna inte är helt tydligt.

---

<sup>45</sup> Ekonomistyrningsverket. (2008:11). *Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling*.

<sup>46</sup> Riksantikvarieämbetet. Svar på frågor via e-post 2020-03-13.

### 3.2.5 Vissa verksamheter styrs av särskilda styr- och beredningsgrupper

Riksantikvarieämbetet har även särskilda interna styr- eller beredningsgrupper för vissa andra verksamheter. Men i nuläget finns endast en av grupperna reglerad i arbetsordningen.<sup>47</sup>

Styrgrupper finns för myndighetens program och projekt och beskrivs i Riksantikvarieämbetets projektmodell.<sup>48</sup> En sådan styrgrupp finns exempelvis för TVÄRS-programmet. Där ingår avdelningscheferna för de avdelningar som berörs av arbetet.

Från den 1 januari 2020 finns även en styrgrupp för myndighetens portföljhantering av it. I denna styrgrupp ingår avdelningschefernas beredningsgrupp. It-chefen och chefen för systemutveckling är ständigt adjungerade och chefen för portföljenheten är föredragande. Denna styrgrupp ska enligt uppgift från Riksantikvarieämbetet egentligen regleras i arbetsordningen men det förbisågs vid den senaste justeringen.<sup>49</sup>

Myndighetens beslutsprocesser upplevs av vissa medarbetare som krångliga. Beslut kan fattas på flera olika nivåer och flera menar att de förlitar sig på att chefen vet var ett beslut ska fattas. Vissa medarbetare har också lyft att de upplever Riksantikvarieämbetets organisation som hierarkisk.

---

<sup>47</sup> Den särskilda beredningsgruppen, CC-gruppen, som ansvarar för beredning av klareringfrågor av särskild vikt eller betydelse. Klarering innebär enligt arbetsordningen att fotografiet är godkänt att tillgängliggöras på ett visst sätt och med en viss upphovsrättslig märkning. Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2019:1). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om klarering och digitalisering.*

<sup>48</sup> Riksantikvarieämbetet. (2016). *Riksantikvarieämbetets projektmodell*. Version 2.0.

<sup>49</sup> Riksantikvarieämbetet. Uppgifter lämnade i samband med faktagranskning av Statskontorets rapport via e-post, 2020-02-18.

### 3.3 Ansvarsfördelningen i myndigheten är i delar otydlig

Riksantikvarieämbetets organisation avspeglar myndighetens breda uppdrag. I alla organisationer uppstår gränssnitt i verksamheten som kan påverka resultaten. Det är därför viktigt att ansvarsfördelningen i verksamheten är så tydlig som möjligt. Myndighetens arbetsordning är ett grundläggande instrument för att säkerställa att ansvaret är tydligt fördelat inom myndigheten.

#### 3.3.1 Riksantikvarieämbetets arbetsordning är omfattande

Riksantikvarieämbetets arbetsordning innehåller de föreskrifter som anges i myndighetsförordningen.<sup>50</sup> Men utöver det innehåller den även sådant som hos många myndigheter brukar regleras i andra interna styrdokument. Arbetsordningen innehåller exempelvis föreskrifter om ekonomiadministration, allmänna råd om resor i tjänster samt it-administrativa föreskrifter. Sammantaget består arbetsordningen av elva olika dokument.

Riksantikvarieämbetet har valt att inkludera föreskrifter om dessa områden i arbetsordningen för att det mesta som medarbetarna behöver veta ska stå där. Ambitionen har varit att hålla nere antalet separata regleringar.<sup>51</sup> Men ändå anser några av de medarbetare som vi har intervjuat att styrdokumentet inte är kända av alla medarbetare. Vi har även uppmärksammat att arbetsordningen inte heller är uppdaterad i alla delar. Det gäller bland annat föreskrifter om myndighetens ekonomiadministration och allmänna handlingar.

---

<sup>50</sup> Det vill säga föreskrifter om delegationsordning, hantering av allmänna handlingar, handläggning av ärenden och myndighetens organisation.

<sup>51</sup> Riksantikvarieämbetet. Svar på frågor via e-post 2020-03-13.

### 3.3.2 Arbetsordningen speglar inte fullt ut hur det fungerar i praktiken

Arbetsordningen speglar inte fullt ut hur organisationen och ansvarsfördelningen fungerar i praktiken. Vissa enhetschefer på administrativa avdelningen har ett funktionsansvar som för de flesta cheferna framgår av myndighetens delegationsordning.<sup>52</sup> Men för it-chefen finns funktionsansvaret istället beskrivet i it-chefens medarbetarkontrakt.<sup>53</sup>

Vissa av de administrativa cheferna som har funktionsansvar ingår också i myndighetens verksledningsgrupp, vilket inte heller framgår av myndighetens arbetsordning (se även avsnitt 3.2). Riksantikvarieämbetet har också flera särskilda interna styr- eller beredningsgrupper men i nuläget finns endast en av grupperna reglerad i arbetsordningen (se även avsnitt 3.2.6).

Beskrivningen av stabens och administrativa avdelningens ansvarsområden i arbetsordningen avviker också i delar från hur det fungerar i praktiken. Den administrativa avdelningen har under de senaste åren tagit ett större ansvar i planerings- och uppföljningsprocessen än vad ansvarsfördelningen beskriver att de ska. Det beror bland annat på att staben under flera år har varit underbemannad.

### 3.3.3 Ansvaret för it och systemutveckling är spritt i organisationen

Stora delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet är beroende av en väl fungerande it-infrastruktur och systemutveckling. Ansvaret för Riksantikvarieämbetets it och systemutvecklingsarbete är fördelat mellan olika avdelningar och enheter.

It-enheten på Administrativa avdelningen ansvarar för underhåll, drift och support av myndighetens interna system. Enheten ansvarar också

---

<sup>52</sup> Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2018:4). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Riksantikvarieämbetets föreskrifter om delegationsordning*. Ändringar införda t.o.m. RAÄ AO 2020:1.

<sup>53</sup> Riksantikvarieämbetet. Medarbetarkontrakt 2018 via e-post 2020-03-31.



för myndighetens it-säkerhet. Chefen för enheten har också funktionsansvar och är myndighetens it-chef.

Enheten för systemutveckling ligger under Informationsavdelningen. Enheten ansvarar för utveckling och förvaltning av mer specialiserade it-stöd som riktar sig till externa aktörer.

Utöver de renodlade enheterna för it- och systemutveckling finns verksamhetsutvecklare med it-kompetens inom Kulturvårdsavdelningen. Där ansvarar Kulturarvsstudion för att utveckla praktisknära tekniska lösningar för digital förmedling, främst mot museerna. När det gäller förvaltning av system är det respektive avdelning som ansvarar för systemen inom sin verksamhet.

Inom Informationsavdelningen finns också portföljenheten som ansvarar för myndighetens övergripande it- och informationsarkitektur. Enheten ska ha kompetens för ledning av förvaltning och produkt- och verksamhetsutveckling.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Förslag organisationsförändringar rörande Informationsavdelningen och Kulturvårdaavdelningen*. PM.

**Tabell 3.1. Ansvarsfördelning för it och systemutveckling inom Riksantikvarieämbetet.**

Avdelning	Enhet	Ansvarsområden	Målgrupper
Adm. avdelningen	IT	Myndighetens it-miljö, inkl. säkerhet och servicedesk	Myndighetens anställda
Information	Portföljenheten	Övergripande planering, samordning och styrning av it-systemutveckling	Myndighetens anställda, externa användare
Information	Systemutveckling	Operativt arbete med it-systemutveckling och förvaltning	Externa användare, med fokus på samhällsbyggnad (t.ex. länsstyrelser)
Kulturvård	Kulturarvsstudion	Utveckling av kunskap, metoder och tekniska lösningar för digital förmedling.	Externa brukare, med fokus på kulturarv (främst museer men även civilsamhället)

Omorganisationen som skedde 1 januari 2020 (se avsnitt 3.2.3) innebar att arbetet med it fördelades mellan fler enheter och avdelningar. Men samordningen av planering och utveckling är samlad på Informationsavdelningen. Det är ännu för tidigt att bedöma resultaten av omorganisationen, men vi kan konstatera att ansvarsfördelningen för it-arbetet inte är helt tydlig, inte ens för dem som arbetar med frågorna. Diskussioner pågår internt om hur ansvar och uppgifter närmare ska fördelas mellan olika enheter och avdelningar.

### 3.4 Myndigheten behöver möta nya krav på kompetens

Eftersom Riksantikvarieämbetet har en bred och mångfacetterad verksamhet finns också en ganska bred flora av olika yrkesroller. De allra flesta tjänster kräver någon form av akademisk utbildning. Riksantikvarieämbetets nya uppgifter och allt större fokus på

digitalisering och systemutveckling innebär att det ställs nya krav på kompetens som myndigheten behöver möta.

Efter en kraftig minskning i antalet anställda (från 398 till 241) mellan 2014 och 2015, då uppgifterna uppdragsarkeologi och förvaltning av kulturmiljöer fördes över till andra myndigheter, har antalet anställda på Riksantikvarieämbetet varit stabilt och ökat något år för år. Ökningen i antalet anställda på senare år motsvarar ungefär den anslagsökning som Riksantikvarieämbetet haft under samma period (se avsnitt 2.6).

### 3.4.1 Många rekryteringar och förändrade krav på kompetens

Under de senaste åren har Riksantikvarieämbetet genomfört många rekryteringar. Flest rekryteringar gjordes under 2017, då 85 personer rekryterades till myndigheten. Många av dessa var nyrekryteringar till Visby till följd av Riksantikvarieämbetets nya uppgifter. Vid vissa rekryteringar har det varit svårt att tillsätta tjänsterna och myndigheten har därför genomfört ett arbete för att stärka sitt varumärke som arbetsgivare.<sup>55</sup>

Enligt de flesta av de som vi intervjuat krävs numera utvecklad digital kompetens inom många delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet. Redan i dag är de stora yrkeskategorierna på myndigheten systemutvecklare och systemtekniker. Flera chefer som vi intervjuat på myndigheten anser att lokaliseringen till Gotland och närheten till Campus Gotland är en viss fördel. Myndigheten kan knyta studenter till sig genom att erbjuda möjlighet till examensarbeten och trainee-program. Däremot har det varit svårare att rekrytera erfaren personal på grund av det geografiska läget.

---

<sup>55</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2018*.

### 3.4.2 Myndigheten har behov av en strategisk kompetensförsörjning

Riksantikvarieämbetets förändrade kompetensbehov i kombination med det mer ansträngda ekonomiska läget ställer krav på att myndigheten arbetar strategiskt med kompetensförsörjning. Riksantikvarieämbetet har i nuläget ingen kompetensförsörjningsstrategi eller plan för sin kompetensförsörjning och en stor del av ansvaret vilar på avdelningarna. Under 2019 har Riksantikvarieämbetets möjligheter att nyrekrytera också varit något begränsade på grund av myndighetens ansträngda ekonomiska läge (avsnitt 2.6.3).

Under 2019 planerade HR att kartlägga vilket stöd som avdelningarna behöver när det gäller kompetensförsörjning men det arbetet blev inte av. Istället har avdelningarna fått i uppdrag att hantera kompetensförsörjningsfrågan under 2020. Riksantikvarieämbetet planerar också för att integrera kompetensförsörjning i verksamhetsplaneringen.<sup>56</sup> Vi bedömer att det är positivt att avdelningarna i stor utsträckning deltar i myndighetens arbete med kompetensförsörjning. Det är också bra att integrera arbetet i verksamhetsplaneringen så att perspektivet finns med i både planering och uppföljning av verksamheten. Men Riksantikvarieämbetet behöver också ha en systematisk planering på myndighetsnivå för att säkerställa den långsiktiga kompetensförsörjningen.

### 3.4.3 Relativt hög andel stöd- och ledningskompetens

Vid en jämförelse med andra medelstora myndigheter ligger Riksantikvarieämbetet relativt högt när det gäller andelen stöd- och ledningskompetens (tabell 3.3). Riksantikvarieämbetet har 60 procent kärnkompetens och 40 procent stöd- och ledningskompetens. Enligt Riksantikvarieämbetet kan den relativt höga andelen stödskompetens bero att de klassificerar myndighetens it-kompetens som stödskompetens, trots att det de levererar är en del av kärnverksamheten.

---

<sup>56</sup> Riksantikvarieämbetet. E-post 2020-02-07.

Den relativt höga andelen ledningskompetens beror på att myndigheten, på grund av sin breda verksamhet, har många enheter.

**Tabell 3.3. Fördelning av kompetens inom Riksantikvarieämbetet, september 2018, procent.**

	Ledning	Kärn	Stöd	Oklassade
Riksantikvarieämbetet	12	60	26	2
Kungliga biblioteket	8	74	18	1
Boverket	7	71	22	0
Havs- och vattenmyndigheten	9	60	26	5
Statens historiska museer	7	81	13	0
Kammarkollegiet	11	69	20	0
Konsumentverket	10	64	20	7

Källa: Arbetsgivarverket, Excelark, via e-post 2020-02-06.

Sett över tid har andelen stöd- och ledningskompetens minskat något samtidigt som kärnkompetensen har ökat. Under samma period har också kostnaderna för Riksantikvarieämbetets administrativa avdelning minskat. Där finns en stor del av stödfunktionerna. Minskningen indikerar att Riksantikvarieämbetet under senare år har minskat kostnaderna för myndighetens administration.

**Tabell 3.4. Fördelning av kompetens inom Riksantikvarieämbetet 2014–2018, procent.**

	2014	2015	2016	2017	2018
Ledning	8	12	11	11	11
Stöd	31	32	31	31	29
Kärn	61	56	58	58	60

Källa: Riksantikvarieämbetet, Excelark, via e-post 2020-02-12.

Kommentar: Uppgifterna avseende 2018 överensstämmer inte med tabell 3.3, det beror på att uppgifterna om oklassad kompetens inte särredovisas i den här tabellen.

### 3.4.4 Bättre arbetsmiljö på senare år

Vi har tagit del av medarbetarundersökningar som visar att delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet har brottats med psykosociala arbetsmiljöproblem under perioden 2014–2017.<sup>57</sup> Men enligt myndighetens ledning går dessa problem ännu längre tillbaka i tiden. Den bild vi fått från våra intervjuer är att arbetsmiljön i den aktuella verksamheten har förbättrats väsentligt under det senaste året.

Resultaten från våra intervjuer och myndighetens nuvarande verktyg för medarbetarundersökningar visar att Riksantikvarieämbetet verkar ha en överlag väl fungerande arbetsmiljö. Myndigheten har ett systematiskt arbetsmiljöarbete och den fysiska arbetsmiljön upplevs vara god. Sjukfrånvaron i myndigheten ligger också under genomsnittet för statliga myndigheter.<sup>58</sup>

## 3.5 Extern samverkan samordnas av staben men hanteras också i enskilda projekt

Riksantikvarieämbetet samverkar med en rad andra aktörer varav många är statliga myndigheter. Samverkan är ett sätt för Riksantikvarieämbetet att uppnå resultat inom sitt område. Regeringen ställer också krav på samverkan i Riksantikvarieämbetets instruktion och i vissa regeringsuppdrag. Här beskriver vi hur Riksantikvarieämbetets samverkan med andra är organiserad.

### 3.5.1 Riksantikvarieämbetets samverkan med andra sker på olika nivåer i myndigheten

Riksantikvarieämbetets samverkan med andra aktörer sker på olika nivåer, alltifrån möten med myndigheter eller företrädare för intresse- och branschföreningar på ledningsnivå till gemensamma projekt med

---

<sup>57</sup> Riksantikvarieämbetet. *Medarbetarundersökningar 2014–2017*.

<sup>58</sup> Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2018 – myndigheter och sektorer*. PM.

enskilda medarbetare. För samverkan med länsstyrelserna på ledningsnivå finns en samverkansgrupp.

Riksantikvarieämbetets samverkan med länsstyrelserna regleras i ett gemensamt samverkansdokument.<sup>59</sup> I dokumentet framgår mål och syfte med samverkan samt hur ofta arbetet ska följas upp. Dokumentet anger också vilka från respektive myndighet som ska delta vid olika tillfällen, från högsta ledning till medarbetare i projekt i det löpande arbetet. För större projekt kan myndigheterna inrätta gemensamma styrgrupper.

Riksantikvarieämbetet har också formaliserade verksöverläggningar med sju myndigheter.<sup>60</sup> Verksöverläggningarna sker som regel en gång per år, men i vissa fall vartannat eller var tredje år. Vid verksöverläggningarna deltar alltid myndigheternas högsta ledningar. Oftast genomförs även förberedande och uppföljande möten på avdelningschefs nivå i samband med verksöverläggningarna.

Samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och andra myndigheter förekommer även utanför de formaliserade sammanhangen. Riksantikvarieämbetet genomför projekt och samarbeten med andra myndigheter där kontakten sker främst mellan medarbetare. Då är det upp till projektledaren eller den som i det aktuella fallet driver arbetet att planera och genomföra samarbeten med andra aktörer.

Riksantikvarieämbetets samverkan med det civila samhällets aktörer sker också på olika nivåer i myndigheten. Ledningen träffar företrädare för det civila samhällets aktörer löpande. I Riksantikvarieämbetets verksamhet genomförs också olika aktiviteter gemensamt med civilsamhället, som evenemang och konferenser.

---

<sup>59</sup> Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. (odaterad). Samverkan mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet – syfte, målsättningar och prioriteringar 2017–2019.

<sup>60</sup> Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Statens fastighetsverk.

### 3.5.2 Arbete pågår för att utveckla dialoger

Riksantikvarieämbetet har ett pågående arbete med att ta fram nya överenskommelser för samverkan med fem nationella myndigheter. I det arbetet ingår att ta fram gemensamma samverkansmål. En avsikt med de nya överenskommelserna är också att etablera en strukturerad dialog på avdelningsnivå.<sup>61</sup>

Riksantikvarieämbetet arbetar även för att utveckla dialogen med länsstyrelserna.<sup>62</sup> Många samarbeten mellan myndigheterna fungerar bra. Samtidigt har vi tagit del av flera exempel där myndigheterna inte fullt ut lever upp till den andra partens förväntningar på samarbetet. Det råder till exempel delade meningar om Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har planerat och följt upp det gemensamma arbetet på det sätt som myndigheterna har kommit överens om eller inte.

Våra intervjuer med företrädare för det civila samhällets aktörer visar att civilsamhället har högt förtroende för Riksantikvarieämbetet och myndighetens ledning. Det är viktigt för Riksantikvarieämbetets relationer med civilsamhället. Samtidigt anser vissa av de intervjuade att Riksantikvarieämbetet skulle kunna nyttja samhällets ideella krafter mer.

### 3.5.3 Samverkan sker ofta inom gemensamma uppdrag och särskilda utvecklingsarbeten

Riksantikvarieämbetet samverkar ofta med statliga myndigheter inom ramen för särskilda regeringsuppdrag eller gemensamma utvecklingsprojekt. Vissa utvecklingsarbeten är mer omfattande. Arbetet med att utveckla fornminnesinformation är ett sådant exempel (se vidare avsnitt 5.9).

---

<sup>61</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>62</sup> Ibid.



### 3.5.4 Riksantikvarieämbetets program har haft betydelse för myndighetens externa samverkan

Riksantikvarieämbetets stab samordnar stora delar av det arbete som myndigheten gör i samverkan med andra (se avsnitt 3.2.4).

Myndighetens ledning anser att staben och programmen samordnar linjen men att det är i linjen som verksamheten bedrivs. Men många chefer och medarbetare i myndigheten upplever ändå att det är svårt att se kopplingen mellan det egna arbetet i linjen och det arbete som staben samordnar.

Det arbete som Riksantikvarieämbetet har drivit i programform är i huvudsak uppskattat av de externa parter som vi har intervjuat. Men internt på myndigheten är det otydligt varför centrala delar av myndighetens externa samverkan har förlagts vid staben och inom särskilda program. Många av de medarbetare och chefer som arbetar med kulturmiljöfrågor förstår inte hur programmet TVÄRS rör deras eget arbete. Det framgår av våra intervjuer inom myndigheten. Delar av Riksantikvarieämbetets linjeverksamhet har alltså inte känt sig delaktiga i arbetet inom programmet.

### 3.5.5 Risk att samverkan blir personberoende

Riksantikvarieämbetets samverkan med andra aktörer beror i delar på enskilda medarbetares kompetens och engagemang. Det visar att ledningen ger medarbetare och chefer utrymme och förtroende att arbeta självständigt med viktiga frågor. Men det kan också leda till att samverkan delvis blir beroende av enskilda personer. Externa aktörer som vi har intervjuat lyfter fram detta.

Ett exempel från intervjuerna är att det driv och engagemang som Riksantikvarieämbetet kan visa i vissa frågor minskar när enskilda personer byter arbetsuppgifter. Det kan innebära att ett särskilt perspektiv eller ett ämne som Riksantikvarieämbetet framhåller under en period blir inaktuellt när myndigheten förändrar bemanningen.

Vi uppfattar också att myndighetens externa samverkan är delvis beroende av särskilda funktioner på staben. På staben finns en länsstyrelsesamordnare och en museisamordnare. Deras roll är bland

annat att samordna myndighetens kontakter med målgrupperna. De ska också vara kontaktpunkt för de samordningsfunktioner som museer och länsstyrelser har, och se till att Riksantikvarieämbetet hanterar deras frågor på ett enhetligt sätt. Riksantikvarieämbetets beroende av dessa funktioner har blivit tydligt vid vakanser. Under delar av 2019 saknade Riksantikvarieämbetet båda dessa samordnare. I våra intervjuer har det framkommit att detta har försvårat myndighetens kontakter med museerna och i viss mån också länsstyrelserna.

## 4 Den interna styrningen av verksamheten

Riksantikvarieämbetet införde 2016 en ny styrmodell som innehåller ett antal verksamhetsområden. Ledningen ser modellen som en viktig del i myndighetens interna styrning och inledde 2019 ett arbete för att vidareutveckla modellen. Vår analys av myndighetens tolkning och redovisning av målen utgår främst från underlag från 2019. Men i vissa delar ger vi exempel från tidigare år och tar även hänsyn till förändringar från 2020.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Riksantikvarieämbetets interna styrning är komplex och flera av de som vi har intervjuat upplever att den är otydlig. Riksantikvarieämbetet har flera styrdokument i form av strategier och planer som innehåller mål och prioriteringar för verksamheten. Myndighetens verksamhetsplan innehåller också över hundra mål och delmål på olika nivåer.
- Riksantikvarieämbetets verksamhetsplanering inkluderar hela myndigheten. Vi anser att det är positivt eftersom det bidrar till att skapa engagemang och gemensamt ansvarstagande för verksamheten. Men vi bedömer också att Riksantikvarieämbetets planering och uppföljning sker på en för detaljerad nivå och att kopplingen till de långsiktiga målen brister. Myndigheten lägger stort fokus på vad som ska göras snarare än vad som ska uppnås.
- Riksantikvarieämbetet behöver sedan tidigare stärka myndighetens interna samverkan. Ledningen har därför arbetat med det under en längre tid. Den interna samverkan har också främjats de senaste åren, bland annat genom den samplanering som sker i samband med verksamhetsplaneringen.

- Riksantikvarieämbetet kan missa väsentliga risker i verksamheten eftersom myndighetens riskanalysarbete inte sker enhetligt och systematiskt. Riksantikvarieämbetets riskanalysarbete sker till stor del på respektive avdelning och det ingår inte i myndighetens uppföljning att se hur risker har hanterats eller varför de inte längre är aktuella.
- Ledningen har inte hållit samman sin styrning av it och systemutveckling. Prioriteringar inom it-området har inte utgått från ett helhetsperspektiv vilket har lett till påtagliga risker för att resurserna inte används på ett effektivt sätt. Myndigheten har vidtagit vissa åtgärder för att styra och prioritera mer strategiskt inom it-området, men arbetet riskerar att försenas på grund av myndighetens ekonomiska situation.

## 4.2 Riksantikvarieämbetets tolkning av uppdraget behöver bli tydligare

Riksantikvarieämbetets tolkning av uppdraget framgår i myndighetens strategiska plan och varumärkesplattform. Riksantikvarieämbetet tog 2016 fram en vision för kulturmiljöarbetet 2030, utifrån ett regeringsuppdrag.<sup>63</sup> Visionsarbetet skedde tillsammans med ett stort antal aktörer och syftet var att visionen skulle ligga till grund för de strategier som varje organisation sedan tog fram. Visionen utgjorde också underlag till Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018–2020.

### 4.2.1 Den strategiska planen pekar ut riktningen

Riksantikvarieämbetets ledning pekar ut riktningen för verksamheten i den strategiska planen.<sup>64</sup> I planen framgår också vilka områden som myndigheten ska fokusera på under en treårsperiod. Enligt våra intervjuer är den strategiska planen väl känd inom Riksantikvarieämbetet.

---

<sup>63</sup> Riksantikvarieämbetet. (2016). *Vision för kulturmiljöarbetet 2030. Redovisning av regeringsuppdrag om ett offensivt och angeläget kulturmiljöarbete*; Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Riksantikvarieämbetet.

<sup>64</sup> Riksantikvarieämbetet. (2017). *Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018–2020*.

Den strategiska planen för 2018–2020 redogör för fyra strategier för att utveckla verksamheten:

- Ett vidgat uppdrag – en utvecklad myndighet
- Ett digitalt samhälle – ett digitaliserat kulturarv
- Ett effektivt kulturmiljöarbete – tydligt fokus
- En föränderlig värld – en mångfald historiska spår

Strategierna är utformade för att leda arbetet mot myndighetens vision att *Alla tänker i tid* samt kulturmiljömålen.

De fyra strategierna har ett brett fokus. Ledningen beskriver där vad myndigheten ska göra de närmaste åren. Strategin *Ett effektivt kulturmiljöarbete* är den mest konkreta. Där framgår bland annat att myndigheten ska prioritera tre målgrupper: länsstyrelserna, de nationella myndigheterna med uppdrag inom kulturmiljö och miljömål samt museerna.

#### 4.2.2 Varumärkesplattformen beskriver hur myndigheten ska nå sin önskade position

I Riksantikvarieämbetets varumärkesplattform framgår fem strategiska val för att myndigheten ska nå positionen som ”den nationella myndighet som leder och stödjer arbetet med att bevara, använda och utveckla kulturarvet”.<sup>65</sup>

De strategiska valen beskriver vilken position som myndigheten vill gå *från* och komma *till*. Till exempel ska myndigheten gå från otydlig till tydlig och från osynlig till synlig. Våra intervjuer visar att både den önskade positionen och de strategiska valen är väl kända bland medarbetarna, även om själva varumärkesplattformen sällan nämns.

---

<sup>65</sup> Riksantikvarieämbetet. (2015). *Riksantikvarieämbetets varumärkesplattform*.

### 4.2.3 Mål på flera nivåer ska styra verksamheten

Riksantikvarieämbetets styrmodell innehåller mål på flera nivåer:

- Mål per verksamhetsområde (långsiktiga mål)
- Mål per insats (medellånga inriktningsmål)
- Två till fem delmål per insats (korta detaljerade mål)

Myndighetens ledning beslutar varje år om mål för myndighetens fem verksamhetsområden. Detsamma gäller mål och delmål för insatserna som ingår i verksamhetsområdena.

Riksantikvarieämbetets verksamhetsområden är:

- kulturarv och samhälle
- regler och bidrag
- information och kunskap
- kulturarvscentrum
- ledning och internt stöd

### 4.2.4 Målen för verksamhetsområdena är visionära och överlappande

Målen för verksamhetsområdena är övergripande och visionära till sin karaktär. De omfattar därmed i stort de mål som regering och riksdag har formulerat för området och uppgifterna i myndighetens instruktion.

Målen är formulerade på olika sätt. Några av målen är mer specifika och kopplade till den verksamhet som genomförs inom verksamhetsområdet. Ett par av målen är mer generella och skulle kunna vara mål för all verksamhet i myndigheten. Det finns flera beröringspunkter mellan de olika verksamhetsområdena och målen överlappar delvis. Indelningen i verksamhetsområden har bidragit till ökad helhetssyn och intern samverkan (se avsnitt 4.3.5), men vi bedömer att målen har begränsad nytta i den interna planeringen och uppföljningen.

#### 4.2.5 Över hundra mål och delmål för myndighetens insatser

Riksantikvarieämbetets mål på insatsnivå ska peka ut riktningen över ett antal år. Under 2019 hade Riksantikvarieämbetet över hundra mål och delmål för insatserna.

Målen för insatserna är av varierande karaktär (tabell 4.1). I vissa fall framgår av målen vad insatsen ska främja och bidra till och i andra fall är målen snarare beskrivningar av aktiviteter.

Myndighetens delmål är kortsiktiga och ska uppnås under året. I delmålen preciserar myndigheten ibland målet för insatsen. Det kan vara resultatmål i form av hur många möten som ska genomföras eller hur många rapporter som ska produceras. Andra delmål är mer kvalitativa. De handlar om hur myndigheten ska arbeta, aktiviteter som ska genomföras eller hur externa aktörer ska uppfatta Riksantikvarieämbetets arbete.

**Tabell 4.1. Exempel på mål och delmål för insatser som ingår i Riksantikvarieämbetets verksamhetsområde Kulturarv och samhälle respektive Regler och bidrag 2019.**

	<b>Kulturarv och samhälle</b>	<b>Regler och bidrag</b>
<b>Mål</b>	Genomslaget för kulturarvet har ökat inom andra samhällsområden, tillgängligheten till det har ökat och förvaltningen har utvecklats genom tydliga uppdrag och roller, samordning och relevant stöd.	Verksamheten bidrar till effektivt och rättssäkert kulturmiljöarbete och ökad delaktighet, tillgänglighet och en mångfald av kulturarv
<b>Insats</b>	<b>Kulturmiljöintegrering</b>	<b>Överinseende</b>
<b>Mål</b>	De nationella målen för det statliga kulturmiljöarbetet har fått genomslag i samhället genom samverkan med relevanta nationella myndigheter, länsstyrelser och regioner.	Riksantikvarieämbetet har tagit fram och kommunicerat kunskapsunderlag för länsstyrelsen i syfte att identifiera problem och möjligheter i deras kulturmiljöarbete.
<b>Delmål</b>	Prioriterade områden/verksamheter gentemot de statliga myndigheterna är identifierade och tvärssektoriella arbetssätt etablerade. Processen för det vägledande arbetet gentemot länsstyrelserna är tydliggjort, enhetligt och samordnat. Myndighetens verksamhet avseende regionerna är kartlagd och en strategi kring det långsiktiga arbetet framtagen.	Minst två kunskapsunderlag på något eller några av områdena god bebyggd miljö, levande skogar respektive levande sjöar och vattendrag, som av länsstyrelserna uppfattas vara relevanta, är sammanställda och kommunicerade enligt plan. Beskrivning och analys av riksintressena är klara.

Källa: Riksantikvarieämbetets verksamhetsplan 2019.

Kommentar: Inom varje verksamhetsområde finns det flera insatser, här har vi valt ut en insats inom respektive verksamhetsområde för att exemplifiera hur mål och delmål för insatserna är formulerade.



## 4.3 Processen för planering och uppföljning är komplex och detaljerad

Riksantikvarieämbetet har en komplex styrning och detaljerad uppföljning av sin verksamhet. Planering och uppföljning sker till stor del på avdelnings- och enhetsnivå. Flera av de chefer som vi har intervjuat anser att myndigheten fokuserar för mycket på form och struktur för planering och uppföljning. Flera chefer beskriver att det är viktigare att ”göra saker på rätt sätt än att göra rätt saker”. Myndighetens fokus på form leder till att själva innehållet i verksamheten kommer i skymundan. Liknande bilder har vi fått från medarbetare och från externa aktörer som har nära kontakter med Riksantikvarieämbetet.

### 4.3.1 Styrning i flera lager gör det svårt att få överblick

Det är svårt att få en överblick över myndighetens interna styrning. Det beror på att Riksantikvarieämbetets verksamhetsområden är tvärgående och omfattar verksamhet från olika delar av myndigheten. Verksamhetsområdena ska användas i planering, uppföljning och redovisning av myndighetens verksamhet både internt och externt.<sup>66</sup> Samtidigt sker planering och uppföljning av verksamheten främst på enhets- och avdelningsnivå i linjeorganisationen. Det innebär att styrningen sker i olika lager. Men ansvaret för olika saker är inte fördelat lika tydligt mellan verksamhetsområdena som inom linjeorganisationen. Det finns ingen som är utpekad ansvarig för varken resultat eller budget inom ett verksamhetsområde. Många i myndigheten upplever att indelningen i verksamhetsområden är en etikett som sätts på verksamheten i efterhand.

### 4.3.2 Hela organisationen är delaktig i verksamhetsplaneringen

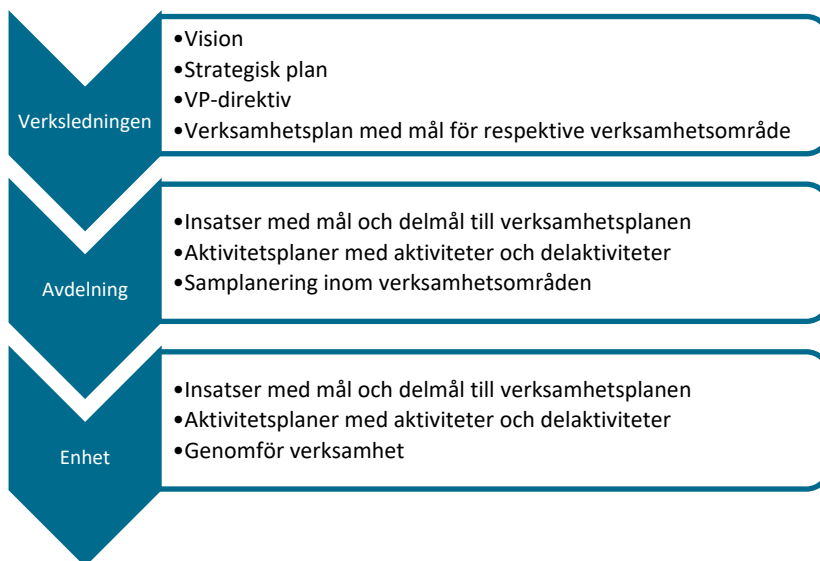
Riksantikvarieämbetets verksamhetsplanering inleds under våren då verksledningen utifrån den strategiska planen formulerar mål och beslutar om prioriteringar för verksamheten. Det resulterar i ett

---

<sup>66</sup> Riksantikvarieämbetet. (2018). *Handbok för verksamhetsplanering och uppföljning*.

verksamhetsplaneringsdirektiv (VP-direktiv) där det också ingår preliminära budgetramar per avdelning, preliminär tidplan samt planerings- och budgetanvisningar. Planeringen fortsätter sedan på avdelnings- och enhetsnivå där målen och delmålen för insatserna färdigställs (figur 4.1). Riksantikvarieämbetets planering och uppföljning av ekonomi och verksamhet sker samlat.

**Figur 4.1. Riksantikvarieämbetets verksamhetsplanering.**



Verksamhetsplanen beslutas av riksantikvarien och innehåller mål och delmål för insatserna, regeringsuppdrag, riskanalys, budget per avdelning, instruktioner för uppföljning och analys samt tidplan. Utifrån verksamhetsplanen tar enheterna och avdelningarna fram aktivitetsplaner för året. Våra intervjuer visar att medarbetarna känner sig delaktiga i verksamhetsplaneringen, vilket bör öka förutsättningarna för att planerade aktiviteter genomförs. Men flera upplever ändå att ledningens övergripande prioriteringar i den strategiska planen saknar koppling till aktivitetsplanerna på avdelnings- och enhetsnivå.

### 4.3.3 Omfattande planering av aktiviteter med bristande koppling till målen

Riksantikvarieämbetet planerar aktiviteter och delaktiviteter på ett omfattande och detaljerat sätt. I aktivitetsplanerna för 2019 redovisade avdelningarna sammanlagt över 70 aktiviteter och 500 delaktiviteter. Men det går utifrån aktivitetsplanerna inte att utläsa om aktiviteterna hör till ett särskilt delmål eller är tänkt att bidra till flera. Det framgår inte heller *hur* aktiviteterna är tänka att bidra till målet eller delmålen för insatsen.

Flera av de chefer vi har intervjuat upplever också att planeringsprocessen är betungande och tar mycket tid. Flera medarbetare anser att förutsättningar kan ändras snabbt under året vilket medför att planerade aktiviteter kan bli inaktuella. En risk med den omfattande planeringen är att myndigheten lägger tid på att planera aktiviteter som inte blir av.

### 4.3.4 Många prioriteringar från ledningen ger otydlig styrning

Flera av de som vi har intervjuat önskar tydligare prioriteringar från ledningen. Flera upplever att nya prioriteringar tillkommer men att inget prioriteras ner eller bort. Ledningen pekar ut prioriteringar inför verksamhetsplaneringen men därefter är det upp till avdelningarna att besluta om vad som ska nedprioriteras. Därmed överlåter ledningen ett stort ansvar på avdelningarna och enheterna att göra rätt avvägningar för hela myndigheten.

Samtidigt är det flera medarbetare som uttrycker att det är svårt att få återkoppling från verksamheten löpande under året. De anser att det är svårt att förstå vad verksamheten önskar för inriktning av arbetet inom specifika områden. Flera medarbetare efterfrågar bland annat en tydligare återkoppling i samband med dragning av ärenden för verksamheten.

Verksamheten pekar ut flera *särskilda styrningar* och *prioriteringar* i myndighetens verksamhetsplan. Antalet särskilda styrningar och prioriteringar i verksamhetsplanen ökade från tre till tolv mellan 2018–

2020.<sup>67</sup> Men det framgår inte vad prioriteringarna i sig innebär, vad verksamheten förväntas göra utifrån prioriteringarna eller om det sker någon särskild uppföljning av dessa. Det är också oklart hur prioriteringarna förhåller sig till de särskilda styrningarna som verksamheten också pekar ut i samband med verksamhetsplaneringen. Vi bedömer att det stora antalet prioriterade områden och särskilda styrningar riskerar att leda till otydlighet och en ineffektiv styrning av verksamheten.

#### 4.3.5 Intern samverkan främjas men tar tid

Utifrån våra intervjuer verkar samverkan inom Riksantikvarieämbetets avdelningar generellt fungera bra. Men när det gäller samverkan mellan avdelningarna upplever flera att den kan bli bättre. Flera medarbetare uppger att de löser den dagliga samverkan inom myndigheten på egen hand. Men när det krävs resurser eller större initiativ för att få till samverkan riskerar frågan att fastna på chefsnivå. Hur stort problemet upplevs av medarbetarna varierar mellan avdelningarna.

Ett av syftena när Riksantikvarieämbetet införde horisontella verksamhetsområden i myndighetens styrmodell var att öka samverkan inom myndigheten. De sker genom att chefer som har insatser inom samma verksamhetsområde samplanerar. Våra intervjuer ger bilden av att högre chefer också anser att verksamhetsområdena har bidragit till mer samverkan mellan avdelningarna. Flera chefer, på olika nivåer, bedömer att samplaneringen leder till mer samordning internt men att den också tar tid och resurser i anspråk.

Riksantikvarieämbetet har historiskt varit en myndighet med en stor andel expertkompetens och en stark linjeorganisation med självständiga avdelningar. Även om myndighetens styrmodell främjar samverkan finns det även andra faktorer som också hindrar samverkan. Det handlar bland annat om kulturskillnader mellan avdelningarna till

---

<sup>67</sup> Riksantikvarieämbetet. (2018). *Verksamhetsplan 2018 version 2.0*; Riksantikvarieämbetet. (2019). *Verksamhetsplan 2019 version 2.0*; Riksantikvarieämbetet. (2020). *Verksamhetsplan 2020 version 1.0*.

följd av att medarbetare har olika bakgrund och professioner. Det försämrar kommunikationen mellan avdelningarna men också förståelsen för varandras verksamhet.

#### 4.3.6 Uppföljning sker per avdelning

Vid myndighetens uppföljningar går verksamheten tillsammans med avdelningarna igenom budget samt de insatsmål och delmål som avdelningen ansvarar för. I de tertialuppföljningar för 2019 som vi har tagit del av framgår att avdelningarna gör olika bedömningar av när ett insatsmål eller delmål bedöms vara möjligt att uppnå under året eller inte.<sup>68</sup>

Riksantikvarieämbetet har fram till 2020 inte dokumenterat någon myndighetsövergripande sammanställning av måluppfyllelsen utifrån uppföljningarna. Det gör det svårt att få en samlad överblick av utfallet och myndighetens möjligheter att nå målen. Riksantikvarieämbetet gör en samlad bedömning av myndighetens måluppfyllelse per verksamhetsområde i årsredovisningen (se avsnitt 5.3).

Riksantikvarieämbetet har en god ekonomisk förvaltning och avdelningar och enheter håller sig till den budget de tilldelats. Samtidigt har vissa personer i myndigheten uttryckt att myndighetens planering och uppföljning har fokuserat mer på ekonomi än på resultat i verksamheten.

#### 4.3.7 Det är främst delaktiviteter som har indikatorer och mått för uppföljning

Riksantikvarieämbetet har indikatorer och mått för uppföljning till största delen för delaktiviteter. I aktivitetsplanerna ska avdelningarna ange mått eller indikatorer för uppföljning, både per insats och per delaktivitet. Men i de aktivitetsplaner som vi har tagit del av för 2019 anges i flera fall inga mått eller indikatorer och i andra fall anges ja

---

<sup>68</sup> Riksantikvarieämbetet. *Tertialuppföljningar 1–3 2019 avseende myndighetens sex avdelningar.*

eller nej som ett mått.<sup>69</sup> Riksantikvarieämbetet har få mått eller indikatorer för att bedöma måluppfyllnad på en högre nivå såsom per insats eller verksamhetsområde.

#### 4.3.8 Arbetet med att analysera risker görs underifrån och på olika sätt

Det är svårt att följa Riksantikvarieämbetets arbete med risker för verksamheten. Det beror på att arbetet inte dokumenteras på ett samlat sätt. Riksantikvarieämbetet sammanställer inte någon myndighetsgemensam riskanalys utöver de höga risker som verksamhetsplanen beskriver. Myndigheten identifierar, värderar och följer istället upp risker för verksamheten på avdelningsnivå.

Vår analys visar att avdelningarna följer upp och redovisar risker på olika sätt. Vissa avdelningar redovisar risker oavsett risknivå och vissa avdelningar tar bara med risker över en viss risknivå. Några avdelningar redovisar höga risker i sin aktivitetsplan som inte finns med i tertiälvuppföljningarna. Det går utifrån dokumentationen inte heller att utläsa om och hur de riskerna har hanterats. Det är svårt att säkerställa att identifiering och bedömning av risker sker på ett likartat sätt eftersom arbetet sker på avdelningsnivå. Avdelningarna kan också missa att arbeta med risker som är väsentliga utifrån ett myndighetsövergripande perspektiv.

#### 4.3.9 Pågående arbete med förbättrad intern styrning

Riksantikvarieämbetet ledningen har identifierat behov av att utveckla myndighetens interna styrning. Det handlar bland annat om att se över myndighetens omfattande målstruktur. Men även formulera tydligare mål i den strategiska planen, ha diskussioner om vilka effekter verksamheten kan och ska bidra till och göra en tydligare koppling mellan strategiska planen och verksamhetsplanen. För att åstadkomma detta planerar Riksantikvarieämbetet att införa effektmål för verksamhetsområdena, prestationsmål för insatserna samt ta bort

---

<sup>69</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Aktivitetsplaner för myndighetens sex avdelningar*.

delmålen för insatserna. Vidare ska myndigheten även ta fram indikatorer samt överväga att utse samordnare för verksamhetsområdena.

Riksantikvarieämbetet har även rekryterat en verksamhetscontroller till staben för att utveckla myndighetens arbete med planering och uppföljning av verksamhet. Riksantikvarieämbetet avser även att utveckla myndighetens riskanalysarbete.

## 4.4 It-styrningen har inte varit strategisk

Riksantikvarieämbetet har under en längre tid inte styrt it-verksamheten strategiskt. Det har lett till att myndigheten inte har prioriterat utifrån ett helhetsperspektiv. Myndigheten har samtidigt under flera år bedrivit ett program för att skapa en digital arkeologisk process (DAP) som har krävt ett stort it-fokus (se även avsnitt 3.2.4 och avsnitt 5.9.1). Det har fått till följd att myndighetens övriga utvecklingsbehov inom it har fått stå tillbaka. Vi kan också konstatera att Riksantikvarieämbetet under 2019 påbörjade ett arbete för att göra myndighetens planering av it- och systemutveckling mer långsiktig och samordnad.

### 4.4.1 Prioriteringar inom it har inte skett utifrån ett helhetsperspektiv

Riksantikvarieämbetets it-strategi har inte uppdaterats eller använts på länge. Myndigheten har inte heller haft någon process för att prioritera inom it-verksamheten. Flera intervjupersoner lyfter fram att myndigheten har saknat en helhetsbild av it-utvecklingsarbetet. Därför har myndighetens prioriteringar utifrån verksamhetens uppdrag och behov inte heller varit strategiska. I stället har myndigheten i vissa fall prioriterat projekt utifrån enskilda medarbetares engagemang eller utifrån den kompetens som för tillfället har funnits tillgänglig.

Arbetet med DAP har också inneburit att många av myndighetens övriga utvecklingsbehov inom it har fått stå tillbaka under de senaste åren. Även förvaltningen av de befintliga systemen har fått stå tillbaka på grund av att myndigheten inte haft tillräckligt med resurser. Därför

har myndigheten inte gjort viktiga uppdateringar av it-system, vilket har lett till brister i it-säkerheten och att det har skett intrång i vissa system.

#### 4.4.2 Riksantikvarieämbetet behöver utveckla arbetet med kostnadsuppföljningar och nyttokalkyler

Riksantikvarieämbetet behöver utveckla sitt arbete med kostnadsuppföljning och nyttokalkyler. Riksantikvarieämbetet redovisar inte kostnaderna för it per verksamhetsområde eller per avdelning eller enhet. De redovisar inte heller hur mycket förvaltningen av systemen kostar i förhållande till hela it-verksamheten. Därför är det svårt att bedöma om vissa verksamheter har fått fördelar på bekostnad av andra, vilket flera av de som vi har intervjuat lyfter fram som ett problem.

Riksantikvarieämbetet har inte heller gjort nyttokalkyler i samband med utvecklingsarbetet. Men ofta finns det en förväntan från ledning och verksamhet på effektivisering eller ökad nytta för myndigheten till följd av utvecklingsarbetet. Det kan bland annat handla om att processer ska gå snabbare eller att gamla system kan stängas vilket då minskar förvaltningskostnaderna. I vissa fall har nya system införts utan att gamla system har stängts ner, vilket i stället har ökat kostnaderna för myndigheten. Riksantikvarieämbetet menar att det ingår i den nya portföljenhetens uppdrag att driva myndighetens arbete med effektbedömning och nyttokalkyler.

En fråga som direkt påverkar it-verksamheten är informationssäkerhet. Myndigheten har i dag ingen plan eller strategi för arbetet med informationssäkerhet, trots att detta är ett krav enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.



#### 4.4.3 Ny portföljhantering ska bidra till bättre prioriteringar

Riksantikvarieämbetet planerade att etablera en så kallad portföljhantering under 2019 för att få till en samordnad och långsiktig plan för it- och systemutveckling.<sup>70</sup>

Syftet med portföljhanteringen är att ledningen ska få bättre överblick över systemens kostnader över hela deras livslängd. Det i sin tur kan ge bättre beslutsunderlag för att göra strategiska prioriteringar och för att få bättre kontroll över kostnaderna. Portföljhanteringen förväntas också bidra till en bättre balans mellan utveckling och förvaltning av it på myndigheten. Portföljberedningen ska ingå som en del i Riksantikvarieämbetets verksamhetsplanering.

Riksantikvarieämbetet har sedan länge uppmärksammat att myndighetens planering av it- och systemutveckling har varit för kortsiktig och inte samordnad.<sup>71</sup> Ledningen säger att de inte har hanterat frågan tidigare eftersom de ansett att organisationen inte har varit redo för den typen av styrning. Ett annat skäl framgår i vissa av våra andra intervjuer, nämligen att frågan inte har varit prioriterad från ledningens sida. Etableringen av myndighetens portföljhanteringen sköts också upp till 2020. Vid årsskiftet inrättades en enhet för portföljsamordning på Informationsavdelningen. Enheten ska identifiera och bedöma vilka projekt som behöver initieras, förstärkas, skjutas upp eller avbrytas. Enhetschefen har också rollen som portföljsamordnare. Under året ska beslut om prioriteringarna fattas av en styrgrupp som består av överantikvarien (ordförande), samtliga avdelningschefer och projektägarna, det vill säga it-chefen och chefen för Systemutveckling.

En risk som Riksantikvarieämbetet identifierade inför införandet av enheten var att det ekonomiska läget skulle innebära att vissa

---

<sup>70</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Verksamhetsplan 2019 version 2.0*.

<sup>71</sup> Detta uppmärksammades redan 2011 i Riksantikvarieämbetets interna rapport "Nätvaron" i praktiken - En idéskrift kring information och kommunikation i det digitala samhället.

funktioner på enheten inte skulle kunna tillsättas förrän senare under 2020.<sup>72</sup> Alla tjänster utom enhetschef och en informationsarkitekt var på plats i mars 2020 och nu är också enhetscheftjänsten tillsatt. Men tjänsten som informationsarkitekt är vakant av budgetskäl. Eftersom enheten ännu inte fullt ut har etablerats är det svårt att bedöma hur arbetet kommer fungera. Vi bedömer att det också kommer dröja ytterligare en tid innan portföljhanteringen fullt ut har etablerats och får praktisk betydelse eftersom det har dröjt med att tillsätta en enhetschef och att en tjänst hålls vakant.

#### 4.4.4 Arbete med en ny it-strategi pågår

Riksantikvarieämbetet arbetar med att ta fram en ny it-strategi som enligt plan ska på intern remiss i slutet av mars 2020.<sup>73</sup> It-strategin ska stödja myndigheten i att göra strategiska val inom it-området. Strategin ska innehålla vägval inom:

- efterfrågan och behov
- styrning
- leverans

Efterfrågan och behov handlar om att beskriva myndighetens och målgruppernas verksamhet och behov. Det handlar även om att digitalisering ska vara en integrerad del av verksamhetsutvecklingen. Inom styrning pekar strategin ut avdelningarnas olika roller och ansvarsområden ur ett it-strategiskt perspektiv. It-strategin kommer då att hänvisa till arbetsordningen där ansvarsfördelningen finns beskriven. Leverans handlar bland annat om myndighetens val att ha en egen kompetens inom delar av it-området.

---

<sup>72</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Förslag organisationsförändringar rörande Informationsavdelningen och Kulturvårdaavdelningen*. PM.

<sup>73</sup> Riksantikvarieämbetet. Svar på frågor via e-post 2020-03-13.

## 5 Uppföljning och resultat

För att få en bild av hur väl Riksantikvarieämbetet fullgör sitt uppdrag analyserar vi i detta kapitel myndighetens resultat. Inledningsvis behandlar vi hur Riksantikvarieämbetet följer upp, analyserar och redovisar sina resultat. Längre fram i kapitlet redovisar vi vår egen analys av resultaten för några centrala områden inom främjande-uppdraget, kunskapsuppdraget samt inom förvaltningsuppdraget.

Redovisningen baseras bland annat på Riksantikvarieämbetets årsredovisningar och annan dokumentation samt på intressenters och målgruppers syn på myndighetens verksamhet och resultat.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Riksantikvarieämbetets uppföljning ger inte tillräcklig information för att kunna fungera grund för myndighetsledningens styrning eller för en kvalitativ uppföljning och återrapportering till regering och riksdag. Myndighetens uppföljning på övergripande nivå baseras främst på bedömningar och uppskattningar och sällan på mått eller indikatorer. Myndigheten saknar också bedömningsgrunder och kriterier för att bedöma hur väl de uppfyller sina mål.
- Vi kan konstatera att det finns olika uppfattningar om vilka roller och vilket ansvar olika aktörer inom kulturarvsområdet ska och bör ha. Många av Riksantikvarieämbetets intressenter vill att myndigheten ska vara mer pådrivande och stödjande. Flera intressenter upplever att Riksantikvarieämbetet överlåter ett för stort ansvar på andra. Riksantikvarieämbetet anser att kritiken grundar sig i missförstånd kring vilken roll och ansvar Riksantikvarieämbetet egentligen har.
- Riksantikvarieämbetet håller fortfarande på att utveckla sitt arbete med museiuppdraget. Vi bedömer att arbetet så här långt har bidragit till att främja utveckling och samarbete inom

museiområdet. Myndigheten tog sig an den nya uppgiften genom att undersöka museernas behov och förväntningar. Museerna är i stort nöjda med Riksantikvarieämbetets insatser så här långt men önskar att myndigheten anpassar sin förmedling av information och kunskap mer till museernas förutsättningar.

- Digisam har haft svårt att hitta sin nya roll efter flytten till Riksantikvarieämbetet. Det tog också tid innan en verksamhetschef var på plats och verksamheten kom igång. En stor del av arbetet hittills har handlat om formerna för samverkan och det finns få konkreta resultat. Vi bedömer att Digisam ännu inte möter de behov som finns när det gäller att stödja och samordna digitalisering inom kulturarvsområdet.
- Länsstyrelserna är en viktig målgrupp för myndighetens arbete med det förvaltningsorienterade uppdraget. I flera delar är länsstyrelserna nöjda med Riksantikvarieämbetets vägledning men önskar att myndigheten skulle arbeta mer med att tillgängliggöra kunskap och stöd. Nationella myndigheter saknar framförallt att Riksantikvarieämbetet tydligt tar ställning i kulturmiljöfrågor.

## 5.2 Det är svårt för myndigheten att mäta effekterna av verksamheten

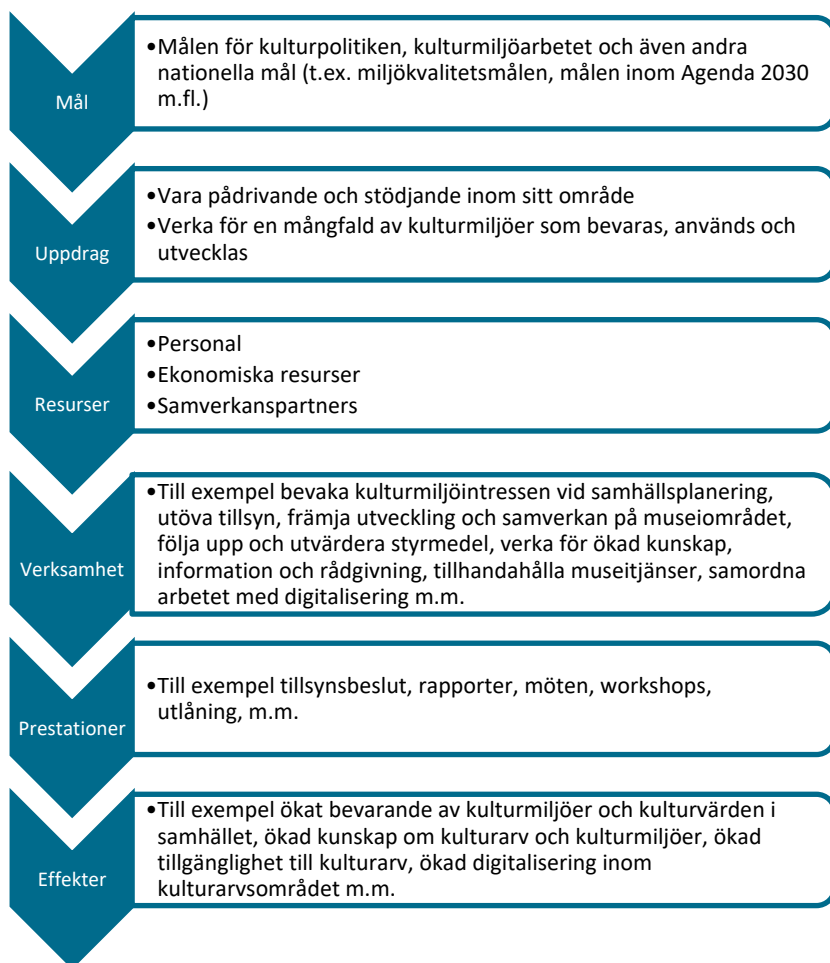
Riksantikvarieämbetet har en bred verksamhet och redovisar därför olika typer av slutprestationer. Exempel på sådana slutprestationer är den publika verksamheten vid besöksmålen och de tjänster som myndigheten erbjuder inom arkiv och bibliotek. Vanliga sätt att mäta sådana resultat är antalet besökare och användarnas upplevelse. Riksantikvarieämbetet redovisar även exempelvis utbetalade medel och antal objekt som finns tillgängliga digitalt inom olika system som myndigheten förvaltar.

De effekter som Riksantikvarieämbetets insatser kan leda till är bland annat ökad kunskap om kulturarv och kulturmiljöer eller ökad tillgänglighet till kulturarv. Men dessa effekter är svåra för myndigheten att mäta. Det beror till exempel på att det kan vara svårt hitta

relevanta indikatorer. Det kan också vara svårt att avgöra hur mycket Riksantikvarieämbetets insats har påverkat effekten.

Men trots att det är svårt att mäta effekter behöver myndigheten visa hur verksamheten är tänkt att bidra till önskade eller indirekta effekter eller andra typer av utfall. Myndigheten bör också ta hänsyn till kvalitativa aspekter när uppföljningen utvecklas, exempelvis hur myndigheten genomför aktiviteter och hur dessa tillgodoser målgruppernas behov. Ett sätt för Riksantikvarieämbetet att bättre synliggöra sina resultat är att beskriva dem tydligare från mål, uppdrag och resurser till verksamhet och från verksamhet till prestationer och effekter (figur 5.1).

Figur 5.1. Exempel på effektkedja för Riksantikvarieämbetets verksamhet.



Statskontoret har i samband med tidigare myndighetsanalyser inom kulturområdet visat att det svårt att utvärdera kulturverksamheter med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. Det beror på att dessa mål liknar visioner och därför är svåra att först omvandla till konkreta uttryck i samhället, och att sedan koppla samman med de slutprestationer som myndigheter levererar. Detsamma gäller också för målen för kulturmiljöområdet. De tillstånd som målen beskriver kan påverkas av många olika samhällsprocesser. Det är också många fler aktörer än Riksantikvarieämbetet som har möjlighet att påverka tillstånden i olika riktningar.

### 5.3 Årsredovisningen ger inte tillräcklig information för att värdera myndighetens samlade resultat

Myndighetens årsredovisning är det dokument som ligger till grund för regeringens bedömning och styrning av verksamheten och för regeringens redovisning till riksdagen. Kraven på att myndigheter i sin årsredovisning ska analysera och bedöma verksamhetens resultat och utveckling har ökat i och med de förändrade kraven i 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Utifrån vår analys av Riksantikvarieämbetet årsredovisning för 2018 kan vi konstatera att myndigheten inte i tillräcklig utsträckning analyserar verksamhetens resultat, dess utveckling samt hur resultaten bidrar till målen (se avsnitt 5.4). Det innebär att det blir svårt att på ett samlat sätt värdera myndighetens verksamhet. Det försämrar i sin tur regeringens möjligheter att styra myndigheten.

I årsredovisningen presenterar Riksantikvarieämbetet sin bedömning av måluppfyllelsen inom myndighetens fem verksamhetsområden. De beskriver de aktiviteter som myndigheten har genomfört under året och bedömer att de sammantaget har bidragit till att nå målet för verksamhetsområdet.

Riksantikvarieämbetet redovisar i vissa fall prestationer i volym och kostnad, till exempel besökare eller tillsynsärenden. Men i flera fall saknas det mått eller indikatorer som underlag för myndighetens bedömningar. Riksantikvarieämbetet redovisar i vissa fall kvalitet baserat på kundnyttoindex eller andra mätningar och uppföljningar. Riksantikvarieämbetet har som ett led i att utveckla sin redovisning valt att ta bort vissa kvantitativa uppgifter i årsredovisningen för 2019.

Riksrevisionen har inte haft några allvarliga synpunkter under de senaste åren i sin årliga revision av Riksantikvarieämbetet.

## 5.4 Myndighetens uppföljning ger inte tillräcklig information om resultaten

Riksantikvarieämbetet har en komplex målstruktur som är svår att överblicka (se även kapitel 4). Myndigheten saknar också bedömningsgrunder, indikatorer och mått för att kunna analysera sina resultat på övergripande nivå.

Riksantikvarieämbetet följer upp verksamheten i stor utsträckning på en fragmenterad och detaljerad nivå och uppföljningen saknar i flera fall koppling till myndighetens mål. Riksantikvarieämbetet saknar också bedömningsgrunder eller kriterier för hur och när målen är uppfyllda. Enligt Riksantikvarieämbetet sker bedömningen av om ett mål är uppfyllt eller inte per insats eller verksamhetsområde vid tertialuppföljningarna. Måluppfyllelsen baseras då främst på enhets- och avdelningschefernas uppskattningar och bedömningar.

Målen är inte tidsatta och svåra att följa upp. Flera av Riksantikvarieämbetets mål innehåller formuleringar om att något ska öka, förbättras eller höjas. Det måste därför finnas ett utgångsläge att jämföra med för att dessa mål ska gå att följa upp. Om exempelvis ett mål är att attraktiviteten och kvaliteten i verksamheten har höjts måste utfallet kunna jämföras med ett utgångsläge för att kunna påvisa en förändring. Det är också otydligt hur myndighetens aktiviteter är kopplade till delmålen eller målen för insatserna samt hur insatserna är tänka att bidra till att nå målen för verksamhetsområdena.

Det är därför svårt att följa och förstå hur myndigheten gör bedömningar av måluppfyllelse för varje verksamhetsområde eller insats. Vi bedömer därför att det saknas ett tillräckligt underlag för uppföljning på en mer övergripande nivå och för att göra en samlad bedömning per verksamhetsområde.

## 5.5 En kompletterande bild av verksamheten

Riksantikvarieämbetets uppföljning och redovisning av resultaten bygger på uppskattningar och bedömningar som är svåra för oss att följa och värdera. Vi redovisar här en kompletterande analys av resultaten på några utvalda områden.



Vi redovisar först övergripande hur Riksantikvarieämbetets intressenter ser på myndighetens resultat. Därefter har vi gjort ett urval av centrala områden där resultaten visar på både framgångar som utmaningar i verksamheten. Dessa omfattar såväl myndighetens främjandeuppdrag, kunskapsuppdrag som förvaltningsuppdrag. Vi har valt att titta på följande områden:

- Museiuppdraget
- Stöd och samordning av digitalisering på kulturarvsområdet
- Kulturmiljöområdet

Museiuppdraget är det mest centrala av myndighetens nyare uppdrag. Vi har valt att titta närmare på detta område eftersom ett samlat stöd för museisektorn har varit efterfrågat under lång tid. Uppdraget har också inneburit att Riksantikvarieämbetet arbetar mot delvis nya målgrupper. Uppdraget att stödja och samordna arbetet med digitalisering inom kulturarvsområdet är också nytt för Riksantikvarieämbetet. Det är också ett prioriterat utvecklingsområde för hela den statliga förvaltningen.

Vi har också valt att ta ett brett grepp om myndighetens kulturmiljöarbete eftersom det är en central och framskjuten del av Riksantikvarieämbetets uppdrag. Arbetet som rör kulturmiljö är också i många delar historiskt förknippat med Riksantikvarieämbetet.

## 5.6 Intressenterna efterfrågar en mer pådrivande och stödjande myndighet

Vid våra intervjuer med Riksantikvarieämbetets intressenter framför många att Riksantikvarieämbetet behöver utveckla sin verksamhet inom flera delar av uppdraget. Intressenterna består framförallt av andra myndigheter och av museer. Vi redovisar intressenternas specifika synpunkter om Riksantikvarieämbetets arbete med museiuppdraget, digitalisering och kulturmiljöområdet i avsnitt 5.7–5.9. Här beskriver vi intressenternas synpunkter på en övergripande nivå.

### 5.6.1 Höga förväntningar på att Riksantikvarieämbetet ska driva kulturarvsintresset

Riksantikvarieämbetet är en väl ansedd myndighet. Men myndighetens historiska bakgrund skapar också förväntningar hos intressenterna inom kulturarvssektorn som kan vara svåra för Riksantikvarieämbetet att möta.

De flesta av de externa aktörer som vi har intervjuat anser att Riksantikvarieämbetet har i uppdrag att vara pådrivande och stödjande, och att de därför på ett tydligare och mer kraftfullt sätt skulle kunna leda arbetet inom kulturarvsområdet. De skulle till exempel kunna delta mer aktivt i den allmänna debatten och tydligare driva kulturarvs- och kulturmiljöintresset i olika sammanhang.

Vissa av de vi intervjuat anser att Riksantikvarieämbetet i för stor utsträckning överlåter till andra aktörer att göra olika avvägningar, exempelvis hur aktörerna bör hantera och bedöma olika kulturmiljövärden. Flera anser att Riksantikvarieämbetet är den myndighet som är bäst lämpad att göra sådana avvägningar. Det är också flera av de vi intervjuat som anser att Riksantikvarieämbetets rapporter och andra material håller en hög kvalitet men det kan ta tid innan myndigheten tar fram stöd i form av vägledningar eller annat material.

Riksantikvarieämbetet å sin sida bedömer att frustrationen hos intressenterna grundar sig i missförstånd kring vilken roll och ansvar Riksantikvarieämbetet egentligen har.

Det vi kan konstatera utifrån våra intervjuer med Riksantikvarieämbetet och med deras olika intressenter är att det råder delade meningar mellan myndigheten och andra om vilka roller och ansvar olika aktörer inom kulturarvsområdet ska och bör ha. Vi bedömer att det är en fråga om olika tolkningar av uppdraget att vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. Det kan även handla om olika tolkningar av vissa mer specifika delar av myndighetens uppdrag, exempelvis uppgiften att bedriva informations- och rådgivande verksamhet.

## 5.6.2 Konkreta samarbeten med myndigheten är ofta uppskattade

Riksantikvarieämbetets medarbetare är uppskattade samarbetspartners. Närmare samarbeten i form av nätverk och andra projekt möjliggör personliga kontakter och fördjupade diskussioner. Några länsstyrelser berömmar Riksantikvarieämbetets arbeten med nätverk och skulle gärna se att liknande arbeten fanns på fler områden än i dag. Riksantikvarieämbetet anser att det kräver mycket resurser att driva nätverk och att myndighetens utrymme för att göra det är begränsat.<sup>74</sup>

Länsstyrelserna har även lyft fram Riksantikvarieämbetets gemensamma arbeten med Boverket som uppskattade exempel. Även samarbetsprojekten inom Riksantikvarieämbetets utställningsverkstad och kulturarvslaboratoriet har varit uppskattade av deltagarna (se även avsnitt 5.7.5).

## 5.7 Arbetet med museiuppdraget är under utveckling

Den samlande rollen för museiområdet som Riksantikvarieämbetet fick 2017 innebär bland annat att myndigheten ska arbeta med att främja utveckling och samarbete inom området. Flera delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet är på olika sätt relevant för museerna. Riksantikvarieämbetet har också interna mål på olika nivåer som innefattar museerna.

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetet arbete hittills bidrar till att främja utveckling och samarbete inom museiområdet. Riksantikvarieämbetet arrangerar forum där museer kan mötas och frågor om museernas verksamhet kan diskuteras.

Här redovisar vi resultat från några delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet som berör museerna.

---

<sup>74</sup> Riksantikvarieämbetet. Uppgifter lämnade i samband med faktagranskning av Statskontorets rapport via e-post 2020-02-20.

### 5.7.1 Uppskattade dialogmöten och forum

Inom ramen för den dialog som Riksantikvarieämbetet inledde med museisektorn 2017 höll Riksantikvarieämbetet sju dialogmöten med drygt 300 medverkande från närmare 150 museum och organisationer. Riksantikvarieämbetet genomförde även 15 enskilda möten med samarbetsorgan och nätverk inom museiområdet. Flera av de personer som vi har intervjuat inom museisektorn säger att dialogen var positiv och ambitiös. Men museisektorn är en diversifierad sektor och därför skiljer sig både behoven och förväntningarna åt mellan museerna. De små museerna har ofta inte möjlighet att ha särskild kompetens själva och efterfrågar därför mer museispecifikt stöd från Riksantikvarieämbetet.

### 5.7.2 Stödet inom samlingsförvaltning är uppskattat

Riksantikvarieämbetet ger råd och stöd för att utveckla, bevara, dokumentera och använda samlingar. Det kan handla om att ta fram handböcker, metodstöd och god praxis eller arrangera möten och kurser. Riksantikvarieämbetet arrangerar årligen Samlingsforum, ett nätverk för alla som arbetar med att förvalta samlingar. De senaste åren har mötet haft cirka 200 deltagare och kundnyttointerindex har varit relativt högt även om det minskade det senaste året.<sup>75</sup>

**Tabell 5.1. Antal deltagare och kundnyttointerindex för Samlingsforum 2017–2019.**

	2017	2018	2019
Antal deltagare	200	200	190
Kundnyttointerindex	-	86	74

Källa: Riksantikvarieämbetets årsredovisningar 2017–2019.

Kommentar: Riksantikvarieämbetet redovisade inget kundnyttointerindex för 2017.

Flera av de personer vi pratat med inom museisektorn tycker att de material som Riksantikvarieämbetet tar fram inom samlingsförvaltning

---

<sup>75</sup> Frågan som ställs i utvärderingen för att få denna siffra är. Hur stor nytta tror du att du kommer att ha av denna konferens i ditt fortsatta arbete? Frågan kan besvaras utifrån en femgradig skala. 1 = Ingen nytta alls och 5 = Mycket stor nytta. Riksantikvarieämbetet har sedan räknat ihop andelarna för svaren som angett 4 (Stor nytta) och 5 (Mycket stor nytta) för att få kundnyttointerindex.

är användbart. Flera har särskilt lyft fram myndighetens arbete med SPECTRUM, museernas egen standard inom samlingsförvaltning. Även om många museer önskar ett mer operativt stöd förstår de att det inte alltid ryms inom Riksantikvarieämbetets uppdrag.

### 5.7.3 Riksrevisionen har sett utvecklingsbehov

Riksrevisionen har rekommenderat Riksantikvarieämbetet att utarbeta råd för att förebygga stöld och skadegörelse, följa upp hur stöd och rekommendationer används av museisektorn samt följa upp vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna.<sup>76</sup> Rekommendationerna lämnade Riksrevisionens i samband med sin granskning från 2019 av hur de statliga centralmuseerna förvaltar sina samlingar.

Riksantikvarieämbetet har utifrån Riksrevisionens rekommendationer samlat befintligt stöd om riskhantering på myndighetens webbplats, tagit fram ett riskhanteringsverktyg för samlingar samt haft nätverksmöten med aktörer från olika sektorer för att diskutera Riksrevisionens slutsatser. Däremot följer Riksantikvarieämbetet inte upp hur museerna använder myndighetens stöd och rekommendationer eller vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna.

### 5.7.4 Riksantikvarieämbetet kan utveckla hur resultat förmedlas till museerna

Flera av de personer som vi har intervjuat inom museisektorn ställer sig positiva till Riksantikvarieämbetets utredningar, kartläggningar och rapporter om museiområdet. Men flera anser att Riksantikvarieämbetet skulle kunna utveckla hur de förmedlar resultatet. De anser att Riksantikvarieämbetet då skulle kunna utgå mer från museernas olika förutsättningar. Alla museer har inte möjlighet att läsa omfattande rapporter. För många mindre museer skulle det vara mer ändamålsenligt med ett mer operativt stöd där de kan ta del av resultaten, som en kurs eller ett seminarium.

---

<sup>76</sup> Riksrevisionen. (2019:5). *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*.

### 5.7.5 Praktisknära kulturarvsarbete ger nytta för museerna

Riksantikvarieämbetets erbjuder museer och andra kulturarvsaktörer praktisknära teknik- och metodstöd, bland annat genom samarbetsprojekt i myndighetens utställningsverkstad och kulturarvs-laboratorium.

Riksantikvarieämbetet har fram till och med årsredovisningen för 2018 redovisat antal samarbetsprojekt inom kulturvårdsutveckling och utställningsteknik (tabell 5.2). Eftersom området tillkom 2017 finns endast underlag från de tre senaste åren. Under perioden har antalet arrangemang ökat, medan antalet publikationer och samarbetsprojekt har varierat.

Myndigheten redovisade även den upplevda nyttan bland deltagarna i samarbetsprojekten. Av de som svarade på enkäten 2018 angav 71 procent att projekten hade gett stor eller mycket stor nytta för deras kommande arbete. I årsredovisningen för 2019 redovisar Riksantikvarieämbetet inte längre antal samarbetsprojekt, publikationer eller genomförda arrangemang. De redovisar inte heller uppföljningar av deltagarnas upplevda nytta. Syftet med samarbetsprojekten är att resultat och kunskap ska spridas och komma flera till del. Riksantikvarieämbetet anser inte att antalet utvecklingsprojekt och nöjdheten hos de som har deltagit i projekten är ett givet mått för att bedöma nöjdheten hos dom som ska använda resultatet. Riksantikvarieämbetet arbetar därför med att ta fram bättre metoder för sin uppföljning, men de kommer fortfarande att använda några av de tidigare måtten som indikatorer.

**Tabell 5.2. Riksantikvarieämbetets arrangemang, publikationer och samarbetsprojekt inom kulturvårdsutveckling och utställningsteknik 2017–2019.**

	2017	2018	2019
Genomförda arrangemang (konferenser, seminarier, workshoppar etc.)	2	7	8
Utgivna publikationer	6	1	9
Samarbetsprojekt	9	16*	12**

Källa: Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2018 och svar på frågor via e-post 2020-03-13.

Kommentar: \*14 projekt inom kulturarvslaboratoriet och två projekt inom utställningsteknik, \*\*10 projekt inom kulturarvslaboratoriet och två projekt inom utställningsteknik.

Eftersom Riksantikvarieämbetet endast har följt upp deltagarna upplevda nytta under ett år är det svårt att dra några slutsatser om resultatet. Men de personer som vi har intervjuat inom museisektorn anser att Riksantikvarieämbetets praktiktäna kulturarvsarbetet i stort ger ett bra stöd för museerna. Men däremot anser de att verksamhetens lokalisering till Visby är ett visst hinder. Det innebär kostnader för resor och tar tid vilket särskilt försämrar de mindre museernas möjlighet att delta i olika arrangemang och samarbetsprojekt. Delar av kulturarvslaboratoriets utrustning är mobila så vissa undersökningar kan också genomföras på den plats där ett föremål finns.

## 5.8 Digisam möter inte behoven av stöd och samordning av digitalisering inom kulturarvsområdet

Riksantikvarieämbetet uppdrag att samordna och stödja arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling inom kulturarvssektorn bedrivs inom olika delar av myndigheten. Riksantikvarieämbetet har också interna mål på olika nivåer som handlar om digitalisering. En viktig del av arbetet sker genom samordningsplattformen för digitalisering inom kulturarvsområdet, Digisam.<sup>77</sup> Samordning av arbetet sker genom Digisams sekretariat, som sedan 2017 är placerat på Riksantikvarieämbetet. Regeringens styrning och

---

<sup>77</sup> Samordning av digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling.

syftet med Digisam har varit otydlig, vilket kan ha försämrat hur arbetet fungerar (se avsnitt 2.5).

Vi bedömer att Digisam ännu inte möter behoven av stöd och samordning av digitalisering inom kulturarvsområdet. Efter flytten från Riksarkivet har arbetet främst handlat om formerna för samverkan och det finns ännu få konkreta resultat. Men det pågår arbete med att ta fram stöd och vägledningar av det slag som de medverkande aktörerna efterfrågar. Digisam fungerar också som en kontaktyta för den som söker lämpliga samverkanspartners inom digitalisering.

### 5.8.1 Digisam har ännu inte helt funnit sin nya roll efter flytten till Riksantikvarieämbetet

Digisam består av 22 myndigheter och institutioner inom kulturarvsområdet. Merparten är statliga museer. Digisam leds av en styrgrupp med fem myndighetschefer.<sup>78</sup> Beslut i styrgruppen fattas i konsensus.

Styrgruppen har tagit fram Digisams vision *Kulturarvet är digitalt och tillgängligt för alla*. När verksamheten startade 2012 hade Riksarkivet ett regeringsuppdrag med mål och riktlinjer för verksamheten.<sup>79</sup> I dag finns inget sådant uppdrag utan verksamheten bedrivs med utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets uppdrag om stöd och samordning av digitalisering i instruktionen.

Såväl Riksantikvarieämbetet som andra aktörer vi har intervjuat inom Digisam berättar att verksamheten under en tid låg nere efter flytten, bland annat i väntan på en ny verksamhetsledare. Rekryteringen av verksamhetsledare för Digisam drog ut på tiden för att det var svårt att hitta lämpliga kandidater till tjänsten. Den nya verksamhetsledaren var på plats till sommaren 2018. Efter flytten ändrade styrgruppen

---

<sup>78</sup> Cheferna för Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Kungliga biblioteket, Statens museer för världskultur och Naturhistoriska riksmuseet. De två museicheferna utses av och representerar Centralmuseernas samarbetsråd.

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 2011-02-10. *Uppdrag till Riksarkivet att inrätta ett samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet.*



inriktningen för sekretariatet från att arbeta mer operativt med utvecklingsprojekt till att fungera som en nod för samverkan. Det har påverkat vilken typ av verksamhet som Digisam bedriver.

Även om arbetet inom Digisam kom igång under 2018 (se nedan) är det flera av de medverkande aktörerna som vi har intervjuat som fortfarande tycker att det är oklart vilken roll Digisam är tänkt att ha framöver. Det verkar bero på flera saker. En är att aktörerna upplever att regeringen inte styr verksamheten tillräckligt. En annan är konsensusmodellen inom Digisam som gör att det svårt att komma fram till beslut. Flera aktörer lyfter också fram att området förändras i snabb takt och att modellen för Digisam därmed inte längre är lika ändamålsenlig som förut.

### 5.8.2 Resultaten av Digisam handlar främst om former för samverkan

Samverkan inom Digisam riktar sig främst till de medverkande aktörerna men tanken är att effekter och resultat ska vara till nytta för alla aktörer inom kulturarvsområdet. Under 2018 hade arbetet inom Digisam fokus på att utveckla kontakterna mellan de 22 medverkande aktörerna och sekretariatet. Under året genomförde Digisam ledningsdialoger med 15 av de 22 medverkande aktörernas ledningsgrupper.

Enligt Riksantikvarieämbetet stärkte dialogerna kontakterna mellan sekretariatet och de medverkandes ledningsgrupper. De stärkte också förståelsen hos de medverkande för Digisam, dess roll och funktion. För sekretariatet ledde dialogerna till en bättre förståelse av de medverkandes utmaningar inom digitalisering inom kulturarvsområdet. Utöver dialogerna höll Digisam i två heldagsmöten för de medverkande aktörerna.<sup>80</sup>

Under 2019 har Digisam fokuserat på att utveckla formerna för samverkan, för att skapa en bred och hållbar samverkan inom de områden som de medverkande anser är mest angelägna. En sam-

---

<sup>80</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2018*.

verkansgrupp har etablerats för att ta fram och sprida vägledningar för att digitalisera kulturarvet. Ett arbete har påbörjats för att ta fram en begreppslista för att digitalisera och en vägledning för digitalt bevarande samt metadata och öppna data. Ett förberedande arbete för att utveckla gemensamma lösningar för storskalig informationsdigitalisering och lagring av digitalt kulturarv har också påbörjats.<sup>81</sup>

Våra intervjuer med medverkande aktörer bekräftar att sekretariatet har arbetat mycket med dialog och med att skapa kontaktytor. Vissa anser att det har skapat en ökad delaktighet medan andra upplever att Digisam har fokuserat för mycket på formerna för samverkan istället för vad samverkan ska leda fram till. Samtliga intervjuade aktörer efterlyser mer konkreta resultat av Digisam i form av till exempel vägledningar och gemensamma lösningar. Vi bedömer att Digisam under 2019 har tagit flera steg för att på sikt kunna åstadkomma sådana resultat som aktörerna efterfrågar.

### 5.8.3 Digisam är inte de medverkandes första val vid samverkan om digitalisering

Riksantikvarieämbetets interna mål för Digisam under 2019 fokuserade på formerna för samverkan, med huvudmålet att Digisam ska vara de medverkandes förstaval i samverkan kring digitalisering.<sup>82</sup> Målet handlar därmed varken om hur samverkan ska fungera eller vilka resultat som samverkan inom Digisam ska leda fram till. Vi bedömer att målet därmed riskerar att leda verksamheten fel. Våra intervjuer med ett antal medverkande aktörer ger också bilden av att Digisam inte nådde målet. Digisam är inte de medverkandes förstaval för samverkan inom området. Istället är förstavalet samverkan i andra konstellationer, exempelvis med en annan myndighet. Men ofta ingår de samverkande aktörerna i Digisam och det finns en gemensam kontaktyta via Digisam och dess sekretariat. Digisam har därmed en funktion som förmedlare av kontakter.

---

<sup>81</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>82</sup> Riksantikvarieämbetet. (2019). *Verksamhetsplan 2019 version 2.0*.

## 5.9 Uppskattade utvecklingsarbeten inom kulturmiljöområdet

Många delar av Riksantikvarieämbetets verksamhet rör kulturmiljö eller kulturmiljöarbete. Vi bedömer att myndighetens arbete inom området har gett flera goda resultat. Till exempel har myndigheten under senare år drivit utvecklingsarbeten som överlag har varit uppskattade av myndighetens målgrupper. Samtidigt finns områden där Riksantikvarieämbetet inte har nått hela vägen fram.

### 5.9.1 Digitalt tillgängliggörande av information kan öka kvaliteten i den arkeologiska processen

Från 2014 till 2019 bedrev Riksantikvarieämbetet arbetet med att ta fram en ny digitaliserad process för fornminnesinformation. Arbetet skedde i samarbete med andra aktörer, och var ett prioriterat område i Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas samverkan. Det är ännu för tidigt att utvärdera effekten av den nya processen, men det är troligt att utvecklingsarbetet kommer att leda till en ökad kvalitet i den arkeologiska processen.

Den nya processen är ett resultat av arbetet. Ytterligare ett resultat är det nya Kulturmiljöregistret, en tydligare rollfördelning av arbetet och ett nytt it-stöd för länsstyrelsernas ärendehandläggning.

En tydlig skillnad mot tidigare är att informationen om fornlämningar digitaliseras direkt då den skapas. Länsstyrelserna både godkänner och publicerar informationen istället för att Riksantikvarieämbetet gör det i ett senare skede. Det nya arbetssättet tillämpas nu av samtliga länsstyrelser. Flera av de som vi har talat med anser att förändringarna var nödvändiga att göra. Många ser dessutom att de nya arbetssätten kan bli bra på sikt. Men handläggare vid länsstyrelserna anser att det återstår en del arbete innan de nya arbetssätten fungerar fullt ut. Vissa anser att de nya arbetssätten innebär en mer tidskrävande process. De får till exempel lägga mer tid på att registrera information än vad som har planerats.

Riksantikvarieämbetet har ännu inte börjat utvärdera det nya arbetssättet eftersom det är för tidigt för att kunna se några tydliga effekter. Men myndigheten har påbörjat en uppföljning av hur arbetet med att ta fram den digitala processen fungerade.

### 5.9.2 Arbetet med kulturmiljöstrategier har gett bättre underlag för samverkan

Tio myndigheter har under 2017–2019 haft regeringens uppdrag att ta fram strategier för sitt arbete med kulturmiljöfrågor. I det arbetet har myndigheterna fått stöd av Riksantikvarieämbetet. Vi bedömer att arbetet med uppdraget har byggt upp en bättre grund för samverkan mellan flera myndigheter. Det råder visserligen delade meningar i en del frågor. Men att dessa frågor har kommit till ytan ger nu bättre förutsättningar för att hantera dem.

Myndigheterna har i huvudsak varit nöjda med det stöd som Riksantikvarieämbetet har gett.<sup>83</sup> Stödet har bestått av tematiska nätverksträffar, myndighetsspecifika dialoger och återkoppling på utkast till strategier.<sup>84</sup> Ett konkret resultat av samarbetet är att Riksantikvarieämbetet tillsammans med fem av de myndigheter som tagit fram egna kulturmiljöstrategier kommer att ta fram gemensamma samverkansmål under 2020.<sup>85</sup>

I våra intervjuer med några av de myndigheter som har deltagit framkommer att strategierna är ett bra första steg för att förbättra kulturmiljöarbetet inom respektive myndighet. Men några anser att en del arbete återstår, till exempel att hantera fler av de målkonflikter som ofta uppstår när det gäller kulturmiljöfrågor. Några myndigheter efterfrågar också tydligare ställningstaganden från Riksantikvarieämbetet. De anser att Riksantikvarieämbetet också borde kunna vara

---

<sup>83</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Slutrapport: Uppdrag att stödja tio myndigheters utarbetande av vägledande strategier för kulturmiljöfrågor*. Bilaga 1. *Uppföljning av stöd inom TVÄRS*. Rapport på uppdrag av Riksantikvarieämbetet. SONDER 2019.

<sup>84</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>85</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

tydligare med hur arbetet med kulturmiljöfrågor ska bedrivas, eftersom myndigheten ansvarar för kulturmiljöfrågor.

Riksantikvarieämbetet har i sitt stöd velat belysa komplexiteten i att kulturmiljöfrågor hanteras på olika nivåer i förvaltningen. Det innebär bland annat att beslut om vad som är en viktig kulturmiljö fattas på regional eller lokal nivå. Riksantikvarieämbetet anser vidare att arbete med målkonflikter har varit en del av det stöd som de har erbjudit, bland annat var det tema för flera nätverksträffar.<sup>86</sup> Men Riksantikvarieämbetet instämmer i att arbetet med att göra avvägningar och hantera målkonflikter behöver fortsätta. Ett sätt att hantera det framöver är att utveckla nya verktyg för att samverka över flera sektorer och mellan flera nivåer istället för i sektorsvisa stuprör. Riksantikvarieämbetet planerar också att utveckla metoder för en hållbar myndighetssamverkan.<sup>87</sup>

### 5.9.3 Länsstyrelserna önskar en mer målgruppsanpassad kunskapsförmedling

Riksantikvarieämbetets överinseende över kulturmiljöarbetet innebär att myndigheten ska uppmärksamma om länsstyrelserna inte tillämpar lagar eller utövar tillsyn i enlighet med gällande rätt och de övergripande offentlighetsrättsliga principerna.<sup>88</sup> Inom ramen för överinseendeuppdraget gör myndigheten utvärderingar som de redovisar i rapporter som ska stödja länsstyrelserna i deras kulturmiljöarbete. Resultatet ska utgöra underlag för diskussion men inte tala om hur länsstyrelserna ska besluta i enskilda ärenden.

Riksantikvarieämbetet gör även andra utvärderingar inom kulturmiljöområdet som inte ingår i myndighetens överinseende. I vissa fall är länsstyrelserna målgrupp för utvärderingarna. I andra fall är miljömåls-

---

<sup>86</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Slutrapport: Uppdrag att stödja tio myndigheters utarbetande av vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.*

<sup>87</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019.*

<sup>88</sup> Riksantikvarieämbetet. (2012). *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet.*

myndigheterna, museerna eller andra myndigheter målgrupp för utvärderingarna.

Flera av de handläggare vid länsstyrelserna som vi har intervjuat anser att de inte har tid att ta in resultaten av Riksantikvarieämbetets rapporter. Det beror på att rapporterna är övergripande och sällan innehåller konkreta förslag. Vissa anser också att förslagen ibland är svåra att omsätta i praktiken. Länsstyrelserna önskar därför att Riksantikvarieämbetet ska arbeta mer aktivt med kunskapsförmedling. Flera av de handläggare som vi har talat med önskar till exempel att Riksantikvarieämbetet ska förmedla resultaten i rapporterna mer anpassat efter målgruppens förutsättningar. Det kan handla om att anpassa omfattningen av rapporterna men även att skapa forum för fördjupade diskussioner om resultaten. Några lyfter också fram att Riksantikvarieämbetet skulle kunna föra en närmare dialog med länsstyrelserna när myndigheten väljer områden för utvärderingar. Riksantikvarieämbetet anser att de på senare tid har fokuserat mer på att kommunicera rapporternas resultat.

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetet kan få ett större genomslag genom att utveckla hur de förmedlar resultatet från sitt arbete med överinseende och utvärderingar.

#### 5.9.4 Utvecklad tillsyn av statliga byggnadsminnen under senare år

Riksantikvarieämbetet utövar tillsyn över statliga byggnadsminnen. Tillsynen har under de senaste åren utvecklats, bland annat genom nya rutiner och arbetssätt. Antalet tillsynsbesök har också ökat på senare år. Sedan 2015 har antalet tillsynsbesök ökat från 4 till 9 per år.<sup>89</sup> Sedan 2018 utför Riksantikvarieämbetet också byråmässig tillsyn, vilket innebär tillsyn utan platsbesök. Antalet tillsynsärenden inom denna tillsyn var 234 under 2018 och 200 under 2019. De myndigheter som vi har intervjuat och som förvaltar statliga byggnadsminnen upplever att Riksantikvarieämbetets tillsyn har blivit tydligare under senare år.

---

<sup>89</sup> Riksantikvarieämbetet. Svar på frågor via e-post 2020-01-31.

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetets utveckling och ökad omfattning av tillsyn bör leda till en bättre förvaltning av statliga byggnadsminnen.

### 5.9.5 Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att möta behovet av föreskrifter och vägledning

Riksantikvarieämbetets arbete med att ta fram vissa föreskrifter, allmänna råd och vägledning ligger inte helt i fas med länsstyrelsernas behov. I nästan alla våra intervjuer med länsstyrelserna framgår att de saknar föreskrifter och andra typer av vägledning och råd som ligger inom Riksantikvarieämbetet ansvarsområde. Vi bedömer att myndigheten kan göra mer för att möta länsstyrelsernas behov.

Enligt Riksantikvarieämbetet är ett skäl till vissa saker dröjer att de tillsammans med länsstyrelserna behöver se över vilken typ av vägledning som gör mest nytta.<sup>90</sup> Myndigheten har därför påbörjat en dialog med länsstyrelserna om hur de kan prioritera i den stödjande verksamheten genom att arbeta systematiskt med att samla in länsstyrelsernas behov.<sup>91</sup> Riksantikvarieämbetet säger att ytterligare en orsak till att vissa saker dröjer är att myndigheten inte har kunnat prioriterat detta arbete i sin verksamhet.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Riksantikvarieämbetet. Uppgifter lämnade i samband med faktagranskning av Statskontorets rapport, via e-post 2020-02-20.

<sup>91</sup> Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

<sup>92</sup> Riksantikvarieämbetet. Uppgifter lämnade i samband med faktagranskning av Statskontorets rapport, via e-post, 2020-02-20.





## 6 Slutsatser och rekommendationer

I det här kapitlet redovisar Statskontoret en samlad bedömning av hur Riksantikvarieämbetet utför sitt uppdrag. Bedömningen bygger på de iakttagelser som vi har redovisat i de tidigare kapitlen. Vi lyfter fram de interna och externa faktorer som vi bedömer har särskilt stor betydelse för Riksantikvarieämbetets verksamhet och resultat framöver. Vi lämnar också rekommendationer både till regeringen och till myndigheten.

### 6.1 Vår samlade bedömning

Riksantikvarieämbetet åstadkommer många goda resultat inom de områden som myndighetens breda uppdrag omfattar. Vi bedömer att Riksantikvarieämbetets insatser har bidragit till att förbättra förutsättningarna i samhället för att nå de övergripande mål som styr Riksantikvarieämbetets verksamhet. Men vi ser samtidigt att myndigheten behöver stärka sitt arbete inom några områden. Framförallt behöver Riksantikvarieämbetet tydliggöra vilken inriktning och vilka prioriterade områden som ska gälla för myndigheten, och kommunicera detta tydligt både internt och externt. Myndigheten behöver också förenkla den interna styrningen.

#### 6.1.1 Myndigheten har uppnått goda resultat inom flera områden

Inom flera områden har Riksantikvarieämbetet uppnått särskilt goda resultat under de senaste åren. Exempelvis har Riksantikvarieämbetet tagit sig an uppgiften som samlande myndighet inom museiområdet genom att på bred front ta reda på museernas behov. De som vi intervjuat upplever också överlag att Riksantikvarieämbetet har varit lyhörda och ambitiösa i dialogen. Det bör bädda för att museiuppdraget kan utvecklas på ett sätt som ger mervärde och nytta till museerna. Riksantikvarieämbetet har också genomfört projekt tillsammans med

museer och andra kulturarvsaktörer inom det praktisknära kulturarvsarbetet. Riksantikvarieämbetet har valt ett arbetssätt som syftar till att resultaten från projekten ska vara relevanta för många och komma fler till del. Det är ett arbetssätt som ligger i linje med myndighetens uppdrag att främja och utveckla hela museiområdet och kulturarvsområdet.

Det arbete som Riksantikvarieämbetet har bedrivit för att utveckla verksamheten på kulturmiljöområdet ser i nuläget ut att leda till goda resultat. Arbetet med att skapa en digital arkeologisk process (DAP) har gett bättre förutsättningar för att samordna hur samhället hanterar fornminnesinformation. Denna information används bland annat i samhällsbyggnadsprocessen. De berörda aktörer som vi har intervjuat ser i huvudsak positivt på den nya processen.

Riksantikvarieämbetets uppdrag att stödja tio myndigheter i att ta fram strategier för kulturmiljöarbetet har också gett goda resultat. Vi bedömer att det i dag finns bättre förutsättningar för samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och de deltagande myndigheterna än tidigare.

Målgrupper och andra externa intressenter som vi har intervjuat upplever generellt att Riksantikvarieämbetet levererar resultat av god kvalitet, exempelvis när det gäller stöd och vägledning inom kulturvårdsarbetet. Även Riksantikvarieämbetets uppföljning av hur museilagen har tillämpats har varit uppskattad bland museerna.

### 6.1.2 Verksamheten kan bedrivas mer effektivt

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetet behöver utveckla den interna styrningen på ett antal punkter.

- Vi bedömer att styrningen av verksamheten inte har varit tillräckligt tydlig och strategisk. Riksantikvarieämbetets ledning behöver därför bli bättre på att göra övergripande prioriteringar inom uppdraget. Ledningen behöver också kommunicera sina prioriteringar bättre, både internt och externt.
- Vi bedömer att styrning och uppföljning sker på för detaljerad nivå och tar för mycket tid. Processen har begränsad nytta för verksamheten i förhållande till de resurser som den tar. Den bidrar

inte heller till att förtydliga kopplingen mellan de övergripande målen och den verksamhet som bedrivs på avdelningarna eller enheterna.

- Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan olika delar i myndigheten är otydlig. Det beror på att visst utvecklingsarbete bedrivs vid staben och att det är oklart hur det hänger ihop med den övriga verksamheten. Det beror också på att arbetsordningen inte helt avspeglar hur det fungerar i praktiken.
- Vi bedömer att ledningens arbete med att förbättra samverkan mellan avdelningarna har gett resultat. Men vi bedömer att den interna samverkan behöver utvecklas mer så att myndigheten kan dra mer nytta av sin samlade kompetens.
- Vi bedömer att myndigheten kan arbeta mer aktivt inom sitt pådrivande uppdrag och samtidigt ha ett mer lyssnade förhållningsätt till sina målgrupper. Då kan myndigheten fånga upp behov och idéer som kan ligga till grund för att utveckla verksamheten och även få ett större genomslag.

## 6.2 Faktorer av särskild betydelse för myndighetens verksamhet

De problem och utmaningar som vi har identifierat i verksamheten kan förklaras av både interna och externa faktorer. Det handlar framför allt om faktorer som har att göra med myndighetens interna styrning och uppföljning, men också om hur myndigheten har hanterat vissa omvärldsfaktorer.

### 6.2.1 Det breda uppdraget skapar förväntningar

Statskontoret bedömer att Riksantikvarieämbetets ledning inte tillräckligt tydligt har synliggjort vilken inriktning och vilka prioriterade områden som ska gälla för myndigheten. Det gäller även externt. Vi anser därför att Riksantikvarieämbetet behöver bli bättre på att externt förmedla sitt uppdrag och sina prioriteringar för att skapa mer rimliga förväntningar hos målgrupperna.

Riksantikvarieämbetet har begränsade förutsättningar att möta alla de förväntningar som finns på myndigheten. Det breda uppdraget gör att Riksantikvarieämbetets olika målgrupper förväntar sig flera slags insatser från myndigheten. De allmänt formulerade kulturpolitiska målen lämnar också stort utrymme för målgrupperna att ha höga förväntningar. Förskjutningen av uppdraget mot mer stödjande och främjande innebär också att myndighetens roll gentemot externa aktörer har blivit otydlig för många utanför myndigheten.

Samtidigt bedömer vi att Riksantikvarieämbetet också skulle behöva stärka sitt stödjande och främjande arbetet för att få bättre genomslag för sin verksamhet. Vi anser att Riksantikvarieämbetet skulle behöva anpassa resultat och information mer till mottagarna. Det kan även handla om hur myndigheten arbetar med att fånga upp andra aktörers behov.

### 6.2.2 Viktiga vägval lämnas till verksamheten att avgöra

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetets även kan förbättra sin styrning för att öka tydligheten internt. I nuläget lämnas viktiga vägval för verksamheten till respektive avdelning, vilket innebär en risk för att prioriteringarna inte sker utifrån vad som är bäst för hela myndigheten.

Ett tydligt exempel på att myndighetens ledning inte har styrt verksamheten strategiskt är inom it och digitalisering. Beslut om utvecklingsprojekt har inte fattats på ledningsnivå utan på avdelningar och i vissa fall enskilda enheter. Det riskerar att leda till att myndigheten använder sina samlade resurser ineffektivt. När styrningen inte sker samlat finns också en risk att grundläggande behov i verksamheten får stå tillbaka. I detta fall har det lett till brister i myndighetens it-säkerhet.

### 6.2.3 Uppföljningen gör det svårt att bedöma resultaten

Vi bedömer att det i flera delar är svårt att få överblick över hur Riksantikvarieämbetet presterar i förhållande till uppdraget. Det beror bland annat på att myndigheten inte kopplar prestationerna till myndighetens övergripande mål och prioriteringar tillräckligt väl.

Riksantikvarieämbetets uppföljning ger heller ingen samlad bild av verksamheten och hur den utvecklas. Den uppföljning som görs inom myndigheten sker på en alltför detaljerad nivå. Det är svårt att avgöra vilka resultat som är viktiga för att bedöma kvaliteten och målfyllnelsen av verksamheten. Myndighetens uppföljning ger därför inte tillräckligt information som grund för myndighetsledningens styrning. Därmed saknas också goda förutsättningar för en kvalitativ uppföljning och återrapportering till regering och riksdag.

#### 6.2.4 Extern samverkan styrs inte på ett effektivt sätt

Statskontoret bedömer att Riksantikvarieämbetet måste ha en väl fungerande samverkan med andra aktörer för att åstadkomma resultat. Myndigheten samverkar också väl med andra när det gäller konkreta samarbeten och projekt. De två större utvecklingsprojekten som myndigheten har drivit eller bedriver i programform är två tydliga exempel på det. Samtidigt bedömer vi att den nuvarande styrningen riskerar att leda till att samverkan blir en separat verksamhet. Staben har en framträdande roll i myndighetens externa samverkan och övriga delar av myndigheten är inte tillräckligt delaktiga i arbetet med att utveckla samverkan. Ytterligare en risk med detta är att samverkan blir personberoende.

Vi bedömer också att Riksantikvarieämbetets samverkan med andra aktörer i vissa delar har förts på för hög nivå i organisationen för att leda till ett meningsfullt utbyte. Ofta har personer på andra nivåer det uppdrag som behövs för att samverkan ska fungera så bra som möjligt. I vissa fall har de som deltar i samverkan helt rätt uppgifter och kompetens men saknar i stället det mandat som krävs för att samverkan ska leda framåt.

Statskontoret anser att Riksantikvarieämbetet bör fortsätta det påbörjade arbetet med att förbättra sin förmåga att samverka med andra.

## 6.2.5 Digitaliseringen ökar behovet av strategisk kompetensförsörjning

Statskontoret konstaterar att digital kompetens behövs inom i princip alla delar av Riksantikvarieämbetet. Eftersom den typen av kompetens är efterfrågad inom hela arbetsmarknaden kan det innebära en utmaning för myndigheten att både hitta lämpliga kandidater och kunna erbjuda dem attraktiva villkor och löner. Vi bedömer därför att myndighetens strategiska kompetensförsörjning framöver är en viktig fråga. Detta blir särskilt tydligt mot bakgrund av att möjligheterna till rekrytering påverkas av myndighetens ekonomiska situation. Vi bedömer att myndigheten i nuläget inte har någon tillräckligt utvecklad och långsiktig plan för kompetensförsörjningen.

## 6.2.6 Regeringen har styrt mer på form än resultat

Statskontoret konstaterar att regeringen har gett Riksantikvarieämbetet ett brett uppdrag som spänner över många olikartade uppgifter som rör kulturarv och kulturmiljö. Regeringen har också på en övergripande nivå gett Riksantikvarieämbetet ett relativt stort utrymme att tolka uppdraget. Samtidigt har regeringen i delar styrt Riksantikvarieämbetet mer detaljerat, men mer med fokus på formerna för arbetet snarare än vad som ska uppnås. Det gäller både för Digisam och för uppdraget att stödja tio myndigheter i deras arbete med att ta fram strategier för kulturmiljöarbetet. Vi bedömer att det skulle gynna Riksantikvarieämbetet om regeringen fokuserar mer på vad Riksantikvarieämbetet ska uppnå än på hur de ska uppnå det.

## 6.3 Rekommendationer till Riksantikvarieämbetet

I detta avsnitt lämnar Statskontoret ett antal förslag till Riksantikvarieämbetet som vi bedömer är viktiga för myndighetens resultat framöver.

### 6.3.1 Förenkla och förtydliga den interna styrningen

Statskontoret rekommenderar att Riksantikvarieämbetet förenklar och förtydligar sin interna styrning. Vi bedömer att myndigheten framförallt kan stärka den interna styrningen och ledningen genom

tydligare och färre prioriteringar för verksamheten på övergripande nivå. Även om verksamheten är bred kan färre övergripande prioriteringar vägleda avdelningar och enheter i hur de i sin tur ska prioritera.

Vi bedömer att Riksantikvarieämbetet behöver se över sin målstruktur för att minska antalet mål. Det är också viktigt att det finns en tydlig linje mellan myndighetens övergripande mål, målen i verksamhetsplanen och enheternas verksamhet.

Riksantikvarieämbetet kan ta stöd av Ekonomistyrningsverket i arbetet med att förenkla myndighetens interna styrning samt för att utveckla myndighetens uppföljning och redovisningar. Ekonomistyrningsverket har ett pågående arbete där de bjuder in myndighetsledningar för att diskutera styrningsfrågor som exempelvis effektivisering, tillitsbaserad styrning, intern styrning och kontroll, finansiering och utformning av årsredovisningen.<sup>93</sup>

Under den period som vi genomfört analysen har Riksantikvarieämbetet arbetat med att förenkla och utveckla styrningen (se avsnitt 4.3.9). Även om det är för tidigt att ge någon samlad bedömning ser vi positivt på att Riksantikvarieämbetet planerar att förenkla myndighetens interna styrning.

Statskontoret bedömer vidare att Riksantikvarieämbetet bör förtydliga stabens roll i organisationen. Vi bedömer att staben i första hand bör vara en sammanhållande funktion på myndighetsövergripande nivå. En viktig uppgift för staben bör vara att hålla samman den övergripande verksamhetsplaneringen och uppföljningen för att kunna styra mer strategiskt. Riksantikvarieämbetet borde samtidigt pröva möjligheten att i högre utsträckning delegera ansvar och vissa funktioner till linjen eller andra delar av verksamheten. Detta kan ytterligare förtydliga stabens roll och avgränsa stabens stöd till ledningen i strategiskt viktiga frågor.

---

<sup>93</sup> Ekonomistyrningsverket. <https://www.esv.se/press/nyheter/2020/esv-vill-diskutera-styrning-med-myndighetsledningar/>. Hämtad 2020-03-28.

Statskontoret anser också att Riksantikvarieämbetet bör fortsätta att förbättra den strategiska it-styrningen i myndigheten. Vi bedömer att myndigheten har tagit flera steg på vägen med att införa portföljhantering för it-styrningen och en it-strategi. Men det är också viktigt att myndigheten säkerställer att dessa delar integreras i myndighetens verksamhetsutveckling och inte blir frågor som hanteras vid sidan av övrig verksamhet.

### 6.3.2 Utveckla resultatredovisningen

Statskontoret rekommenderar att Riksantikvarieämbetet utvecklar sin resultatredovisning.

Utifrån de resultatredovisningar som Riksantikvarieämbetet lämnar till regeringen är det svårt att få en bild av myndighetens resultat och måluppfyllelse. Vi anser därför att Riksantikvarieämbetet behöver utveckla sin resultatredovisning i följande delar:

- Utveckla analys och bedömningar av resultat i förhållande till myndighetens mål. Riksantikvarieämbetet kan använda sin verksamhetslogik som underlag för att göra analyser och föra resonemang kring myndighetens resultat. Myndighetens bedömningar av måluppfyllelse kan baseras på indikatorer, kriterier för måluppfyllelse och data som myndigheten samlar in. Men alla resultat kan inte mätas på det sättet. Riksantikvarieämbetet kan också utifrån andra underlag bedöma om en utveckling eller trend går i riktning mot målet eller inte.
- Ta fram resultatindikatorer för sådant som inte enkelt går att mäta, som måluppfyllelse eller kvalitet. Riksantikvarieämbetet behöver ta fram både kvantitativa och kvalitativa indikatorer och kriterier för måluppfyllelse. Ett sätt att utveckla redovisningen av resultat inom kulturmiljöområdet är att Riksantikvarieämbetet i större utsträckning använder sig av kulturmiljöstatistiken. Riksantikvarieämbetet bör därför tillsammans med Myndigheten för kulturanalys vidareutveckla arbetet med kulturmiljöstatistik och hur den på ett relevant sätt kan fungera som ett underlag i myndighetens styrning, uppföljning och redovisning.



- Riksantikvarieämbetet bör utveckla sin uppföljning och redovisning av målgruppernas nytta av Riksantikvarieämbetets insatser. Det beror på att Riksantikvarieämbetet i många delar behöver verka genom andra för att åstadkomma resultat.

### 6.3.3 Arbeta mer strategiskt med kompetensförsörjningen

Statskontoret rekommenderar Riksantikvarieämbetet att arbeta mer strategiskt med sin kompetensförsörjning. Med det menar vi att arbetet bör vara både långsiktigt och systematiskt.

Ledningen har inte sett att myndigheten behöver någon plan eller strategi för kompetensförsörjningen, men har inför 2020 inlett ett arbete för att arbeta mer strategiskt med sin kompetensförsörjning. Tanken är att respektive avdelning ska ta ansvar för att hantera kompetensförsörjningen inom verksamhetsplaneringen. Men vi bedömer att myndigheten bör ta ett mer samlat grepp om kompetensförsörjningen. I det ingår att ha en systematisk planering på myndighetsnivå.

### 6.3.4 Fortsätt utveckla samverkan med andra aktörer

Statskontorets rekommenderar Riksantikvarieämbetet att fortsätta utveckla sin samverkan med andra statliga myndigheter och andra aktörer. I och med arbetet med att ta fram kulturmiljöstrategier och det påbörjade arbetet med att utveckla dialogen med länsstyrelserna har Riksantikvarieämbetet goda förutsättningar att höja sin samverkan till en ny nivå. Vi ser några särskilda aspekter som Riksantikvarieämbetet bör ta hänsyn till i det vidare arbetet:

- Riksantikvarieämbetet behöver tillsammans med sina samverkansparter precisera vad som ska åstadkommas i det gemensamma arbetet. Vi har sett flera exempel på att myndigheten istället fokuserar mycket på formerna för samverkan.
- Riksantikvarieämbetet behöver säkerställa att samarbeten med andra aktörer sker på en ändamålsenlig nivå. Vi bedömer därför att respektive avdelning bör få större ansvar för samverkan som rör

avdelningens verksamhet, jämfört med i dag. Det ligger också i linje med vår rekommendation om att förtydliga stabens roll i organisationen.

Vi anser också att Riksantikvarieämbetet bör utveckla sitt arbete med att hämta in underlag om målgruppernas behov för att få bättre genomslag för sitt arbete. Riksantikvarieämbetets arbete med museidialogen är ett bra exempel på hur myndigheten kan arbeta för att fånga upp målgruppernas behov. En annan viktig målgrupp och samverkanspart är länsstyrelserna, vars behov Riksantikvarieämbetet behöver bli bättre på att fånga upp. Detta är också viktigt inför Riksantikvarieämbetets arbete med att ta fram en ny strategisk plan. Det arbetet bör ta sin utgångspunkt bland annat i dialogmöten med olika målgrupper och andra intressenter, som till exempel de myndigheter som Riksantikvarieämbetet samverkar med. Myndigheten kan i det arbetet hämta stöd och inspiration från Socialstyrelsens arbete med att ta fram en strategi för sin verksamhet.<sup>94</sup>

En viktig förutsättning för att arbetet med att fånga in målgruppernas behov ska bli så konstruktivt som möjligt är att Riksantikvarieämbetet externt beskriver sitt uppdrag och det stöd som myndigheten kan ge på ett mer konkret sätt.

## 6.4 Rekommendationer till regeringen

I följande avsnitt lämnar Statskontoret de rekommendationer till regeringen som vi bedömer är viktiga för Riksantikvarieämbetets resultat framöver.

### 6.4.1 Flytta ansvaret för besöksmålen och Visby ringmur

Statskontoret rekommenderar regeringen att flytta ansvaret för besöksmålen och förvaltningsansvaret av Visby ringmur till andra aktörer än Riksantikvarieämbetet, när så är möjligt. Det skulle bidra till att renodla myndighetens uppdrag och göra det möjligt för myndigheten att fokusera mer på sitt kärnuppdrag.

---

<sup>94</sup> Socialstyrelsen. (2019). *Att skapa levande strategier. Erfarenheter från Socialstyrelsens strategiarbete.*

Myndigheten har ansvar för några verksamheter som särskiljer sig i myndighetens breda uppdrag, nämligen besöksmålen Gamla Uppsala och Glimmingehus samt förvaltningsansvaret för delar av Visby ringmur. Eftersom Riksantikvarieämbetet redan har en bred och diversifierad verksamhet enligt sin instruktion bedömer vi att regeringen så långt det är möjligt bör renodla myndighetens uppdrag genom att flytta ansvaret för besöksmålen och Visby ringmur. Det skulle ge Riksantikvarieämbetet möjlighet att fokusera mer på uppdraget att vara drivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. Det är också troligt att det skulle vara effektivare för andra aktörer att förvalta besöksmålen och Visby ringmur, om det är aktörer som har liknande verksamheter som sitt huvuduppdrag.

#### 6.4.2 Följ upp myndighetens interna utvecklingsarbete

Statskontoret rekommenderar regeringen att följa upp Riksantikvarieämbetets interna utvecklingsarbete i samband med myndighetsdialogerna. Uppföljningen bör även omfatta myndighetens utveckling av arbetet inom Digisam.

Riksantikvarieämbetet har under tiden vi har genomfört vår analys påbörjat eller fortsatt tidigare initierade utvecklingsprojekt som i många delar fångar upp de rekommendationer vi lämnar till myndigheten i avsnitt 6.3. Vi ser positivt på myndighetens initiativ och bedömer att de kan leda till en mer effektiv styrning av myndigheten. Samtidigt är det många delar som ska utvecklas och vi ser en risk att myndigheten inte orkar hela vägen. Vi bedömer därför att det kan finnas anledning för regeringen att följa upp Riksantikvarieämbetets interna utvecklingsarbete i samband med myndighetsdialogerna under de närmaste åren.

Sedan Digisam inrättades 2010 har frågor om digitaliseringens möjligheter och konsekvenser aktualiserats än mer i samhället och i den statliga förvaltningen. Statskontoret anser att det därmed kan finnas anledning att se över Digisam och om formerna för samverkan är ändamålsenliga utifrån dagens behov. Riksantikvarieämbetet har på eget initiativ påbörjat en utvärdering av Digisam. Vi bedömer att regeringen även bör följa upp detta arbete.



# Referenser

## Offentliga dokument och annat underlag från Riksantikvarieämbetet

Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. (Odaterat). *Samverkan mellan länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet – syfte, målsättningar och prioriteringar 2017–2019.*

Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2013:2). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Föreskrifter om Riksantikvarieämbetets organisation. Ändring införd till och med 2019:5.*

Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2019:1). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om klarering och digitalisering.*

Riksantikvarieämbetet. (RAÄ AO 2018:4). *Riksantikvarieämbetets arbetsordning. Riksantikvarieämbetets föreskrifter om delegationsordning. Ändringar införda t.o.m. RAÄ AO 2020:1.*

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Aktivitetsplaner för myndighetens sex avdelningar.*

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Förslag organisationsförändringar rörande Informationsavdelningen och Kulturvårdaavdelningen.* PM. (Dnr RAÄ-2019-2735).

Riksantikvarieämbetet. (2018). *Handbok för verksamhetsplanering och uppföljning.* (Dnr: RAÄ-2018-1962).

Riksantikvarieämbetet. (2016). *Kulturarvet i samhällsutvecklingen. Redovisning av regeringsuppdrag om omvärldsanalys och kunskapsöversikt avseende kulturarvsområdet.*

Riksantikvarieämbetet. *Medarbetarundersökningar 2014–2017.* Powerpoint-dokument, via e-post 2019-07-30 och 2019-10-09.

Riksantikvarieämbetet. (2011). *”Nätvaron” i praktiken - En idéskrift kring information och kommunikation i det digitala samhället.*

Riksantikvarieämbetet. (2016). *Riksantikvarieämbetets projektmodell. Version 2.0.*

Riksantikvarieämbetet. (2017). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2018–2020.* (Dnr 1.1.3-869-2017).

Riksantikvarieämbetet. (2018). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2019–2021.* (Dnr RAÄ-2018-592).

Riksantikvarieämbetet (2019) *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2020–2022.* (Dnr RAÄ-2019-442).

Riksantikvarieämbetet (2020) *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2021–2023.* (Dnr RAÄ-2020-636).

Riksantikvarieämbetet. (2017). *Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018–2020.*

Riksantikvarieämbetet. (2015). *Riksantikvarieämbetets varumärkesplattform.*

Riksantikvarieämbetet. (2020). *Slutrapport: Uppdrag att stödja tio myndigheters utarbetande av vägledande strategier för kulturmiljöfrågor.*

Riksantikvarieämbetet. *Tertialuppföljning 1 och 3 2019 avseende myndighetens sex avdelningar.* Powerpoint-dokument, via e-post 2020-02-04.

Riksantikvarieämbetet. *Tertialuppföljning 3 2019 avseende myndighetens sex avdelningar.* Powerpoint-dokument, via e-post 2020-01-13.

Riksantikvarieämbetet. (2018). *Verksamhetsplan 2018 version 2.0.*

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Verksamhetsplan 2019 version 2.0.*

Riksantikvarieämbetet. (2020). *Verksamhetsplan 2020 version 1.0.*

Riksantikvarieämbetet. (2016). *Vision för kulturmiljöarbetet 2030.*

Riksantikvarieämbetet. (2016). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2015.*

Riksantikvarieämbetet. (2017). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2016*.

Riksantikvarieämbetet. (2018). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2017*.

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2018*.

Riksantikvarieämbetet. (2020). *Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019*.

Riksantikvarieämbetet. (2012). *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*.

## Övrigt

Ekonomistyrningsverket. (2008:11). *Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling*.

Ekonomistyrningsverket. (2018:30). *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*.

Ekonomistyrningsverket. 2020. *ESV vill diskutera styrning med myndighetsledning*. (Hämtad: 2020-03-28).  
[<https://www.esv.se/press/nyheter/2020/esv-vill-diskutera-styrning-med-myndighetsledning/>]

Finansdepartementet. (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*.

Kulturutskottets betänkande 2012/13:KrU9. *Kulturmiljöns mångfald*.

Miljö- och jordbruksutskottet betänkande 2009/10:MJU25. *Svenska miljömål*.

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*.

Proposition 2009/10:155. *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*.

Proposition 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald*.

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Proposition. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut 2011-02-10. *Uppdrag till Riksarkivet att inrätta ett samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet (Ku2011/242/KA).*

Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att förbereda och genomföra överföring av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten till Statens historiska museer (Ku2013/1444/KA).*

Regeringsbeslut 2016-12-22. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att förbereda inordnandet av vissa uppgifter från Riksutställningar i Riksantikvarieämbetet (Ku2016/02901/KL).*

Regeringsbeslut 2017-06-22. *Uppdrag till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket att utarbeta vägledande strategier för kulturmiljöfrågor. (Ku2017/01563/KL).*

Regeringsbeslut 2017-10-19. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att kartlägga kulturarvsarbetets betydelse för skolväsendet samt att främja samverkan mellan skolväsendet och kulturarvsinstitutionerna (Ku2017/02184/KL).*

Regeringsbeslut 2018-04-05. *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö (N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN).*

Regeringskansliet. *Uppdrag RAÄ 2015-2019 (Excelark, via e-post 2020-01-14).*

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2019 avseende Riksantikvarieämbetet.



Riksrevisionen. (2019:5). *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning.*

Socialstyrelsen. (2019). *Att skapa levande strategier. Erfarenheter från Socialstyrelsens strategiarbete (2019-7-6226).*

Statskontoret. (2008). *Modell för myndighetsanalyser.* Rapport 2008:17.

Statskontoret (2017) *Kostnader för små myndigheter.* PM. (Dnr 2017/229-5).

Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2018 – myndigheter och sektorer.* PM. (Dnr 2019/66-5).



## Bilaga

# Regeringsuppdraget



Regeringen

Kulturdepartementet

Regeringsbeslut

8

<b>STATSKONTORET</b>		2019-05-13 Ku2019/01251/KL
2019-06-20		
Dnr	2019/110-5	Statskontoret Box 396 101 27 Stockholm
Avd	E3	
Sign:	<i>[Signature]</i>	

### Uppdrag till Statskontoret att utföra en analys av Riksantikvarieämbetet

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en analys av Riksantikvarieämbetet med utgångspunkt i den myndighetsanalysmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (L42007/8016/OFA/SF).

Analysen ska

- beskriva och analysera hur Riksantikvarieämbetet fullgör sina uppgifter i förhållande till uppdrag och resurser,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Riksantikvarieämbetets möjligheter att fullgöra sina uppgifter,
- beskriva hur Riksantikvarieämbetet samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar,
- belysa faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten, och
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Riksantikvarieämbetet ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [ku.registrator@regeringskansliet.se](mailto:ku.registrator@regeringskansliet.se)

Statskontoret ska genomföra analysen i dialog med Riksantikvarieämbetet, som samtidigt ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 24 april 2020.

På regeringens vägnar



Amanda Lind



Christina Nylén

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Finansdepartementet/BA, OFA SFÖ  
Riksantikvarieämbetet

2 (2)