



2015:24

Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur





MISSIV

DATUM
2015-10-22
ERT DATUM
2015-03-04

DIARIENR
2015/54-5
ER BETECKNING
Ku2015/853/KA

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur

Regeringen gav den 5 mars 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Statens museer för världskultur med utgångspunkt i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur* (2015:24).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Gabriella Jansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Gabriella Jansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modell för myndighetsanalyser	12
1.3	Rapportens disposition	14
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Övergripande om myndigheten	17
2.2	Bakgrund	19
2.3	Myndighetens uppdrag	21
2.4	Myndighetens operationalisering av uppdraget	24
2.5	Myndighetens verksamhet	25
2.6	Regeringens styrning	32
2.7	Målgrupper och omvärldsrelationer	33
2.8	Sammanfattande iakttagelser	42
3	Organisation och intern styrning	43
3.1	SMVK:s organisation	43
3.2	Intern styrning	48
3.3	Sammanfattande iakttagelser	53
4	Ekonomiska resurser och kostnader	55
4.1	Ekonomisk utveckling 2002–2014	55
4.2	Verksamheten finansieras huvudsakligen via anslag	58
4.3	Kostnader för lokaler och personal utgör en stor del av SMVK:s totala kostnader	62
4.4	Sammanfattande iakttagelser	67
5	Uppföljning och resultat	69
5.1	Resultat och redovisning	69
5.2	Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat	71
5.3	Några resultat av verksamheten	74
5.4	Sammanfattande iakttagelser	80

6	Viktiga frågor för SMVK:s resultat och framtid	83
6.1	Statskontorets samlade bedömning	83
6.2	Externa faktorer	85
6.3	Interna faktorer	86
6.4	Statskontorets rekommendationer	93
	Referenser	95

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	97
2	Härledning av SMVK:s anslag inför öppnandet av Världskulturmuseet	99

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en myndighetsanalys av Statens museer för världskultur (SMVK). Analysen omfattar SMVK:s förutsättningar, verksamhet, resultat och framtida utmaningar samt regeringens styrning av myndigheten. Vi lämnar även ett antal rekommendationer till regeringen och SMVK.

SMVK:s verksamhet består av fyra museer: Etnografiska museet, Medelhavsmuseet, Östasiatiska museet och Världskulturmuseet. År 2014 hade myndigheten 130 årsarbetskrafter och intäkter på cirka 184 miljoner kronor.

SMVK:s uppdrag har inte preciserats

Statskontorets övergripande bild är att SMVK i allt väsentligt uppfyller sitt uppdrag att bedriva museiverksamhet med en särskild inriktning mot att levandegöra världens kulturer. Det är samtidigt svårt att göra en närmare bedömning av detta eftersom det är otydligt vad inriktningen mot världskultur innebär.

Enligt Statskontoret skulle SMVK:s uppdrag underlättas om regeringen preciserar världskulturuppdragets innebörd. SMVK har heller inte tydligt redovisat hur man tolkar och operationaliserar uppdraget. Sammantaget är det därför svårt att bedöma om myndigheten gör rätt prioriteringar.

Myndigheten har uppnått flera goda resultat

Statskontoret bedömer att SMVK under de senaste åren har uppnått goda resultat på flera områden. Myndigheten har producerat flera stora och publikdragande utställningar och har i samband med detta byggt upp internationella nätverk som kan bidra till ökad kvalitet i verksamheten. SMVK har också förbättrat både den fysiska och den digitala tillgängligheten till myndighetens samlingar. Tillgängligheten kommer att förbättras ytterligare under 2015–2016 då Världskulturmuseet för första

gången visar fasta utställningar med föremål från samlingar som inte har varit tillgängliga sedan myndigheten bildades.

Risk för att resultaten kan försämras

Statskontoret ser dock en risk för att SMVK:s resultat kan försämras under de närmaste åren eftersom myndigheten måste genomföra besparingar för att finansiera ett underskott. En alltför hög andel av intäkterna är även uppbundna i fasta kostnader, framför allt lokaler. För att fullgöra sitt uppdrag behöver SMVK därför frigöra medel som kan användas för verksamhetsutveckling.

Statskontoret bedömer även att SMVK behöver utveckla sin verksamhet om myndigheten ska kunna leva upp till regeringens kulturpolitiska ambitioner om att nå ut till större och bredare grupper av besökare. Myndighetens ekonomiska läge innebär att det publika arbetet under de närmaste åren främst kommer att bygga på museernas basutställningar. Detta kan leda till färre besökare eftersom de större tillfälliga utställningarna står för en stor andel av SMVK:s museibesökare.

Krafftfulla åtgärder krävs för en ekonomi i balans

SMVK har påbörjat ett arbete för att minska verksamhetens kostnader. Enligt Statskontorets bedömning måste myndigheten dock göra mer riktade besparingar för att kunna utveckla verksamheten och uppfylla sitt uppdrag.

Statskontoret bedömer att det finns visst utrymme för att effektivisera verksamheten och att öka intäkterna vid sidan av anslaget genom sponsring och uthyrning av lokaler. Vidare bör SMVK se över om förutsättningarna för att uppfylla uppdraget skulle förbättras om verksamheten inordnades i färre museibyggnader. Statskontoret anser att SMVK bör undvika ett läge där hyreskostnaderna tränger undan möjligheterna att utveckla den publika verksamheten.

SMVK behöver utveckla sin styrning och organisation

Statskontorets bild är att den interna styrningen och uppföljningen av verksamheten under flera år har varit eftersatt. Myndigheten har heller inte fullt ut implementerat den matrisorganisation som infördes 2011.

SMVK har under senare år genomfört flera viktiga insatser för att förbättra den interna styrningen och uppföljningen, men man behöver utveckla styrningen ytterligare för att kunna arbeta mer effektivt. Det handlar bl.a. om att ta fram riktlinjer och styrprocesser som tydliggör roller och ansvarsförhållanden och att se över myndighetens kompetensbehov. Vidare finns det utrymme för att förbättra samordningen mellan verksamheterna i Stockholm och Göteborg.

Statskontoret anser även att SMVK behöver se över sin organisering utifrån de ekonomiska förutsättningarna och den framtida verksamhetsinriktningen. Den nuvarande organiseringen har dessutom inneburit ett avsteg från SMVK:s instruktion om att myndigheten ska ha sitt säte i Göteborg. På sikt behöver myndighetens organisering överensstämma med hur sätesorten regleras i instruktionen.

SMVK behöver utveckla delar av resultatredovisningen

SMVK:s resultatredovisning är omfattande och det är svårt att få en samlad bild av verksamhetens resultat och utveckling. Det är även svårt att värdera resultaten i förhållande till vad olika verksamheter kostar eftersom det saknas en samlad redovisning av fördelningen av kostnader mellan större verksamhetsområden. Myndigheten har heller inte tydligt definierat vilka resultat som är viktiga för att bedöma verksamhetens kvalitet eller hur dessa ska följas upp.

Statskontorets rekommendationer

Statskontoret föreslår att regeringen

- ger SMVK i uppdrag att ta fram ett underlag som tydliggör vad som kan rymmas inom världskulturuppdraget
- avgränsar och preciserar SMVK:s världskulturuppdrag utifrån ovanstående underlag
- tar upp frågan om myndighetens sätesort i kommande års myndighetsdialoger
- ger SMVK i uppdrag att redovisa olika handlingsalternativ för att förbättra myndighetens ekonomiska förutsättningar.

Statskontoret föreslår att SMVK

- tydliggör hur myndigheten tolkar och omsätter världskulturuppdraget
- ser över myndighetens organisering utifrån ekonomiska förutsättningar och framtida inriktning
- organiserar myndigheten så att den överensstämmer med hur myndighetens sätessort regleras i instruktionen
- fortsätter utveckla den interna styrningen och uppföljningen
- överväger olika alternativ för att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande
- utvecklar den externa redovisningen av verksamhetens resultat.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick den 5 mars 2015 i uppdrag av regeringen att utföra en myndighetsanalys av Statens museer för världskultur (SMVK). Analysen ska göras med utgångspunkt i den myndighetsmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.¹ I uppdraget anges att Statskontoret ska:

- beskriva och analysera hur SMVK fullgör sitt uppdrag i förhållande till uppgifter och resurser
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag
- beskriva hur myndigheten 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 myndigheten ska ha förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Uppdraget anger vidare att Statskontoret ska genomföra analysen i dialog med SMVK.

Uppdraget ska redovisas skriftligt till Kulturdepartementet senast den 30 oktober 2015.

¹ Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

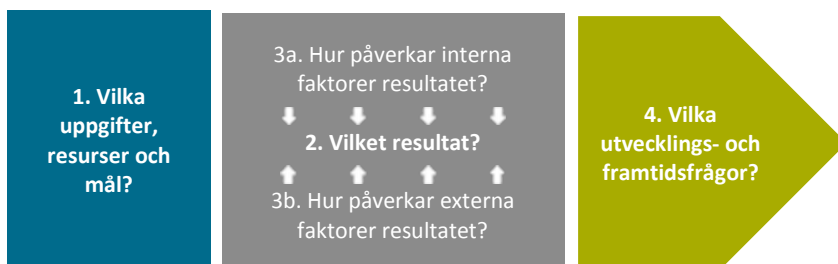
1.2 Modell för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar för att genomföra sitt uppdrag.

Myndighetsanalysen utgör bl.a. ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Regeringen kan också använda den för att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar inom sitt område och om styrningen är ändamålsenlig. En myndighetsanalys leder oftast inte till några förslag på genomgripande förändringar av verksamheten.

En myndighetsanalys är uppbyggd enligt fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar (se figur 1).

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

I det första momentet analyserar vi myndighetens uppdrag. Det är en förutsättning för att förstå och analysera myndighetens resultat, vilket vi gör i det andra momentet. I denna del ingår även att redogöra för myndighetens målgrupper och hur dessa upplever myndighetens verksamhet. Första och andra momentet utgör en grund för det tredje, 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 slutligen de utvecklings- och

framtidsfrågor som myndigheten eller regeringen kan behöva hantera för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag.²

1.2.1 Genomförande av analysen

Utredningens material

Analysen bygger i huvudsak på intervjuer, främst med personer inom myndigheten, men även med vissa av museets externa intressenter, samt på en genomgång av flera olika skriftliga källor. Dessa källor består i första hand av offentliga utredningar och rapporter som har behandlat SMVK, myndighetens styrdokument och årsredovisningar samt verksamhetsstatistik (se referenslistan i slutet av rapporten).

Vi har genomfört 20 intervjuer på SMVK, med myndighetens ledningsgrupp, övriga chefer och vissa funktionsansvariga. Vi har även träffat företrädare för de fackliga organisationerna på myndigheten. Vidare har vi besökt myndighetens samtliga museer i Stockholm och Göteborg samt gjort ett studiebesök på föremålmagasinet i Mölndal.

Vad gäller myndighetens målgrupper och samarbetspartner har vi avgränsat oss till att intervjua företrädare från vänföreningar och analysera existerande publikundersökningar.

Vi har genomfört ett tiotal intervjuer med externa aktörer i syfte att få ett externt perspektiv på myndighetens verksamhet. Bland annat har vi intervjuat SMVK:s två föregående myndighetschefer, de högsta cheferna för ett urval av andra museimyndigheter samt företrädare från Kulturdepartementet. Vi har även träffat SMVK:s nyligen tillträdna myndighetschef. Vidare har vi träffat den utredning som har haft i uppdrag att göra en översyn av den statliga museipolitiken.³

Avgränsningar

Statskontoret har av tidsskäl inte kunnat göra en omfattande målgruppsanalys som fångar olika perspektiv på SMVK:s verksamhet. Det gäller särskilt myndighetens främsta målgrupp, museibesökarna. I stället har vi avgränsat oss till att intervjua ett urval av centrala intressenter, mer

² Statskontoret (2008).

³ Dir. 2014:18, *Översyn av den statliga museipolitiken*; Dir. 2015:14, *Tilläggsdirektiv till Museiutredningen 2014/15*.

specifikt museernas vänföreningar. Vi har valt att inte intervjua samarbetspartner från universitet och högskolor eller andra museer eftersom dessa samarbeten ofta varierar beroende på uppgiften. Det är därför svårt att göra ett representativt urval.

Statskontoret gör ingen egen tolkning av begreppet världskultur eller av vad myndighetens världskulturuppdrag omfattar. I stället inriktar vi oss mot att kartlägga vad myndigheten gör för att leva upp till sitt uppdrag, utifrån regeringens och myndighetens definition av det.

Vår analys av SMVK:s verksamhet omfattar främst perioden 2011–2014. Denna avgränsning är bl.a. vald utifrån att en större omorganisering av verksamheten gjordes 2011. När det gäller vissa frågor, t.ex. myndighetens besöksutveckling och ekonomiska utveckling, har vi dock ett längre historiskt tidsperspektiv.

1.2.2 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Myndighetsanalysen har genomförts av en projektgrupp bestående av Gabriella Jansson (projektledare) och Johan Wockelberg Hedlund. Analysen och de preliminära slutsatserna har diskuterats med en intern referensgrupp på Statskontoret. Rapportens preliminära slutsatser har även diskuterats med Ingrid Lomfors, myndighetschef vid Forum för levande historia och Keith Wijkander, f.d. överintendent och numera konsult och forskare.

SMVK har haft möjlighet att faktagranska utkast till kapitel 1–5 i rapporten. Myndigheten för kulturanalys och Kulturdepartementet har vidare granskat valda delar.

1.3 Rapportens disposition

Den fortsatta rapporten har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* presenteras SMVK:s uppgifter, mål och resurser. Vi ger även en kort bakgrundsbeskrivning och beskriver översiktligt regeringen styrning av myndigheten. I kapitlet redogör vi även för myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer.

I *kapitel 3* behandlas myndighetens organisering och interna styrning.

I *kapitel 4* analyseras myndighetens ekonomiska förutsättningar.

I *kapitel 5* analyseras karaktären på SMVK:s resultat och hur dessa följs upp och redovisas.

I *kapitel 6* analyseras de förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för SMVK:s resultat och för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver. I kapitlet behandlar vi även områden där det kan finnas behov av förbättringar samt redovisar vissa rekommendationer.

2 Uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel beskriver vi SMVK:s uppgifter, mål och resurser. Vi behandlar därefter regeringens styrning av myndigheten samt myndighetens omvärldsrelationer och målgrupper.

2.1 Övergripande om myndigheten

Statens museer för världskultur är en museimyndighet under Kulturdepartementet. Verksamheten bedrivs i både Stockholm och Göteborg och består av fyra museer: Etnografiska museet (Stockholm), Östasiatiska museet (Stockholm), Medelhavsmuseet (Stockholm) och Världskulturmuseet (Göteborg). Myndighets säte är enligt instruktionen i Göteborg.

Knutet till myndigheten finns även Bergrummet, en utställningslokal belägen på Skeppsholmen i Stockholm, som myndigheten hyr sedan 2010.

SMVK är ett av 14 centralmuseer som regeringen har gett ett särskilt nationellt ansvar för att inom sina respektive områden hantera museiangelägenheter som är gemensamma för landet.⁴

År 2014 uppgick myndighetens samlade intäkter till cirka 184 miljoner kronor. Statsanslaget utgjorde 87 procent av intäkterna, avgifter och andra ersättningar (t.ex. entré- och försäljningsintäkter) stod för 10 procent av intäkterna, och intäkter genom externa bidrag (från staten, fonder, stiftelser och företag) för 3 procent.

Myndigheten hade under 2014 totalt 130 årsarbetskrafter.

⁴ Centralmuseerna består av tio myndigheter och fyra stiftelser.

Faktaruta 1 De fyra museerna inom Statens museer för världskultur

Etnografiska museet bildades 1900 och har samlingar som bygger på de föremål som Linnés lärjungar samlade in under sina resor på 1700-talet. Samlingarna innehåller även föremål från Sven Hedins expeditioner i början av 1900-talet. Museets vetenskapliga tradition finns inom etnografi. Museet är sedan 1940-talet beläget på Gärdet i Stockholm, där den nya byggnaden invigdes 1980.

Medelhavsmuseet grundades 1954 genom en sammanslagning av Cypernsamlingarna och Egyptiska museet. Samlingarna består mestadels av arkeologiskt material från svenska utgrävningar i Medelhavsområdet, men också föremål insamlade av svenska kungligheter, diplomater och resenärer. Museets vetenskapliga tradition finns inom arkeologi. Museet är sedan 1982 beläget i ett bankpalats i centrala Stockholm.

Östasiatiska museet grundades 1929 och har samlingar från Kina, Korea, Japan, Indien och Sydostasien. Samlingarna bygger bl.a. på Johan Gunnar Anderssons arkeologiska upptäckter i Kina. Även kung Gustav VI Adolf har bidragit med stora donationer till samlingarna. Museet tillhörde tidigare Nationalmuseum och har därför en tradition som konstmuseum. Museet är sedan 1963 beläget på Skeppsholmen i Stockholm.

Världskulturmuseet öppnade 2004 och har en inriktning mot globala perspektiv på både samtiden och historien. Fokus ligger på tvärvetenskapliga perspektiv och möten mellan olika konstarter och medieformer. Museibygnaden har fått flera utmärkelser för sin arkitektur och är belägen på Södra vägen i Göteborg.

2.2 Bakgrund

2.2.1 En ny myndighet bildas

Statens museer för världskultur inrättades som ny myndighet den 1 januari 1999.⁵ Till grund för inrättandet låg den kulturpolitiska propositionen 1996/97:3 som angav att invandrarkulturerna får allt större betydelse i samhället och betonade att museer med etnografisk inriktning i större omfattning bör ha i uppgift att främja kontakterna mellan svenska och utomsvenska kulturer. Regeringen angav även detta som en av de främsta uppgifterna för den nya myndigheten i budgetpropositionen för 1998/99.

Till den nya myndigheten fördes verksamhet från fyra museiverksamheter: *Folkens museum – etnografiska*⁶, Göteborgs stads *Etnografiska museum* samt *Medelhavsmuseet* och *Östasiatiska museet* som tidigare var en del av andra museimyndigheter. Det innebar att museerna kom från olika akademiska traditioner och konstinriktningar.

2.2.2 Ett världskulturuppdrag

Den nya myndigheten fick vad som beskrevs som ett världskulturuppdrag. Uppdragets inriktning bottnar i den politiska diskussionen kring mångfaldsfrågor och det ökade intresset för världskultur som påverkade kulturpolitiken under 1990-talet.⁷ I en offentlig utredning från 1997 definierades världskultur som ”kulturyttringar från olika delar av världen som bidrar till att öka mångfalden i svenskt kulturliv”.⁸

En organisationskommitté fick i uppdrag att förbereda och etablera den nya myndigheten. Kommittén definierade världskulturuppdraget på följande sätt:

Verksamheten ska skildra likt och olik i tankesätt, livsstilar och levnadsvillkor men också kulturella förändringar i Sverige och i världen.

⁵ Prop. 1996/97:3 *Kulturpolitik*, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.

⁶ Museets samlingar tillhörde tidigare Naturhistoriska riksmuseet.

⁷ Jacobsson, B. (2014) *Kulturpolitik – styrning på avstånd*, s. 69.

⁸ SOU 1997:95, *Forum för världskultur*.

Besökaren ska ges tillfälle att reflektera över sin egen och andras kulturella identitet.⁹

Kommittén föreslog att myndigheten skulle verka för nya sätt att bruka och berika det mångkulturella kulturarvet. Detta skulle bl.a. ske genom att använda ny teknik och samproducera utställningar och programverksamhet tillsammans med olika grupper och intressen. I grunden handlade förslagen om att modernisera de traditionella etnografiska museernas arbetssätt.

Sedan myndigheten bildades har statsmakterna inte närmare preciserat vad världskulturuppdraget innebär. Det är alltså upp till myndighetsledningen att tolka hur världskulturuppdraget ska utföras utifrån de kulturpolitiska målen, regeringens inriktning för kulturpolitiken och samhällsutvecklingen i Sverige och övriga världen.

2.2.3 Världskulturmuseet byggs i Göteborg

Enligt regeringens ursprungliga intentioner skulle hela myndighetens verksamhet placeras i Göteborg och de tre museiverksamheterna i Stockholm alltså flyttas. Kulturutskottet motsade sig dock flytten i sin behandling av regeringens förslag,¹⁰ och beräkningar visade även på höga kostnader för flytten. De tre museiverksamheterna förblev i Stockholm.

Regeringen beslutade att en ny museibygnad skulle uppföras i Göteborg och totalt 200 miljoner kronor avsattes för byggnationen.¹¹ I december 2004 invigdes det nya Världskulturmuseet. Samlingarna från Göteborgs Etnografiska museum flyttades till ett separat magasin i Mölndal.¹²

Det nya Världskulturmuseet satsade på tillfälliga utställningar som inte baserades på myndighetens samlingar. Den huvudsakliga anledningen

⁹ SOU 1998:125, *Statens museer för världskultur*.

¹⁰ Bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.

¹¹ Prop. 1997/98:150 *1998 år ekonomiska vårproposition*, s. 142.

¹² Den nya myndigheten övertog ansvaret för de samlingar som tidigare hade tillhört Göteborgs stads Etnografiska museum. Göteborg stad är fortfarande ägare till de s.k. Paracastextilierna, som är 2 000 år gamla liksvepningar från Peru, vilka SMVK därmed endast förvaltar. Det finns dock ett beslut om att återlämna textilierna till Peru och fyra har redan återlämnats.

var en ny kunskapssyn på vad ett museum bör vara. I stället för den traditionella museirollens inriktning på basutställningar och samlingar skulle museerna bli mer aktuella och tillgängliga. Världskulturmuseet skulle ligga i framkant när det gällde denna modernisering av museirollen.¹³

I följande avsnitt redovisar vi myndighetens uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev. Vår genomgång gäller främst åren 2011–2014. Därefter beskriver vi myndighetens verksamhet mer ingående.

2.3 Myndighetens uppdrag

2.3.1 De kulturpolitiska målen

SMVK:s uppdrag utgår ytterst från de kulturpolitiska mål som riksdagen har fastställt.¹⁴ Kortfattat innebär de att kulturpolitiken ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet, och samhällets utveckling ska präglas av kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet.

Kulturpolitiken ska särskilt:

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

Alliansregeringen lyfte bl.a. fram tillgängliggörandet av kulturarvet som en viktig del av den kulturpolitiska inriktningen. Den nuvarande regeringen betonar särskilt insatser som ska göra kulturen tillgänglig för alla människor. Som ett led i detta har regeringen aviserat avgiftsfri entré vid vissa statliga museer fr.o.m. 2016.¹⁵

¹³ Kulturdepartementet (2008) *Översyn – Världskulturmuseet*. Se även Prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.

¹⁴ Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5 *Tid för kultur*.

¹⁵ Proposition 2005/16:1 *Budgetproposition för 2016, Utgiftsområde 17*.

Under 2014 och 2015 har en särskild utredare genomfört en översyn av museipolitiken och museers uppdrag.¹⁶ I uppdraget har bl.a. ingått att ta fram särskilda och mer avgränsade mål för museipolitiken, för att tydligare koppla ihop de kulturpolitiska målen med målen för museisektorn. Uppdraget redovisades den 16 oktober 2015. Statskontoret har därför inte haft möjlighet att bedöma hur utredningens förslag påverkar SMVK.

2.3.2 Visa och levandegöra världens kulturer

SMVK har enligt sin instruktion (2007:1185) tre övergripande uppgifter. Myndigheten ska visa och levandegöra världens kulturer, särskilt kulturer med ursprung utanför Sverige. SMVK ska även dokumentera och belysa olika kulturers yttringar och villkor samt kulturmöten och kulturell variation – historiskt och i dagens samhälle, nationellt och internationellt. Vidare ska myndigheten främja tvärvetenskaplig kunskapsbildning och publik verksamhet i olika former.

Dessa uppgifter definierar i stora drag myndighetens specifika verksamhetsinriktning mot mångfalds- och världskulturfrågor.

2.3.3 Bevarande, förmedling och kunskapsutveckling

Vid sidan av de övergripande uppgifterna har SMVK ett antal uppgifter som myndigheten delar med flertalet centralmuseer.

Enligt instruktionen ska myndigheten särskilt:

1. vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och utveckla de samlingar som anförtrotts myndigheten,
2. göra samlingarna tillgängliga för allmänheten och i det syftet bedriva utställningsverksamhet, pedagogisk verksamhet och annan förmedlingsverksamhet,
3. genom kunskapsuppbyggnad och samarbeten med olika aktörer främja och berika samhällsdebatten inom sitt verksamhetsområde,

¹⁶ Dir. 2014:8, dir. 2015:14.

4. samverka nationellt och internationellt med museer och andra aktörer, däribland det civila samhällets organisationer, för att nå största möjliga geografiska spridning och förankring,
5. använda ny teknik för att utveckla alla delar av verksamheten, och
6. verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverka med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.

På ett övergripande plan handlar uppgifterna om typiska uppgifter för museer, nämligen att *bevara och utveckla* samlingarna, *förmedla och tillgängliggöra* dessa samt verka för *kunskapsuppbyggnad* i samarbete med universitet, högskolor och andra aktörer. Vi kommer att använda denna indelning när vi redogör för myndighetens verksamhet i avsnitt 2.5.

I likhet med andra centralmuseer ska SMVK, i linje med de kulturpolitiska målen, även verka för att alla ska få möjlighet att ta del av museernas verksamheter. Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv i verksamheten samt verka för internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

2.3.4 Regleringsbrev innehåller främst återrapporteringskrav

SMVK:s regleringsbrev under perioden 2011–2014 innehåller inga myndighetsspecifika verksamhetsmål utan består mestadels av återrapporteringskrav som till stora delar är gemensamma för de flesta centralmuseer (se kapitel 5). Dessa krav kan anses vara en del av den övergripande kulturpolitiken.

2.3.5 Särskilda uppdrag till myndigheten

Under 2011–2014 fick SMVK förhållandevis få uppdrag, och de flesta riktade sig dessutom till samtliga centralmuseer. SMVK har bl.a. fått följande uppdrag:

- Utforma en strategi för myndighetens barn- och ungdomsverksamhet 2012–2014.
- Redovisa myndighetens arbete för att verksamheten i högre utsträckning ska ge effekter i hela landet.

- Redovisa, tillsammans med övriga centralmuseer, hur arbetet fortskrider med att förstärka samarbetet mellan museerna.
- Utarbeta en strategi för att främja interkulturellt utbyte, demokrati och mänskliga rättigheter vid statliga museer.
- Utföra diverse uppdrag som rör Umeå kulturhuvudstad 2014.

2.4 Myndighetens operationalisering av uppdraget

Utifrån sitt uppdrag har SMVK formulerat en vision och åtta verksamhetsövergripande mål. Visionen är att myndigheten ska ”bidra till att kulturarvet används som en aktiv kraft i främjandet av en hållbar global utveckling”.¹⁷

Myndigheten har vidare brutit ned sitt uppdrag i ett 40-tal verksamhets-specifika mål av olika karaktär. Myndighetens mål ska nås med hjälp av sex strategiska budskap – olika aktiviteter och förhållningssätt som i första hand är riktade till myndighetens personal.

2.4.1 Myndighetens definition av världskulturuppdraget

SMVK har inte närmare konkretiserat vad världskulturuppdraget på en strategisk nivå innebär för verksamhetens inriktning eller hur det ska komma till uttryck i de olika museernas verksamhet. I stället är det upp till verksamheterna att tolka och omsätta uppdraget. Världskulturbegreppet definieras på följande sätt av myndigheten:

Det beskriver en global rörelse mot att existensen på vår planet i ökande grad blir sammanhängande och får gemensamma former, men att detta också möter motreaktioner, exempelvis ökad nationalism och isolatism.¹⁸

Metodologiskt använder myndigheten begreppet som ett förhållningssätt där utgångspunkten är att kultur och kunskap skapas i förhållandet mellan människan och världen. Detta avspeglas bl.a. i de strategiska

¹⁷ SMVK:s årsredovisning för 2014, s. 4.

¹⁸ SMVK:s webbplats, <http://www.varldskulturmuseerna.se/om-oss/kontakta-oss/uppdrag-vision/> (Hämtad: 2015-09-18).

budskapen som lyfter fram samlingarna som en viktig utgångspunkt för att visa världen ur historiska och samtidsinriktade perspektiv.

2.5 Myndighetens verksamhet

Nedan redogör vi för myndighetens verksamhet uppdelat på de tre övergripande uppgifterna: att bevara och utveckla samlingarna, förmedla samlingarna och bygga kunskap.

2.5.1 Bevara och utveckla samlingarna

En av SMVK:s huvuduppgifter är att vårda och förteckna de samlingar som myndigheten förvaltar. Samlingarna omfattar drygt 465 000 föremål och cirka 1 miljon bilder, varav de flesta har sitt geografiska ursprung utanför Sverige. I princip alla bebodda kontinenter är representerade.¹⁹ Samlingarnas karaktär varierar och består av föremål som har samlats in genom arkeologiska utgrävningar samt under resor genomförda av missionärer, diplomater, forskare och konstnärer.

Myndigheten har fyra specialbibliotek som är inriktade mot antropologi, arkeologi, etnografi, historia, konst, religion och sociologi. Bibliotekens samlingar omfattar sju till åtta hyllkilometer med cirka 173 000 registrerade titlar. Dessutom har myndigheten cirka 500 hyllmeter arkiv som består av myndighetens eget arkiv och enskilda arkiv efter privata arkivbildare (personer och organisationer) som har haft anknytning till samlingarna.

Förvärv och gallring av föremål

I dag förvärvas nya samlingar och föremål främst genom donationer från privatpersoner. Myndigheten arbetar med att ta fram en förvärvspolicy som svarar mot verksamhetens inriktning. För närvarande är nyförvärven få.

¹⁹ När det gäller Europa finns endast samlingar med föremål från Medelhavsområdet och samiska föremål från Sverige.

Myndigheten har heller ingen policy för gallring,²⁰ och i dagsläget sker inget aktivt arbete med att gallra föremål.

Bevarande av föremål

Myndighetens arbete med att vårda och bevara föremål innebär till stor del att förvara dem på ändamålsenligt sätt. Man reglerar t.ex. klimatet och ljusinsläpp i föremålsmagasinen samt förebygger skadedjursangrepp.

Myndighetens samlingar förvaras både i externa magasin och i direkt anslutning till museerna. I Statskontorets intervjuer har det framkommit vissa brister i förutsättningarna för att bevara bildsamlingarna. På myndigheten pågår ett arbete för att utveckla arbetet med att bevara bildsamlingarna. Myndigheten har under 2015 även anställt en bildarkivarie.

År 2012 drabbades Etnografiska museets magasin av en brand och en vattenläcka. Sammanlagt förstördes endast cirka 80 föremål men skadorna har inneburit ett omfattande arbete för att renovera och sanera såväl lokaler som ett stort antal föremål.²¹ Statens fastighetsverk har stått för renoveringen av lokalerna, men myndighetens resurser för samlingsvård och bevarande har till stor del avsatts till återställningsarbete. Detta har inneburit att vissa investeringskostnader har skjutits på framtiden.

2.5.2 Förmedla samlingarna

En av SMVK:s huvuduppgifter är att förmedla och tillgängliggöra samlingarna. Detta sker främst genom utställningar, programverksamhet och pedagogisk verksamhet, men även genom att myndigheten lånar ut föremål till andra museer samt arbetar med digital tillgänglighet via olika databaser. Kommunikationsarbetet på SMVK:s webbplats och i sociala medier är också en viktig del av förmedlingsverksamheten.

²⁰ Med gallring menas att avskrika ett objekt ur museisamlingen. I Sverige har staten inte fullt ut delegerat beslutsrätten för gallring till de myndigheter som är centralmuseer, så det är oklart om museimyndigheter får ta ett särskilt gallringsbeslut utan medgivande från regeringen.

²¹ Myndigheten har varit tvungen att åtgärda (vädra och/eller konservera) 3 900 föremål från det brandhärjade kylrummet. Totalt flyttades även 35 000 föremål för att sanera de vattenskadade golven i magasinet. Återplaceringen kommer att pågå under flera år.

Olika typer av utställningar

Utställningarna kan grovt indelas i *basutställningar* som visas under en längre period samt *tillfälliga utställningar* som endast visas under en begränsad period och som i vissa fall kan lånas ut till andra museer. Myndigheten arbetar även med mindre, tillfälliga utställningar för att lyfta fram aktuella frågor och händelser. Därutöver är ambitionen att arbeta mer enligt konceptet *aktiv bas*, vilket innebär att delar av basutställningarna regelbundet byts ut eller på annat sätt aktualiseras.

För att tillgängliggöra samlingarna ytterligare lanserade myndigheten 2011 konceptet *museimiljö*. Det innebär att man integrerar samlingarna och museiverksamheten med museernas kaféer och restauranger, t.ex. genom att ställa monstrar med föremål bland restaurangbesökarna.

Skillnader mellan Stockholm och Göteborg

Lokalerna för tillfälliga utställningar varierar mellan museerna. Medelhavsmuseets och Östasiatiska museets lokaler upptas till stora delar av basutställningar medan Etnografiska museet har en större lokal som används till tillfälliga utställningar. Världskulturmuseets utställningsverksamhet har skilt sig från den i Stockholm. Museet har inga basutställningar som visar de samlingar som staten tog över från Göteborgs Etnografiska museum, utan verksamheten har byggt på tillfälliga utställningar. Utställningarna har inte haft en lika tydlig geografisk förankring som Stockholmsmuseerna. I stället har inriktningen främst varit tematisk och samtidsfokuserad.

Färre och större utställningar

Myndigheten har sedan 2010 inriktat sig på att visa färre och större utställningar. Skiftet hänger samman med att myndigheten hyrde utställningslokalen Bergrummet. Utställningarna i Bergrummet har varit temporära och till stor del byggt på internationella samarbeten, t.ex. *Kinas terrakottaarmé* (2010), *Inka* (2011) och *Afrikanska mästerverk* (2013). I september 2015 invigdes även utställningen *Staden vid sidenvägen* i Bergrummet.

Myndigheten har till viss del utnyttjat möjligheten att byta utställningar mellan Stockholm och Göteborg. Det gäller t.ex. utställningarna *Afri-*

kanska mästerverk, Secret Love och Vodou. Enligt Statskontorets intervjuer med myndigheten finns dock utrymme för att öka samarbetet mellan orterna.

Utvecklingsarbete i Göteborg

År 2008 gjorde revisionsföretaget KPMG en översyn av Världskulturmuseets verksamhet på uppdrag av Kulturdepartementet, och man konstaterade att museet huvudsakligen har fungerat som ett kulturhus, dvs. ett forum för diskussion och reflektion. Anledningen är att programverksamhet, snarare än samlingarna, har stått i centrum. I rapporten konstaterades även att verksamhetsmodellen med tillfälliga utställningar har inneburit höga kostnader, och museet har därmed haft svårt att fylla samtliga utställningsytor (sammanlagt 6 000 kvm).²² Lokaler har därför i perioder stått tomma.

För att skapa en mer ekonomiskt hållbar verksamhetsmodell för Världskulturmuseet planeras under 2015–2017 två stora nya basutställningar på museet, *Tillsammans* och *Korsvägar*. Syftet är att tillgängliggöra samlingarna som finns i Göteborg, men även samlingarna i Stockholm, och att erbjuda ett mer permanent basutbud av utställningar. Detta utvecklingsarbete ses som det sista ledet i att färdigställa museet.

Myndigheten har under flera år haft planer på att flytta föremålsamlingarna i Göteborg från det externa magasinet till ett av museets utställningsgallerier.²³ Ett inriktningsbeslut togs 2012 men fortfarande finns inget genomförandebeslut. Syftet med flytten är att tillgängliggöra samlingarna och att frigöra resurser genom minskade hyreskostnader. Flytten och ombyggnationen av museilokalerna är budgeterad till totalt 26 miljoner kronor.²⁴ Flytten ska i huvudsak ske med hjälp av myndighetens egen personal och kan kräva sammanlagt 16 årsverken. Enligt myndighetens kalkyler kan hyreskostnaden för magasinet räknas hem om 10 år.

²² Kulturdepartementet (2008).

²³ Den framtida magasinssdelen ska till viss del bli publik. Publiken tillåts inte gå runt bland föremålen men ska kunna betrakta magasinet genom en glasvägg.

²⁴ Av dessa är 24 miljoner konor investeringskostnader och 2 miljoner kronor anslagskostnader.

Samtidigt innebär de nya lokalerna sämre förhållanden för konservering och förvaring, bl.a. när det gäller ljusinsläpp. Magasinsflytten medför vidare att de tilltänkta lokalerna inte kan användas för att generera alternativa intäkter, t.ex. genom uthyrning. Under 2015 har myndigheten pausat planeringen av flytten i väntan på den nya myndighetschefen.

Tillgängliggöra och utveckla samlingarna

SMVK har under flera år haft som målsättning att fler föremål från samlingarna ska bli fysiskt tillgängliga genom utställningar. Man har bl.a. tillgängliggjort 6 000 föremål i utställningen *Magasinet* på Etnografiska museet. Föremålsflytten och de nya basutställningarna i Göteborg är även ett led i detta. I och med detta har myndigheten också förändrat sin verksamhetsmodell, från större och färre utställningar till ett utvecklat basutbud.

Program och pedagogisk verksamhet

Under 2014 tillhandahöll SMVK sammanlagt 274 programaktiviteter för drygt 25 600 besökare, t.ex. föredragsserier, seminarier, konserter och andra föreställningar. Av dessa stod Världskulturmuseet för nästan hälften av samtliga program och besökare. Myndighetens programverksamhet kopplas ofta till pågående utställningar. Genom programverksamheten kan myndigheten fokusera på dagsaktuella frågor och forskning. Programverksamheten sker ibland i samarbete med externa partner såsom aktörer från civilsamhället. Exempelvis håller Världskulturmuseet ett evenemang på Internationella kvinnodagen tillsammans med bl.a. Amnesty International och RFSU Göteborg.

SMVK anordnar vidare pedagogisk verksamhet i form av visningar av utställningar, skapande verksamhet och specialprogram riktade till alla åldrar. Barn och unga under 19 år är en prioriterad målgrupp och man arbetar bl.a. med att läroplansanpassa utställningarna för att locka fler skolklasser.

Digital tillgänglighet

Digitaliseringen av samlingarna är ett viktigt led i arbetet med att bevara och tillgängliggöra myndighetens samlingar. Digitaliseringsarbetet sker

i informationssystemet *Carlotta* som ägs av myndigheten.²⁵ Informationen i *Carlotta* går att länka till det gemensamma informationssystemet för museisektorn *K-samsök* som i sin tur länkar till det europeiska digitala biblioteket *Europeana*. *Carlotta* är tillgänglig för allmänheten men det är främst forskare som använder det. Informationen och gränssnittet i systemet är även främst tänkt för en specialiserad publik.

SMVK har under flera år haft som mål att de centrala samlingarna ska vara registrerade i text och bild 2015, utan att närmare definiera vad som avses med ”centrala samlingar”. Arbetet har i hög grad varit beroende av personal från olika arbetsmarknadsåtgärder, med undantag av föremålsfotograferingen som utförs av anställda fotografer.

Digitaliseringen sker främst i samband med nyförvärv, utställningar, utlån och konservering eftersom det är kostnadseffektivt att digitalisera föremål när de ändå tas ut ur magasinerna. Det innebär dock att den digitala produktionen har varit händelsestyrd snarare än strategiskt styrd. Man har heller inte preciserat vilka uppgifter som ska digitaliseras för att informationen om föremålen ska vara användbar. Digitalisering har därför främst innefattat enklare information snarare än kvalitativ information. Myndigheten har ingen digitaliseringsplan men planerar att leverera en till regeringen senast i december 2015.

Andra former av förmedling

Myndigheten har även utvecklat ett antal *digitala applikationer* för att tillgängliggöra kunskap om samlingarna. Till utställningarna *Magasinet* på Etnografiska museet och *Egypten* på Medelhavsmuseet finns en webbaserad applikation som länkar besökaren direkt till museets föremålsdatabas. Även den kommande utställningen *Tillsammans* ska ha applikationer som bl.a. underlättar för besökare med funktionsnedsättning

SMVK:s fyra *referensbibliotek* förvaltar stora bok- och tidsskriftssamlingar som är tillgängliga för allmänheten. Biblioteksverksamhetens resurser är relativt små; 2015 avsattes 400 000 kronor för verksamhetens omkostnader och det finns två bibliotekarier. Myndighetens *arkiv* är

²⁵ Andra museer som använder sig av databasen är Göteborgs stadsmuseum, Helsingborgs museer, Kulturen i Lund, Malmö museer, Vänermuseum i Lidköping, Norrbottens museum, Åjtte och Rörstrands museum.

även tillgängliga för allmänheten att besöka, men det finns inte längre någon arkivarie.

2.5.3 Kunskapsuppbyggnad

SMVK:s tredje grundläggande uppgift är att bygga upp kunskap inom sitt verksamhetsområde. Kunskapsuppbyggnaden utgår från de samlingar som myndigheten förvaltar och sker bl.a. genom forskning och samverkan med universitet och högskolor. Myndigheten har vidare ett särskilt uppdrag att främja tvärvetenskaplig kunskapsbildning.

Samverkan med universitet och högskolor

Eftersom myndighetens inriktning sträcker sig över flera discipliner och geografiska områden finns samarbeten med flera utbildningar och institutioner, t.ex. Institutet för språk och folkminnen vid Uppsala universitet, Kulturarvsakademin vid Göteborgs universitet och Antikens kultur och samhällsliv vid Stockholms universitet. Samarbetet sker bl.a. i form av att myndighetens intendent undervisar på universitetet och att myndigheten tar emot praktikanter eller besök från universitetsutbildningar. Det finns även samarbeten kring forskningsprojekt samt gemensamma publikationer och seminarier. Myndigheten har bl.a. formella avtal med Göteborgs universitet medan andra samarbeten är informella och bygger på personliga relationer.

Forskning och utveckling

Den forskning som bedrivs på myndigheten ska relateras till samlingarna. Nio av medarbetarna²⁶ har forskarutbildning med bakgrund inom samhällsvetenskap och humaniora, t.ex. arkeologi, etnologi, antropologi, konsthistoria och idéhistoria. Samlingarna och utställningarna kombinerar perspektiv från samtliga dessa discipliner, och därmed arbetar myndigheten tvärvetenskapligt.

Grundforskning ska finansieras med externa medel och för närvarande omfattar detta två medarbetare vid myndigheten.²⁷ Enligt myndigheten arbetar dock ytterligare 15 medarbetare med någon typ av forskning och utveckling genom att tillgängliggöra och förvalta samlingarna. Detta

²⁶ Dessa är intendent, museichefer och forskarledare.

²⁷ Dessa finansieras av externa medel från Vitterhetsakademin, Riksbankens jubileumsfond och Vetenskapsrådet.

inbegriper inte enbart intendentur utan även museipedagoger, konservatorer och föremålsantikvarier. Forskning och utveckling bedrivs t.ex. genom arkivstudier i samband med utställningar, i syfte att förbättra dokumentationen av föremålen.

2.6 Regeringens styrning

I detta avsnitt beskriver vi regeringens styrning av SMVK. Vi koncentrerar oss särskilt på vad som utmärker regeringens formella styrning av SMVK, dvs. myndighetens instruktion och regleringsbrev. Denna styrning kompletteras även av andra styrformer, t.ex. myndighetsdialogen mellan SMVK och Kulturdepartementet som äger rum en gång per år.

2.6.1 Översyn av styrning inom Kulturdepartementets område

Kulturdepartementet genomförde 2007–2009 en översyn av kulturmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev med anledning av den nya myndighetsförordningen. Detta resulterade bl.a. i att långsiktiga uppgifter och permanenta uppdrag formuleras mer enhetligt i myndigheternas instruktioner. Översynen innebar även att verksamhetsdelen i vissa myndigheters regleringsbrev numera endast innehåller ett antal specifika återrapporteringskrav.²⁸

2.6.2 Myndighetens uppdrag har överlag varit detsamma

Som tidigare framgått var SMVK:s uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev förhållandevis oförändrat under 2011–2014. Vår granskning visar att det även gäller för i stort sett hela perioden sedan myndigheten inrättades 1999. De ändringar som regeringen har gjort gäller att förtydliga och lyfta fram vissa delar av uppdraget, t.ex. att myndigheten ska främja tvärvetenskaplig kunskapsuppbyggnad och samverka nationellt och internationellt med olika aktörer.

²⁸ Kulturdepartementet (2010) *Styrning av myndigheter och institutioner inom kulturdepartementets område*, rapport juni 2010.

2.6.3 Få uppgifter är myndighetsspecifika

Myndighetens instruktion och regleringsbrev innehåller till övervägande del uppgifter och krav som centralmuseerna delar. Det finns få uppgifter som kan anses vara myndighetsspecifika, dvs. som definierar vad som är speciellt med SMVK:s uppdrag. Exempelvis preciseras inte världskulturuppdraget närmare.

Vidare har regeringen under de senaste åren valt att endast ge myndigheten ett fåtal särskilda uppdrag i regleringsbreven, dvs. uppdrag som är i linje med myndighetens särskilda inriktning mot världskultur.

2.6.4 Regeringen har i hög utsträckning delegerat beslutsfattande till myndigheten

SMVK:s uppdrag och regleringsbrev, samt formerna för myndighetsdialogen, visar att regeringen i hög utsträckning har delegerat beslutsfattande i frågor om innehåll och kvalitet till myndigheten. Detta är inte unikt för SMVK utan kännetecknar styrningen inom det kulturpolitiska området och styrningen av kulturmyndigheterna. Andra centralmuseers instruktion kan dock t.ex. innehålla en tidsmässig eller geografisk avgränsning vad gäller samlingarnas och verksamhetens inriktning. SMVK:s världskulturuppdrag har inte preciserats eller avgränsats på liknande sätt.

Vissa intervjupersoner har uttryckt önskemål om tydligare styrning från regeringens sida, särskilt ett förtydligande av världskulturuppdraget. Samtidigt betonar man vikten av att myndigheten själv styr över verksamhetens inriktning.

2.7 Målgrupper och omvärldsrelationer

I detta avsnitt redogör vi för SMVK:s målgrupper och omvärldsrelationer. I samband med detta redovisar vi även besöksutvecklingen för myndighetens museer.

2.7.1 Myndighetens målgrupper

Med myndighetens målgrupp avses olika grupper som berörs av SMVK:s verksamhet, till exempel utställningar, programverksamhet och övrig tillgång till samlingarna.

En stor del av verksamheten riktar sig till olika grupper av *besökare*. Det gäller främst utställningar och programverksamhet men även museernas restauranger och kaféer. Även konferensbesökarna kan räknas till denna grupp. Myndigheten delar in besökarna i följande tre undergrupper:

- *barn och unga*: besökare under 19 år (inklusive skolklasser)
- *specialister*: personer med ämnesspecifika intressen eller förkunskaper om något av museernas ämnesområden
- *allmänheten*: besökare som saknar djupare förkunskap om museernas ämnen.

Museerna har olika profiler som ska styra museernas verksamhetsinriktning och målgrupper. Exempelvis riktar sig Världskulturmuseet främst till unga vuxna och familjer med barn medan Östasiatiska museet riktar sig till konst- och kulturintresserade vuxna.

SMVK och uppdraget pekar ut *barn och unga* som en särskilt prioriterad besökargrupp, och man har gjort flera satsningar riktade till denna grupp, bl.a. utställningarna *Egypten* på Medelhavsmuseet och *Jordlingar* på Världskulturmuseet. SMVK arbetar även med att utveckla det digitala utbudet; t.ex. har en särskild barnwebb lanserats. Sedan flera år arbetar myndigheten enligt en barn- och ungdomsstrategi.²⁹

Myndigheten har totalt sett ökat andelen barn och unga sedan 2013; gruppen utgör 30 procent av samtliga besökare 2014. Under perioden 2011–2014 attraherade Världskulturmuseet flest barn och unga av SMVK:s museer. En bidragande faktor är att museibesök är kostnadsfria för skolklasser inom Göteborgs kommun. Myndigheten för kulturanalys jämför andelen besök från barn och unga (0–18 år) på centralmuseerna. Siffrorna visar att SMVK:s museer har en förhållandevis låg andel besök från denna grupp.³⁰

²⁹ Strategin togs fram 2011 på uppdrag av Kulturdepartementet. Enligt strategin är myndighetens förhållningssätt att skapa världskultur för, med och av barn. Det innebär att myndigheten tar särskild hänsyn till hur barn och ungas utställningsupplevelser och behov påverkar utställningarnas tillgänglighet.

³⁰ Kulturanalys (2015) *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014*. Det bör tilläggas att SMVK räknar besök från barn och unga under 19 år medan Kulturanalys räknar besökare i åldrarna 0–18.

Till myndighetens direkta målgrupper hör också *forskare och studenter* som studerar föremål eller arkivmaterial eller lånar böcker. Andra centrala målgrupper är svenska och internationella *museer* som lånar föremål från myndighetens samlingar till utställningar.

2.7.2 Besöksutveckling

I detta avsnitt redovisar vi myndighetens besöksutveckling från 2007, då försöket med fri entré vid de statliga museerna upphörde, och fram till och med 2014. Frientréreformen pågick 2005–2006 med syftet att ge allmänheten en breddad tillgång till kulturarvet.

Olika metoder för att räkna museibesökare

Centralmuseerna använder olika metoder för att räkna antalet museibesökare och har olika uppfattningar om vem som räknas som besökare.³¹ Enligt den officiella statistiken som tas fram av Myndigheten för kulturanalys använder de flesta statliga museerna manuell registrering för att räkna antalet besök. Ett tiotal museer, däribland de fyra Världskulturmuseerna, använder sig av optiska fotoceller eller andra räknare. De olika metoderna innebär att det kan vara svårt att jämföra besöksutvecklingen mellan centralmuseer, och dessutom har beräkningen förändrats över tid.³² Kulturanalys driver för närvarande ett arbete med att ta fram enhetliga metoder för mätningen av museibesök.

På SMVK:s museer finns optiska fotoceller utplacerade vid museientréerna.³³ Detta innebär att man räknar alla besökare till museernas verksamheter – utställningar, restauranger, kaféer och butiker – men även museernas personal. Medelhavsmuseet, Etnografiska museet och Världskulturmuseet har populära restauranger som drar många besökare. Eftersom restaurangerna är en del av museimiljön räknar myndigheten även dessa besökare som museibesökare.

SMVK redovisar också antalet besökare som registreras manuellt via kassasystemen i sin årsredovisning. Kassapersonalen registrerar alla som ska besöka utställningar där det behövs inträdesbiljett, och i den

³¹ Kulturanalys redovisar fyra olika metoder: 1) manuell registrering av besök till utställningar/kärnverksamhet, 2) manuell registrering av besök till museibygnaden/området, 3) fotoceller eller annan automatisk räknare, 4) bokningar.

³² Kulturanalys (2015).

³³ Dessa räknar samtliga in- och utpasserare. Därefter divideras antalet med två.

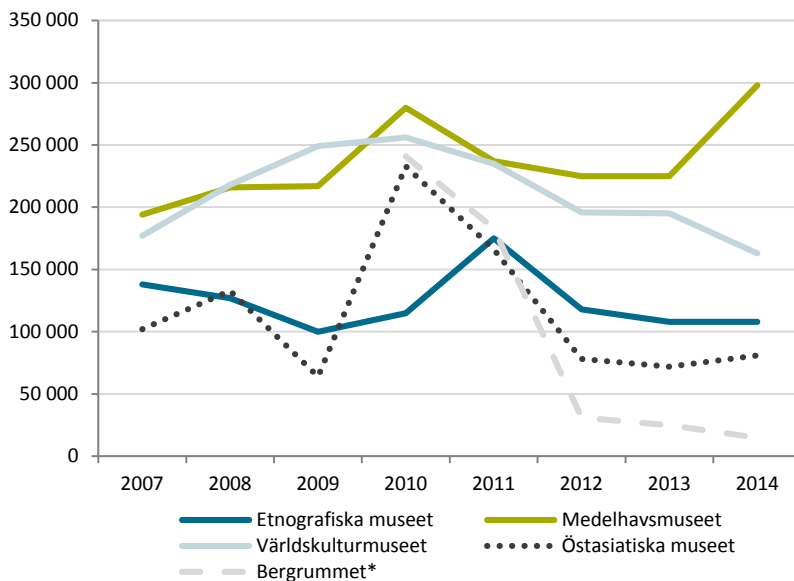
mån det är möjligt registrerar man manuellt de personer som besöker miljöer såsom restauranger och butiker.

Nedan redovisar vi först antalet besökare räknat med optiska celler och därefter antalet betalande besökare. För den senare kategorin använder vi interna siffror från myndigheten. Vi väljer att inte redovisa resultatet av den manuella registreringen; se kapitel 5 för ett utförligare resonemang.

Antalet besökare till samtliga museer

I figur 2 redovisas antalet besökare räknat med optiska celler för SMVK:s museer och utställningslokaler perioden 2007–2014.

Figur 2 Antalet besökare vid SMVK:s olika delar 2007–2014



Källa: SMVK.

* Bergrummet öppnade 2010.

Som framgår av diagrammet varierar antalet besökare mellan museerna. Världskulturmuseet och Medelhavsmuseet har flest besökare per år. Medelhavsmuseet uppvisar en stigande trend för antalet besök medan det omvända gäller för Världskulturmuseet.

Det är tydligt att enskilda utställningar kan ha stor påverkan på antalet besök, och ökningen på Medelhavsmuseet beror på att man 2014 invigde en ny basutställning om Egypten. Som nämnt har både Medelhavsmuseet och Världskulturmuseet populära restauranger, vilket också kan förklara att besöken är fler.

Antalet besökare på Världskulturmuseet har minskat från 256 000 besök 2010 till 163 000 besök 2014, dvs. en minskning med 36 procent. Förklaringen är sannolikt att antalet tillfälliga utställningar har minskat på grund av omställningsprocessen mot ett utvecklat basutbud.

Som framgår av diagrammet hade Östasiatiska museet och Bergrummet många besökare under 2010 och 2011. Det beror på utställningarna *Kinas Terrakottaarmé* och *Inka – Guldskatter* i Bergrummet, och i entréavgiften ingick även ett besök på Östasiatiska museet. Totalt sågs utställningarna av mer än 400 000 besökare under de två åren. Under 2012–2014 var besökssiffrorna på betydlig lägre nivåer.³⁴ Sedan 2009 har Etnografiska museet haft drygt 100 000 besökare per år, med undantag för 2011 då museet visade *Vodou*-utställningen som lockade en jämförelsevis stor publik.

När det gäller jämförelser med andra centralmuseer ligger det närmast till hands att se till museer som också använder fotoceller eller motsvarande för att räkna besökare. Moderna Museet i Stockholm hade 2014 närmare 500 000 besökare, och det kan jämföras med SMVK som samlat hade drygt 650 000 besökare. Livrustkammaren hade 2012–2014 omkring 250 000 besökare per år, vilket motsvarar besöksantalet för Medelhavsmuseet. Samtidigt bör det tilläggas att Livrustkammaren saknar en restaurang. Hallwylska museet hade 2014 cirka 95 000 besökare,

³⁴ Under 2014 gjordes 81 000 besök på Östasiatiska museet och 15 000 besök i Bergrummet.

vilket är något färre än Etnografiska museet och något fler än Östasiatiska museet.³⁵

Antalet betalande besökare

Tabell 1 visar antalet betalande besökare och hur stor andel de utgör av samtliga museibesökare (räknat enligt optiska celler) 2007–2014. Till betalande besökare räknas de som betalat entré och besökare som har betalat för att ta del av olika programaktiviteter. Siffrorna inkluderar inte konferensgäster, skolgrupper eller gruppvisningar vars kostnad bokförs per grupp.³⁶

I Stockholm tar museerna en entréavgift på 80 kronor (för vuxna) och Bergrummet tar 150 kronor. Man behöver inte betala för att besöka museernas butiker, kaféer eller restauranger. Världskulturmuseet har en annan prissättningsmodell: Entré till museet betalas genom ett årskort som kostar 40 kronor och som sedan ger fritt inträde resten av året. Museet har valt denna modell för att kunna konkurrera med de kommunala museerna i Göteborg som har motsvarande prissättningsmodell. Samtliga museer har fri entré för barn och ungdomar t.o.m. 18 år.

³⁵ Kulturanalys (2015), s.7.

³⁶ För åren 2007–2011 var myndighetens nuvarande kassasystem Blå boken inte i funktion på Världskulturmuseet. Siffrorna för dessa år är därför från årsredovisningarna för respektive år.

Tabell 1 Totala besöksantalet och betalande besökare (antal och andel) för SMVK 2007–2014

År	Antalet besökare samtliga museer (totalt)	Antalet betalande besökare samtliga museer	Andelen betalande besökare samtliga museer (% av total)
2007	611 000	74 000	12
2008	694 000	99 900	14
2009	630 000	64 900	10
2010	1 125 000	249 900	22
2011	996 000	234 000	23
2012	648 000	111 900	17
2013	625 000	75 900	12
2014	665 000	85 600	13

Källa: SMVK.

Som framgår av tabell 1 utgör de betalande besökarna en liten andel av samtliga museibesökare: ungefär en sjundedel om man bortser från åren 2010–2011 då de stora publikdragande utställningarna hölls i Bergrummet. Dessa siffror tyder på att många kommer till museerna för annat än utställningar och programverksamhet, t.ex. för att besöka restauranger och kaféer. Detta märks inte minst i besöksstatistiken för Medelhavsmuseet, där endast tre procent (7 700 besök) var betalande besökare under 2013.

De enskilda museerna har alltså få betalande besökare vissa år. Medelhavsmuseet hade under 2014 flest betalande besökare (27 100 stycken) med utställningen om Egypten. Jämfört med 2013 innebar det en ökning med drygt 70 procent. Östasiatiska museet och Etnografiska museet hade 12 900 respektive 10 700 betalande besökare 2014.

Välutbildade besökare främst från inom länet

Den officiella besöksstatistiken visar att SMVK:s besökare överlag är välutbildade. Under 2011–2014 hade Världskulturmuseet högst andel besökare över 25 år med eftergymnasial utbildning, nämligen 77 procent. På de övriga museerna var andelen i genomsnitt 73 procent.

När det gäller museibesökarnas geografiska tillhörighet bor de flesta i länet.³⁷ Undantaget är Östasiatiska museet där 41 procent av besökarna kommer från andra länder än Sverige och 37 procent från länet. Detta kan jämföras med Världskulturmuseet där 61 procent av besökarna kommer från länet och 14 procent kommer från något annat land. För övriga av SMVK:s museer är siffrorna något lägre när det gäller besökare inom länet men de utgör likväl den största gruppen.³⁸

2.7.3 SMVK:s omvärldsrelationer

Myndigheten ska enligt instruktionen samverka nationellt och internationellt med olika aktörer för att nå största möjliga geografiska spridning. Vidare ska man verka för att bygga upp kunskap och berika samhällsdebatten inom sitt område genom samarbeten med olika aktörer.

Nationell samverkan

SMVK:s nationella samverkan sker dels genom olika typer av fasta nätverk, dels genom lösare nätverk som varierar utifrån uppgiften. Exempelvis samarbetar myndigheten med andra museer i landet kring samlingar, utställningar och gemensamma seminarier. En form av samverkan sker genom vandringsutställningar, dvs. utställningar som lånas ut för att visas på andra museer. Myndigheten har exempelvis haft vandringsutställningar som turnerat på läns museer i landet, varav utställningen *Secret Love* är ett exempel.

Vidare finns en rad samarbeten inom ledning och administration. Centralmuseernas samarbetsråd är ett formaliserat samarbete mellan centralmuseernas chefer och hanterar informations spridning inom sektorn samt enklare samordningsfrågor. SMVK ingår även i centralmuseernas nät-

³⁷ Indelningen görs efter besökare från länet, besökare från övriga Sverige och besökare från andra länder än Sverige. Siffrorna gäller perioden 2011–2014.

³⁸ Kulturanalys (2015).

verk för forskning som syftar till att utbyta erfarenheter kring gemensamma forsknings- och utvecklingsfrågor. De anställda på myndigheten samverkar också inom sina respektive yrkesroller för att utbyta erfarenheter med anställda på andra museer.

SMVK samverkar dessutom med andra museer kring den digitala hanteringen av samlingarna. Myndigheten är t.ex. representant i det nationella samordningssekreteriatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvet (Digisam).³⁹

När det gäller samarbeten med det civila samhället har Världskulturmuseet i Göteborg tydligaste ambition att involvera föreningar och intresseorganisationer i verksamheten.

Internationell samverkan

SMVK:s världskulturuppdrag och världsomspännande samlingar innebär att internationella nätverk och samarbeten är en viktig del av arbetet med att bygga kunskap och tillgängliggöra samlingarna. Det är även viktigt att vara ansedd internationellt för att kunna låna föremål från andra länder. Enligt Statskontorets intervjuer har internationell samverkan varit särskilt prioriterat under den senaste överintendenten som etablerade flera sådana samarbeten i samband med utställningarna i Bergrummet. Samverkan sker bl.a. i form av konferenser, seminarier, delegationer och andra utbyten med utländska museer.

Ett av myndighetens mest etablerade samarbeten är nätverket ASEMUS (*Asia-Europe Museum Network*) som syftar till att utveckla olika samarbetsformer för att gemensamt nyttja de föremålssamlingar som förvaltas vid asiatiska och europeiska museer. Myndigheten är även ett av tio europeiska museer i det EU-finansierade projektet SWICH.⁴⁰ Projektet fokuserar på strategier för etnografiska museers roll i ett allt mer diversifierat Europa.

³⁹ Digisam samordnar digitaliseringsverksamheten vid de statliga kulturarvsmyndigheterna och institutionerna.

⁴⁰ SWICH står för *Sharing a World of Inclusion, Creativity and Heritage*.

2.8 Sammanfattande iakttagelser

SMVK har till stora delar samma uppdrag som övriga centralmuseer. Förenklat innebär det att vårda och fördjupa kunskapen om samlingarna och att bedriva utställnings- och programverksamhet. Myndigheten ska göra detta med utgångspunkt i sitt särskilda uppdrag, dvs. att tillgängliggöra och belysa världskultur, såväl historiskt som i dagens samhälle.

Uppdraget har i princip varit detsamma sedan myndigheten bildades 1999, och justeringarna av instruktionen och regleringsbrevet har varit generella för den statliga museisektorn. Det innebär att regeringen inte har konkretiserat hur världskulturuppdraget bör tolkas eller omsättas.

Det går inte att följa hur myndigheten har valt att tolka världskulturuppdraget. Det beror på att ledningen inte tydligt har kommunicerat hur uppdraget ska komma till uttryck i verksamheten, varken på en övergripande strategisk nivå eller i de olika museiverksamheterna.

Verksamheten i Stockholm och på Världskulturmuseet i Göteborg skiljer sig åt när det gäller arbetet med världskulturuppdraget. Dessa skillnader kommer dock att minska när Världskulturmuseets första fasta utställning invigs i slutet av 2015. Det kommer dock fortfarande att finnas skillnader eftersom verksamheten i Stockholm främst utgår från en geografisk indelning av världens kulturer medan Världskulturmuseet har en mer tematisk inriktning.

I samband med att Bergrummet invigdes 2010 beslutade myndighetsledningen att nya, tillfälliga utställningar generellt ska vara ”färre men större”. Nu pågår ett skifte mot att minska antalet tillfälliga utställningar och i stället basera verksamheten på mer flexibla basutställningar. Ny och gammal publik ska attraheras genom att omväxlande lyfta fram nya perspektiv i de fasta utställningarna.

Hittills har tillfälliga utställningar lockat en stor publik. Den nya inriktningen talar för att myndigheten måste attrahera delvis nya målgrupper för att inte tappa besökare. De flesta besökare kommer dock i första hand för att besöka museimiljön, dvs. restauranger och annan avgiftsbefriad verksamhet.

3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel beskrivs först SMVK:s organisation, inklusive de olika avdelningarnas roller och personalens sammansättning. Därefter redovisar vi hur myndighetens interna styrning är organiserad.

3.1 SMVK:s organisation

Statens museer för världskultur är en enrådighetsmyndighet. Det innebär att den leds av en myndighetschef (överintendent) som ensam bär ansvaret för verksamheten inför regeringen. Myndigheten har inget insynsråd.

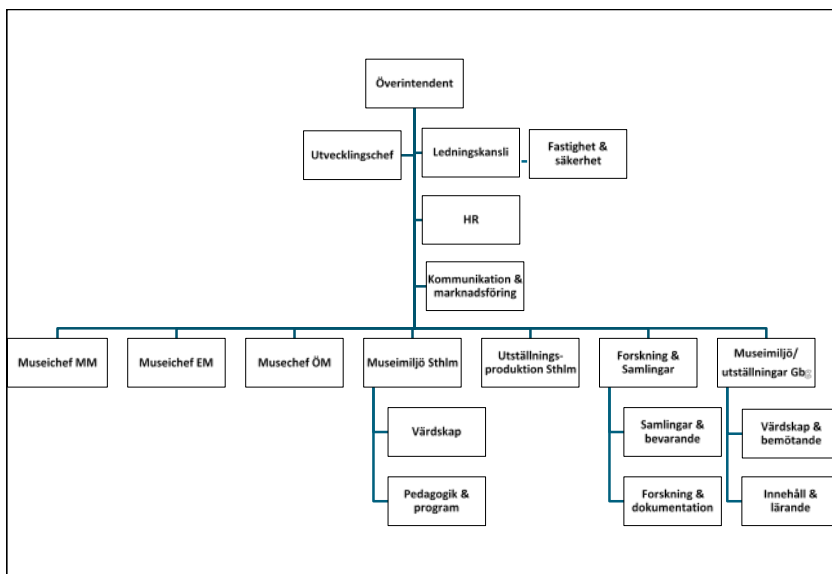
I oktober 2015 tillträdde en ny överintendent. Den tidigare myndighetschefen slutade sin anställning i februari 2015 och hon hade då varit chef för myndigheten sedan maj 2010. Hennes företrädare ledde myndigheten i 1,5 år.

3.1.1 Myndighetens organisationsstruktur

Myndigheten har sju avdelningar: Ledningskansliet⁴¹, Kommunikation och marknadsföring, HR, Forskning och samlingar, Museimiljö Stockholm, Utställningsproduktion Stockholm och Utställningar och museimiljö Göteborg. Under överintendenten finns dessutom en utvecklingschef och en fastighets- och säkerhetschef. Organisationen beskrivs i figur 3.

⁴¹ Den administrativa chefen ingår i myndighetens ledningsgrupp som en av avdelningscheferna, även om det inte är tydligt uttalat i arbetsordningen att Ledningskansliet är en avdelning.

Figur 3 Statens museer för världskulturs organisation



Matrisorganisation uppdelad efter olika funktioner i Stockholm

Den nuvarande organisationen är en matrisorganisation och bygger på att olika funktioner samlas i avdelningar: Administration, Utställningsproduktion, Museimiljö och Samlingar och bevarande. Denna matrisorganisation infördes i hösten 2011. Tidigare utgick organisationen i huvudsak från de olika museerna, vilket innebar att en museichef ansvarade för den operativa ledningen av museerna och att utställningsproducenter, pedagoger, intendenten och andra personalgrupper organisatoriskt tillhörde ett museum.⁴²

Världskulturmuseet organiseras i en egen avdelning

Huvuddelen av den verksamhet som bedrivs på Världskulturmuseet är organiserad i en egen avdelning som leds av en museichef. Avståndet mellan Göteborg och Stockholm bedömdes vara för stort för att det

⁴² Vid en tidigare omorganisation slogs dock Östasiatiska museet och Medelhavsmuseet samman till en avdelning under en gemensam museichef.

skulle fungera att samla resurser för utställningsproduktion och museimiljö i myndighetsgemensamma avdelningar.

Personalen i det externa magasinet med samlingarna från Etnografiska museet i Göteborg ingår i avdelningen Forskning och samlingar. Detta innebär att det endast är avdelningar med administrativa uppgifter och avdelningen Forskning och samlingar som arbetar mot myndighetens samtliga fyra museer.

Museichefer med begränsat mandat utsågs 2014

Våren 2014 justerades SMVK:s organisation. Tre museichefer inrättades i Stockholm med ansvar för att sköta museernas externa relationer och utveckla respektive plats profil, i dialog med berörda avdelnings- och enhetschefer. Museicheferna förfogar inte över några personella eller ekonomiska resurser.⁴³

3.1.2 Matrisorganisationen ett steg på väg mot en myndighet

Ett syfte med 2011 års omorganisation var att utnyttja personalen mer effektivt. Ett annat var att bryta upp gamla strukturer och därigenom få organisationen att fungera mer som en myndighet med ett gemensamt uppdrag i stället för fyra fristående museer.

Enligt våra intervjuer har matrisorganisationen också bidragit till att organisationen fungerar mer som en myndighet än vad den gjorde tidigare. Kapaciteten att producera och visa nya större utställningar i Stockholm har förbättrats. Däremot har myndigheten inte kommit lika långt när det gäller att integrera Världskulturmuseet med resten av organisationen. Kontakterna mellan Stockholm och Göteborg uppges dock ha ökat och förbättrats. En anledning uppges vara arbetet med att bygga upp fasta utställningar på Världskulturmuseet, baserade på myndighetens olika samlingar. En annan bidragande faktor är att myndigheten har investerat i teknisk utrustning som underlättar möten på distans.

⁴³ Chefen för Världskulturmuseet, som också är avdelningschef, har i kraft av detta en mer traditionell museichefsroll med befogenheter att styra över verksamhetens inriktning och resurser.

3.1.3 Myndigheten styrs från Stockholm

SMVK ska, enligt myndighetens instruktion, ha sitt säte i Göteborg. Det finns ingen tydlig definition av vad som avses med en myndighets sätesort, men man kan utgå från att regeringen avsåg att myndigheten ledning skulle vara placerad i Göteborg och att det finns ett värde med det.

De första myndighetscheferna ledde verksamheten på plats i Göteborg, men den senaste överintendenten har haft sin huvudsakliga arbetsplats i Stockholm. Vidare har flera centrala administrativa funktioner flyttats dit. I Göteborg finns myndighetens ekonomifunktion, registrator, en it-ansvarig och en pressekreterare. De senaste årens utveckling innebär därmed ett avsteg från instruktionens skrivelse om att SMVK ska ha sitt säte i Göteborg, även om ett antal av myndighetens chefer rör sig mellan orterna.

Huvuddelen av verksamheten bedrivs i Stockholm

Den organisation som infördes 2011 innebär att det finns verksamhetsmässiga skäl för myndighetschefen att huvudsakligen vara placerad i Stockholm. Sex av sju avdelningschefer finns där, liksom en klar majoritet av myndighetens personal. Den tidigare överintendenten har dessutom haft en aktiv roll i initiativtagandet till produktionerna av utställningarna i Bergrummet.

3.1.4 Ofullständig chefbemanning

Det finns 20 olika chefsbefattningar vid myndigheten, varav 14 stycken omfattar ett personalansvar. Bland övriga chefsbefattningar finns t.ex. museicheferna och HR- och utvecklingschef. Myndigheten har relativt många chefsbefattningar med tanke på att man har 130 årsarbetskrafter.

Sju chefsbefattningar är vakanta och bemannas av chefer som har tidsbegränsade förordnanden. Det har varit en medveten strategi att inte anställa nya chefer eftersom ekonomin är ansträngd och man har väntat på att en ny överintendent ska tillträda. Andra befattningar såsom kommunikationschef har länge varit vakanta.

3.1.5 Personalens sammansättning

Under 2014 hade myndigheten i genomsnitt 142 anställda fördelade på totalt 130 årsarbetskrafter. I oktober 2014 var 117 personer tillsvidareanställda. Det innebär att tillfälliga anställningar är relativt vanligt förekommande. Myndighetsledningen beskriver att personalrörligheten varit förhållandevis stor i chefsgruppen under de senaste åren, men relativt liten bland personalen i övrigt.

60 procent av personalen klassificeras som kärnkompetens

I SMVK:s personalredovisning delas personalen in i olika tjänstekategorier, enligt Arbetsgivarverkets klassifikation. Hösten 2014 klassificerades 60 procent av personalen som kärnkompetens, 30 procent som stödkompetens och 10 procent som ledningskompetens.

Hälften av personalen arbetar med administrativt eller mer praktiskt stöd

I tabell 2 redovisas vår analys av SMVK:s personalstruktur utifrån personalens befattningar.⁴⁴

Tabell 2 SMVK:s personalresurs uppdelad på huvudsakliga arbetsuppgifter

Arbetsuppgifter	Andel (%)
Ledning och administrativt stöd (chefer och administratörer)	31
Praktiskt stöd (tekniker, fotografer, lokalvård m.m.).	18
Ta emot och förmedla kunskap till besökare (pedagoger och värdar)	28
Vårda, förvalta och utveckla kunskapen om samlingarna (intendenter, antikvarier och konservatorer)	15
Producera nya utställningar (utställningsproducenter)	8

Av tabellen framgår att ungefär hälften av personalen huvudsakligen arbetade med antingen ledning, administrativt stöd eller mer praktiskt stöd.

En tredjedel arbetade främst med att ta emot och förmedla kunskap till besökare, och en sjättedel av personalen arbetade huvudsakligen med samlingarna. Åtta procent av personalen var utställningsproducenter.

⁴⁴ Analysen bygger på den personalförteckning som SMVK redovisade på sin webbplats våren 2015, med vissa kompletteringar från våra intervjuer. Tjänstlediga ingår inte i underlaget.

Utställningsproduktion kräver dock mer personalresurser eftersom många personalgrupper bidrar till att producera nya utställningar.

3.2 Intern styrning

SMVK:s interna styrning utgår från myndighetens arbetsordning och rutinerna för verksamhetsplanering och budgetering. Som ett komplement till detta finns även interna riktlinjer och policyer som beskriver hur verksamheten ska bedrivas.

3.2.1 Ny arbetsordning beslutad våren 2015

I maj 2015 fattade SMVK beslut om en ny arbetsordning. Från omorganisationen hösten 2011 och fram till våren 2015 hade myndigheten en arbetsordning som inte motsvarade myndighetens organisation.⁴⁵ Ett annat exempel på att ansvarsförhållandena varit oklara är att enhetschefernas arbetsuppgifter inte var reglerade i den tidigare arbetsordningen.

Chefer anser att organisationen börjar sätta sig

De flesta chefer som vi har intervjuat anser att matrisorganisationen fungerar allt bättre; medarbetare och chefer har vant sig vid organisationen och utvecklat former för att samarbeta. Det finns dock fortfarande oklarheter när det gäller ansvarsfördelning, t.ex. vem som har befogenhet att styra över hur personalresurser ska användas. Ett annat exempel som tagits upp är att det finns en spridd ”cc-kultur” vid myndigheten, dvs. att man riktar förslag och frågor till en bred krets av chefer och medarbetare eftersom det inte är självklart vem som har mandat att fatta beslut i en fråga.

3.2.2 Ofullständiga styrdokument

Vi har gått igenom myndighetens olika styrdokument och funnit att myndighetsledningen inte har prioriterat att reglera hur beslut i centrala frågor ska fattas eller att besluta om inriktning för verksamheten i vissa

⁴⁵ Enligt den arbetsordning som gällde december 2012–maj 2015 skulle det exempelvis finnas en avdelningschef med uppgift att styra utställningsproduktionen både i Stockholm och i Göteborg. En sådan avdelning har inte funnits. Avdelningschefen i Göteborg har därmed ansvarat för utställningsproduktionen utan något formellt stöd i arbetsordningen.

centrala frågor. Som framgår av tabellen nedan finns det flera styrdokument som inte har uppdaterats på länge. Dessutom saknas formell reglering av centrala processer som de flesta myndigheter väljer att reglera i någon form av styrdokument.

Tabell 3 Exempel på gamla styrdokument och dokument som saknas

Dokument	Kommentar
Förvärvspolicy	Saknas (ska tas fram under 2015)
Policy för bevarande	Finns från 2005
Policy för klimatkrav	Finns från 2005
Forskningsstrategi	Saknas
Digitaliseringspolicy	Saknas (ska tas fram under 2015)
Krisberedskapsplan	Saknas
Säkerhetspolicy	Finns från 2007
Kommunikationspolicy	Finns från 2002
Tillgänglighetsplan	Finns från 2008

3.2.3 Arbete pågår med att utveckla rutiner för planering och styrning

Enligt de intervjuade cheferna har verksamhetsplan och internbudget fått högre status i den interna styrningen under 2014 och 2015. De senaste åren har de också beslutats vid årets början, och det är tydligare uttalat att besluten gäller för hela året. Tidigare var det vanligt att planeringsarbetet försenades och att budget och verksamhetsplaner ändrades under ett verksamhetsår. Den interna budgeten fokuserar på rörliga medel som ansvariga chefer har mandat att fatta beslut om. Lokalkostnader och andra gemensamma kostnader budgeteras samlat för hela myndigheten.

Ett stort antal verksamhetsmål och aktiviteter

Myndighetens verksamhetsplan innehåller åtta övergripande verksamhetsmål och ett 40-tal detaljerade mål för verksamheten. För varje verksamhet anges även ett antal prioriterade aktiviteter som ska genomföras.

Det stora antalet verksamhetsmål och tillhörande aktiviteter innebär att verksamhetsplanen är relativt omfattande. Målen är också av olika karaktär; vissa kan liknas vid aktiviteter medan andra är väldigt övergripande. Flera av verksamhetsmålen överlappar även varandra och är svåra att särskilja. Vidare saknas en tydlig koppling mellan verksamhetens aktiviteter och ekonomi.

Nytt forum för att planera nya utställningar

Det har inte funnits en enhetlig och transparent struktur för att planera och fatta beslut om nya utställningar. Beslut om nya utställningar tillhör myndighetens mer strategiska beslut. Utfallet påverkar i hög grad hur myndighetens rörliga ekonomiska resurser används och vad vissa personalkategorier ska arbeta med under kommande år.

Under 2015 beslutade myndighetsledningen att inrätta ett utställningsråd som ska bereda förslag på utställningar. Ett utvecklingsprojekt är enas kring en mall för hur utställningsförslag ska utformas, t.ex. vad gäller att beräkna resursåtgång och vilka intäkter en utställning kan ge.

Intendenterna har varierande roller

Intendenterna har en central roll för museiverksamheten. De arbetar med att öka kunskapen om samlingarna, med att producera utställningar och programverksamhet samt med att upprätthålla kontakter med universitet, högskolor och andra museer.

SMVK har tretton intendent varav tre är museichefer.⁴⁶ I Stockholm har intendenterna av tradition en geografisk inriktning som utgår från museernas samlingar. Antalet intendent har minskat och vissa centrala samlingar har inte längre en utpekad intendent. Fram till januari 2015 fanns det en enhetschef med uppgift att leda intendenternas arbete. Den uppgiften ligger nu tillsvidare på den tillförordnade chefen för avdelningen Forskning och samlingar.⁴⁷

⁴⁶ Totalt finns åtta intendent med geografisk inriktning i Stockholm och en intendent för globaliseringsfrågor. I Göteborg finns fyra intendent: två på Världskulturmuseet med inriktning på globala samtidsfrågor och två som arbetar med samlingarna.

⁴⁷ Intendenterna i Stockholm är placerade i enheten Forskning och dokumentation där även två intendent som arbetar med samlingarna som förvaras i Mölndal ingår. Sedan januari 2015 finns det ingen enhetschef på enheten.

Världskulturmuseet har två intendentur som delvis har en annan inriktning än i Stockholm. De arbetar i första hand som kunskapsresurser utifrån det publika utbud som beslutats.

Nytt forum för forskningsverksamheten

SMVK saknar en forskningsstrategi och fram till nyligen fanns heller inget samordnande organ för forskning. Hösten 2015 inrättades ett forskningsråd vid myndigheten. Rådet ska bl.a. samordna myndighetens arbete med att söka externa forskningsmedel.

3.2.4 Rutiner för uppföljning har förbättrats

Enligt de chefer som vi har intervjuat har rutinerna och förutsättningarna för uppföljning blivit bättre under 2014 och 2015. Uppföljningen utgår numera från verksamhetsplanen och budgeten, vilket inte var lika tydligt uttalat tidigare. En annan förbättring är att ekonomifunktionen numera tar fram ett ekonomiskt underlag på avdelningsnivå inför de uppföljningar som överintendenten gör med avdelningscheferna.

Cheferna vid SMVK träffas oftare än tidigare. Ledningsgruppen, där alla avdelningschefer ingår, träffas en gång per månad. Dessutom finns en chefsgrupp, där alla chefer ingår, som också träffas en gång per månad. Detta är ett relativt nybildat forum som inrättats för att förbättra den interna informationen och ge en gemensam bild av myndighetens framtida utmaningar.

3.2.5 Den ekonomiadministrativa kompetensen har förstärkts

Riksrevisionen har granskat SMVK:s årsredovisningar för åren 2011–2013 och uppmärksammade då en rad brister som finns redovisade i revisionsrapporter ställda till överintendenten. I juni 2012 bedömde Riksrevisionen att överintendenten inte hade tillräckligt stöd i ekonomiadministrativa frågor för att kunna leva upp till de krav som ställs på betryggande intern styrning och kontroll i myndighetsförordningen.

Vi kan konstatera att SMVK:s ekonomiadministrativa kompetens har förstärkts genom rekryteringar. Vår bedömning förstärks också av att Riksrevisionen för första gången på tre år inte skrev någon revisionsrapport när man granskade 2014 års årsredovisning.

3.2.6 Utbrett missnöje med organisering och styrning

Hösten 2013, dvs. två år efter det att matrisorganisationen infördes, gjorde SMVK en medarbetarundersökning. Det sammanvägda resultatet blev 3,4 på en 5-gradig skala, och hela 92 procent av de anställda angav att de trivdes med sina arbetsuppgifter. Samtidigt visade undersökningen att det fanns ett missnöje med myndighetens organisering och ledning samt problem med konflikthantering och förekomst av mobbning.

De flesta var missnöjda med organisationen

En majoritet av personalen (60 procent) angav att de var missnöjda med hur organisationen fungerade. Endast 20 procent var nöjda med detta.

Många upplevde också att deras roll var oklar. Endast hälften av de svarande ansåg att de hade en tydlig roll i organisationen.

Lågt förtroende för myndighetsledningen

Undersökningen visar att det fanns problem med personalens förtroende för ledningen. Endast 37 procent av personalen hade förtroende för överintendenten och ledningsgruppen. Förtroendet för avdelningscheferna var högre och drygt 70 procent hade förtroende för sin avdelningschef.

Problem med mobbning

Nio av tio svarade att de trivdes i den sociala samvaron med sina arbetskamrater. Samtidigt indikerade undersökningen att det fanns problem med förekomst av mobbning; hela 48 procent av de anställda angav att mobbning förekom. Endast 56 ansåg att deras närmaste chef hanterade konflikter som uppkom på arbetsplatsen.

Problem med informations spridning

Det fanns även andra indikationer på oklara roller och bristande rutiner i organisationen. Exempelvis var det endast 24 procent av personalen som ansåg att information spreds jämbördigt inom myndigheten.

Insatser för att förbättra arbetsmiljö och styrning

Under 2014 gjordes en ny och mer kvalitativt inriktad medarbetarundersökning för att få ett bättre underlag för att kunna utveckla organisationen. Myndighetsledningen har också vidtagit flera åtgärder för att åtgärda de problem som medarbetarundersökningen pekade på:

- Arbetsmiljöarbetet har strukturerats och myndighetens rutiner beskrivs tydligt i den nya arbetsordningen. Bland annat har en arbetsmiljökommitté införts.
- Vissa frågor, exempelvis erfarenheter av mobbning, har blivit obligatoriska att ta upp i medarbetarsamtal.
- En processkartläggning har gjorts av intendenternas arbetsuppgifter för att tydliggöra deras olika roller i organisationen.
- Ledarskapsutveckling har genomförts och all personal har genomgått en utbildning i medarbetarskap.

Fortfarande otydlig organisation enligt fackliga företrädare

De fackliga företrädare som vi intervjuat menar att förtroendet för ledningen har förbättrats och att det är lugnare i organisationen nu än när medarbetarundersökningen genomfördes. Samtidigt anser de att organisationsstrukturen blivit mer oklar på två områden efter det att undersökningen genomfördes:

- Museichefernas roller är oklara. De ansvarar för museernas profil men har vare sig mandat, personal eller ekonomiska resurser att styra verksamheten.
- Intendenternas roll i organisationen är oklar, särskilt efter det att chefstjänsten på enheten Forskning och dokumentation togs bort.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Sedan 2011 är kärnverksamheten vid de tre museerna i Stockholm organiserade i myndighetsgemensamma avdelningar medan Världskulturmuseet huvudsakligen är organiserat i en egen avdelning. Administrations- och kommunikationsarbetet är organiserat i myndighetsgemensamma avdelningar. Omorganisationen har bidragit till att personalen kan utnyttjas mer flexibelt i Stockholm och till att myndigheten fungerar mer som en organisation och inte som fyra separata museer. Vidare ökade kapaciteten att genomföra stora utställningar i Berggrummet.

SMVK styrs från Stockholm trots att myndighetens sätesort är Göteborg. Det finns ingen annan befattningshavare än överintendenten som har ett samlat ansvar för att leda verksamheten i Stockholm, och det är

sannolikt svårt att göra det från Göteborg. Dessutom finns huvuddelen av verksamheten i Stockholm.

Den interna styrningen har brustit. Myndighetsledningen utvecklade inte riktlinjer och styrprocesser som understödde omorganisationen. Detta resulterade i att chefernas befogenheter blev oklara och att många medarbetare saknade en tydlig bild av sin roll i organisationen. De senaste två åren har den interna styrningen förbättrats. Fortfarande saknas dock vissa centrala styrdokument.

Organisationen är fortfarande oöverskådlig och det saknas genomarbetade processer för att styra centrala delar av verksamheten. Exempelvis är det oklart hur myndighetens intendenterna ska styras. Vidare finns problem med chefsbemanningen; myndigheten har jämförelsevis många chefer och en tredjedel av chefstjänsterna saknar ordinarie bemanning.

En intention med att slå samman flera museer i en myndighet är att kunna använda gemensamma resurser mer effektivt. I ljuset av detta går det sannolikt att minska antalet anställda som arbetar med ledning, administrativt stöd eller mer praktiskt stöd (tekniker, fotografer och lokalvårdare etc.). Under 2014 hade ungefär hälften av personalen sådan verksamhet som sin huvudsakliga uppgift.

Mycket talar även för att SMVK:s personalsammansättning bör förändras. De närmaste åren kommer verksamheten att inriktas mer mot publikt arbete baserat på fasta utställningar och mindre på produktion av tillfälliga utställningar. Det innebär bl.a. att behovet av utställningsproducenter kan minska.

4 Ekonomiska resurser och kostnader

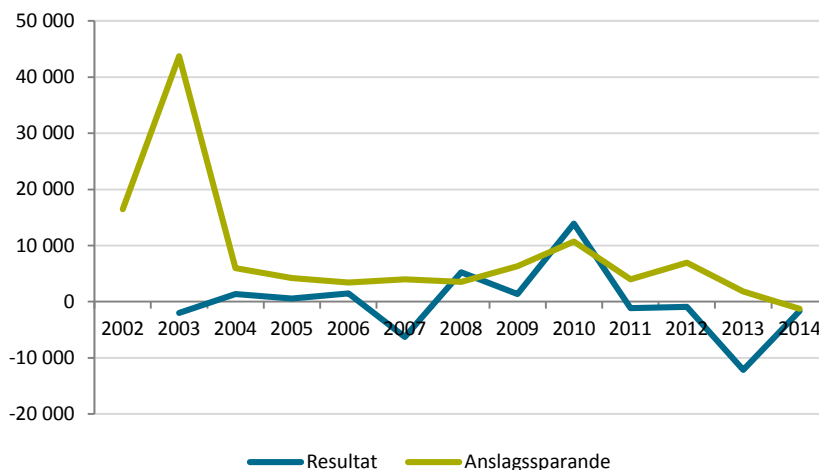
I detta kapitel beskriver vi hur SMVK:s verksamhet finansieras och hur myndigheten utnyttjar sina ekonomiska resurser. Först redovisar vi övergripande myndighetens ekonomiska ställning och resultat, från tiden före det att Världskulturmuseet invigdes och fram till 2014. Därefter gör vi en mer ingående redovisning av hur myndighetens intäkter och kostnader utvecklades 2009–2014.⁴⁸

4.1 Ekonomisk utveckling 2002–2014

År 2014 var det första året sedan SMVK bildades 1999 som myndigheten utnyttjade sin anslagskredit. I budgetunderlaget för 2016–2018 bedömde myndigheten att man behöver genomföra besparingar på 5–7 miljoner kronor årligen under de kommande tre åren. I figuren nedan redovisas myndighetens resultat och anslagssparande 2003–2014.

⁴⁸ Tidsperioden innebär att vi kan analysera hur ekonomin såg ut året före det att Bergrummet invigdes 2010 och den ekonomiska utvecklingen därefter. Inflationen har varit låg från 2009 och framåt medan konsumentprisindex (KPI) har ökat med 4,8 procent, och vi redovisar därför den ekonomiska utvecklingen i löpande priser.

Figur 4 SMVK:s anslagssparande och resultat 2002–2014 (1 000-tals kronor i löpande priser)



4.1.1 Anslagssparandet inför invigningen av Världskulturmuseet användes till kortsiktiga satsningar

Det höga anslagssparandet 2003 beror på att myndigheten tilläts bygga upp ett kapital för att finansiera uppbyggnaden av Världskulturmuseet som öppnade i december 2004. Medlen användes inte till att finansiera fasta utställningar. I stället valde myndigheten att fylla det nya museet med tillfälliga utställningar.

När anslagssparandet förbrukats uppstod problem med att finansiera verksamheten. Det saknades medel för att ersätta avslutade utställningar med nya, samtidigt som hyreskostnaderna ökade för byggnaderna i Stockholm. Regeringen beslutade om mindre öknings av SMVK:s anslag 2004–2008 för att underlätta finansieringen av verksamheten. Under 2007 sades personal upp för att frigöra rörliga resurser för utställningsverksamheten.

Ny och mer ekonomiskt hållbar inriktning på Världskulturmuseet 2016

Under de senaste åren har stora delar av Världskulturmuseet stått tomt men från och med 2016 kommer det att kunna bedrivas med en ekonomiskt sett mer hållbar verksamhet. Myndigheten har investerat i två fasta utställningar som kommer att fylla delar av museets utställningslokaler.

Samma ekonomiska förutsättningar som gäller för andra centralmuseer

Vi har gått igenom hur regeringen har motiverat SMVK:s anslag i budgetpropositionerna för 1999–2004. Enligt vår kartläggning, som redovisas i bilaga 2, förstärktes SMVK:s anslag med drygt 72 miljoner kronor för att finansiera satsningen på Världskulturmuseet fram till det att museet öppnade i slutet av 2004.

Under Världskulturmuseets första verksamhetsår motsvarade hyreskostnaden för museibygnaden och magasinet i Mölndal ungefär 36 procent av de anslagsmedel som avsatts för att finansiera den nya verksamheten. Flera andra centralmuseer har en motsvarande lokalkostnadsandel (se avsnitt 4.3.2). Våra beräkningar tyder därmed på att de ekonomiska förutsättningar som SMVK fick för att driva Världskulturmuseet motsvarar de som många centralmuseer har idag.

4.1.2 Alternativ finansiering av Bergrummet slutade med underskott

Terrakottautställningen gav ett överskott på 13 miljoner kronor 2010. SMVK beslutade att bedriva verksamheten som ett eget resultatområde med full kostnadstäckning som mål.⁴⁹ Detta gjorde att myndigheten kunde behålla överskottet och finansiera nya utställningar i Bergrummet. Annars hade det överskott som översteg gränsen för myndighetens tillåtna anslagssparande på cirka 4,5 miljoner kronor⁵⁰ gått till statsbudgeten.

⁴⁹ SMVK:s årsredovisning för 2010. I årsredovisningen anges att detta innebar att varken kostnader eller intäkter påverkade anslaget för 2010 och att verksamheten belastades med en del gemensamma kostnader. Dessutom innebar det att överskottet skulle finansiera kommande utställningar i Bergrummet.

⁵⁰ SMVK får ha ett anslagssparande på motsvarande 3 procent av anslaget (4,5 miljoner kronor motsvarar 3 procent av 2010 års anslag på 152 miljoner kronor).

Bergrumsverksamhetens ekonomi var god fram till det att utställningen *Afrikanska mästerverk* öppnade hösten 2013.⁵¹ Utställningen genererade en förlust på motsvarande 15 miljoner kronor. Det innebar att verksamheten gick från ett överskott på 9 miljoner kronor till ett ackumulerat underskott på nära 6 miljoner kronor.

SMVK har inte levt upp till avgiftsförordningens krav

Det finns särskilda finansieringsregler för verksamhet som bedrivs med full kostnadstäckning. Vår analys visar att SMVK inte har levt upp till det krav som finns på att intäkterna på ett eller några års sikt ska täcka samtliga kostnader som är förenade med verksamheten.⁵² Underskottet beror främst på att den finansiella styrningen av utställningen *Afrikanska mästerverk* brast. Utställningen kostade mer att genomföra än beräknat, samtidigt som publikintresset hade överskattats och avgiftsintäkterna blev mindre än förväntat.

Under 2015 har myndigheten beslutat att inte längre ha målet om full kostnadstäckning för Bergrumsverksamheten som i stället finansieras via anslag. Hyreskontraktet för Bergrummet har sagts upp och verksamheten upphör när utställningen *Staden vid sidenvägen* stänger i februari 2016.

Underskottet från Bergrumsverksamheten kommer att belasta kommande års anslag

I och med att SMVK avvecklar Bergrummet som ett eget resultatområde under 2015 måste det ackumulerade underskottet från 2014 på 5,8 miljoner kronor finansieras via anslag. SMVK bedömer att anslagskrediterna inte kan täcka det ackumulerade underskottet.

4.2 Verksamheten finansieras huvudsakligen via anslag

Under de tre senaste åren (2012–2014) har knappt 90 procent av verksamheten finansierats via anslag, 10 procent via avgifter och 3–4 procent

⁵¹ Utställningen *Afrikanska mästerverk* visades september 2013–februari 2014 och sågs av 40 000 besökare.

⁵² Avgiftsförordning (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till § 5 i förordningen.

via bidrag. I tabell 4 redovisar vi SMVK:s intäkter uppdelat på olika intäktskällor åren 2009–2014.

Tabell 4 SMVK:s intäkter 2011–2014 (miljoner kronor i löpande priser)

Finansiering	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anslag	146,0	145,6	152,5	148,7*	156,9	159,5
Avgifter och andra ersättningar	16,9	52,0	45,7	20,9	18,3	19,1
Bidrag	8,3	5,9	9,6	5,8	4,8	5,5
Finansiella intäkter	0	0,1	0,7	0,4	0,1	0
Totalt	171,4	203,6	208,6	175,8	180,0	184,1

* SMVK tilldelades ett anslag på 152 miljoner kronor 2012. Det lägre anslagsutnyttjandet förklaras av att myndigheten hade ett alltför högt anslagssparande under 2011 och en del återfördes till statsbudgeten.

4.2.1 Anslagstilldelningen förutsätter att verksamheten effektiviseras

Under 2014 fick SMVK ett anslag på 157 miljoner kronor. Anslaget har ökat med 4,1 procent sedan 2009⁵³, dvs. något mindre än KPI. Arbetskraftskostnaderna ökar dock normalt sett mer än KPI vilket innebär att SMVK inte har kompenserats full ut för ökade priser.

Den ökade anslagsnivån är en följd av den årliga pris- och löneomräkningen som görs av förvaltningsanslag. Modellen för denna omräkning ger inte full kompensation för ökade arbetskraftskostnader,⁵⁴ utan tanken är att myndigheter också ska ha krav på sig att kontinuerligt effektivisera sin verksamhet, på samma sätt som den privata tjänstesektorn. För att kunna bibehålla verksamhetens omfattning och kvalitet måste myndigheten därför hålla nere sina kostnader men sannolikt också öka sina intäkter vid sidan av anslaget.

⁵³ År 2009 tilldelades SMVK ett anslag på 150,5 miljoner kronor.

⁵⁴ Myndigheters förvaltningsanslag räknas om enligt den så kallade Pris- och löneomräkningsmodellen (PLO). En mer utförlig beskrivning av PLO-modellen finns i Statskontorets rapport 2012:5, s. 62 ff. I SMVK:s hyresavtal med Statens fastighetsverk ingår en stegvis anpassning till marknadshyra för Etnografiska och Östasiatiska museerna under 2012–2016. Det innebär alltså att lokalkostnaderna för dessa byggnader ökar mer än vad anslaget räknas upp med.

4.2.2 Avgifter och bidrag är en mindre men viktig finansieringskälla

Intäkter vid sidan av det statliga anslaget, främst avgifter och bidrag, kan myndigheten till viss del själv styra över. SMVK kan alltså öka sitt ekonomiska handlingsutrymme genom att locka en stor publik och genom att söka bidrag för olika verksamheter. Även om dessa intäkter utgör en liten del av den totala finansieringen har de stor betydelse och kan ge en möjlighet att utveckla verksamheten. Anslagsmedlen används till stor del för att täcka personal- och lokalkostnaderna.

Avgiftsintäkterna har varierat

Av SMVK:s avgiftsintäkter på 19 miljoner kronor 2014 stod biljettintäkter (8,8 miljoner kronor) för nära hälften.⁵⁵ Bland centralmuseerna tillhör SMVK den grupp av museer som tar ut de lägsta inträdesavgifterna.⁵⁶

Intäkterna från myndighetens fem museibutiker uppgick till 3,3 miljoner kronor. Av de övriga intäkterna (6,2 miljoner kronor) stod konferensverksamhet och uthyrning av restauranger vardera för ungefär 2 miljoner kronor.

SMVK:s avgiftsintäkter vid sidan av Bergrumsverksamheten har varit relativt stabila över tid och det är entréintäkterna som varierat mest. Under åren 2009–2014 var dessa intäkter mellan 2,8 miljoner kronor (2010) och 6,9 miljoner kronor (2012).

Osäkert vilken kompensation SMVK får när fri entré införs

Regeringen avser att införa fri entré på vissa statliga museer från och med 2016. SMVK:s museer ska omfattas av reformen, men regeringen har inte presenterat de närmare villkoren för reformen. Det är därför oklart hur SMVK ska kompenseras för intäktsbortfall som reformen

⁵⁵ Entréintäkterna från Bergrummet uppgick till 2,1 miljoner kronor och entréintäkterna från de övriga museerna till 6,6 miljoner kronor.

⁵⁶ Myndigheten tar ut följande avgifter för vuxna som besöker en utställning: Bergrummet 150 kronor, övriga museer i Stockholm 80 kronor, Världskulturmuseet 40 kronor för ett årskort. Den lägre avgiften i Göteborg motiveras med att myndigheten har samma avgifter som Göteborgs stads museer.

innebär och om det kommer att finnas en möjlighet att ta ut avgifter för vissa tillfälliga utställningar.⁵⁷

Bidragsintäkter från flera olika bidragsgivare

Under 2014 hade SMVK bidragsinkomster på motsvarande 5,5 miljoner kronor. Som mest har bidragsinkomsterna uppgått till 9,6 miljoner kronor och som minst 4,8 miljoner kronor, under perioden 2009–2014. Den största bidragsgivaren 2014 var Arbetsförmedlingen som bidrog med 2,3 miljoner kronor för anställda inom Kulturarvslyftet. Forskning är ett annat exempel på verksamhet som finansieras med bidrag, t.ex. genom extern finansiering av postdoktorala tjänster. De tre senaste åren har SMVK redovisat bidragsintäkter från mer än 17 olika bidragsgivare,⁵⁸ vilket indikerar att myndigheten arbetar aktivt med att söka bidragsinkomster.

SMVK arbetar inte aktivt med sponsring

SMVK arbetar inte aktivt med att försöka få intäkter via sponsring. Däremot förekommer det sponsringsliknande överenskommelser när myndigheten samarbetar med andra länder kring att producera en utställning. I det fallet står samarbetspartnern för vissa kostnader som är förknippade med utställningen. Koreagalleriet som visats på Östasiatiska museet hösten 2015 är ett exempel på en sådan utställning. Årsredovisningarna visar inte omfattningen av de kostnader som samarbetspartner står för.

Kontorslokaler på Världskulturmuseet hyrs inte längre ut

SMVK har tidigare hyrt ut kontorslokaler i Världskulturmuseet för ungefär 800 000 kronor per år. Myndigheten sade dock upp hyresavtalet för att förbereda en eventuell flytt av museets externa magasin till ett av utställningsgallerierna. Beroende på om det blir någon flytt av magasinet kan finnas en möjlighet att förstärka myndighetens intäkter genom att hitta en ny hyresgäst till de kontorslokaler som nu inte används.

⁵⁷ Prop. 2015/16:1; Regeringskansliets webbplats, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/fri-entre-pa-statliga-museer/> (Hämtad: 2015-10-18).

⁵⁸ SMVK:s årsredovisning för 2014.

4.3 Kostnader för lokaler och personal utgör en stor del av SMVK:s totala kostnader

SMVK:s totala kostnader varierar relativt mycket mellan olika år, till stor del eftersom kostnaderna ökat de år (2010, 2011 och 2013) då större utställningar visats i Bergrummet.⁵⁹ Detta gör det svårt att urskilja en långsiktig trend för myndighetens kostnader. I tabellen nedan redovisas SMVK:s totala kostnader perioden 2009–2014.

Tabell 5 SMVK:s totala kostnader 2009-2014 (1 000-tals kronor i löpande priser)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total kostnad	170 016	189 712	209 534	176 968	192 216	185 808
Ökning från föregående år		19 696	19 822	-32 566	15 248	-6 408
Ökning från föregående år (%)		12	10	-16	9	-3

År 2014 uppgick de totala kostnaderna till 186 miljoner kronor. Effekterna av att utställningar öppnats i Bergrummet vissa år syns tydligt i tabellen.

Genom att analysera SMVK:s kostnader uppdelat på olika kostnadsslag går det att få en bättre bild av hur myndighetens kostnader har utvecklats. Personal- och lokalkostnader påverkas inte i samma utsträckning av utställningsverksamheten som de övriga driftskostnaderna.

⁵⁹ För större utställningar görs en investeringsbudget. Myndigheten bygger upp särskilda kostnader som skrivs av under den tid som utställningen är öppen och genererar intäkter. Till särskilda kostnader räknas bl.a. konsultkostnader och material. Kostnader i form av arbetstid som den egna personalen lägger ned på en utställning redovisas löpande. Den stora utställningen *Tillsammans* som öppnar på Världskulturmuseet i slutet av 2015 är budgeterad att kosta 7,5 miljoner kronor och kostnaderna ska skrivas av på tio år, vilket är utställningens förväntade livslängd. *Staden vid sidenvägen* som öppnade i Bergrummet i september 2015 är budgeterad till en kostnad på 6 miljoner kronor som aktiveras under de sex månader då utställningen visas.

Personalkostnaderna och lokalkostnaderna stod vardera för knappt 40 procent av de totala kostnaderna 2014. Övriga driftskostnader stod för knappt 20 procent och avskrivningar för 6 procent av kostnaderna.

4.3.1 Personalkostnaderna har ökat de senaste åren

I mars 2012 bedömde SMVK att det ekonomiska läget var allvarligt.⁶⁰ Ambitionen var att stabilisera personalkostnaden och effektivisera verksamheten för att kunna satsa på utställningar och utveckla uppdraget. Trots det är personalkostnaderna det kostnadslag som ökat mest sedan 2012. Detta har bidragit till myndighetens negativa resultat 2013 och 2014.

År 2014 uppgick personalkostnaden till 73 miljoner kronor, vilket motsvarade 39 procent av de totala kostnaderna. I tabellen nedan redovisas olika nyckeltal som visar hur kostnader och personalsammansättning utvecklades 2009–2014.

Tabell 6 Personalkostnader och personalens sammansättning 2009–2014 (1 000-tals kronor i löpande priser)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Trend 2009–14 (%)
Personalkostnad	65 462	65 090	70 817	63 368	71 915	73 272	12
Årsarbetskrafter	117	118	123	116	128	130	11
Personalkostnad per årsarbetskraft	560	552	576	546	562	564	1
Andel personalkostnader (%)	39	34	34	36	37	39	

Personalkostnaderna ökade med 12 procent under perioden 2009–2014, och 2012–2014 var ökningen 16 procent.

Den tydligaste förklaringen till att personalkostnaderna har ökat är att antalet årsarbetskrafter också har ökat, från 116 under 2012 till 130 under 2014. Under det senaste året har SMVK, enligt uppgift, varit restriktiva med nyanställningar för att förbättra sitt ekonomiska läge. Vi

⁶⁰ SMVK (2012) *Budgetunderlag för 2013–2015*.

saknar dock statistik som visar hur personalkostnaderna utvecklats under 2015.

SMVK har lyckats hålla nere den genomsnittliga personalkostnaden per årsarbetskraft. I genomsnitt kostade en årsarbetskraft 1 procent mer 2014 än 2009, vilket är en liten ökning under en femårsperiod. En förklaring är att myndigheten satsat på sitt bevarandearbete genom att anställa 9 personer som delvis finansieras av Arbetsförmedlingen, inom ramen för Kulturarvslyftet.⁶¹

4.3.2 SMVK har jämförelsevis höga lokalkostnader

Under 2014 uppgick SMVK:s hyreskostnader till 60,3 miljoner kronor och till det kom andra lokalkostnader på motsvarande 5,4 miljoner kronor.⁶² Lokalkostnaderna ökade med 5 miljoner kronor under perioden 2009–2014, vilket motsvarar en ökning med 9 procent. Till viss del förklaras ökningen av att Bergrummet öppnade 2010, och hyran för den lokalen är 1,3 miljoner kronor per år. Mellan 2010 och 2014 ökade lokalkostnaden med 4 procent, dvs. med i genomsnitt 1 procent per år.

SMVK har huvudsakligen hyresavtal med Statens fastighetsverk enligt de statliga principerna för marknadshyra. I hyresavtalen för Etnografiska och Östasiatiska museet ingår en stegvis upptrappning till marknadshyra under perioden 2012–2016. Som en följd av detta ökar hyreskostnaden med sammanlagt 2,8 miljoner under 2015–2016. Hyran för Medelhavsmuseet har ännu inte anpassats till marknadshyra. Det nuvarande hyreskontraktet löper till 2018 och då kan det uppkomma en diskussion om en nivåjustering av hyran. Hyresavtalet för Världskulturmuseet löper till 2024.

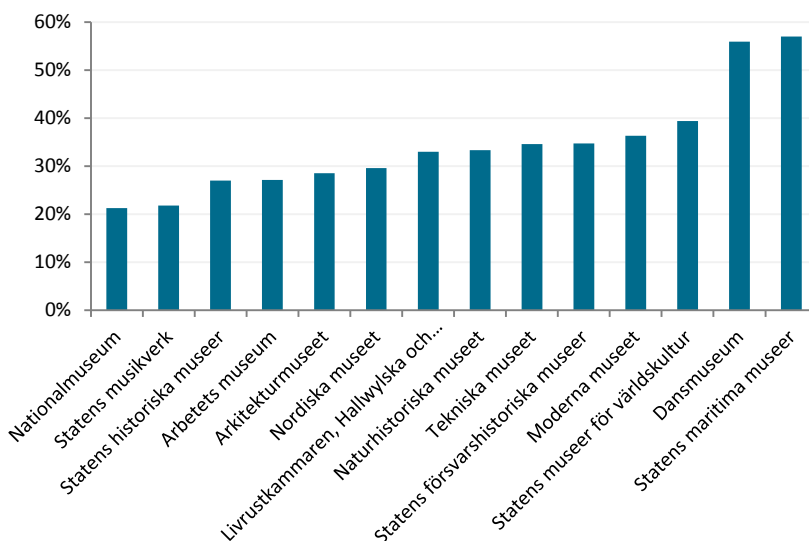
⁶¹ SMVK:s årsredovisning för 2013. Där framgår också att myndigheten under 2013 rekryterade totalt 27 medarbetare, varav 21 inom ledning och kärnkompetens och 6 inom administration.

⁶² SMVK:s årsredovisning för 2014.

Lokalkostnaderna utgör en stor andel av de totala kostnaderna

Lokalkostnaderna motsvarar nära 40 procent av myndighetens anslag. Som framgår av figur 5 har myndigheten jämförelsevis höga lokalkostnader i förhållande till sitt anslag.

Figur 5 Lokalkostnadernas andel av statligt anslag och bidrag



Källa: Budgetpropositionen för 2015.

Världskulturmuseet står för ungefär hälften av hyreskostnaden

Den huvudsakliga orsaken till att SMVK har höga lokalkostnader är att myndigheten betalar en jämförelsevis hög hyra för Världskulturmuseet. Huvudbyggnaden och magasinet står tillsammans för 47 procent av hyreskostnaderna. I tabell 7 redovisas hyreskostnaderna för SMVK:s olika lokaler 2015.⁶³ Vi redovisar även andelen utställningsyta i de olika

⁶³ Kostnadsuppgifterna är hämtade från Ekonomistyrningsverkets lokaldatabas. Övriga lokalkostnader ingår inte varför den totala kostnaden är lägre än de uppgifter som redovisats i tabell 7. Uppgifterna om andel utställningsyta per museum är hämtad från SMVK:s årsredovisning för 2014.

museilokalerna eftersom detta bör vägas in vid en jämförelse av vad olika lokaler kostar. Medelhavsmuseet har exempelvis en jämförelsevis hög hyra per kvadratmeter. Däremot är kostnaden per kvadratmeter utställningsyta jämförbar med övriga museer i Stockholm.

Tabell 7 Hyreskostnader för SMVK:s lokaler

Byggnad	Total yta (andel utställningsyta i %)	Årshyra (mnkr)	Årshyra/m ²	Årshyra/m ² utställningsyta	Andel total årshyra (%)
Världskulturmuseet (VKM)	10 000 (65)	25,5	2 549	3 900	42
Etnografiska museet	10 000 (50)	14,9	1 479	3 000	25
Östasiatiska museet	4 500 (50)	7,4	1 648	3 300	12
Medelhavsmuseet	3 000 (79)	7,5	2 506	3 100	12
Bergrummet	2 000 (95)	1,3	650	700	2
Magasin VKM	4 400	3,0	672		5
Magasin Tumba	1 200	0,9	793		2
Totalt	35 200	60,5	1 719		100

4.3.3 Förhållandevis låga rörliga kostnader för publik verksamhet och bevarande

I tabellen nedan redovisas vilka resurser SMVK avsätter för publikverksamhet och bevarande i sin internbudget 2015 vid sidan av lokal- och personalkostnader och gemensamma kostnader.⁶⁴ Vår genomgång visar att myndigheten inte har något större utrymme att minska de rörliga resurser som avsätts för publikverksamhet och bevarande.

⁶⁴ Till de gemensamma kostnaderna räknar vi exempelvis kostnader för it-system, telefoni, bevakning, resor, fotografer och kompetensutveckling.

Tabell 8 Budget rörliga kostnader för publik- och bevarandeverksamhet 2015 (1 000-tals kronor)

Publik verksamhet	Budget 2015	Bevarande	Budget 2015
Program och pedagogik	1 400	Kunskapsförmedling	120
Sidenvägen	5 750	Bibliotek	400
Övriga utställningar	2 050	Bevarande	250
Marknadsföring	2 350	Digitalisering	800
Museimiljö	120	Bildarkiv	300
		Konservering	100
Totalt	11 650		1 970

Hälften av resurserna för publik verksamhet används till Sidenvägen

SMVK har genomfört besparingen i den publika verksamheten inför 2015 för att minska myndighetens ekonomiska underskott. Totalt avsätts knappt 12 miljoner kronor i form av rörliga medel för verksamheten på myndighetens fyra museer 2015. Medlen ska täcka de rörliga kostnader som krävs för utställningsproduktion, programverksamhet, marknadsföring och museimiljö. Hälften av resurserna går till utställningen *Sidenvägen*. Myndigheten räknar dock med att utställningen ska generera avgiftsintäkter som täcker hälften av kostnaderna.

Två miljoner kronor avsätts för att vårda och tillgänggöra samlingarna

Under 2015 har SMVK avsatt knappt 2 miljoner kronor för omkostnader som är knutna till uppdraget att vårda och öka kunskapen om samlingarna. Närmare hälften av resurserna används för digitaliseringsarbetet.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

SMVK kommer sannolikt att överskrida myndighetens anslagskredit 2015, om regeringen inte beslutar om en höjd nivå. Orsaken är att Bergsumsverksamheten avslutas med ett underskott på 5,8 miljoner kronor och att myndigheten hade ett ackumulerat underskott vid årets början.

För att kunna betala av underskottet och samtidigt sköta sitt uppdrag måste SMVK minska de fasta kostnaderna, dvs. personal- och lokal-kostnader och gemensamma kostnader. Utrymmet för att minska direkta

verksamhetskostnader är begränsat. Sannolikt behöver myndigheten även öka sina intäkter vid sidan av anslaget.

Regeringen har aviserat att det ska vara fri entré på SMVK:s museer från och med 2016. Det är än så länge oklart hur detta kommer att påverka myndighetens ekonomiska förutsättningar.

SMVK har inte kunnat finansiera Världskulturmuseets verksamhetsinriktning med tillfälliga utställningar och stora delar av museibyggningen har därför stått tom. Myndigheten har nu investerat i fasta utställningar och kommer från och med 2016 att kunna bedriva verksamheten på ett ekonomiskt mer hållbart sätt. Fortfarande finns dock stora tomma utställningsytor.

SMVK har inte klarat av att leva upp till de ekonomiadministrativa krav som ställs på Bergrummets finansieringsmodell. För ett resultatområde som bedrivs med målet full kostnadstäckning krävs en fungerande finansiell styrning för att säkerställa att avgiftsintäkterna täcker verksamhetens kostnader. Vår bild är att det kan vara svårt att bedriva utställningsverksamhet med full kostnadstäckning som mål. Finansieringsformen har bidragit till att mer medel förbrukats än vad regeringen har beslutat om.

5 Uppföljning och resultat

I detta kapitel analyserar vi SMVK:s resultat och hur dessa följs upp och redovisas. Vi inleder med att diskutera vad resultat för centralmuseer kan innebära samt vilka formella rapporteringskrav som ställs på myndigheten.

5.1 Resultat och redovisning

5.1.1 Vad är resultat för centralmuseer?

I regel skiljer man mellan två typer av resultat när det gäller myndigheters verksamhet: prestationer och effekter.⁶⁵ Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheterna åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. Myndigheters prestationer kan sedan delas in i internprestationer och slutprestationer. Det tidigare är aktiviteter inom en myndighet medan det senare rör prestationer som lämnar myndigheten och når mottagare i samhället. För museiverksamheter är publik verksamhet såsom utställningar och programverksamhet centrala slutprestationer. Vanliga indikatorer för sådana resultat är antalet besökare till museerna och publikens upplevelse av verksamheten.

Med effekter menas förändringar eller tillstånd i samhället som blir en följd av myndighetens insatser och som annars inte skulle ha inträffat. För centralmuseer kan det innebära att befolkningen får ökad kännedom om kulturarvet.⁶⁶

Det är svårt att utvärdera kulturverksamheter med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen eftersom målen liknar visioner och därför är svåra att omvandla i kvalitativa och kvantitativa termer. Det kan även vara

⁶⁵ Se Ekonomistyrningsverket 2003:17, *Resultatanalys för nybörjare*.

⁶⁶ Enligt den senaste kulturpropositionen har museerna ”en central roll när det gäller att förvalta, tillgängliggöra samt bygga upp och sprida kunskap om kulturarvet” (prop. 2009/10:3, s. 97).

svårt att hitta relevanta mått på kvalitet inom kulturområdet, t.ex. vad gäller konstnärlig kvalitet och förnyelse.

I vår analys av SMVK:s resultat kommer vi främst att fokusera på myndighetens *slutprestationer*. Vi kommer inte bedöma kvaliteten på prestationerna, t.ex. i vilken utsträckning myndighetens utställningar är konstnärligt eller samhälleligt relevanta. I stället fokuserar vi på hur resultaten redovisas och hur de svarar mot myndighetens mål och regeringens krav på verksamheten.

5.1.2 Regeringens krav på resultatredovisning

I instruktionen och regleringsbrevan anger regeringen särskilda krav på åiterrapportering, utöver de krav som gäller alla myndigheters årsredovisning.⁶⁷ Liksom andra centralmuseer ska SMVK varje år rapportera uppgifter om besöksutvecklingen, verksamheten som svarar mot den unga publikens behov och det regionala utfallet av verksamheten. Vidare ska myndigheten redovisa sina åtgärder för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Kvalitativa aspekter av resultatet

SMVK ska även redovisa de kvalitativa aspekterna av verksamheternas resultat. Det finns inga kriterier för vad dessa resultat innefattar utan syftet med kravet är att centralmuseerna ska utveckla sitt kvalitetsarbete, t.ex. gällande hur kvaliteten i verksamheten kan säkerställas och följas upp.

Enligt Kulturdepartementet kan en redovisning av kvalitativa aspekter innebära att myndigheten gör en egen analys av vad som är kvalitet i verksamheten och definierar kriterier för god kvalitet. Departementet efterfrågar främst resultat kvalitet, dvs. verksamhetens resultat och hur dessa resultat når upp till krav och förväntningar på verksamheten.⁶⁸ Det

⁶⁷ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁸ Andra aspekter på kvalitet är *processkvalitet*, dvs. hur en verksamhet eller tjänst utförs, t.ex. bemötande, samt *strukturkvalitet*, dvs. verksamhetens förutsättningar och resurser, t.ex. resurstilldelning och personal.

kan t.ex. handla om att följa upp brukarperspektiv och centrala professioners uppfattning om verksamheten. Vidare bör det gå att följa utvecklingen över tid.⁶⁹

5.2 Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat

I detta avsnitt redovisar vi först hur SMVK följer upp och redovisar sina resultat. Med detta som grund beskriver vi därefter vilka resultat myndigheten uppnår.

5.2.1 Resultatredovisningen ger sammantaget en heltäckande bild av verksamheten

SMVK följer upp verksamhetens olika delar på olika sätt och i olika utsträckning. Vår bild är att resultatredovisningen täcker in de huvudsakliga delarna av verksamheten i enlighet med uppdraget. Det gäller både utvecklingen av volym och kostnader över tid.

Myndighetens årsredovisning är strukturerad enligt följande huvudrubriker:

1. Vision och mål
2. Kvalitativa aspekter
3. Vårda, förteckna och vetenskapligt bearbeta samlingarna
4. Kunskapsuppbyggnad och samarbeten med olika aktörer
5. Publik verksamhet
6. Kompetensförsörjning
7. Förbättrings och effektiviseringsaktiviteter
8. VP-uppdrag enligt regleringsbrev
9. Ekonomisk redovisning

⁶⁹ Kulturdepartementet (2013) *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*; Kulturdepartementet (2015) *Stöd för redovisning av kvalitativa aktiviteter av resultatet*.

Avsnitten under rubrik 3–5 täcker in museiverksamhetens övergripande uppgifter när det gäller att bevara och tillgängliggöra samlingarna samt att bygga kunskap. Verksamheten kopplas också tydligt till uppgifterna och återrapporteringskraven i instruktionen och regleringsbrev. På så sätt går det att följa hur myndigheten genomför uppdraget och vilka resultat som kan kopplas till olika delar av uppdraget.

5.2.2 Otydlig målstruktur med ett stort antal verksamhetsmål

Som tidigare framgått utgår SMVK:s resultatredovisning och verksamhetsplan från en målstruktur med 8 övergripande mål, 41 detaljerade verksamhetsmål och 6 strategiska budskap som riktar sig till myndighetens personal.

Det är inte tydligt hur de olika delarna hänger samman, t.ex. hur de strategiska budskapen knyter an till verksamhetsmålen. Flera av verksamhetsmålen överlappar också varandra och är svåra att särskilja. Vidare är en förhållandevis liten andel av verksamhetsmålen formulerade som mätbara mål, trots att resultaten som redovisas i samband med målen ofta kvantifieras.

Samlat bidrar den otydliga målstrukturen till att verksamheten och dess olika delar är svår att överblicka. Genom att renodla strukturen, med färre och tydligare verksamhetsmål, skulle både verksamhetens operationalisering av uppdraget och myndighetens resultatredovisning bli tydligare.

5.2.3 Svårt att få en överblick över verksamheten

Även om resultatredovisningen täcker uppdragets olika delar är det svårt att få en tydlig överblick över verksamheten och de huvudsakliga prestationerna. En förklaring är att myndighetens uppgifter och återrapporteringskrav till viss del överlappar varandra; t.ex. återkommer kraven på samverkan med olika aktörer inom flera delar av uppdraget.

Myndighetens ambition är att ha samma struktur för verksamhetsplanen och årsredovisningen, men det bidrar till att redovisningen blir oöverskådlig eftersom dokumenten tjänar olika syften. Verksamhetsplanen är ett internt styrdokument medan årsredovisningen ligger till grund för

regeringens resultatbedömning och rapportering till riksdagen. Det senare ställer högre krav på överblickbarheten.

SMVK:s resultatredovisning hade tjänat på en annan indelning och ett kort inledande resonemang kring hur myndigheten tolkar verksamhetens övergripande uppgifter och hur dessa redovisas i årsredovisningen.

5.2.4 Svårt att följa verksamhetens utveckling på en övergripande nivå

Myndighetens uppföljning av prestationernas volym och uppräknig av aktiviteter är förhållandevis omfattande. Det är inte helt enkelt att urskilja de aktiviteter som är särskilt centrala för verksamhetens resultat och det vore bra om väsentliga prestationer lyfts fram på ett tydligare sätt. Det stora antalet indikatorer och prestationsuppräknig gör det bitvis svårt att följa verksamhetens utveckling på en övergripande nivå.

Resultatredovisningen hade även tjänat på en samlad redovisning av hur stora resurser myndigheten lägger på olika verksamhetsområden. Detta hade tydligt visat hur myndigheten prioriterar kostnaderna mellan olika verksamhetsområden.

Redovisningen innehåller viss ekonomisk information som kan användas för en samlad redovisning, t.ex. styckkostnader för utställningar, programverksamhet, utställda och magasinerade föremål och digitaliseringsarbetet. Det är dock otydligt hur denna information har beräknats. När vi sammanställer samtliga styckkostnader i resultatredovisningen blir totalkostnaderna större än myndighetens samtliga kostnader.

Sammanfattningsvis speglar resultatredovisningen vad SMVK presterar inom sina samtliga tre huvuduppgifter. Det framgår dock inte tydligt nog hur myndigheten prioriterar mellan uppgifterna.

5.2.5 Tydlig definition av kvalitativa aspekter saknas

SMVK ska definiera de kvalitativa aspekterna av verksamhetens resultat i sin resultatredovisning. I årsredovisningarna för 2013–2014 finns ett resonemang om synen på kvalitet utifrån uppdraget. Myndigheten lyfter

fram ett antal områden⁷⁰ och definierar till viss del olika insatser för att säkerställa kvaliteten inom respektive område. Däremot definierar man inte närmare hur kvaliteten inom dessa områden kan följas upp i form av olika indikatorer. Myndigheten pekar heller inte ut resultat som är särskilt relevanta att följa upp för att säkerställa verksamhetens kvalitet (resultatkvalitet).

Redovisningen av de kvalitativa aspekterna innehåller därmed främst aktiviteter för att kvalitetssäkra verksamheten. Det saknas en tydlig definition av resultatkvalitet och hur denna kan följas upp, än mindre redovisas resultat av kvalitetsuppföljningen.

5.3 Några resultat av verksamheten

I följande avsnitt redovisar vi på en övergripande nivå några av SMVK:s resultat. Vi utgår från myndighetens huvudsakliga uppgifter: att förmedla och tillgängliggöra samlingarna, bevara och utveckla samlingarna samt bygga upp kunskap. För de två sistnämnda uppgifterna är det svårare att bedöma myndighetens resultat vad gäller slutprestationer. Vi fokuserar därför huvudsakligen på myndighetens prestationer när det gäller att förmedla och tillgängliggöra samlingarna. Detta område står också kostnadmässigt för den största delen av myndighetens verksamhet.

Till grund för vår redovisning ligger bl.a. myndighetens årsredovisningar, målgruppers perspektiv och publikundersökningar. Som vi skriver i kapitel 1 har vi inte haft möjlighet att göra en djupgående undersökning av hur ett representativt urval av myndighetens målgrupper uppfattar myndigheten.

5.3.1 Tillgängliggöra samlingarna

Enligt instruktionen ska SMVK göra samlingarna tillgängliga för allmänheten och bedriva utställningsverksamhet, pedagogisk verksamhet och annan förmedlingsverksamhet.

En stor del av myndighetens resultatredovisning rör denna del av uppdraget. Det är rimligt eftersom det utgör en betydande del av museernas

⁷⁰ Dessa områden är: 1) Vårda och förteckna samlingarna, 2) Tillgängliggöra samlingarna, 3) Utställningar och kunskapsnivå, 4) Globalt tilltal och perspektiv i kunskapsförmedlingen, och 5) Kvalitet, kvantitet och brukarperspektiv.

verksamhet och det finns flera återrapporteringskrav inom området. SMVK redovisar bl.a. statistik över antalet fysiskt och digitalt tillgängliga föremål samt antalet besökare till museerna, programverksamheten och biblioteken. Vidare gör myndigheten även publikundersökningar i samband med ett urval av utställningar. Myndigheten redovisar särskilt aktiviteter riktade mot den prioriterade målgruppen barn och unga.

Tillgängligheten till myndighetens samlingar har ökat

SMVK:s resultatredovisning visar att den fysiska tillgängligheten till myndighetens samlingar ökade under perioden 2011–2014. Drygt 2 procent av föremålen ställdes ut 2011, och 2014 var siffran drygt 3 procent. Ökningen beror till stor del på utställningen *Magasinet* som 2012 tillgängliggjorde 6 000 föremål ur samlingarna på Etnografiska museet. De nya basutställningarna på Världskulturmuseet innebär att myndigheten under 2015–2016 kommer att tillgängliggöra ytterligare en stor andel av föremålen från samlingarna i Göteborg. Dessa har hitintills inte varit tillgängliga för allmänheten.

SMVK uppvisar även goda resultat när det gäller tillgängligheten till myndighetens lokaler för funktionshindrade. Däremot finns vissa utvecklingsbehov gällande övriga grundläggande kriterier, t.ex. saknar myndigheten en handlingsplan för tillgänglighet.⁷¹

Världskulturmuseets har inte nyttjats fullt ut för utställningar

Världskulturmuseet har i liten utsträckning använts för att visa samlingarna i Göteborg. Jämfört med museerna i Stockholm har museet haft få utställda föremål i förhållande till den stora utställningsytan. År 2014 fanns endast 400 föremål på närmare 6 000 kvm. Museets verksamhetsmodell med tillfälliga utställningar har inneburit att myndigheten saknat medel för att regelbundet byta ut utställningsverksamheten på museet, och delar av utställningsytorna har därför i perioder stått tomma. De planerade basutställningarna på museet innebär att myndigheten för första gången lever upp till det instruktionsenliga uppdraget att göra samlingarna tillgängliga för allmänheten.

⁷¹ Myndigheten för delaktighet (2015) *Öppna jämförelser myndigheters tillgänglighetsarbete*, se: <http://www.mfd.se/uppfoljning/oppna-jamforelser/> (Hämtad: 2015-10-15).

Flera stora och uppmärksammade utställningar

Myndigheten har under senare år haft flera utställningar som har rönt stor uppmärksamhet, såväl nationellt som internationellt, samt lockat en stor publik. Det gäller särskilt utställningarna i Bergrummet åren 2010–2011 som tillsammans drog flera hundra tusen besökare. Även Medelhavsmuseet hade 2014 en positiv besöksutveckling med närmare 300 000 besökare, dvs. närmare hälften av samtliga besökare till SMVK:s museer det året.

Enskilda utställningar får stort genomslag i besöksstatistiken

Besöksstatistiken är ett viktigt sätt för centralmuseerna att följa upp i vilken utsträckning verksamheten når ut till allmänheten. SMVK:s besöksutveckling visar tydligt att enskilda utställningar kan få stort genomslag i statistiken, och utvecklingen varierar därför över tid och mellan museerna (se kapitel 2 för en närmare redogörelse). Med undantag av åren 2010–2011 har dock det totala antalet besökare till myndighetens museer legat på en förhållandevis jämn nivå (omkring 650 000 stycken per år)⁷² sedan frientréreformen avskaffades.

Statskontoret kan inte bedöma vad som är en rimlig nivå för antalet besökare per år. Centralmuseernas olika räknemetoder innebär också att det är svårt att jämföra siffror med andra museer. Räkning genom optiska fotoceller, som SMVK använder, gör dock att en större grupp räknas som museibesökare. Trots detta visar den officiella museistatistiken att SMVK:s museer befinner sig i det lägre skiktet bland centralmuseerna i fråga om antalet besökare.⁷³

Andelen betalande besökare är liten

Som framgår i kapitel 2 är det en mycket liten andel av besökarna som betalar entré för att ta del av utställningar eller programverksamhet. Perioden 2012–2014 var i genomsnitt 14 procent av besökarna betalande besökare. Det betyder att en majoritet av besökarna är vad som kan

⁷² En trolig förklaring är att myndigheten fördelar stora utställningssatsningar på de olika museerna. Det innebär att de museer som enbart har basutbud får färre besökare medan museerna med tillfälliga utställningar får fler besökare.

⁷³ Kulturanalys (2015).

beskrivas som museimiljöbesökare, dvs. personer som besöker museerna för att gå på restauranger eller kaféer snarare än utställningar och programverksamhet.

Brister i redovisningen av antalet besökare

Museimyndigheters besöksstatistik är ett viktigt underlag för regeringens resultatbedömning. Det ställer krav på att siffrorna som redovisas ger en fullständig bild av antalet besökare till centrala delar av verksamheten.

SMVK:s resultatredovisning saknar uppgifter om antalet betalande besökare, dvs. besökare som betalar entréavgift och betalande till programverksamhet. Myndigheten redovisar i stället det totala antalet besökare räknat via optiska läsare och via kassasystem.⁷⁴ Den senare räknemetoden omfattar både betalande besökare, anmälda personer vid skolbesök och manuell registrering av förbipasserande besökare till t.ex. butik och restaurang. Den manuella registreringen förutsätter att personalen hinner bemöta och registrera antalet förbipasserande besökare. Denna redovisningsmetod ger således en ofullständig bild av hur många besökare som betalar för att besöka utställningar och programverksamhet.

En mer relevant redovisning hade varit att ange det totala antalet museibesökare men också antalet besökare som betalar entrébiljett samt för programverksamhet. I och med att fri entré införs på centralmuseerna fr.o.m. 2016 blir det dock aktuellt att överväga andra metoder för att beräkna antalet besökare till utställningar.

Publikundersökningarna ger överlag goda betyg

SMVK gör egna publikundersökningar i samband med ett urval av utställningar. Resultaten visar att utställningarna överlag får goda betyg av besökarna. Frågorna i undersökningarna varierar men publiken tillfrågas bl.a. om de tycker utställningen är intressant och nyskapande och om de skulle rekommendera den till andra.

Det finns dock brister i hur publikundersökningarna genomförs eftersom man t.ex. inte gör något representativt urval av besökare. Resultaten ger

⁷⁴ Antalet besökande barn och unga räknas enbart via kassasystemet eftersom den optiska läsaren inte tar hänsyn till ålder.

därför endast en grov uppskattning av publikens åsikter. Eftersom undersökningarna utformas olika är det även svårt att jämföra publikens uppfattningar om olika utställningar inom myndigheten eller med andra museiverksamheter.⁷⁵

5.3.2 Bevara och utveckla samlingarna

Enligt instruktionen ska SMVK vårda, vetenskapligt bearbeta och utveckla de samlingar som anförtrotts myndigheten. Denna del av uppdraget är inte i lika hög utsträckning kopplad till konkreta slutprestationer, dvs. prestationer som når mottagare i samhället. Myndigheten redovisar bl.a. antalet digitaliserade föremål med text och bild som en indikator för bevarandearbetet. Digitaliseringen är också i hög grad en del av att arbetet med att tillgängliggöra samlingarna men vi väljer här att redovisa resultatet under bevarandearbetet.

I myndighetsanalysen har vi inte fått några indikationer på att myndighetens bevarandearbete skulle vara otillräckligt. Vi har därför valt att inte göra någon djupare analys av myndighetens insatser inom detta område.

Digitaliseringen av samlingarna har ökat men utan kvalitativ inriktning

Myndigheten har med hjälp av externa resurser digitaliserat ett betydande antal föremål. Den digitala tillgängligheten till myndighetens föremål har totalt sett ökat i takt med att fler föremål har digitaliserats med text och bild. Som tabellen nedan visar har dock den årliga digitaliserings-takten avtagit sedan 2011. Det beror dels på att myndigheten importerade en stor mängd scannad information från kataloger och arkiv 2011, dels att man uppdaterar allt mer befintlig information i stället för att producera nya poster. År 2014 hade 69 procent av myndighetens totala föremål digitaliserats med text, 40 procent med bild och 49 procent med position.

Vår bild är att digitaliseringsarbetet har haft en övervägande kvantitativ inriktning. Myndigheten har ingen digitaliseringspolicy som bestämmer

⁷⁵ Det bör nämnas att SMVK under 2014 deltog i en pilotstudie med kvalitativa besöksstudier som genomförs av Riksställningar. Studien är en del av arbetet med att hitta enhetliga metoder för att göra kvalitativa publikundersökningar.

vilka föremål som är mest centrala att digitalisera eller vilken information som bör finnas digitalt för att den ska vara så användbar och tillförlitlig som möjligt.

Tabell 9 Andel digitaliserade föremål (% av total) och antal digitaliserade föremål per år

	2011	2012	2013	2014
Andel föremål med text (%)	63	65	68	69
Andel föremål med bild (%)	34	35	38	40
Andel föremål med position (%)	44	48	48	49
Antal digitaliserade föremål per år	70 400	37 800	23 700	21 800

Källa: SMVK.

5.3.3 Bygga upp kunskap

SMVK:s instruktion anger att myndigheten ska verka för ökad kunskap som bl.a. bygger på samarbete med forskningen och samverkan med museer och andra aktörer nationellt och internationellt. Myndighetens prestationer för denna del av uppdraget redovisas främst i form av aktiviteter inom olika områden, t.ex. samarbeten och samverkan med museer och universitet internationellt såväl som nationellt, pågående forskningsprojekt och deltagande i konferenser och seminarier.

SMVK:s samarbeten är ofta tidsbegränsade och samarbetspartnerna varierar utifrån syftet med aktiviteten. Vi har därför inte haft möjlighet att göra en djupare analys av all samverkan som myndigheten ägnar sig åt. I stället utgår vi i huvudsak från myndighetens resultatredovisning. Relevanta indikatorer som myndigheten redovisar är antalet föremål och utställningar som lånas ut till andra museer samt inlånade föremål från andra museer till tillfälliga utställningar. Myndigheten redovisar även antalet vetenskapliga publikationer som anställda på myndigheten publicerar.

Myndigheten är aktiv i flera nationella och internationella nätverk

Kunskapsuppbyggnad på myndigheten handlar om att bygga upp och utveckla kunskap om samlingarna men också om världskulturfrågor. Resultatredovisningen visar att myndigheten är aktiv i flera nationella

och internationella nätverk och utbyten med museer, universitet och högskolor. Nätverken kan ses som en indikator på att myndigheten sprider kunskap och får tillgång till ny kunskap. Olika typer av samarbeten kan även vara centrala för att utveckla kvaliteten på verksamheten, t.ex. genom att få tillgång till föremål och utställningar. De stora utställningarna i Bergrummet är exempel på konkreta resultat av dessa internationella samarbeten och nätverk.

Under 2014 har dock SMVK av kostnadsskäl begränsat inlåningen av nya föremål och utställningar. Man har även varit restriktiv med att låna ut föremål från samlingarna, bl.a. med anledning av arbetet med brand- och vattenskanan på Etnografiska museet. År 2014 lånades endast fyra nya föremål ut. Totalt var 241 föremål utlånade, t.ex. till olika museer inom och utanför Sverige.

Den regionala spridningen är liten

Enligt instruktionen ska myndigheten även verka för att verksamheten får så stor geografisk spridning som möjligt. Ett viktigt led i detta är den regionala spridningen. Myndigheten visade under 2014 en utställning i samband med kulturhuvudstadsåret i Umeå och har även ett antal samarbeten med läns museer. Den officiella besöksstatistiken visar även att en förhållandevis liten andel av myndighetens museibesökare kommer från övriga Sverige; de flesta besökare kommer från närområdet.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Under de senaste åren har SMVK uppnått goda resultat på flera områden. Myndigheten har producerat utställningar som fått stor uppmärksamhet, både nationellt och internationellt, och som har haft ett stort antal besökare. Myndigheten har i samband med detta byggt upp ett internationellt nätverk som kan bidra till ökad kvalitet i verksamheten. SMVK har också hörsammat den tidigare regeringens mål om att visa fler föremål från sina samlingar, och andelen utställda föremål har ökat. Vidare har myndigheten digitaliserat en betydande andel av föremålen ur samlingarna. Vår bild är också att myndigheten kommer att genomföra flera insatser som är i linje med uppdraget att tillgängliggöra samlingarna.

SMVK:s resultatredovisning i årsredovisningen täcker överlag in uppdragets olika delar när det gäller utvecklingen av volym och kostnader över tid. Årsredovisningen är dock förhållandevis omfattande och skulle tjäna på en tydligare indelning.

Myndigheten har inte heller tydligt definierat vilka resultat som är viktiga för att bedöma verksamhetens kvalitet eller hur dessa resultat kan följas upp. Vidare skulle det vara enklare att bedöma de övergripande prioriteringarna om myndigheten samlat redovisade fördelningen av de totala kostnaderna mellan större grupper av aktiviteter, t.ex. kostnader för att visa, bevara och utveckla kunskapen om samlingarna.

Eftersom centralmuseernas räknemetoder varierar är det svårt att bedöma om myndighetens besöksutveckling ligger på en rimlig nivå. Det är dock tydligt att vissa av SMVK:s museer har förhållandevis få besökare, i synnerhet betalande besökare, samt att enstaka nya utställningar ofta har stor betydelse för det totala antalet besök under ett år.

Det finns vidare vissa brister i myndighetens sätt att följa upp och redovisa antalet museibesök. Det är visserligen lovvärt att man redovisar besökstalen enligt två olika räknemetoder men det saknas uppgifter om antalet betalande besökare. Det betyder att det är svårt att bedöma hur stor andel av besökarna som i första hand kommer för utställningar och program och hur stor andel som kommer för att ta del av övriga delar av museimiljön.

6 Viktiga frågor för SMVK:s resultat och framtid

I detta avslutande kapitel ger vi först vår övergripande bedömning av SMVK:s sätt att utföra sitt uppdrag. Därefter redovisar vi de externa och interna faktorer som vi bedömer är särskilt viktiga för SMVK:s resultat och för att myndigheten ska fullgöra sitt uppdrag. Vi lyfter dessutom fram ett antal områden där det finns behov av förbättringar och lämnar ett antal rekommendationer till regeringen och SMVK.

6.1 Statskontorets samlade bedömning

6.1.1 SMVK uppfyller sitt uppdrag men resultatet kan förbättras

Statskontorets övergripande bild är att SMVK i allt väsentligt uppfyller sitt uppdrag att bedriva museiverksamhet med inriktning mot att levandegöra världens kulturer.

Samtidigt står myndigheten inför flera utmaningar och behöver bl.a. utveckla den interna styrningen för att arbeta mer effektivt. Vi ser också en risk för att SMVK:s resultat utvecklas negativt eftersom myndighetens ekonomiska läge har försämrats. Enligt Statskontoret måste myndigheten genomföra ordentliga besparingar för att den även fortsättningsvis ska kunna uppfylla sitt uppdrag.

Flera goda resultat

SMVK har under de senaste åren uppnått goda resultat på flera områden, inte minst vad gäller utställningsverksamheten, det internationella samarbetet och arbetet med att tillgängliggöra samlingarna. SMVK kommer även att införa en ny och ekonomiskt sett mer hållbar verksamhetsmodell för Världskulturmuseet från och med verksamhetsåret 2016. För första gången sedan myndigheten bildades kommer man också att visa

en större mängd föremål från den samling som staten tog över från Göteborgs Etnografiska museum.

Svårt att bedöma om myndigheten gör rätt saker

Regeringen har inte närmare preciserat myndighetens världskulturuppdrag och SMVK har heller ingen tydligt formulerad policy för hur uppdraget ska tolkas och omsättas i praktiken. Det är även svårt att värdera SMVK:s resultat i förhållande till vad olika verksamheter kostar. Myndigheten redovisar exempelvis inte fördelningen av resurser mellan samlingsvård, kunskapsuppbyggnad och utställnings- och programverksamhet.

Därmed är det svårt för någon utomstående, inklusive regeringen, att ha synpunkter på om den valda inriktningen är rätt eller fel. Verksamheten kan dock vara mer eller mindre relevant i förhållande till de kulturpolitiska målen.

I och med att verksamheten finansieras med statliga medel ska både riksdag och regering kunna följa ledningens val. Även internt i myndigheten behöver det vara tydligt hur myndighetsledningen tolkar och operationaliserar sitt uppdrag.

Resultatet kan förbättras genom bättre intern styrning

Enligt Statskontorets bedömning kan SMVK öka sin produktivitet. Fortsätter myndigheten att utveckla sin interna styrning kan exempelvis personalen utnyttjas mer effektivt. Under de senaste åren har produktiviteten hämmats av oklara ansvarsförhållanden och otydliga processer.

Risk för att resultatet kommer att försämrats

För att måluppfyllelsen inte ska försämrats framöver måste SMVK utveckla verksamheten och dess former i linje med de målsättningar som regeringen uttryckt efter 2014 års val. Utvecklingsarbetet försvåras av att myndigheten samtidigt måste genomföra besparingar för att finansiera det underskott som främst Bergrumsverksamheten har genererat under tidigare verksamhetsår.

6.2 Externa faktorer

I detta avsnitt redogör Statskontoret för externa faktorer som vi bedömer påverkar SMVK:s förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Det handlar i första hand om omständigheter i omvärlden som myndigheten måste förhålla sig till, t.ex. regeringens styrning av det kulturpolitiska området. Dessa förutsättningar är till stor del gemensamma för museisektorn.

6.2.1 Regeringens styrning av myndigheten

Regeringens styrning påverkar på flera sätt SMVK:s verksamhet, bl.a. genom inriktningen på myndighetens uppdrag och anslagstilldelningen.

Myndighetens uppdrag är otydligt

Enligt Statskontoret hade SMVK:s uppdrag underlättats om regeringen tydligare hade preciserat vad världskulturuppdraget innebär. Den utredning som låg till grund för bildandet av SMVK i slutet av 1990-talet lämnade förslag på vad myndighetens unika uppdrag, att levandegöra världens kulturer, borde vara. Myndighetens instruktion och regleringsbrev har dock inte gett myndighetsledningen någon egentlig vägledning när det gäller hur världskulturuppdraget bör tolkas.

Anslagsuppräknning innebär krav på kontinuerlig effektivisering

SMVK är, liksom samtliga centralmuseer, i huvudsak finansierat via anslag. Statskontoret kan inte bedöma hur anslaget kommer att utvecklas under de närmsta åren men troligen kan SMVK inte räkna med att anslaget ska öka kraftigt. Regeringens pris- och löneomräkningsmodell för att justera anslag mellan olika budgetår innebär dessutom att SMVK behöver arbeta mer effektivt för att kunna upprätthålla verksamhetens omfattning och kvalitet.

Fri entré till statliga museer

Från och med 2016 införs fri entré på SMVK:s fyra museer. Än så länge är det oklart om myndigheten får ökade eller minskade ekonomiska resurser, och Statskontoret kan därför inte bedöma hur myndigheten påverkas av reformen. En fördel är dock att myndigheten får en mer förutsägbar ekonomi och att verksamheten på så sätt blir lättare att planera. Förutsättningarna för att attrahera resurssvaga besökare förbättras även

och det blir lättare att locka dem som i första hand besöker musei-restaurangerna att ta del av utställningarna.

6.2.2 Krav på att nå bredare publik

Regeringsskiftet 2014 innebär att insatser som bidrar till att kulturen blir tillgänglig för alla människor ska prioriteras i högre grad än tidigare. Enligt regeringen är det t.ex. ”nödvändigt att de centrala museerna målmedvetet arbetar för att kulturarvet ska tillgängliggöras och komma fler till del”.⁷⁶ Statskontoret tolkar regeringens uttalanden som att SMVK förväntas utveckla sitt publika arbete för att nå en bredare publik, både för att attrahera museiovana besökare som bor relativt nära museerna och för att nå ut till befolkningen i hela landet.

Verksamheten behöver utvecklas för att nå en större publik

Enligt Statskontorets bedömning kan SMVK inte leva upp till regeringens förväntningar utan att utveckla sin publika verksamhet. För att nå en större och bredare grupp av besökare krävs sannolikt ett omfattande och långsiktigt arbete. SMVK behöver både utveckla utbudet på museerna och bli mer aktiva utanför sina byggnader för att kunna nå en publik i hela landet. Det kan t.ex. handla om regionala samarbeten med läns museer och civilsamhället. Världskulturmuseets placering i Göteborg innebär i detta sammanhang en fördel för myndigheten.

6.3 Interna faktorer

I detta avsnitt analyserar vi interna faktorer, dvs. förhållanden inom verksamheten som har särskild betydelse för SMVK:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

6.3.1 Besparingar krävs för att kunna utveckla verksamheten

Vid utgången av 2015 kommer SMVK att ha ett ackumulerat underskott på 7 miljoner, förutsatt att årets budget håller. Underskottet kan bli större eller mindre, främst beroende på hur personalkostnader och entréintäkter utvecklas under året.

⁷⁶ Prop. 2015/16:1, s. 134.

Problematiskt att bedriva utställningsverksamhet med full kostnadstäckning som mål

Den första utställningen som visades i Bergrummet gav ett överskott på 13 miljoner kronor. För att kunna behålla överskottet beslutade SMVK att verksamheten skulle bedrivas som ett eget resultatområde med full kostnadstäckning som mål. Finansieringsmodellen förutsätter att verksamhetens intäkter på ett eller några års sikt ska täcka samtliga kostnader som är förenade med verksamheten. Detta har dock visat sig vara svårt att uppnå för utställningsverksamheten. SMVK har avvecklat resultatområdet med en förlust på 6 miljoner kronor som kommer att finansieras med anslagsmedel.

Statskontoret bedömer att den finansieringsform som valdes för Bergsums verksamheten har bidragit till att mer medel förbrukats än vad regeringen har beslutat om. Vi ifrågasätter inte legitimiteten i SMVK:s beslut att ändra verksamhetsform. Statskontoret kan dock konstatera att om regeringen istället tillfälligt höjt myndighetens gräns för anslagssparande hade SMVK kunnat utnyttja överskottet från Terrakottautställningen till att även utveckla andra delar av verksamheten. Dessutom hade myndighetens ekonomiska planering och redovisning förenklats.

Myndigheten har påbörjat en omställning av verksamheten

SMVK har påbörjat ett arbete för att minska verksamhetens kostnader och har exempelvis varit återhållsam med att rekrytera ny personal när någon slutat. Dessutom är budgeten för omkostnader kopplade till publik- och bevarandearbetet mindre än tidigare år. Myndighetsledningen har också initierat olika utvecklingsprojekt som ska ge ett bättre resursutnyttjande på lite längre sikt; exempelvis pågår ett projekt för att effektivisera myndighetens upphandlingsrutiner.

Den tydligaste besparingsåtgärden är att myndigheten inte planerar någon ny större tillfällig utställning 2016. I stället ska det publika arbetet bygga på museernas basutställningar under de närmaste åren. Detta kan sannolikt ge goda förutsättningar för att utveckla programutbudet för olika målgrupper, exempelvis genom pedagogiska program som är riktade mot skolan.

Risk för att antalet besökare minskar

Det finns samtidigt en risk för att besparingarna leder till färre besök eftersom de tillfälliga utställningarna har attraherat många besökare. Det kommer dessutom sannolikt vara svårt att kombinera besparingarna med en satsning på verksamheten i enlighet med regeringens förväntningar om att nå en bredare publik. Frientréreformen innebär dock en möjlighet att attrahera fler besökare.

Kraftfullare åtgärder krävs för en ekonomi i balans

Enligt Statskontorets bedömning kommer de besparingar som gjorts hittills inte att räcka för att SMVK ska kunna uppfylla sitt uppdrag och samtidigt få sin ekonomi i balans. I längden är det inte hållbart att inte producera nya utställningar eller att inte rekrytera ny personal när någon slutar. Detta betyder att SMVK måste genomföra mer riktade besparingar för att frigöra resurser som kan användas för att utveckla verksamheten. Dessutom bör SMVK vidta åtgärder för att öka sina intäkter vid sidan av anslaget. Nedan redovisar vi våra slutsatser om förutsättningarna för detta.

Utrymmet för att minska de rörliga kostnaderna är uttömt

Enligt Statskontorets bedömning är utrymmet för att minska myndighetens rörliga kostnader i princip uttömt efter de besparingar som gjorts hittills. Totalt avsattes 14 miljoner kronor för omkostnader knutna till publik- och bevarandearbetet i 2015 års budget.

SMVK har förutsättningar att minska personalkostnaderna

Statskontoret bedömer att SMVK har förutsättningar att minska sina personalkostnader något utan att besluta om en minskad ambitionsnivå. Vi baserar denna bedömning på att SMVK

- under 2014 utnyttjade drygt 10 procent fler årsarbetskrafter än 2009, 2010 och 2012
- inte planerar några nya tillfälliga utställningar under de närmaste åren och därmed får en viss överkapacitet av exempelvis utställningsproducenter

- kan effektivisera sin verksamhet genom att minska andelen personal som arbetar med ledning, administration och praktiskt stöd. Under 2014 hade hälften av personalen detta som sin huvuduppgift.

Kan gå att utnyttja lokalerna mer effektivt

Under 2014 använde SMVK 40 procent av sina medel till att finansiera myndighetens lokalkostnader. Samtidigt har stora delar av Världskulturmuseet stått tomt under de senaste åren. Enligt Statskontorets bedömning indikerar detta att myndigheten har en bristande balans mellan de resurser som läggs på att finansiera myndighetens lokaler och på dess kärnverksamhet.

Lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna kommer dessutom att öka framöver eftersom hyreskostnaderna ökar samtidigt som övriga kostnader måste minska. Statskontoret anser att SMVK bör undvika ett läge där hyreskostnaderna tränger undan möjligheterna att fylla utställningsytorna med ett aktuellt och relevant innehåll. Ett sätt att nå en effektivare lokalanvändning skulle vara att inordna verksamheten i färre museibygnader. Med detta menar vi att den verksamhet (samlingar och utställningar m.m.) som bedrivs i dagens fyra museibygnader bör finnas kvar, men att SMVK säger upp hyreskontraktet för någon av de fastigheter man i dag utnyttjar.

Förutsättningar för att öka externa intäkter

Statskontorets bedömer att SMVK har förutsättningar att öka sina intäkter vid sidan av anslaget. På Världskulturmuseet finns exempelvis outnyttjade kontorslokaler som tidigare har hyrts ut. Det kan också finnas möjligheter att öka intäkterna från restaurang- och konferensverksamheten, särskilt med tanke på att vissa museer har centrala lägen.

Myndigheten har inte arbetat aktivt med att söka intäkter via sponsring under de senaste åren men får externa bidrag från myndigheter, stiftelser och andra organisationer. Genom att arbeta mer strukturerat med att hitta den typen av intäktskällor kan SMVK öka sina intäkter.

Flera möjliga vägar för att förbättra ekonomin

Som framgått bedömer Statskontoret att SMVK har förutsättningar att förbättra sin ekonomi, både genom effektiviseringar och genom ökade intäkter. Olika alternativ, såsom att minska personalkostnader eller

lokalkostnader, bör naturligtvis vägas mot varandra. Ett beslut om att bedriva verksamheten i färre lokaler innebär en stor förändring av verksamheten och är dessutom förenat med stora kostnader för att flytta föremål och investera i nya utställningar. Frågan om hur SMVK:s ekonomiska förutsättningar kan förbättras bör därför övervägas i dialog mellan myndigheten och regeringen.

6.3.2 Den interna styrningen och uppföljningen kan utvecklas ytterligare

Statskontoret kan konstatera att SMVK:s interna styrning och uppföljning under flera år har brustit, bl.a. som ett resultat av att myndighetens administration inte har prioriterats. SMVK har dock påbörjat ett arbete med att utveckla myndighetens interna styrning och uppföljning. Vi vill understryka vikten av att myndigheten, under den nya överintendenten, fortsätter detta arbete för att verksamheten ska fungera mer effektivt.

Världskulturuppdraget behöver konkretiseras internt

En central insats för att utveckla SMVK:s interna styrning är att konkretisera världskulturuppdraget på en strategisk nivå. Vi anser att den interna styrningen skulle stärkas om det blev tydligare vilken gemensam inriktning myndigheten ska ha på kort och lång sikt. Det handlar bl.a. om att skapa en tydligare koppling mellan myndighetens uppdrag och de mer verksamhetsnära målen.

Insatser kvarstår för att utveckla den interna styrningen

Myndigheten har under det senaste året genomfört flera insatser för att utveckla den interna styrningen och uppföljningen. Man har bl.a. förstärkt den administrativa kompetensen och tagit fram en ny arbetsordning. De nyligen etablerade utställningsrådet och forskningsrådet är andra viktiga steg på vägen.

Statskontoret bedömer dock att ytterligare insatser krävs för att den interna styrningen och uppföljningen ska fungera ändamålsenligt. Det handlar främst om att vidareutveckla processer som stödjer verksamhetsplanering, uppföljning och resursallokering till verksamheter som involverar olika delar av organisationen. Fortfarande saknas exempelvis centrala styrdokument. Statskontoret menar att verksamheten kan utvecklas om myndigheten inför riktlinjer och styrprocesser som tydliggör

roller och ansvar. En strategiskt viktig fråga är styrningen av intendenterna och vilken roll de ska ha i verksamheten.

Resultatredovisningen kan bli tydligare

Statskontoret bedömer att SMVK:s resultatredovisning till stora delar ger en heltäckande bild av myndighetens resultat. Det bör dock bli enklare att följa verksamheten utveckling och prioriteringar, vilket är viktigt för att regeringen ska kunna bedöma om myndigheten uppfyller sitt uppdrag. Det är även centralt för myndighetens interna utvecklingsarbete.

Vår bild är att SMVK:s redovisning av verksamhetens prestationer är omfattande, och indelningen gör det svårt att överblicka verksamhetens resultat. Myndigheten har heller inte tydligt definierat de kvalitativa aspekterna av verksamhetens resultat eller hur dessa ska följas upp. Det gör det svårt att bedöma vilka av myndighetens många prestationer som är viktigast för att stärka verksamhetens kvalitet. Resultatredovisningen innehåller heller ingen samlad kostnadsredovisning som beskriver hur myndigheten prioriterar mellan olika verksamhetsområden.

6.3.3 Myndighetens organisering behöver förbättras

Statskontorets bedömning är att matrisorganisationen som infördes 2011 var nödvändig för att samla personalen från de fyra museerna i en organisation och skapa en sammanhängande myndighet. Förändringen var även nödvändig för att kunna genomföra utställningarna i Bergrummet. Implementeringen av organisationen har dock brutit i vissa avseenden, vilket har lett till att den inte fungerar helt ändamålsenligt. Ett grundläggande problem har varit att det saknas processer som understödjer den nya organisationen.

Nya förutsättningar öppnar för en ny organisering

De förutsättningar som låg till grund för beslutet att införa den nuvarande organisationen har förändrats. Verksamheten i Bergrummet kommer att avslutas och de gamla museistrukturerna har fått minskad betydelse. Vidare kommer Världskulturmuseet att få en inriktning som ligger närmare de övriga museerna.

Statskontoret anser att myndigheten kan organiseras på ett bättre sätt. I dag finns två olika organisationslogiker – en gemensam organisation i Stockholm och en egen museiorganisation i Göteborg – vilket skapar en

otydlig organisation med ett stort antal chefer i förhållande till storleken. Även museichefernas oklara roll talar för en ny organisering. En omorganisation underlättas av att flera chefsbefattningar för närvarande är vakanta.

Matrisorganisationen måste utvecklas vidare

Statskontoret kan inte ta ställning till hur SMVK bör organiseras. I grunden beror valet på hur myndighetens ekonomiska förutsättningar utvecklas och på vilken inriktning verksamheten ska ha framöver. Det är dock inte realistiskt att gå tillbaka till indelningen i fyra museiorganisationer med en gemensam administration.

Utrymme för samordningsvinster mellan Stockholm och Göteborg

Statskontorets bild är att verksamheterna i Stockholm mer och mer fungerar som en organisation där personal och andra resurser kan utnyttjas mer effektivt. Vi bedömer att det finns utrymme för ytterligare samordningsvinster genom att myndigheten stärker samarbetet mellan verksamheterna i Stockholm och Göteborg.

Organiseringen bör överensstämma med sätesorten

I instruktionen står att myndigheten ska ha sitt säte i Göteborg, och enligt vår bedömning innebär det att ledningen och centrala stabsfunktioner huvudsakligen bör vara placerade där. Statskontoret kan dock konstatera att SMVK inte lever upp till detta. Det beror i viss mån på att myndighetens nuvarande organisering, tillsammans med Bergrumsverksamheten, har krävt att överintendenten i hög grad har funnits i Stockholm. Myndigheten har även byggt upp en delvis ny och förstärkt administrativ kompetens som är Stockholmsbaserad. Verksamheten skulle sannolikt inte gynnas av att denna flyttades i nuläget, med tanke på myndighetens ekonomiska utmaningar.

Statskontorets bedömning är dock att det på lång sikt inte är hållbart att myndighetens verksamhet är organiserad på ett annat sätt än vad som anges i instruktionen. SMVK bör därför förbereda sig för att placera myndighetens ledning och centrala stabsfunktioner i Göteborg. Om det finns verksamhetsmässiga skäl till att organisera verksamheten på annat sätt bör myndighetsledningen framföra dessa till regeringen. Regeringen bör i sådana fall överväga om regleringen av sätesort bör finnas kvar i instruktionen.

6.3.4 Förändrade kompetensbehov

En central fråga för den nya överintendenten är om myndighetens samlade kompetens svarar mot verksamhetens långsiktiga behov. Det ekonomiska läget innebär att det blir än viktigare att myndigheten har rätt personalsammansättning. Dessutom gör nya politiska förväntningar och färre tillfälliga utställningar att myndighetens kompetensbehov förändras. Det är även tveksamt om myndigheten har råd att återbesätta samtliga vakanta chefstjänster.

6.4 Statskontorets rekommendationer

Statskontoret lämnar följande rekommendationer till regeringen och SMVK.

6.4.1 Rekommendationer till regeringen

Statskontoret föreslår att regeringen:

- ger SMVK i uppdrag att ta fram ett underlag som tydliggör vad som kan rymmas inom världskulturuppdraget
- avgränsar och preciserar SMVK:s uppdrag utifrån ovanstående underlag i syfte att tydliggöra myndighetens inriktning mot världskultur
- tar upp frågan om myndighetens sätesort i kommande års myndighetsdialoger
- ger SMVK i uppdrag att redovisa vad myndigheten kan göra för att förbättra sina ekonomiska förutsättningar och hur olika handlingsalternativ kan påverka verksamheten. I första hand bör följande frågor analyseras:
 - Vilka förutsättningar finns för att öka myndighetens intäkter vid sidan av anslaget?
 - Vilket utrymme finns för att frigöra resurser genom minskade personalkostnader, och är detta tillräckligt för att upprätthålla nuvarande verksamhetsformer?

- Går det att inordna SMVK:s nuvarande museiverksamhet i färre lokaler, och hur skulle detta påverka myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag?

6.4.2 Rekommendationer till myndigheten

Statskontoret föreslår att SMVK:

- tydliggör hur myndigheten tolkar och omsätter världskulturuppdraget genom att formulera övergripande mål och en gemensam inriktning för verksamheten på kort och lång sikt
- ser över myndighetens organisering utifrån ekonomiska förutsättningar och framtida inriktning
- organiserar myndigheten så att den överensstämmer med hur myndighetens sätesort regleras i instruktionen
- fortsätter att utveckla den interna styrningen och uppföljningen, t.ex. genom att tydliggöra roller och ansvarsgränser och utveckla processer som stödjer organisationen
- överväger olika alternativ för att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande, t.ex. genom att stärka samarbetet mellan verksamheterna i Stockholm och Göteborg och se över kompetensförsörjningen
- utvecklar den externa redovisningen av verksamhetens resultat genom att:
 - definiera verksamhetens kvalitativa aspekter och indikatorer för hur dessa ska följas upp
 - redovisa fördelningen av kostnader mellan större verksamhetsområden och hur dessa kostnader har utvecklats över tid
 - skilja mellan besökare som besöker museimiljön och besökare som besöker utställningar och programverksamhet.

Referenser

- Direktiv 2014:8 *Kommittédirektiv för översyn av den statliga museipolitiken.*
- Direktiv 2015:14 *Tilläggsdirektiv till Museiutredningen 2014/15.*
- Ekonomistyrningsverket (2003) *Resultatanalys för nybörjare*, 2003:17.
- Jacobsson, B. (2014) *Kulturpolitik – styrning på avstånd.* (Lund: Studentlitteratur)
- Kulturanalys (2015) *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014.*
- Kulturdepartementet (2008) *Översyn – Världskulturmuseet.*
- Kulturdepartementet (2010) *Styrning av myndigheter och institutioner inom kulturdepartementets område*, rapport juni 2010.
- Kulturdepartementet (2013) *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*, Dnr. Ku 2013/969/RFS.
- Kulturdepartementet (2015) *Stöd för redovisning av kvalitativa aktiviteter av resultatet*, Dnr. Ku2015/01348/LS.
- Kulturutskottet betänkande 2009/10:KrU5 *Tid för kultur.*
- Kulturutskottets betänkande 1996/97:KrU1 *Kulturpolitik m.m.*
- Myndigheten för delaktighet (2015) *Öppna jämförelser myndigheters tillgänglighetsarbete*, se: <http://www.mfd.se/uppfoljning/oppna-jamforelser/> (Hämtad: 2015-10-05).
- Proposition 1996/97:3 *Kulturpolitik.*
- Proposition 1997:98:150, *1998 års ekonomiska vårproposition*,

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

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016, Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringskansliets webbplats,
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/09/fri-entre-infors-pa-statliga-museer/> (Hämtad: 2015-10-18).

Riksdagsskrivelse 1996/97:129.

SMVK (2012) *Budgetunderlag för 2013–2015*.

SMVK:s webbplats, <http://www.varldskulturmuseerna.se/om-oss/kontakta-oss/uppdrag-vision/> (Hämtad: 2015-09-18).

SMVK:s årsredovisning för 2010.

SMVK:s årsredovisning för 2013.

SMVK:s årsredovisning för 2014.

SOU 1997:95 *Forum för världskultur*.

SOU 1998:125 *Statens museer för världskultur*.

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

Statskontoret (2012) *Rätt ersättning till rättsliga biträden. En översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen*, 2012:5.

Regeringsuppdraget



Kulturdepartementet



Regeringsbeslut 2

2015-03-05

Ku2015/853/KA

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utföra en analys av Statens museer för världskultur

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en analys av Statens museer för världskultur med utgångspunkt i den myndighetsmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Analysen ska

- beskriva och analysera hur Statens museer för världskultur fullgör sitt uppdrag i förhållande till uppgifter och resurser,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Statens museer för världskulturs möjligheter att fullgöra sitt uppdrag,
- beskriva hur Statens museer för världskultur 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 Statens museer för världskultur ska ha förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Statskontoret ska genomföra analysen i dialog med Statens museer för världskultur, som samtidigt ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax

E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

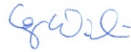
2

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 30 oktober 2015.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Emy Widén

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ
Statens museer för världskultur

Bilaga 2

Härledning av SMVK:s anslag inför öppnandet av Världskulturmuseet

I denna bilaga redovisar vi hur vi gått tillväga för att kartlägga vilka ekonomiska resurser SMVK tilldelades för att finansiera Världskulturmuseet inför det att museet öppnade i slutet av 2004. Syftet är att undersöka hur stor del av anslagsförstärkningen som användes för att finansiera hyreskostnaderna för den nya verksamheten

När SMVK bildades 1999 tilldelades myndigheten ett anslag på 83,2 miljoner kronor. Huvuddelen av anslaget finansierades genom att medel omfördelades från anslag som tidigare hade finansierat de museer som myndigheten tog över. Anslaget tillfördes dessutom 29 miljoner kronor för att finansiera Världskulturmuseets verksamhet.

I tabellen nedan redovisar vi hur anslaget finansierades 1999 och hur anslaget utvecklades fram till 2004 då Världskulturmuseet invigdes.

Tabell 10 Finansieringen av Världskulturmuseets anslag 1999–2004

Finansiering	
Tidigare finansiering Medelhavsmuseet	13,9 miljoner kronor
Tidigare finansiering Östasiatiska museet	14 miljoner kronor
Tidigare finansiering Etnografiska museet	24,3 miljoner kronor
Finansiering Världskulturmuseet	29 miljoner kronor
Tidigare finansiering Etnografiska museet i Göteborg*	3,8 miljoner kronor
Besparing statlig konsumtion	-1 miljon kronor
Totalt 1999**	83,2 miljoner kronor
Anslagsförstärkning 2003	29 miljoner kronor
Satsningar och PLO-omräkning 2000-2004	26,8 miljoner kronor
Totalt 2004	139 miljoner kronor

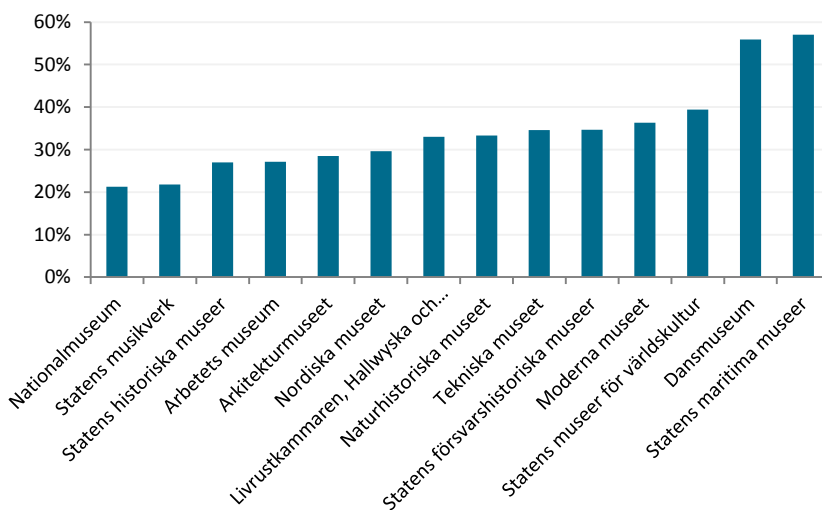
* Uppgiften är hämtad från Statsliggaren för år 1998. Vi har inte kunnat hitta någon mer exakt uppgift om vilka medel som fördes över till SMVK:s anslag 1999.

** Obs de olika delposterna som visar hur SMVK:s anslag finansierades 1999 summerar till 84 miljoner kronor. Vi har dock använt summan 83,2 miljoner kronor i tabellen eftersom regeringen redovisade denna summa i budgetpropositionen för 1999.

Vår kartläggning visar att fram till 2004 förstärktes SMVK:s anslag med 72,3 miljoner kronor för att finansiera det nya Världskulturmuseet.⁷⁷

År 2005 uppgick hyreskostnaderna i Göteborg till 26 miljoner kronor.⁷⁸ Det innebär att hyreskostnaderna motsvarade 36 procent av de anslagsmedel som går att härleda till satsningen på Världskulturmuseet.⁷⁹ Som framgår av figuren nedan har flera andra centralmuseer en motsvarande lokalkostnadsandel.

Figur 6 Lokalkostnadernas andel av statligt anslag/bidrag 2014



⁷⁷ Vi har beräknat anslagsförstärkningen för Världskulturmuseet (72,3 mnkr) på följande sätt: anslagsförstärkning 1999 (32,8 mnkr) + anslagsförstärkning 2003 (29 mnkr) + del av satsningar inklusive PLO-uppräkning 2000–2004 (10,5 mnkr). För att beräkna andelen av anslagsförstärkningen 2000–2004 som avsett Världskulturmuseet har vi vägt in att 39 procent av 1999 års anslag kan härledas till Världskulturmuseet och dess magasin ((3,8+29/83,2=39%).

⁷⁸ Vi saknar uppgifter över hyreskostnaderna för 2004. År 2005 uppgick hyran för Världskulturmuseet till 23,5 miljoner kronor och hyran för magasinet till 2,7 miljoner kronor.

⁷⁹ 26 mnkr/72,3 mnkr=36%.