

Myndighetsanalys av Forum för levande historia



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2017-05-31
ERT DATUM
2017-02-02

DIARIENR
2017/34-5
ER BETECKNING
Ku2017/00223/D

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Forum för levande historia

Regeringen gav den 2 februari 2017 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Forum för levande historia med utgångspunkt i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Forum för levande historia* (2017:8).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Ulrika Lindstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Analysen av Forum för levande historia	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	13
1.3	Genomförande av analysen	14
1.4	Projektgruppen och kvalitetssäkringen av rapporten	16
1.5	Rapportens disposition	16
2	Uppgifter, mål och resurser	19
2.1	Bakgrund	19
2.2	Politiska mål	21
2.3	Myndighetens uppdrag enligt instruktionen	22
2.4	Tillfälliga uppdrag	25
2.5	Myndighetens verksamhet	27
2.6	Ekonomiska resurser och kostnader	29
2.7	Regeringens styrning	32
2.8	Målgrupper och omvärldsrelationer	35
2.9	Sammanfattande iakttagelser	38
3	Organisation och intern styrning	41
3.1	Organisation	41
3.2	Intern styrning	47
3.3	Ansvarsfördelning	51
3.4	Kompetensförsörjning	53
3.5	Omfattande förändringsarbete pågår	58
3.6	Arbetsmiljön	60
3.7	Sammanfattande iakttagelser	64
4	Verksamhetens resultat	67
4.1	Vår tolkning av resultaten	67
4.2	Regeringens krav på resultatredovisning	69

4.3	Uppföljning och redovisning av resultat	70
4.4	Några resultat av den utåtriktade verksamheten	72
4.5	Samverkan – en viktig grund för verksamheten	80
4.6	Externa intressenters syn på verksamheten	81
4.7	Sammanfattande iakttagelser	84
5	Slutsatser och rekommendationer	87
5.1	Statskontorets samlade bedömningar	87
5.2	Förslag till regeringen	90
5.3	Förslag till myndigheten	93
	Referenser	99
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	103

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en myndighetsanalys av Forum för levande historia.

Forum för levande historias övergripande uppdrag är att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med fokus på kunskap, kultur och utbildning. Forum för levande historia arrangerar bland annat utställningar, fortbildningar och informerar om Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten via myndighetens webbplats. Den främsta målgruppen för verksamheten är lärare och elever inom grund- och gymnasieskolan. Myndigheten ska bedriva verksamheten i nära kontakt och samverkan med olika aktörer som arbetar med angränsande frågor, till exempel forskare, myndigheter och föreningar.

År 2016 hade Forum för levande historia 34 årsarbetskrafter och ett anslag på 59 miljoner kronor.

Myndigheten fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag

Statskontoret bedömer att Forum för levande historia i allt väsentligt fullgör sitt övergripande uppdrag. Forum för levande historias uppföljningar visar i allmänhet på goda resultat. Omdömena från huvudmålgruppen lärare samt övriga externa intressenter är i huvudsak positiva. De upplever att myndighetens verksamhet håller en hög kvalitet, bland annat vad gäller seminarier och utbildningsmaterial riktat till lärare och elever. Sett till myndighetens storlek genomför Forum för levande historia årligen ett stort antal utåtriktade aktiviteter och tillhandahåller omfattande information och underlag på sin webbplats. Besökarna till myndighetens utställningar och digitala kanaler har också ökat under den senaste femårsperioden.

Stora utmaningar för myndigheten framöver

Statskontoret bedömer samtidigt att Forum för levande historia står inför flera stora utmaningar framöver.

Myndigheten har under senare år fått fler och mer omfattande regeringsuppdrag än tidigare. Uppdragen innebär på flera sätt en förändring av verksamheten, som hittills i huvudsak har riktat sig till skolväsendet. Regeringen ställer bland annat krav på att myndigheten ska bredda sina målgrupper och öka den regionala spridningen av verksamheten.

Forum för levande historia påbörjade 2016 ett omfattande förändringsarbete för att utveckla myndighetens interna styrning och organisering, bland annat utifrån regeringens krav på verksamheten. Myndigheten har exempelvis infört en ny organisation och har även arbetat med att utveckla den strategiska styrningen. Ett stort antal utvecklingsinsatser ska även genomföras under 2017.

Statskontoret konstaterar att det finns brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön på myndigheten, till exempel är förtroendet mellan ledningen och medarbetarna för närvarande svagt. Statskontoret bedömer att det finns en risk för att dessa utmaningar kommer att påverka myndighetens resultat negativt om de inte hanteras.

Se över myndighetens instruktion

Statskontoret anser att regeringen behöver se över myndighetens instruktion för att skapa en större tydlighet och långsiktighet i sin styrning. Att bredda myndighetens målgrupper och öka den regionala spridningen av verksamheten kräver ett omfattande och långsiktigt arbete för att ge varaktiga effekter. Statskontoret kan konstatera att de tillfälliga regeringsuppdragen till Forum för levande historia i vissa fall har haft för snäva tidsramar. Det finns även en risk för att verksamheten avslutas när myndigheten har förbrukat de tilldelade medlen.

I översynen av myndighetens instruktion bör bland annat ingå att ta ställning till om regeringens intentioner med de tillfälliga regeringsuppdragen ska inarbetas i myndighetens instruktion. Det skulle förbättra Forum för levande historias förutsättningar för att planera och prioritera inom verksamheten.

Prioritera i det pågående förändringsarbetet

Statskontoret ser positivt på att myndigheten har initierat ett arbete med att utveckla den interna styrningen och organiseringen. Den nya organisationen är till exempel ett viktigt steg för att skapa tydligare roller och ansvarsgränser i myndigheten.

Statskontoret anser dock att Forum för levande historia behöver ta ett samlat grepp om myndighetens förändringsarbete och skapa en tydligare prioritering av insatserna. Vår bild är att myndighetens ledning har underskattat vikten av att prioritera och genomföra förändringarna etappvis. Om myndigheten ska nå framgång i förändringsarbetet behöver de viktigaste utvecklingsbehoven identifieras i en sammanhållen tidsplan. Tidsplanen bör innehålla en beskrivning av avsatta resurser, tidsramar och utpekade ansvariga. Statskontoret anser särskilt att Forum för levande historia bör prioritera att förtydliga den strategiska styrningen och den interna styrkedjan på myndigheten.

Förtydliga den strategiska styrningen på myndigheten

Statskontoret anser att Forum för levande historia behöver skapa en större samsyn om myndighetens uppdrag och inriktning. Den strategiska styrningen på myndigheten har varit svag och instruktionen har inte brutits ned i någon konkret vägledning för verksamheten. Det har lett till att samordningen inom verksamheten har varit svag.

Myndigheten har under 2016 tagit fram strategiska mål som främst handlar om hur myndigheten ska arbeta, snarare än om verksamhetens innehåll. Statskontoret anser att Forum för levande historia behöver förtydliga hur styrningen hänger ihop genom att ta fram strategiska mål som tydliggör de instruktionsenliga uppgifterna samt verksamhetsmål som fungerar som en vägledning för verksamhetens innehåll. Forum för levande historia behöver också fatta beslut om vilka huvudsakliga målgrupper myndigheten ska rikta sig till.

Återskapa förtroendet mellan medarbetarna och ledningen

Forum för levande historia har initierat flera aktiviteter för att komma till rätta med myndighetens arbetsmiljöproblem. Det finns dock fortsatt stora utmaningar i det arbete som pågår. Statskontoret bedömer att om Forum för

levande historia ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver så är det särskilt viktigt att förtroendet mellan medarbetarna och ledningen återskapas.

Statskontoret anser att myndigheten i sitt fortsatta utvecklingsarbete bör ta fasta på det som har varit framgångsfaktorer för myndighetens goda resultat. Forum för levande historia behöver därför på ett tydligare sätt ta tillvara medarbetarnas erfarenheter och kompetens i förändringsarbetet. Myndigheten behöver även tydligare prioritera arbetet med att utveckla ledarskapet.

Se över myndighetens kompetensbehov

Forum för levande historias breda uppdrag och de tillfälliga uppdrag som myndigheten har fått innebär att det är svårt att bemanna myndigheten med en fast kompetens. Statskontoret bedömer att myndighetens strategi med en hög andel rörliga kostnader för externa inköp av konsulter till stor del har varit ändamålsenlig. Myndigheten har därmed kunnat anpassa kompetensen efter behov.

Myndigheten har i nuläget ingen strategisk styrning av kompetensförsörjningen, men avser att genomföra en kompetensinventering under 2017. Statskontoret bedömer att inventeringen kan vara en bra grund för att göra en samlad analys av vilken kompetens som myndigheten behöver internt och vilken typ av kompetens som ska köpas in externt. Statskontoret menar också att det behövs en tydligare styrning och samordning av inköp och upphandling av de externa konsulttjänsterna.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att regeringen bör

- minska antalet tillfälliga uppdrag till Forum för levande historia till dess att myndighetens förändringsarbete är genomfört
- överväga att förtydliga Forum för levande historias instruktion
- ange i regleringsbrevet för Forum för levande historia att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla den interna styrningen och organiseringen.

Statskontoret föreslår att Forum för levande historia bör

- prioritera bland aktiviteterna i det pågående och planerade förändringsarbetet
- ta fram en sammanhållen plan för det fortsatta förändringsarbetet utifrån de identifierade prioriteringarna
- ta fram strategiska mål som bryter ned innehållet i instruktionen
- fatta beslut om vilka målgrupper myndigheten främst ska rikta sig till
- ta tillvara medarbetarnas erfarenhet och kunskap i förändringsarbetet
- utveckla ledarskapet på myndigheten
- utveckla och konkretisera handlingsplanen för arbetsmiljön
- ta fram en plan för myndighetens kompetensförsörjning.

1 Analysen av Forum för levande historia

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick den 2 februari 2017 i uppdrag av regeringen att utföra en myndighetsanalys av Forum för levande historia. Enligt uppdraget ska Statskontoret

- beskriva och analysera hur Forum för levande historia fullgör sitt uppdrag utifrån tilldelade mål, uppgifter, prioriteringar och resurser
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten
- analysera hur Forum för levande historia samverkar med andra myndigheter och aktörer
- analysera om regeringens styrning av verksamheten är ändamålsenlig
- identifiera områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver samt föreslå hur detta bör göras.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 2 juni 2017. Statskontoret ska hålla Kulturdepartementet informerat under uppdragets genomförande.

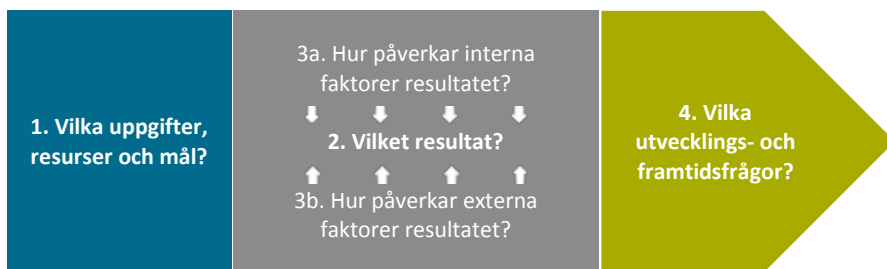
1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad

förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

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

1.3 Genomförande av analysen

Underlaget för Statskontorets analys består i huvudsak av intervjuer, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. De skriftliga källorna består främst av offentliga utredningar och andra rapporter

som har behandlat Forum för levande historias verksamhet¹ samt myndighetens styrdokument och årsredovisningar.

1.3.1 Intervjuer med myndighetens personal

Vi har intervjuat all personal på Forum för levande historia. Enskilda intervjuer har gjorts med myndighetens ledningsgrupp, medarbetare med särskilda funktioner och fackliga representanter. Vi har även intervjuat myndighetens föregående myndighetschef. Därutöver har vi intervjuat de konsulter som har arbetat med verksamhetsutvecklingen på Forum för levande historia.

Övriga medarbetare har intervjuats i fyra olika gruppintervjuer. Grupperna delades så långt det var möjligt in efter medarbetarnas funktion och arbetsuppgifter.

Totalt har vi genomfört 20 intervjuer.

1.3.2 Synpunkter från externa intressenter

Vi har därutöver genomfört elva intervjuer med externa intressenter i syfte att få ett externt perspektiv på myndighetens verksamhet. Bland annat har vi intervjuat ansvarig revisor från Riksrevisionen och företrädare för Kulturdepartementet. Vi har även intervjuat ett urval av myndighetens samarbetspartner via telefon. Sammanlagt rör det sig om nio organisationer² och innefattar myndigheter, museer, ideella föreningar och forskare som arbetar med Forum för levande historia.

Vad gäller myndighetens målgrupper har vi avgränsat oss till att analysera målgruppsundersökningar som myndigheten har genomfört. Vissa av de externa intressenter vi har intervjuat kan även räknas som företrädare för

¹ Till exempel Bioss Sweden AB (2017), *Forum för levande historia – Principer för och förslag till ny organisation*; Kulturdepartementet (2011a, 2011b), *Uppföljning och utvärdering av Forum för levande historia*; Sahlin (2012), *Mot en struktur och kultur i skön harmoni – Genomlysning av organisationen – Forum för levande historia*.

² Dessa är É Romani Glinda, Föreningen Förintelsens överlevande i Sverige, Historielärarnas förening, Hugo Vallentin-centrum vid Uppsala universitet, Malmö stadsmuseum, Riksställningar, Statens skolverk, Svenska kommittén mot antisemitism och Umeå universitet.

vissa målgrupper, till exempel Historielärarnas förening. Vi har inte haft utrymme för att göra en mer omfattande målgruppsanalys som fångar olika perspektiv på Forum för levande historias verksamhet. Det gäller till exempel myndighetens främsta målgrupp, lärare och elever.

1.3.3 Inriktning och avgränsningar

Statskontorets analys av Forum för levande historias verksamhet omfattar främst perioden 2012–2016. Denna avgränsning är bland annat vald för att täcka in regeringsskiftet 2014 och tillsättandet av den nya överintendenten 2015. Vidare genomförde Kulturdepartementet 2011 en översyn av myndighetens verksamhet, vilket innebär att vi har kunnat använda det underlaget som referenspunkt.³ När det gäller vissa frågor har vi dock ett längre historiskt tidsperspektiv, till exempel när vi belyser utvecklingen av myndighetens uppdrag.

Forum för levande historia driver för närvarande ett förändringsarbete för att utveckla organiseringen och den interna styrningen. Det är ännu för tidigt att bedöma resultatet av detta arbete. Istället för vi ett resonemang om i vilken utsträckning dessa förändringar kan anses vara rimliga eller om ytterligare insatser behövs.

1.4 Projektgruppen och kvalitetssäkringen av rapporten

Ulrika Lindstedt (projektledare) och Gabriella Jansson har genomfört analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Forum för levande historia och Kulturdepartementet har haft möjlighet att faktagranska valda delar av rapporten.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad i enlighet med innehållet i Statskontorets modell för myndighetsanalyser.

³ Kulturdepartementet (2011a, 2011b).

I kapitel 2 behandlar vi Forum för levande historias uppgifter, mål och resurser, regeringens styrning samt myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer.

I kapitel 3 beskriver vi hur myndighetens organisation och styrning fungerar.

I kapitel 4 analyserar vi Forum för levande historias resultat och hur det följs upp och redovisas.

I kapitel 5 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer.

2 Uppgifter, mål och resurser

I det här kapitlet beskriver vi Forum för levande historias uppgifter, mål och resurser. Vi behandlar därefter regeringens styrning av myndigheten samt myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer.

Forum för levande historia är en förvaltningsmyndighet under Kulturdepartementet. Myndighetens övergripande uppdrag är att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten hade 34 årsarbetskrafter 2016.

2.1 Bakgrund

2.1.1 Det började som en informationsinsats

Forum för levande historia bildades den 1 juni 2003. Myndigheten har sitt ursprung i informationsinsatsen Levande historia som initierades av statsminister Göran Persson i juni 1997. Bakgrunden till informationsinsatsen var en rapport av Centrum för invandrarforskning vid Stockholms universitet och Brottsförebyggande rådet (Brå) som pekade på bristande kunskaper om Förintelsen hos svenska ungdomar.⁴

Informationsinsatsen resulterade bland annat i boken ”... om detta må ni berätta... En bok om Förintelsen i Europa under åren 1933–1945”.

2.1.2 En utredning om permanent verksamhet tillsattes

Regeringen tillsatte senare en utredning om hur verksamheten skulle kunna permanentas.⁵ Utredningen föreslog att Forum för levande historia skulle inrättas som en statlig myndighet.⁶ Motiven var att den organisationsformen

⁴ Lange, Löow, Bruchfeld och Hedlund (1997), *Utsatthet för etniskt och politiskt relaterat hot m.m., spridning av rasistisk och antirasistisk propaganda samt attityder till demokrati m.m. bland skolelever*, Centrum för invandrarforskning.

⁵ Kommittédirektiv 1999:75, *Forum för levande historia*.

⁶ SOU 2001:5, *Forum för levande historia*.

bäst skulle kunna tillgodose ett antal syften, bland annat oberoende och trovärdighet i forumets vetenskapliga förhållningssätt, en stabil och hållbar ekonomi, möjligheten att använda resurser hos befintliga myndigheter eller organisationer, samt skapa förutsättningar för en demokratisk insyn i verksamheten.

I betänkandet beskriver kommittén Forum för levande historia som en helt ny typ av organisation, närmare bestämt som en blandning mellan olika typer av verksamheter: museum, skola, högskola, bibliotek, arkiv, biograf, kulturhus och informationsprojekt.⁷

2.1.3 Beslut fattas om att inrätta en ny myndighet

I 2002 års budgetproposition föreslog regeringen att den nya myndigheten Forum för levande historia skulle inrättas, vilket riksdagen godkände.⁸ Både riksdagen och regeringen accepterade i stora drag den inriktning och de förslag som kommittén Forum för levande historia lämnade. Regeringen motiverade bland annat beslutet med att ingen svensk institution har uppdraget att arbeta med frågor som rör demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter utifrån historiska perspektiv – från Förintelsen och från svensk nutidshistoria.

Beslutet togs även mot bakgrund av att Sverige 2000 anslöt sig till Stockholmsdeklarationen.⁹ Enligt deklarationen ska staten stödja minneshållande, undervisning och studier av Förintelsen. Syftet är att kunskaper om Förintelsen ska motivera människor att arbeta för alla människors lika värde. Deklarationen ligger till grund för det internationella samarbetet International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA).

2.1.4 Myndighetens roll har debatterats

Forum för levande historias roll och inriktning har debatterats i media och av forskarsamhället vid flera tillfällen. Diskussionen har bland annat gällt

⁷ Ibid., s. 12.

⁸ Prop. 2001/2:01, UO17; Bet. 2001/02:KrU1, rskr. 2001/02:72.

⁹ Deklaration från Stockholms internationella forum om utbildning, hågkomst och forskning om Förintelsen, januari 2000.

vilken roll staten har i att styra historieförmedlingen i samhället. Myndigheten har blandat annat kritiserats för att bedriva opinionsbildning.¹⁰ Kritik har framförts mot myndighetens urval av brott mot mänskligheten, till exempel att kolonialismens brott, såsom slavhandel, inte behandlas av myndigheten. Diskussioner har också förts om att myndigheten bidrar till en ideologisering av ämnet historia.¹¹

Kritiken mot myndighetens uppdrag och roll har lagt sig under senare år. Kritiken har bland annat lett till att Forum för levande historia inte bedriver egen forskning. Myndigheten tar i stället fram underlag i samarbete med universitet och högskolor.¹²

2.2 Politiska mål

Forum för levande historias verksamhet är sektorsövergripande och utgår från mål inom flera politikområden såsom kultur, demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringen har inte angett några specifika mål för myndighetens verksamhet i instruktionen eller regleringsbrevet.

2.2.1 Den kulturpolitiska inriktningen

Forum för levande historias uppdrag utgår ytterst från de kulturpolitiska målen som riksdagen har fastställt.¹³ Målen anger att kulturen 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.

Regeringen lämnade i december 2016 förslag till en ny museilag som omfattar Forum för levande historia och som föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.¹⁴ Forum för levande historia är inte ett museum i den traditionella bemärkelsen – myndigheten har till exempel inte ansvar för samlingar –

¹⁰ Se t.ex. Dagens Nyheter 2006-12-13, "Levande, inte statlig historia", Svenska Dagbladet 2010-01-26, "Dags att utvärdera Forum för levande historia".

¹¹ Dagens Nyheter 2008-04-02, "Upprop mot statlig kampanjhistoria".

¹² Kulturdepartementet (2011a).

¹³ Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5, *Tid för kultur*.

¹⁴ Lagrådsremiss Kulturarvspolitik.

men betraktas ändå som en del av det allmänna museiväsendet eftersom den bedriver utställningsverksamhet.

Den nuvarande regeringen har särskilt betonat vikten av att människor i hela landet ska kunna ta del av och utöva kultur. Införandet av avgiftsfri entré vid vissa statliga museer 2016 är bland annat ett led i detta. Regeringen betonar vidare kulturens roll i att på olika sätt skapa broar mellan människor med olika bakgrund och erfarenheter.¹⁵

2.2.2 Verksamheten utgår från flera olika politikområden

Forum för levande historias verksamhet kan även kopplas till mål utanför det kulturpolitiska området. Myndighetens verksamhet utgår därför från flera olika politikområden, vars mål i regel saknar en inbördes samordning eller prioriteringsordning. Till exempel syftar myndighetens verksamhet till att i förlängningen bidra till förverkligandet av de demokratipolitiska målen, politiken för mänskliga rättigheter och politiken mot diskriminering.¹⁶ Även målen för ungdomspolitikens berör till viss del myndighetens verksamhet.

Regeringen har nyligen pekat ut Forum för levande historia som en central aktör i arbetet mot diskriminering och rasism (se vidare i avsnitt 2.4.1). I november 2016 beslutade regeringen om en nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Målet med planen är ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism och hatbrott för de statliga och civila aktörer som arbetar med dessa frågor.

2.3 Myndighetens uppdrag enligt instruktionen

2.3.1 Främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter

Forum för levande historia ska enligt sin instruktion (2007:1197) vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänsk-

¹⁵ Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017*, UO 17 Kultur, m.m.

¹⁶ Se t.ex. Regeringens skrivelse 2016:17/29, *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*.

liga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har en särskild uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten.

Instruktionen anger vidare att Forum för levande historia ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Denna skrivning kan tolkas som att myndigheten inte enbart ska sträva efter att påverka människors attityder, utan i förlängningen även deras beteende. Det innebär att regeringen ställer långtgående krav på hur myndighetens verksamhet förväntas påverka samhället.¹⁷

2.3.2 Kunskapsutvecklande och främjande uppgifter

Instruktionen anger att Forum för levande historia ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor. Vidare ska myndigheten sträva efter att nå största möjliga geografiska spridning och förankring. Uppgifterna avspeglar myndighetens roll som nationellt forum, vilken förutsätter ett stort antal olika samarbeten och kontaktytor i landet.

Myndighetens instruktion pekar särskilt ut tre konkreta uppgifter:

- aktivt främja högtidlighållandet av Förintelsens minnesdag
- företräda Sverige i International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)
- dela ut ett pris för humanitära och demokratifrämjande insatser enligt förordningen (2004:1024) om pris till Per Angers minne.

Instruktionen visar på en kombination av kunskapsutvecklande och främjande uppgifter. De främjande uppgifterna handlar inte enbart om att sprida information eller utveckla ny kunskap, utan även om att påverka samhällsutvecklingen i en viss riktning. Hur myndigheten ska bedriva dessa uppgifter lämnas öppet av instruktionen.

¹⁷ Se Kulturdepartementet (2011a).

Myndighetens uppdrag kan sammanfattas i följande effektkedja (Statskon-torets tolkning):

Figur 2 **Effektkedja Forum för levande historias uppdrag**



Liksom de flesta andra myndigheter inom kulturområdet har Forum för levande historia även ett instruktionsenligt uppdrag att integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv i sin verksamhet samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Såväl myndighetens instruktion som regleringsbrev innehåller ett antal återrapporteringskrav. Vi beskriver återrapporteringskraven närmare i kapitel 4, där vi behandlar myndighetens resultat och resultatredovisning.

2.4 Tillfälliga uppdrag

Regeringen har gett Forum för levande historia tillfälliga uppdrag under större delen av myndighetens existens, dels i regleringsbrev, dels i form av särskilda regeringsuppdrag. Vi sammanfattar de huvudsakliga uppdragen under perioden 2012–2016 i tabell 1. För flera av uppdragen har också särskilda medel, utöver ramanslaget, avsatts för genomförandet.

Tabell 1 Tillfälliga uppdrag till Forum för levande historia 2012–2016

Uppdrag	Tilldelades	Period	Särskilda medel
Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – sprida metoder och arbetsmaterial (främst inom skolan).	2012	Redovisades dec 2012	3 mkr
Översyn av utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna.	2013	Redovisades okt 2013	-
Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – utveckla digitalt metodmaterial.	2013	Redovisades jan 2014	1 mkr
Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – sprida digitalt metodmaterial.	2014	Redovisades dec 2014	500 tkr
Motverka homofobi och transfobi bland unga – utveckla utbildningsmaterial.	2014	Redovisades juni 2015	500 tkr
Motverka homofobi och transfobi bland unga – sprida utbildningsmaterial.	2015	2015	-
Utbildningsinsats om rasism och intolerans.	2015	2015–2017	25 mkr
Utvidga och förlänga utbildningsinsatsen om rasism och intolerans.	2016	2016–2019	3,4 mkr
Samordna och följa upp den nationella planen mot rasism.	2016	2016–2019	7,8 mkr
Stärkt regionalt arbete – nå ut till fler platser och till fler samhällsgrupper.	2016	Redovisades 2017-03-01	3,5 mkr

Källa: Regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag till Forum för levande historia 2012–2016.

2.4.1 Flera tillfälliga uppdrag med inriktning mot att förebygga rasism och intolerans

Forum för levande historia har under perioden 2015–2016 fått flera förhållandevis stora uppdrag. Några av uppdragen är en del av regeringens satsning för att förebygga och motverka rasism och intolerans.¹⁸

Som framgår av tabell 1 fick Forum för levande historia 2015 ett särskilt uppdrag som innebär att myndigheten ska bedriva en utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag.¹⁹ Myndigheten genomför satsningen i samarbete med Statens skolverk och den ska vara riktad till samtliga grund- och gymnasieskolor.

Myndigheten fick 2016 ett tilläggsuppdrag som handlar om att utvidga och förlänga utbildningsinsatsen om rasism fram till 2019.²⁰ Utvidgningen består dels i att genomföra utbildningsinsatser om rasism till samer, dels i att utvidga målgrupperna för insatsen generellt. Insatserna ska omfatta relevanta yrkesgrupper, till exempel anställda vid arbetsförmedlingar, socialarbetare och polisanställda, som i sin verksamhet möter personer som utsätts för rasism.

I slutet av 2016 fick Forum för levande historia också i uppdrag att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.²¹ Uppdraget består av två delar:

- att samordna erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan myndigheter som arbetar med dessa frågor,
- att utveckla ett uppföljningssystem som omfattar regelbunden redovisning av underlag från berörda myndigheter.

¹⁸ Se Kulturdepartementet (2016b), *Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*.

¹⁹ Kulturdepartementet (2015b), *Uppdrag att genomföra en utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag*.

²⁰ Kulturdepartementet (2016d), *Uppdrag till Forum för levande historia om att utvidga och förlänga utbildningsinsatsen om rasism i historien och i dag*.

²¹ Kulturdepartementet (2016c), *Uppdrag till Forum för levande historia att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av främlingsfientlighet och hatbrott samt ändringar av uppdrag*.

2.4.2 Nå ut till fler platser och samhällsgrupper

Forum för levande historia fick i juni 2016 ett uppdrag i regleringsbrevet om att utveckla det regionala arbetet för att nå ut till fler platser i landet och till människor i fler åldrar och samhällsgrupper än tidigare.²² I arbetet ska myndigheten etablera och utöka samverkan med lokala och regionala aktörer, såsom kommuner, bibliotek, museer och organisationer i det civila samhället.

2.4.3 Öka medvetenheten hos barn och unga

Forum för levande historia har under perioden 2012–2015 fått flera uppdrag som har syftat till att öka medvetenheten hos barn och ungdomar när det gäller intolerans och mänskliga rättigheter (se tabell 1). Uppdragen har till exempel handlat om att ta fram metoder och utbildningsmaterial för att stärka den demokratiska medvetenheten hos unga i syfte att motverka våldsbekämpande extremism och att ta fram utbildningsmaterial för att motverka homofobi och transfobi bland unga.

2.5 Myndighetens verksamhet

Forum för levande historia bedriver flera olika typer av verksamheter i syfte att fullgöra sitt uppdrag.

2.5.1 Myndigheten arrangerar fasta och turnerande utställningar

Forum för levande historia arrangerar bland annat utställningar i myndighetens lokaler. Exempelvis har myndigheten under 2016 visat två separata utställningar:

- Anne Frank – Om jag bara får vara mig själv.
- Alla människor! – Om rättigheter och lika värde.

²² Kulturdepartementet (2016e), *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Forum för levande historia*.

Flera av de utställningar som tas fram turnerar också ute i landet. Under 2016 har myndigheten haft sex olika utställningar på turné, bland annat:

- Alla Människor!
- Vi är romer – möt människorna bakom myten.
- (O)mänskligt.

I anslutning till flera av utställningarna anordnas interaktiva pedagogledda workshoppar och programverksamhet. Programverksamheten innefattar bland annat författarkvällar, föreläsningar och seminarier i lokalerna i Stockholm och på andra platser i landet.

2.5.2 Utbildning, kommunikation och information via flera kanaler

Myndigheten genomför lärarfortbildningar och sprider på olika sätt information om Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten, men även andra brott mot mänskligheten. Myndigheten tar fram olika typer av utbildnings- och utställningsmaterial, filmer, rapporter och annat informationsmaterial. Flera av rapporterna tas fram i samarbete med forskare inom samhällsvetenskap och humaniora. Myndigheten har under den senaste tioårsperioden genomfört egna attitydundersökningar i samarbete med Statistiska centralbyrån om förekomsten av tolerans och intolerans bland ungdomar.

Webbplatsen levandehistoria.se är en viktig kommunikationskanal för myndigheten. Nästan allt material som myndigheten producerar finns tillgängligt på webbplatsen. Myndigheten har även ett referensbibliotek med särskild inriktning mot Förintelsen och folkmord.

2.5.3 Vissa återkommande åtaganden

Myndigheten har två årligen återkommande åtaganden, dels att arrangera Förintelsens minnesdag den 27 januari, dels att varje år dela ut Per Angerpriset till någon som har gjort stora humanitära och demokratifrämjande insatser. Myndigheten företräder vidare regeringen i det internationella nätverket IHRA, som syftar till att stärka medlemsstaternas efterlevnad av Stockholmsdeklarationens intentioner.

2.6 Ekonomiska resurser och kostnader

I det här avsnittet redogör vi för hur Forum för levande historias verksamhet finansieras och hur myndigheten utnyttjar sina ekonomiska resurser. Därefter redovisar vi hur myndighetens kostnader har utvecklats.

2.6.1 Anslag står för den huvudsakliga finansieringen

Forum för levande historias verksamhet finansieras huvudsakligen genom anslag. År 2016 stod anslag för 98 procent av intäkterna medan intäkter av avgifter och andra ersättningar, bidrag och finansiella intäkter stod för resterande 2 procent.²³

Tabell 2 Forum för levande historias intäkter (tkr)

Intäkter	2012	2013	2014	2015	2016
Anslag och särskilda medel	46 700	45 100	44 800	49 400	59 200
Avgifter och andra ersättningar	16	24	90	20	31
Intäkter av bidrag	2 600	2 400	700	1 500	800
Finansiella intäkter	91	51	19	1	5
Summa	49 500	47 500	45 600	51 000	60 000

Forum för levande historia, Årsredovisning 2016.

Ramanslaget till Forum för levande historia uppgick under åren 2012–2014 till cirka 45 miljoner kronor per år. Myndigheten har de senaste två åren tillförts en stor andel särskilda medel till följd av de särskilda regeringsuppdrag som löper över flera år.²⁴ Myndighetens totala anslag, inklusive medel för särskilda uppdrag, uppgick 2016 till ungefär 60 miljoner kronor.

Intäkter av bidrag varierar kraftig över åren. Åren 2012 och 2013 fick myndigheten sammanlagt cirka 1,7 respektive 2,3 miljoner kronor i bidrag från Sida och Kammarkollegiet. Dessa användes bland annat för att utveckla ett

²³ Kulturdepartementet, Regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag till Forum för levande historia 2012–2016.

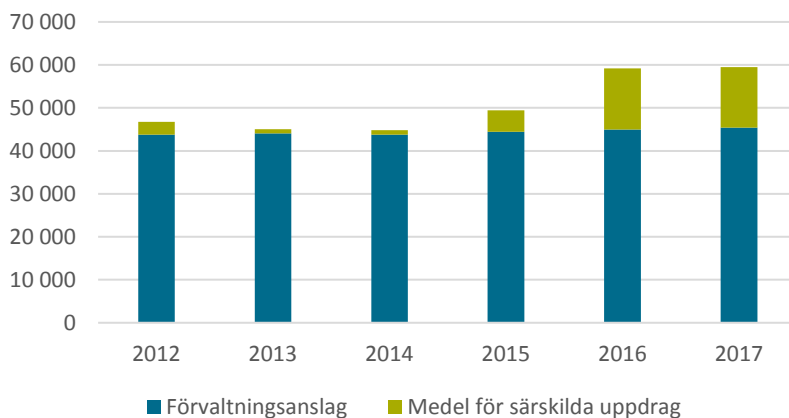
²⁴ Ibid.

projekt och arrangera en internationell konferens. Under 2015 fick myndigheten 1,4 miljoner kronor i bidrag från Kammarkollegiet.

2.6.2 Stor andel särskilda medel under senare år

Som tidigare nämnt har Forum för levande historia under senare år fått flera särskilda uppdrag och tillhörande extra medel. De särskilda uppdragen har inneburit en väsentlig ökning av myndighetens sammantagna intäkter jämfört med åren innan (se figur 3).

Figur 3 Förvaltningsanslag och medel för särskilda uppdrag

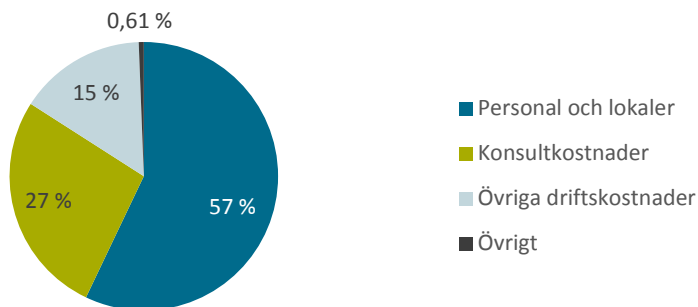


Källa: Regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag till Forum för levande historia 2012–2017.

2.6.3 Myndigheten har en hög andel rörliga kostnader

Myndigheten hade 2016 ungefär 60 procent fasta kostnader, det vill säga kostnader för personal och lokaler (se figur 4). Rörliga kostnader stod för ungefär 40 procent av de totala kostnaderna och inbegrep huvudsakligen konsultkostnader.

Figur 4 **Fördelning av kostnader 2016**



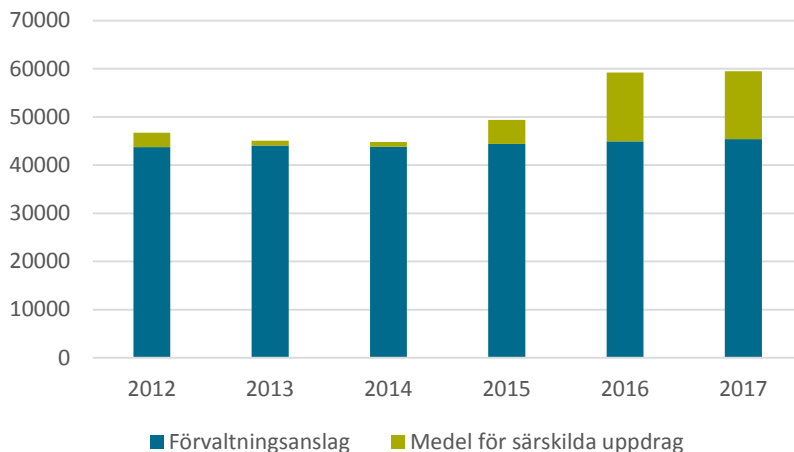
Källa: Forum för levande historia, Årsredovisning 2016.

Mellan 2015 och 2016 ökade konsultkostnaderna med nästan 50 procent till 15,6 miljoner kronor. Konsultkostnaderna stod för 27 procent av de totala kostnaderna 2016. Ökningen kan främst förklaras av att myndigheten har köpt in extern kompetens i samband med de stora regeringsuppdragen. Myndigheten har även köpt in konsulter för ledningsstöd. Dessa kostnader har ökat från cirka 120 000 kronor till cirka 900 000 kronor mellan 2015 och 2016.²⁵

Enligt 2017 års verksamhetsplan kommer andelen fasta kostnader att öka till cirka 70 procent under 2017, främst till följd av att myndigheten utökar ledningsgruppen med två nya chefsfunktioner i den nya organisationen (se avsnitt 3.1.2).

²⁵ I dessa kostnader ingår konsultstöd för organisationsöversyn, rekrytering, verksamhetsplaneringsstöd, processledning vid personaldagar och vikariat för avdelningschefer.

Figur 5 Förvaltningsanslag och medel för särskilda uppdrag



Källa: Regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag till Forum för levande historia 2012–2017.

2.7 Regeringens styrning

I det här avsnittet redogör vi för regeringens styrning av Forum för levande historia. Vi fokuserar särskilt på vad som utmärker regeringens formella styrning av myndigheten, det vill säga myndighetens instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Vi redogör även för den styrning som sker genom andra kanaler, till exempel genom den årliga myndighetsdialogen mellan Forum för levande historia och Kulturdepartementet.

2.7.1 Myndigheten har tidigare fått uppdrag från flera departement

Forum för levande historia har sedan bildandet av myndigheten sorterat under Kulturdepartementet. Myndigheten har dock regelbundet fått uppdrag från andra politikområden och departement, till exempel Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Vid regeringsskiftet 2014 flyttades demokratifrågorna från Justitiedepartementet till Kulturdepartementet. I samband med detta flyttades ansvaret för

Forum för levande historia till Enheten för demokrati och det civila samhället. Därefter har Kulturdepartementet varit den huvudsakliga uppdragsgivaren.

2.7.2 Viss breddning av det instruktionsenliga uppdraget

Det instruktionsenliga uppdraget har varit förhållandevis oförändrat sedan myndigheten inrättades 2003. Alliansregeringen beslutade 2008 om ett tillägg i instruktionen som innebar att Forum för levande historia, utöver att informera om Förintelsen, även ska informera om kommunismens brott mot mänskligheten. Detta innebar en breddning av den historiska inriktningen på myndighetens informationsuppdrag.

2.7.3 Starkare koppling till dagspolitiska frågor

Såväl den tidigare som den nuvarande regeringen har under de senaste tio åren tilldelat Forum för levande historia ett antal uppdrag i myndighetens regleringsbrev eller genom särskilda uppdrag. De tillfälliga uppdragen har generellt haft en tydligare koppling till dagspolitiska frågor än det instruktionsenliga uppdraget. Två exempel på det är uppdraget att motverka transfobi och homofobi bland unga samt utbildningsinsatsen om rasism som myndigheten ska genomföra tillsammans med Skolverket fram till 2019 (se tabell 1). I stället för att ha utgångspunkt i historien innebär dessa uppdrag snarare att utgångspunkt tas i generella och dagsaktuella frågor, men att historien används som ett sätt att belysa dessa.

2.7.4 Tydliga krav på en vidgning av verksamhetens inriktning och målgrupper

Justeringen av instruktionen 2008 och de tillfälliga uppdragen har inneburit en successiv breddning av myndighetens inriktning, från Förintelsen till andra folk mord, men även mer generella frågor som rör rasism och brott mot mänskligheten.

Den nuvarande regeringens styrning signalerar en tydlig ambition om att ytterligare vidga Forum för levande historias inriktning och målgrupper. Detta avspeglas framför allt i de uppdrag som myndigheten har fått under

2015 och 2016. Enligt våra intervjuer med tjänstemän på Kulturdepartementet innebär den nuvarande samhällsutvecklingen att det finns ett stort behov av att nå ut bredare med Forum för levande historias verksamhet, bland annat för att nå ut till fler geografiska områden och till de grupper som enligt undersökningar uppvisar lägre tolerans.

2.7.5 Nya uppdrag innehåller mer medel och är delvis av annan karaktär

Regeringens styrning av Forum för levande historia kan anses ha blivit mer aktiv sedan regeringsskiftet 2014. Den politiska ledningen och de tjänstemän vi har intervjuat på Kulturdepartementet betonar att myndigheten har en central roll i regeringens arbete mot rasism och för att öka toleransen i samhället.²⁶ Antalet tillfälliga uppdrag har ökat och de är också mer omfattande än tidigare både vad gäller tilldelade medel och över hur lång tid uppdragen sträcker sig.

Uppdragen är även delvis av en annan karaktär med avseende på myndighetens roll och ansvar. Det gäller särskilt uppdraget kopplat till handlingsplanen mot rasism som ger Forum för levande historia en samordnande och uppföljande roll, vilket myndigheten inte tidigare har haft. Tidigare regeringsuppdrag har i jämförelse haft en mer utpräglad inriktning mot informations-spridning samt att ta fram utbildningsmaterial och genomföra utbildningsinsatser riktade till barn och unga.

2.7.6 Delade uppfattningar om regerings styrning inom myndigheten

Enligt våra intervjuer med myndighetens ledning upplevs dialogen med Kulturdepartementet som välfungerande. Däremot kritiserar både ledningen och medarbetarna hur uppdraget om stärkt regionalt arbete som kom i juni 2016 gavs till myndigheten. Uppdraget kom med kort varsel och förhållandevis sent på året samtidigt som kravet var att de medel som kom med uppdraget skulle förbrukas inom innevarande budgetår.²⁷ Det innebar att det

²⁶ Se t.ex. tal av Alice Bah Kuhnke på *Samling för demokrati*, 2017-01-27.

²⁷ Kulturdepartementet (2016e).

var svårt för myndigheten att hinna planera och genomföra uppdraget på utsatt tid.

På myndigheten finns även delade uppfattningar om hur väl de senaste årens tillfälliga uppdrag överensstämmer med myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Enligt ledningen och vissa medarbetare ryms uppdragen mer eller mindre inom myndighetens övergripande uppdrag. Andra medarbetare menar att vissa av uppdragen ger myndigheten en annorlunda roll. Det gäller särskilt uppföljnings- och samordningsuppdraget för handlingsplanen mot rasism. Vissa medarbetare har uttryckt en oro över att myndighetens särskilda inriktning mot Förintelsen kan gå förlorad när uppdraget succesivt breddas mot mer generella frågor om rasism och brott mot mänskligheten.

2.8 Målgrupper och omvärldsrelationer

2.8.1 Lärare har varit den främsta målgruppen

Myndigheten har sedan 2008 främst riktat sin verksamhet mot skolan, men även mot den kulturintresserade allmänheten och vissa andra yrkesgrupper. Inom skolan har myndighetens primära målgrupp varit årskurs 7–9 och gymnasiet, då eleverna läser om Förintelsen enligt kursplanen. Det är främst lärare i samhällskunskap och historia som är i fokus eftersom det är där värdegrundsarbetet sker. Via lärarna kan myndigheten nå ut till eleverna. I och med att det kommer nya årskullar av elever sker en kontinuerlig breddning av antalet personer som verksamheten når.²⁸

Sedan 2015 vänder sig Forum för levande historia även till elever i årskurs 4–6. Bakgrunden till satsningen på en yngre målgrupp vilar på forskning som visar att barn i denna ålder är mottagliga för kunskap om och diskussion kring mänskliga rättigheter.²⁹

Ett av myndighetens mål för 2017 är att nå ut till fler målgrupper.³⁰ Det är i linje med de uppdrag som regeringen har tilldelat myndigheten under de senaste åren. Diskussioner pågår på myndigheten om vilka målgrupper som

²⁸ Forum för levande historia (2012), *Vision 2016*.

²⁹ Forum för levande historia, *Årsredovisning 2015*.

³⁰ Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2017*.

myndigheten ska fokusera på. I 2017 års verksamhetsplan har ett mål satts upp att beslut om målgrupper ska fattas under året. Vi beskriver myndighetens målgruppsarbete närmare i kapitel 3.

2.8.2 Flera aktörer i omvärlden arbetar med angränsande frågor

Det finns flera aktörer inom statsförvaltningen och civilsamhället som arbetar med frågor som till viss del överlappar eller angränsar till Forum för levande historias uppdrag. Inom historisk och övrig samhällsvetenskaplig forskning bedrivs även forskning med inriktning mot närliggande frågor, till exempel Hugo Valentin-centrum vid Uppsala universitet som inriktar sig mot studier om Förintelsen och folkmord.

Inom civilsamhället finns flera organisationer vars uppgift är att på olika sätt sprida information och utveckla kunskapen om Förintelsen, bland annat Svenska kommittén mot antisemitism (SKMA) och Föreningen Förintelsens överlevande i Sverige. Vidare finns flera ideella organisationer med inriktning mot mänskliga rättigheter och demokrati, till exempel Amnesty International och Diakonia. Ett antal myndigheter inom det ungdomspolitiska området arbetar på olika sätt med att utveckla kunskapen om och hos ungdomar, bland annat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Statens medieråd. Även i Skolverkets uppdrag ingår att bedriva en verksamhet med hänsyn till mänskliga och barns rättigheter samt demokratisering av samhället.

Forum för levande historias särart har motiverats utifrån att myndigheten binder samman historiska skeenden med samtida frågor kopplade till demokrati och mänskliga rättigheter på ett sätt som ingen annan organisation gör.³¹

2.8.3 Myndigheten samverkar med många aktörer och på olika sätt

I Forum för levande historias uppdrag ingår att vara ett nationellt forum med nära kontakt med olika offentliga såväl som ideella organisationer. Myndigheten har etablerade samarbeten med flera universitet och högskolor, ideella organisationer och myndigheter. Det finns även samarbeten med

³¹ Se Kulturdepartementet (2011b); SOU 2011:5.

kommunerna, till exempel för att åstadkomma nationell spridning av verksamheten.

Samverkan sker på olika sätt. Flera organisationer är samarbetspartner till Forum för levande historia när det gäller utställningar, utbildningar och informationsinsatser. Flera av de tillfälliga uppdragen som myndigheten har fått ska också utföras i samarbete med statliga myndigheter. Forum för levande historia samverkar däribland med Skolverket, Diskrimineringsombudsmannen och flera länsstyrelser.

Myndigheten samverkar också med flera museer kring utställningar och lärarfortbildningar, såväl centralmuseer³² som läns- och kommunala museer. Det kan handla om att utställningar samproduceras eller att myndigheten lånar ut utställningar till museerna. Forum för levande historia tar även stöd av lärarföreningar för att utveckla sina lärarfortbildningar. Därutöver samverkar myndigheten med ett stort antal ideella organisationer som på olika sätt arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter.

Myndighetens representation i det internationella nätverket IHRA innebär att verksamheten får tillgång till internationella kontakter med organisationer som arbetar med frågor kopplade till demokrati, mänskliga rättigheter och Förintelsen.

2.8.4 Samarbete med forskning en central del av verksamheten

Forum för levande historia har inte i sitt uppdrag att bedriva egen forskning. Kontakter och samverkan med forskningsinstitutioner är därför en central del av arbetet i myndigheten. Myndigheten tar i samarbete med olika forskare fram rapporter och antologier, till exempel har myndigheten under 2017 tagit fram en antologi med inriktning mot toleransfrågor. En del av samarbetet med universitet och högskolor sker också i samband med myndighetens lärarfortbildningar och utställningsverksamhet.

³² Centralmuseerna är tio statliga museimyndigheter och fyra stiftelser som regeringen har gett ett särskilt nationellt ansvar.

2.9 Sammanfattande iakttagelser

Ett kunskapsutvecklande och främjande uppdrag

Forum för levande historia har ett brett uppdrag som utgår från flera politikområden kopplade till demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter. Myndighetens uppdrag är både kunskapsutvecklande och främjande och syftar i förlängningen till att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.

Det instruktionsenliga uppdraget har varit relativt oförändrat sedan starten 2003. En central justering gjordes 2008, då myndigheten, förutom att informera om Förintelsen, även fick i uppdrag att informera om kommunismens brott mot mänskligheten. Forum för levande historias roll och inriktning har debatterats inom media och forskarsamhället, bland annat utifrån vilken roll staten har i att styra historieförmedlingen i samhället.

Lärare och elever har varit de huvudsakliga målgrupperna

Myndighetens huvudsakliga målgrupper har sedan cirka tio år tillbaka varit lärare och elever i högstadiet och på gymnasiet. På senare år riktar sig myndigheten även till elever i mellanstadiet. Regeringen vill nu att myndigheten ska rikta sig till fler målgrupper och med större geografisk spridning. Ett av myndighetens mål för 2017 är att fatta beslut om vilka de nya målgrupperna ska vara.

Krav på breddning av myndighetens inriktning

Forum för levande historia har under en längre tid fått särskilda uppdrag utöver regleringsbrev och instruktion. Sedan 2015 har omfattningen på sådana uppdrag ökat. Den nuvarande regeringens styrning visar på en tydlig ambition att bredda myndighetens inriktning. De tillfälliga uppdragen innebär särskilt en breddning vad gäller målgrupper och geografisk spridning.

Myndighetens uppdrag tenderar att gå från att ta utgångspunkt i Förintelsen till att i högre grad utgå från dagspolitiska frågor och brett främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter. Det finns skilda meningar inom myndigheten om hur pass väl de nya uppdragen överensstämmer med myndighetens instruktionsenliga uppdrag.

Tillfälliga uppdrag innebär en betydande anslagsökning

Myndighetens förvaltningsanslag var i princip oförändrat fram till 2015. Även kostnaderna, som till stor del är rörliga, har varit stabila under denna period. En stor del av myndighetens rörliga kostnader består av konsultkostnader. Kostnaderna för konsulter ökade med 50 procent mellan 2015 och 2016. Det innebär att andelen rörliga kostnader har ökat under 2016. Under 2017 beräknas dock andelen fasta kostnader att öka till följd av att myndigheten anställer fler chefer.

De senaste två åren har myndigheten fått flera stora tilläggsuppdrag med tillfälliga medel. Det har inneburit att myndigheten har ett större totalt anslag än tidigare.

3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel redogör vi för hur Forum för levande historias organisering och interna styrning fungerar. Vi beskriver även myndighetens kompetensförsörjning.

Parallellt med Statskontorets myndighetsanalys har ett omfattande förändringsarbete pågått på Forum för levande historia. I april 2017 fattade myndigheten beslut om en ny organisation. Medarbetarna har inplacerats under de nya avdelningarna och rekrytering av personal till nya chefsbefattningar pågår.

3.1 Organisation

Forum för levande historia är en enrådighetsmyndighet. Det innebär att en myndighetschef (överintendent) leder och ensam bär ansvaret för verksamheten inför regeringen. Myndigheten har inget insynsråd. Sedan myndigheten inrättades 2003 har den haft 5 överintendenter, varav 2 tillförordnade. Den nuvarande överintendenten tillträdde i april 2015.

I april 2017 fanns 35 anställda vid myndigheten.³³

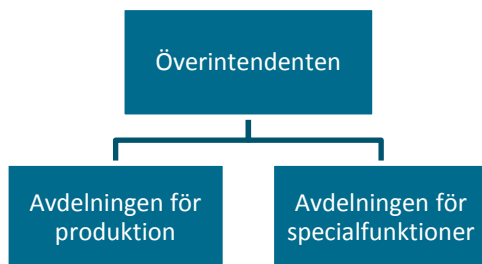
3.1.1 Organisationen har vilat på två ben – kärnverksamhet och stödjande verksamhet

Den interna organiseringen av Forum för levande historia har sedan myndigheten bildades i huvudsak vilat på två ben – kärnverksamhet och stödverksamhet.

Fram till den 3 april 2017 såg organisationen vid Forum för levande historia ut enligt nedan:

³³ Föräldralediga är inräknade, men inte tjänstlediga.

Figur 6 Forum för levande historias organisation fram till april 2017



Avdelningen för produktion hade ansvar för att driva myndighetens operativa verksamhet. På avdelningen fanns merparten av myndighetens projekt förutom projektverksamhet av löpande karaktär, som exempelvis utdelningen av priset till minne av Per Anger. Avdelningen ansvarade för utställningar, pedagogisk verksamhet, utbildnings- och fortbildningsinsatser och delar av programverksamheten.

Avdelningen för specialfunktioner ansvarade för myndighetens kommunikation inklusive referensbiblioteket, delar av programverksamheten³⁴, målgruppsundersökningar, press, webb och sociala medier, forskningssamordning, nationella och internationella uppdrag, utredning och analys inklusive attitydundersökningar samt administration, ekonomi och HR.

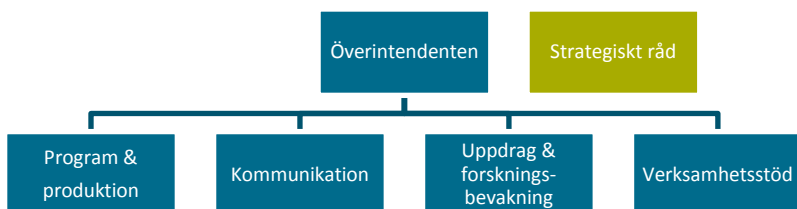
Gränserna mellan stöd- och kärnverksamheten har varit oklara. Avdelningen för specialfunktioner skulle fungera som stöd till Avdelningen för produktion, men var i praktiken en sammanblandning av kärn- och stödverksamhet. Stödfunktionernas roll i förhållande till projekten har också varit otydlig och flera av medarbetarna med stödjande funktioner har arbetat med innehållet i projekten.

³⁴ Till exempel kopplat till Förintelsen minnesdag den 27 januari och studieresor till Förintelsens minnesplatser.

3.1.2 Ny organisation med tre avdelningar och en enhet

Den 3 april 2017 fattade myndigheten beslut om att införa en ny organisation.³⁵

Figur 7 Forum för levande historias nya organisation



Organisationen består av tre avdelningar för kärnverksamheten och en avdelning för verksamhetsstöd:

- Avdelningen för program och produktion ska ansvara för främst den utåtriktade verksamheten, till exempel utställningar och utbildningar.
- Avdelningen för kommunikation ska samordna arbetet med myndighetens interna och externa kommunikation.
- Avdelningen för uppdrag och forskningsbevakning ska samordna kunskaperna om Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten samt sprida relevant forskning både internt och externt. Avdelningen ska även ha beredskap för och organisera särskilda regeringsuppdrag och andra uppdrag.
- Avdelningen för verksamhetsstöd ska svara för myndighetens ekonomistyrning, budgetprocesser, redovisning och uppföljning.
- Det strategiska rådet ska vara sammansatt av såväl interna som externa deltagare och fokusera på strategiska vägval om verksamhetens innehåll.

³⁵ Forum för levande historia (2017c), *Ny organisation för Forum för levande historia 2017*.

Den nya organisationen kommer att innefatta fem chefer: överintendenten och fyra avdelningschefer. Två avdelningschefer finns redan på plats. Den tidigare chefen för Avdelningen för produktion är numera chef för Avdelningen för uppdrag och forskningsbevakning. En ny kommunikationschef finns på plats sedan april 2017. Rekrytering pågår av chefer till Avdelningen för program och produktion och till Avdelningen för verksamhetsstöd.

3.1.3 Ny organisation ska bidra till tydligare styrning av verksamheten

Målet med omorganiseringen har varit att utveckla en organisation som ger bättre överblick, transparens, delaktighet och en tydligare styrning av verksamheten. Detta ska i sin tur lägga grunden för en ökad effektivitet och en god arbetsmiljö.³⁶

Den nya organisationen innebär en tydligare åtskillnad mellan kärn- och stödverksamhet, vilket kan bidra till tydligare roller och ansvarsgränser i verksamheten. En tydligare organisering av det administrativa arbetet på myndigheten kan potentiellt också frigöra tid för cheferna att leda verksamheten. Fler chefer innebär även att mer utrymme kan skapas för att utöva ledarskapet och att besluten kan flyttas närmare medarbetarna.³⁷ Därutöver kan det strategiska rådet utgöra ett stöd i diskussionerna om hur myndigheten ska inrikta verksamhetens innehåll.

Samtidigt innebär den nya organisationen att Forum för levande historia får ett stort antal chefer per medarbetare. Cheferna i den nya organisationen kommer därför att behöva arbeta mer operativt än tidigare chefer på myndigheten.³⁸

3.1.4 Myndigheten arbetar huvudsakligen projektinriktat

Forum för levande historia har sedan myndigheten bildades i hög grad arbetat projektinriktat.³⁹

³⁶ Forum för levande historia, *Verksamhetsplan för 2017*.

³⁷ Statskontoret 2016:1, *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

³⁸ Forum för levande historia (2017e), *Risk- och konsekvensbedömning av arbetsmiljön med anledning av organisationsförändring m.m.*, PM den 29 mars 2017.

³⁹ Se t.ex. Kulturdepartementet (2011a, 2011b).

Även arbete som är kontinuerligt och löper över flera år har ofta bedrivits som projekt, exempelvis ansvaret för att dela ut Per Anger-priset, högtidlighållandet av Förintelsens minnesdag och företräddandet av Sverige i IHRA. Enligt våra intervjuer med myndighetens medarbetare har det ibland varit otydligt när ett projektarbete ska övergå till att bli löpande verksamhet. Den omorganisering som nu har skett syftar till att skapa en tydligare linjeverksamhet.

Projektarbetet ska drivas i enlighet med den så kallade projektcykeln vars syfte är att få tydliga och överskådliga rutiner för planering, ansvarsfördelning och beslut vid genomförandet av projekt. I projektcykeln ingår sammanlagt elva steg som beskriver vägen från projekttid till avslutande rapport. Alla projekt ska följa projektcykeln, men mindre projekt kan hoppa över vissa steg.

I våra intervjuer påtalar ledningen att projektcykeln leder till alltför utdragna processer innan projekt kan starta och att det därför finns behov av att uppdatera denna. Enligt intervjuer med medarbetarna har dock projektcykeln varit central för hur projekten har initierats och beslutats. Projektcykeln anses överlag ha gett ett fungerande stöd i planeringen och genomförandet av projekten. I dag finns en osäkerhet bland medarbetarna om huruvida projektcykeln fortfarande gäller.

3.1.5 Projekten är inte samordnade

Forum för levande historia har ett stort antal projekt som pågår samtidigt. I våra intervjuer med chefer och medarbetare framkommer en samstämmig bild av att samordningen mellan projekten brister.

Enligt både chefer och medarbetare drivs projekten ofta i separata stuprör. Nyttan ses därmed utifrån det enskilda projektet, inte utifrån verksamheten i sin helhet. Detta innebär att kunskaper och erfarenheter från ett projekt riskerar att inte komma andra projekt till godo. Projekten samutnyttjar inte heller olika resurser, till exempel konsulter. Enligt myndighetsledningen syftar den omorganisation som nyligen har skett till att skapa en mer sammanhållen verksamhet och styrning.

3.1.6 Flera funktioner arbetar inom projekten

I regel arbetar flera olika funktioner från avdelningarna i ett och samma projekt. På myndigheten finns även ett antal medarbetare som har en samordnande funktion. Dessa har dock i flera fall fungerat som projektledare. Följande funktioner finns på myndigheten:

Tabell 3 **Funktioner vid Forum för levande historia**

Funktion	Kompetens och uppgifter
Projektledare	Leder, driver och utvecklar projekt. Har olika bakgrund inom främst kultur- och samhällsvetenskapliga områden.
Pedagoger	Utformar och producerar pedagogiskt innehåll i bland annat utställningar. Utvecklar och leder workshoppar, utbildningar och andra pedagogiska insatser. Har lärar-examen eller motsvarande.
Projekt-administratörer	Stödjer och administrerar projekten.
Kommunikatörer	Arbetar med information och kommunikation, ansvarar för digitala kanaler samt press och målgruppsanalyser.
Övrigt administrativt stöd	Arbetar med registratur, ekonomi, personal, IT och som utställningsvärdar.
Nationell samordnare	Ser till att det som produceras på myndigheten sprids till olika delar av landet.
Internationell samordnare	Representerar myndigheten internationellt och samordnar det internationella arbetet på myndigheten.
Forsknings-samordnare	Bistår i kontakten med forskare på universitet och högskolor, kvalitetssäkrar projekten så att de är väl underbyggda utifrån rådande forskning på området.

3.2 Intern styrning

Den interna styrningen på Forum för levande historia har sedan myndigheten bildades varit decentraliserad med en svag strategisk styrning och en långtgående delegering av beslut.⁴⁰

3.2.1 Instruktionen har inte brutits ned till konkret vägledning

Forum för levande historias instruktion ger myndigheten stor frihet att tolka sitt uppdrag. Myndigheten har gjort flera insatser för att bryta ned instruktionen till en konkret vägledning i verksamhetsplaneringen. År 2014 fattade dåvarande överintendenten beslut om en tematisk strategi som dock inte fullföljdes.⁴¹ Året därpå lades delar av strategiarbetet på is.⁴² Nuvarande överintendent har fattat beslut om att 2017 års teman ska vara källkritik, historiebruk, propaganda, kommunismens brott mot mänskligheten, rasism och intolerans.

Av verksamhetsplaner och projektplaner framgår att Forum för levande historia inte har tolkat och brutit ned instruktionen på ett tydligt sätt. Verksamhetsplanerna saknar exempelvis långsiktiga mål som kan användas för prioriteringar i verksamheten under en längre period. Istället har mål saknats eller varierat från år till år, till exempel:

- Utpekade mål saknas under åren 2011–2015.
- I 2016 års verksamhetsplan finns ett stort antal mål på olika nivåer. Instruktionens paragrafer utgör övergripande inriktningsmål som bryts ned i mål av olika karaktär, exempelvis kunskaps-, färdighets-, attityd- och beteendemål. Trots dessa mål utgår flera projektplaner samma år direkt från instruktionens paragrafer.
- Fem strategiska mål presenteras i 2017 års verksamhetsplan. Dessa tar bland annat utgångspunkt i regeringens krav på myndigheten att bredda målgrupperna (se avsnitt 3.2.4).

⁴⁰ Detta har även påtalats i tidigare översyner av myndighetens verksamhet, se Kulturdepartementet (2011a, 2001b); Sahlin (2012).

⁴¹ Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2015*.

⁴² Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2016*.

I en arbetsmiljöenkät som genomfördes 2016⁴³ framgår att medarbetarna anser att kommunikationen från överintendenten om exempelvis mål och myndighetens riktning är otillräcklig. Samma sak framkommer i våra intervjuer med medarbetarna.

3.2.2 Verksamhetsplaneringen har varit kortsiktig och splittrad

Myndighetens verksamhetsplaner har de fem senaste åren varit kortsiktiga och haft nya indelningsgrunder och prioriteringar varje år. Prioriteringarna har handlat om allt från intoleransundersökningar, kommunikationsinsatser, kompetensutveckling och lärarfortbildningar till specifika uppdrag, utställningar och projekt.

Kopplingen mellan de nyligen framtagna strategiska målen och planeringen av verksamheten är inte tydlig i 2017 års verksamhetsplan. I planen anges att verksamheten ska utgå från myndighetens två kärnämnen: Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten. Till dessa ska olika ämnesområden kopplas med olika prioriteringar för olika år. Enligt myndighetsledningen pågår ett arbete med att utarbeta en process för den strategiska planeringen. Tematisk planering kommer att vara en del i detta arbete.

Vår bild är att verksamhetsplanen överlag används som ett aktivt styrdokument för verksamhetens planering och prioriteringar. Flera av de intervjuade medarbetarna har dock påtalat att planeringen är kortsiktig och splittrad. Flera av medarbetarna lyfter också fram att förankringen av årets plan, inklusive information om beslutade omprioriteringar, inte har varit tillräcklig.

Enligt myndighetsledningen arbetar myndigheten för närvarande med att utveckla verksamhetsplaneringen genom en cyklisk årsplanering. Implementeringen av utvecklingsplanen ska påbörjas hösten 2017.

⁴³ Enkäten genomfördes av myndighetens skyddsombud i dialog med ST och SACO centralt. Upplägget följer Arbetsmiljöverkets riktlinjer. Enkäten har dock inte genomförts partsgemensamt.

3.2.3 Fokus på skolan har inneburit en viss avgränsning av uppdraget

Den förra ledningen utarbetade 2008 en vision som gav vissa ramar och en något tydligare styrning av verksamhetens inriktning.⁴⁴

Enligt visionen var det långsiktiga målet för perioden 2013–2016 att stärka arbetet mot alla former av intoleranta attityder utifrån ett historiskt perspektiv. Myndigheten gjorde också i visionen en strategisk avgränsning av sitt uppdrag genom att fokusera delar av verksamheten på skolan. Dessa delar har tagit sin utgångspunkt i skolans styrdokument såsom läroplaner och kursplaner.

3.2.4 Nya mål fokuserar främst på hur verksamheten ska nå ut

De fem strategiska målen som myndigheten fastställde i slutet av 2016 tar bland annat sin utgångspunkt i regeringens krav på att bredda målgrupperna. Vilka de strategiska målen är framgår nedan.

- Nå ut till fler målgrupper och till dubbelt så många människor som 2015, i syfte att stärka deras vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.
- Vara den mest använda resursen och efterfrågade samverkansparten i frågor som rör kunskap om demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten.
- Erbjuder verksamhet som är efterfrågad av myndighetens utvalda målgrupper och samverkanspartners.
- Ha utvecklat effektiva arbetssätt för att uppnå önskad effekt på utvalda målgrupper.
- Vara en kunskapsbaserad röst i det offentliga samtalet i frågor som har bäring på eller på annat sätt gynnar myndighetens verksamhet.

Källa: Forum för levande historia, Verksamhetsplan 2017.

⁴⁴ Forum för levande historia (2012).

Av våra intervjuer med medarbetarna framgår att målen har begränsat stöd i organisationen. Målen fokuserar i huvudsak på formerna för, snarare än innehållet i, verksamheten. Målen uppfattas därför inte som vägledande för den strategiska inriktningen för verksamheten eller innehållet i projekten.

Enligt myndighetsledningen ska den nya organisationen bidra till en tydligare innehållslig avgränsning av verksamheten, bland annat via det nyinrättade strategiska rådet.

3.2.5 Beslut om nya målgrupper har dröjt

Som tidigare nämnt ställer regeringen krav på att Forum för levande historia ska rikta sig till nya målgrupper. Myndigheten har sedan 2015 analyserat och diskuterat vilka nya målgrupper myndigheten ska rikta sig till.⁴⁵ Under de två senaste åren har myndigheten främst inom ramen för olika regeringsuppdrag riktat sig till olika segment av allmänheten, till exempel till unga vuxna i åldern 18–25. Myndigheten har även påbörjat en satsning med att rikta sig till olika yrkesgrupper i samhället, till exempel poliser.

En arbetsgrupp på myndigheten arbetar för närvarande med en målgruppsanalys. En kvantitativ målgruppsundersökning är planerad till början av 2017 och myndigheten ska under året fatta beslut om vilka målgrupper som den framtida verksamheten ska inriktas mot.

3.2.6 Långtgående delegering av styrningen

Forum för levande historia har haft en långtgående delegering av beslut nedåt i organisationen. Det var en medveten strategi hos den tidigare myndighetsledningen. Syftet var att ta tillvara medarbetarnas kunskaper, erfarenhet och engagemang för verksamheten. De två avdelningscheferna har haft stort utrymme att självständigt driva verksamheten enligt uppställda planer och tilldelade medel. Den delegerade styrningen har även inneburit att varje projektledare har haft stort mandat att initiera, planera och styra genomförandet av projekten.

Flera av medarbetarna påpekar i våra intervjuer att den långtgående delegeringen bland annat har lett till att medarbetarna ibland har varit tvungna att

⁴⁵ Forum för levande historia, Verksamhetsplaner 2016 och 2017.

ta större ansvar än de har önskat. Detta har i sin tur lett till att prioriteringar har gjorts utifrån de enskilda projekten och inte utifrån strategiska prioriteringar för verksamheten i sin helhet.

Den nuvarande myndighetsledningen bedriver för närvarande ett arbete för att stärka den strategiska styrningen. Den nya organisationen är bland annat ett led i detta.

3.3 Ansvarsfördelning

Ledningsgruppen har fram till november 2016 bestått av överintendenten och två avdelningschefer. Avdelningscheferna ansvarade för såväl strategisk som operativ planering och ledning av sina avdelningar.

3.3.1 Ledningsgruppen har under en tid varit provisorisk

Ledningsgruppen har från november 2016 varit provisorisk. Enligt våra intervjuer med medarbetare och vissa inom ledningsgruppen har den ordinarie ledningsgrupp som fanns dessförinnan inte varit välfungerande och hade bland annat svårt att nå samsyn kring styrningen av verksamheten. Det fanns konflikter och bristande förtroende mellan ledningsgruppens medlemmar. Under 2016 och 2017 lämnade båda avdelningscheferna av olika skäl sina tjänster, varav den ena har återinträtt som avdelningschef under 2017. Från november 2016 har ledningen adjungerat både medarbetare och konsulter till ledningsgruppen.

I avvaktan på rekryteringen av nya chefer till den nya organisationen är ledningsgruppen fortsatt provisorisk och består av överintendenten, två tillförordnade chefer, en vikarierande avdelningschef och en chefsassistent.

3.3.2 Problem i ledningsgruppen har försvårat styrningen av verksamheten

Både medarbetare och chefer anger i våra intervjuer att det har varit problematiskt att det inte har funnits en välfungerande, ordinarie ledningsgrupp. Detta har bland annat lett till att ledningen har saknat etablerade kanaler för kommunikation inom myndigheten. Det har därmed varit svårt att nå ut med styrsignaler i verksamheten.

Enligt våra intervjuer med medarbetarna har problemen inom ledningsgruppen bland annat inneburit att det i viss mån har saknats avdelningschefer med fulla befogenheter att styra och fatta beslut om verksamheten. Det har även fått konsekvenser för den sociala och organisatoriska arbetsmiljön i verksamheten (se avsnitt 3.6).

3.3.3 Roller, ansvar och mandat är otydliga

Vid våra intervjuer med både medarbetare och ledning framkommer en samstämmig bild av att roller, ansvar och mandat vid Forum för levande historia är otydliga. Denna bild förstärks även av arbetsmiljöenkäten från 2016, där endast 10 procent av medarbetarna anser att de är helt säkra på vilket mandat de har. I våra intervjuer lyfter medarbetarna särskilt fram behovet av att tydliggöra projektledarrollen.

Myndigheten har ibland även placerat medarbetare på nya funktioner inom verksamheten, till exempel när myndigheten har fått tillfälliga uppdrag. Detta har bidragit till otydligheten i roller och ansvar.

En konsekvens av otydligheten i roller och ansvar är att arbetsbelastningen har blivit ojämnt fördelad mellan medarbetarna. Av svaren i arbetsmiljöenkäten från 2016 framgår att hälften av medarbetarna anser att arbetsuppgifterna fördelas orättvist.

Den nya organisationen ska bidra till att tydliggöra roller och mandat, bland annat genom att skapa tydligare gränser mellan kärn- och stödverksamheten, men även genom att de nya cheferna får ett tydligt arbetsgivaransvar.⁴⁶

3.3.4 Det råder osäkerhet kring besluts- och delegationsordningen

Av myndighetens delegationsordning framgår att överintendenten fattar beslut i alla frågor som inte är delegerade enligt särskild delegationsordning eller enligt särskilda beslut. I ledningsgruppen sker samråd om alla frågor av betydelse för verksamheten.

⁴⁶ Forum för levande historia (2017c).

Det finns för närvarande en otydlighet och osäkerhet kring beslutsordningen bland medarbetarna vid Forum för levande historia. Medarbetarna framför i intervjuer att de flesta beslut tidigare har beretts med, och beslutats av, avdelningschefen i enlighet med gällande besluts- och delegationsordning.⁴⁷ Enligt överintendenten har den långtgående delegeringen av styrningen inneburit att delegationsordningen i praktiken aldrig har tillämpats på myndigheten. Roller, mandat och styrmodellen för myndigheten behöver därför bli tydligare.⁴⁸

Av arbetsmiljöenkäten 2016 framkommer att 41 procent av medarbetarna anser att myndighetens delegationsordning inte alls efterlevs. I våra intervjuer påtalar medarbetarna att den nuvarande myndighetsledningen ibland fattar beslut om olika typer av aktiviteter utanför rådande delegations- och beslutsordning, till exempel deltagandet vid konferenser, arrangemang av seminarier eller uppstarten av projekt. Det har även blivit vanligare att arbetet måste förankras hos överintendenten, antingen direkt eller via avdelningschefen. Medarbetarna har upplevt situationen som tidskrävande och ineffektiv.

Enligt myndighetsledningen pågår en uppdatering av myndighetens styrdokument. I 2017 års verksamhetsplan framgår att delegationsordningen ska revideras i samband med implementeringen av den nya organisationen.

3.4 Kompetensförsörjning

Forum för levande historias uppdrag är brett och de tillfälliga regeringsuppdragen har olika karaktär och inriktning. Detta ställer krav på att myndigheten sammantaget har tillgång till olika kompetenser och att de kan användas flexibelt.

⁴⁷ I Forum för levande historias besluts- och delegationsordning framgår att beslut om projekt och andra aktiviteter inom verksamhetsplanen ska beslutas av avdelningschefen.

⁴⁸ Forum för levande historia (2016c), *Handlingsplan enligt uppdrag*.

3.4.1 Antalet årsarbetskrafter har ökat

Fram till 2013 låg antalet årsarbetskrafter på Forum för levande historia på en relativt konstant nivå runt 30 årsarbetskrafter.⁴⁹ Mellan 2013 och 2016 ökade antalet årsarbetskrafter på myndigheten från 28 till 34 (se tabell 4). Under samma period ökade medeltalet anställda från 31 till 37 anställda.

Personalomsättningen på myndigheten har under perioden 2012–2015 varit förhållandevis hög men minskat under 2016 till 5 procent för nyanställda och 14 procent för avgångna. I staten som helhet låg personalomsättningen 2016 på 13 procent för nyanställda och 12 procent för avgångna.⁵⁰ Myndighetens personalomsättning under perioden 2012–2015 kan delvis förklaras av att man rekryterade ett antal visstidsanställda varje år.

Tabell 4 Anställda och årsarbetskrafter Forum för levande historia 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Medeltal anställda	29	31	31*	37	37
Antal årsarbetskrafter	28	28	30	33	34
Personalomsättning nyanställda (%)**	16	37	20	19	5
Personalomsättning avgångna (%)***	22	25	11	16	14

Källa: Forum för levande historias årsredovisning för 2016 och uppgifter från Arbetsgivarverket.

* I beräkningen av medeltalet anställda 2014 är inte eventuellt tjänstledig personal frånräknad.

** Personalomsättning nyanställda = (Antal nyanställda/(Anställda år 1 + Anställda år 2/2))*100

*** Personalomsättning avgångna = (Antal avgångna/(Anställda år 1 + Anställda år 2/2))*100

I april 2017 fanns 35 anställda vid myndigheten, varav 5 var visstidsanställda.⁵¹ Myndigheten har i samband med översynen av organisationen beslutat att inte förlänga visstidsanställningarna. Flera av dessa löper ut under våren

⁴⁹ Siffrorna gäller perioden 2006–2013.

⁵⁰ Statskontoret (2017), *Offentlig sektor i korthet 2017*, kommande.

⁵¹ Föräldralediga är inräknade men inte tjänstlediga.

och sommaren 2017 och innefattar bland annat tjänster som kommunikationsassistent, utredningsansvarig och forskningssamordnare.

3.4.2 Myndigheten har visstidsanställt för att hantera nya uppdrag

Myndigheten har hanterat bemanningen av de tillfälliga uppdragen på tre olika sätt: genom rekrytering av visstidsanställda, omplacering av befintlig personal och upphandling av konsulter.

Den tidigare myndighetsledningen valde medvetet att ha en hög intern rörlighet för att skapa flexibilitet i verksamheten. Den interna rörligheten har varit fortsatt hög till följd av de särskilda uppdrag som Forum för levande historia har fått de senaste två åren. I regel har den ordinarie personalen på myndigheten flyttats över till de tillfälliga uppdragen medan visstidsanställda har rekryterats till kärnverksamheten.

3.4.3 Fokus på generalistkompetens

Forum för levande historia har valt att främst rekrytera personal med generalistkompetens (se tabell 3). Detta beror på att myndighetens uppdrag sträcker sig över ett brett spektrum av frågor och de anställda ska fungera i projekt av olika karaktär och med olika inriktning.

3.4.4 Myndigheten använder i hög grad extern kompetens

För att tillgodose behovet av specialistkunskaper anlitar Forum för levande historia inom respektive projekt konsulter med den nödvändiga kompetensen. Det handlar till exempel om forskare eller experter från myndigheter eller andra organisationer.

Under den föregående ledningen fanns målet att myndigheten skulle ha en hög andel rörliga kostnader i budgeten, cirka 40 procent av de totala kostnaderna. Detta för att underlätta myndighetens projektinriktade arbetssätt och för att flexibelt kunna anlita extern kompetens vid behov, till exempel i nya uppdrag. Kulturdepartementet bedömde i sin utvärdering av Forum för levande historia från 2011 att den stora andelen rörliga kostnader hade

gynnat verksamheten. Myndigheten kunde därigenom lättare skräddarsy bemanningen och inriktningen på myndighetens projekt.⁵²

Som nämnt i kapitel 2 är fortfarande en förhållandevis stor andel av myndighetens kostnader rörliga. Enligt intervjuer med överintendenten är ambitionen att även fortsättningsvis ha en hög andel rörliga kostnader för att behålla flexibiliteten i organisationen.

3.4.5 Brister i stöd för inköp och upphandling av extern kompetens

Forum för levande historia har inga riktlinjer för vilken typ av extern kompetens som ska köpas in utan det bedömer varje projektledare.

Av årsredovisningarna framgår att myndigheten vid sidan om kostnader för personal och lokaler har haft en stor andel övriga driftskostnader. Konsultkostnaderna har utgjort en stor andel av dessa driftskostnader. År 2016 uppgick konsultkostnaderna till 15,6 miljoner kronor, vilket är cirka 30 procent av myndighetens totala kostnader.

Vår genomgång av interna styrdokument visar att upphandlingspolicyn från 2005 behöver uppdateras, särskilt mot bakgrund av myndighetens omfattande upphandling av konsulter. Policyn är mycket allmänt hållen och ger begränsat stöd i hur en upphandling ska genomföras.⁵³ En uppdatering av policyn beräknas vara klar före sommaren. Myndigheten har inga ramavtal för upphandling av konsulter, förutom vad gäller webbaserat arbete.

3.4.6 Behov av viss forskningskompetens på myndigheten

Forum för levande historia bedriver ingen egen forskning, vilket innebär att det har varit viktigt att samarbeta med externa forskare för att garantera en vetenskaplig kvalitet på projekten. Det har även varit ett sätt att hantera den kritik myndigheten tidigare har fått från forskarsamhället. Inriktningen mot generalistkompetens framför fördjupad expertkompetens innebär att få

⁵² Kulturdepartementet (2011a).

⁵³ Forum för levande historia (2005), *Upphandlingspolicy för Forum för levande historia*.

bland personalen har forskarkompetens. För närvarande finns fyra disputerade⁵⁴ vid myndigheten, varav två är visstidsanställda och en föräldraledig. Visstidsanställningarna löper ut den 31 juli 2017, eftersom uppdraget om utbildningsinsatsen om rasism, som har krävt extra forskningskompetens, då övergår i en mer kunskapsspridande fas.

Flera medarbetare, liksom samarbetspartner, framhåller vid våra intervjuer att myndighetens forskningsnära verksamhet kräver att det finns en viss forskningskompetens internt. Samarbetet med forskningen har sedan 2007 hanterats via myndighetens forskningssamordnare. Enligt flera medarbetare kommer antalet anställda med forskarkompetens efter den 31 juli att vara för lågt om myndigheten ska kunna agera som god beställare, kvalitetssäkra rapporter och annat underlag. Det behövs även forskarkompetens för att myndigheten ska leva upp till det strategiska målet om att vara en kunskapsbaserad röst i samhället. Det finns ingen plan för vilken typ av forskningskompetens myndigheten behöver framöver.

3.4.7 Planer på att se över kompetensbehoven

Forum för levande historia har i dag ingen strategisk plan för kompetensförsörjningen eller kompetensutvecklingen på myndigheten. Som tidigare beskrivet har behovet av ny kompetens främst hanterats genom inköp av externa konsulter och byte av tjänster internt. Myndighetens inriktning mot skolan har dock till viss del varit styrande för myndighetens kompetens. Det finns till exempel krav på att pedagogerna inom myndigheten ska ha lärarutbildning eller motsvarande.

I verksamhetsplanen för 2017 anger myndigheten att det i samband med översynen av organisationen ska genomföras en inventering av kompetensen. Denna ska i sin tur ligga till grund för en kompetensstrategi.⁵⁵ Enligt överintendenten ska chefen för Avdelningen för verksamhetsstöd få i uppgift att se över kompetensförsörjningen på myndigheten.

⁵⁴ En av de disputerade vid myndigheten är överintendenten.

⁵⁵ Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2017*, s. 28–29.

3.5 Omfattande förändringsarbete pågår

Sedan 2015 pågår en rad olika förändringsarbeten på Forum för levande historia. Utvecklingsarbetet är till vissa delar sprunget ur regeringens krav på Forum för levande historia att bredda sin inriktning vad gäller målgrupper och geografisk spridning. Den nya överintendenten fick vid sitt tillträde det uttalade uppdraget från regeringen att genomföra de förändringar som krävs för att uppnå en sådan breddning.

I tabell 5 sammanfattar vi det förändringsarbete som pågår enligt verksamhetsplanen för 2017.

Tabell 5 Pågående förändringsarbete vid Forum för levande historia

Förändringsprocess	Mål	Tidsplan
Identifiera nya målgrupper	Fatta beslut om vilka målgrupper som framtida verksamhet ska inriktas mot.	2017
Ta fram teman för verksamheten	Lägga fast en plan för verksamhetens huvudsakliga teman under de kommande tre åren.	2017
Förbättra kommunikationen	Uppdatera kommunikationsstrategin.	2017
Kvalitetsarbete	Besluta och implementera ett kvalitetssystem.	2017
Organisationsöversyn	Ta fram och implementera en ny organisation.	2017
Kompetensanalys	Klargöra vilken kompetens som finns tillgänglig och vilken kompetens som behövs. Underlag för en kompetensstrategi.	2017
Arbetsmiljöpolicy	Implementera en arbetsmiljöpolicy som ska revideras årligen.	2017
Delegationsordning	Revidera delegationsordningen efter införande av den nya organisationen.	2017
Handlingsplan arbetsmiljö	Ta fram en handlingsplan för organisatorisk och social arbetsmiljö.	2017

Källa: Forum för levande historia, Verksamhetsplan 2017.

Ett antal ytterligare utvecklingsområden har även nämnts i våra intervjuer med myndighetsledningen och medarbetarna, exempelvis att myndigheten ska bryta ned strategiska mål till operativa mål, ta fram en årscykel, se över det administrativa arbetet och uppdatera projektcykeln.

Som framgår av tabellen adresserar förändringsarbetet flera relevanta brister kopplade till den interna styrningen och organiseringen. Till exempel syftar den nya organisationen till att skapa tydligare gränser mellan kärn- och stödverksamheten. Kompetensanalysen ska även leda till en mer strategisk användning av myndighetens personal. De förändringar som planeras är omfattande, speciellt för en så liten myndighet som Forum för levande historia. En stor del av utvecklingsarbetet ska dessutom ske parallellt och under en relativt begränsad tidsperiod.

3.5.1 Förändringsarbetet har saknat en sammanhållen plan och prioritering

Det finns ingen sammanhållen plan för de förändringsprocesser som beskrivs i 2017 års verksamhetsplan. Vi har tagit del av visst planeringsunderlag för förändringsarbetet.⁵⁶ Det saknas dock en tydlig och samlad plan för hur de olika förändringsprocesserna ska genomföras och prioriteras, vad syftet är, vem som är ansvarig samt hur de tidsmässigt och innehållsligt hänger samman.

Myndigheten har upphandlat flera konsulter som ledningsstöd i förändringsarbetet. Vissa medarbetare har enligt våra intervjuer uppfattat detta som att ledningen inte har förtroende för personalens erfarenheter och kunskaper. Därutöver menar flera av medarbetarna att förändringsarbetet främst har behandlat formerna för myndighetens arbete. Enligt medarbetarna efterfrågas snarare en diskussion om innehållet och inriktningen i verksamheten.

⁵⁶ Forum för levande historia (2016a), *Arbets- och tidsplan för översyn av organisationen*; Forum för levande historia (2016b), *Förhandlings- och ikraftträdandeplan*; Forum för levande historia (2016d), *PM: 30/1 Frågor till Caroline och Katarina inför nytt verksamhetsår 2016*; Forum för levande historia (2017d), *Planering av förhandling och förankring av ny organisation vid Forum för levande historia*.

3.5.2 Otydlig kommunikation kring förändringsarbetet

I våra intervjuer med medarbetarna framkommer en samstämmig bild av att kommunikationen från ledningen om förändringsarbetet inte har varit tillräckligt tydlig. Detta framkommer även i arbetsmiljöenkäten från 2016, där 72 procent av medarbetarna anser att ledningen inte är tydlig med hur de vill utveckla verksamheten.

En rad workshoppar har genomförts i syfte att göra medarbetarna delaktiga i förändringsarbetet. Enligt våra intervjuer med medarbetarna har syftet med workshopparna samt hur resultatet från dessa ska användas inte alltid varit tydligt. Det har även varit oklart vilka beslut som har fattats kring förändringsarbetet.

I syfte att förbättra kommunikationen har ledningen bland annat återinfört tätare personalmöten varannan vecka.

3.6 Arbetsmiljön

Vår genomgång av myndighetsintern dokumentation och våra intervjuer med medarbetare visar att det finns allvarliga brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön på Forum för levande historia. Det framgår särskilt tydligt av det föreläggande om arbetsmiljön som Forum för levande historia fick från Arbetsmiljöverket hösten 2016.⁵⁷ Flera av problemen härrör från svagheter i organiseringen och den interna styrningen som delvis har påtalats i tidigare översyner av myndigheten.⁵⁸

Som tidigare nämnt genomfördes en arbetsmiljöenkät i juni 2016 på initiativ av skyddsombuden på myndigheten. I januari 2017 genomfördes ytterligare en arbetsmiljöenkät till följd av föreläggandet från Arbetsmiljöverket.⁵⁹ I mars 2017 lämnade myndigheten ett svar på föreläggandet från Arbetsmiljöverket.⁶⁰

⁵⁷ Föreläggande efter framställning om ingripande enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen.

⁵⁸ Se BioSS Sweden AB (2017); Kulturdepartementet (2011a, 2001b), Sahlin (2012).

⁵⁹ Enkäten togs fram i en partsgemensam process under Previas ledning.

⁶⁰ Forum för levande historia (2017f) *Svar till Arbetsmiljöverket med anledning av föreläggandet efter framställning om ingripande enligt 6 kap. 6a § arbetsmiljölagen.*

Nedan lyfter vi två särskilda risker vad gäller arbetsmiljön, vilka även Forum för levande historia lyfter i sitt svar till Arbetsmiljöverket.

3.6.1 Bristande tillit och förtroende mellan medarbetarna och ledningen

Av arbetsmiljöenkäten från 2017 framgår att det finns ett bristande förtroende och en svag tillit mellan medarbetarna och ledningen. Enligt arbetsmiljöenkäten från 2016 svarar 86 procent av medarbetarna att de inte alls har förtroende för hur ledningen driver och utvecklar myndigheten. Av 2017 års enkät framgår också att 44 procent av medarbetarna anser att ledningen i mycket liten eller liten grad litar på att medarbetarna gör ett bra jobb.

Denna bild förstärks i flera av de intervjuer som vi har genomfört med myndighetens medarbetare. Flera medarbetare lyfter fram att det svaga förtroendet för överintendenten innebär att de har svårt att se hur det pågående förändringsarbetet ska göra någon skillnad.

3.6.2 Mobbning och trakasserier förekommer

Arbetsmiljöenkäterna från både 2016 och 2017 visar att mobbning och trakasserier förekommer på myndigheten. I arbetsmiljöenkäten 2016 svarade 2 personer (av 29 svarande) att de vid något tillfälle de senaste 12 månaderna känt sig utsatt för trakasserier eller kränkande särbehandling på arbetsplatsen. År 2017 svarade 3 personer (av 32 svarande) att de några gånger under det senaste året har utsatts för mobbning på arbetsplatsen. Samtliga 3 personer svarade att det skett från en överordnad, 1 person att det har skett från en kollega.

3.6.3 Medarbetarna upplever att de har meningsfulla arbetsuppgifter och bra kollegialt stöd

Resultaten från arbetsmiljöenkäterna visar samtidigt att många av medarbetarna värdesätter sitt arbete och sina kollegor. Denna bild förstärks även av våra intervjuer med medarbetarna. Av 2017 års arbetsmiljöenkät framgår att 94 procent av medarbetarna tycker att deras arbete i mycket hög eller hög grad är meningsfullt. Därutöver känner 87 procent att deras arbetsinsats i mycket hög eller hög grad är viktig.

I 2016 års arbetsmiljöenkät finns frågor om hur medarbetarna upplever stödet från kollegorna. Av svaren framgår bland annat att närmare 90 procent av medarbetarna helt eller delvis instämmer i att de upplever trivsel och gemenskap med sina arbetskamrater samt att de får hjälp från arbetskamraterna med att lösa sina arbetsuppgifter.

Myndighetens sjukfrånvaro har även legat på en förhållandevis låg nivå om 2–4 procent under perioden 2012–2016.⁶¹ År 2016 låg sjukfrånvaron vid Forum för levande historia på 3 procent, vilket kan jämföras med 4,1 procent för staten som helhet.⁶²

3.6.4 En handlingsplan för arbetsmiljön har tagits fram

Forum för levande historia lämnade i mars 2017 ett svar till Arbetsmiljöverket på det föreläggande som myndigheten fick hösten 2016.⁶³ Svaret som bygger på en kartläggning av arbetsmiljön identifierar nio riskområden, varav tre pekas ut som särskilt allvarliga. Dessa är fysisk arbetsmiljö, tillit och förtroende samt mobbning och trakasserier. I svaret finns även aktiviteter för hur myndigheten ska hantera riskerna.

I april 2017 lämnade myndigheten ett kompletterande svar till Arbetsmiljöverket med tillhörande handlingsplan för arbetsmiljön. Planen förtydligar aktiviteterna till viss del. Myndigheten pekar bland annat ut olika arbetsgrupper som ansvariga för aktiviteternas genomförande och det finns fastställda tidpunkter då dessa ska vara klara.⁶⁴ Exempel på aktiviteter är implementering av en arbetsmiljöpolicy, genomförande av en skyddsron och framtagande av en strategisk kompetensförsörjningsplan.

Skyddsombudet och de fackliga organisationerna vid Forum för levande historia har varit kritiska till hur handlingsplanen togs fram. De anser att

⁶¹ Forum för levande historia, årsredovisningar 2012–2016.

⁶² Statskontoret (2017), *Sjukfrånvaro i staten 2016 – myndigheter och sektorer*.

⁶³ Forum för levande historia (2017f); Previa (2017), *Organisatorisk och social arbetsmiljö Forum för levande historia*, 2017-01-31.

⁶⁴ Forum för levande historia (2017a), *Handlingsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet på FLH*.

myndigheten inte i tillräckligt hög grad tar rådande problem på allvar.⁶⁵ I våra intervjuer påtalar flera medarbetare att de endast i begränsad utsträckning har fått möjlighet att påverka innehållet i handlingsplanen. Flera av medarbetarna anser också att de föreslagna aktiviteterna är otillräckliga för att komma till rätta med problemen.

3.6.5 Arbetsmiljöarbetet avspeglar inte till fullo resultaten i arbetsmiljöenkäten

De prioriterade risker som myndigheten har identifierat rör som tidigare nämnt bland annat tillit och förtroende samt mobbning och trakasserier. Detta avspeglar även de problemområden som har kommit fram i arbetsmiljöenkäterna.

Samtidigt pekar arbetsmiljöenkäterna på vissa problem som inte tas upp som prioriterade risker i planen. Ledarskapet är till exempel inte en prioriterad risk. Arbetsmiljöenkäten från 2016 pekar på betydande problem vad gäller bland annat myndighetsledningens förmåga att kommunicera och peka ut riktningen för verksamheten.

3.6.6 Stor tilltro till nya organisationens förmåga att lösa brister i arbetsmiljön

Enligt myndighetens underlag till den nya organisationen syftar organisationen bland annat till att skapa förutsättningar för en förbättrad arbetsmiljö.⁶⁶ Genom omorganiseringen ska förutsättningarna för kommunikation, tydlighet, planering och uppföljning förbättras. Enligt underlaget kommer bland annat arbetsmiljön att gynnas av att besluten fattas närmare medarbetarna. Medarbetarnas tillgång till sin chef kommer också att öka. De nya cheferna kommer vidare att få ett utpekat ansvar för arbetsmiljön på sina avdelningar.

⁶⁵ Forum för levande historia (2017b), *Kommentarer från projektgruppen bestående av personalrepresentanter och skyddsombud*.

⁶⁶ Forum för levande historia (2017c); Forum för levande historia (2017e).

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Stort antal förändringsprocesser utan sammanhållen plan

Sedan början av 2016 pågår ett stort antal förändringsprocesser på Forum för levande historia med syftet att utveckla myndighetens interna styrning och organisering. Det har bland annat resulterat i ett beslut om en ny organisation i april 2017. Arbetet har saknat tydliga ramar och en sammanhållen tidsplan. Ledningen har även haft svårt att förankra förändringsprocessen i organisationen.

I verksamhetsplanen för 2017 finns en sammanställning av ett stort antal aktiviteter som ska genomföras under året. De omställningar som ska genomföras är omfattande för en så liten myndighet. En stor del av utvecklingsarbetet ska dessutom ske parallellt och under en relativt begränsad tidsperiod.

Brister i ledningsgruppens styrning

Den ordinarie ledningsgrupp som fanns fram till november 2016 har under en tid inte varit välfungerande och hade bland annat svårt att uppnå samsyn om styrningen av myndigheten. Ledningsgruppen har därefter varit provisorisk och haft flera externa konsulter adjungerade som ledningsstöd. Sammantaget har detta, i kombination med bristande kommunikation, bidragit till svårigheter för ledningen att nå ut med sina styrsignaler till medarbetarna.

I samband med omorganiseringen pågår rekrytering av chefer, vilket innebär att en ordinarie ledningsgrupp inom kort kommer att finnas på plats.

Långtgående delegering och bristande samordning mellan projekten

Forum för levande historia har av tradition haft en långtgående delegering av den myndighetsinterna styrningen. Detta i kombination med en utpräglad projektorganisation har lett till bristande samordning mellan projekten. Gemensamma resurser nyttjas inte på ett effektivt sätt och resultaten från projekten kommer inte hela myndigheten till godo.

Den nya organisationen med fler chefer som kommer närmare medarbetarna är tänkt att bidra till en mer avvägd delegering av ansvar och beslut.

Otydliga roller och mandat

Roller, ansvar och mandat är otydliga på myndigheten. Vår bild är att otydligheten har förstärkts, dels av en intern personalrörlighet till följd av de särskilda uppdragen, dels av de många pågående förändringsprocesserna på myndigheten. En stor del av myndighetens medarbetare anser därutöver att delegationsordningen frångås.

Den nya organisationen samt uppdaterade interna styrdokument och rutiner ska bidra till en större tydlighet kring roller, ansvar och mandat.

Instruktionen har inte brutits ned i konkret vägledning

Forum för levande historia har inte brutit ned instruktionen på ett tydligt sätt så att den har kunnat omsättas i praktisk verksamhet. Den strategiska planeringen har fram till 2016, då fem strategiska mål togs fram, varit svag. De nu framtagna målen tar främst sin utgångspunkt i formerna för, istället för innehållet i, verksamheten. De utgör därför ett begränsat stöd för prioritering av verksamhetens inriktning.

Plan för kompetensförsörjning saknas

Forum för levande historia har hittills i liten utsträckning arbetat strategiskt med sin kompetensförsörjning. Myndigheten köper in en stor del av sin kompetens utifrån. Det finns ingen analys av vilken kompetens som ska finnas på myndigheten eller vad som ska köpas in och i vilken omfattning. Myndigheten har inte heller genomfört någon inventering av vilken kompetens myndigheten har behov av utifrån kärnuppdraget, målen eller de nya uppdrag som myndigheten har fått. En sådan inventering planeras under 2017.

Stora brister i arbetsmiljön

Det finns stora arbetsmiljöproblem på myndigheten och många medarbetare känner stor ovisshet om myndighetens framtida inriktning. Ett arbete pågår med att förbättra arbetsmiljön. Bland annat har en handlingsplan tagits fram

med prioriterade aktiviteter. Det finns dock behov av att utveckla och konkretisera dessa aktiviteter.

Myndigheten har initierat flera aktiviteter i syfte att komma till rätta med problemen vad gäller organisering och styrning. Det finns dock fortsatt stora utmaningar i det pågående förändringsarbetet, bland annat mot bakgrund av att medarbetarnas förtroende och tillit för ledningen är mycket svagt.

Engagerade medarbetare har bäddat för en fungerande verksamhet

En långtgående delegering av styrningen är beroende av att det finns kunniga, självgående och engagerade medarbetare. Arbetsmiljöenkäterna visar att medarbetarna på Forum för levande historia i hög grad anser att deras arbete är meningsfullt och att de överlag trivs bra med sina arbetskamrater. Detta har gett goda förutsättningar för en fungerande verksamhet trots otydliga roller och mandat och en svag strategisk styrning.

4 Verksamhetens resultat

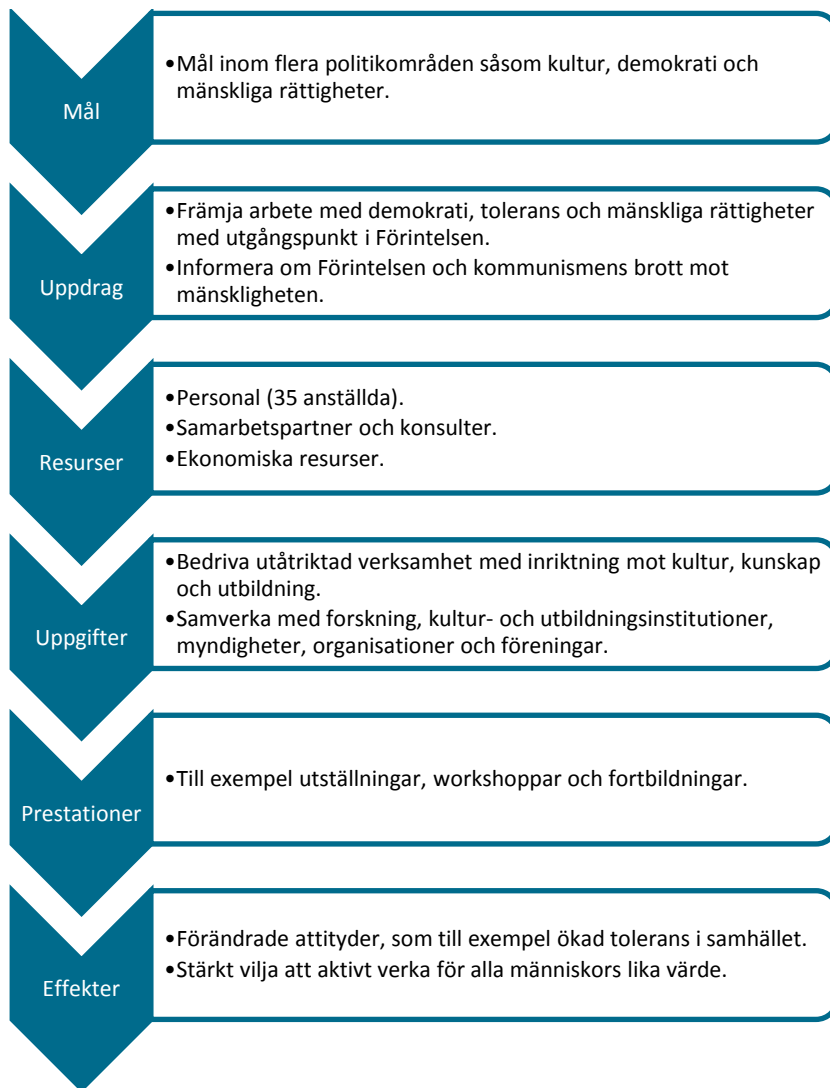
I detta kapitel analyserar vi Forum för levande historias resultat och hur myndigheten följer upp och redovisar dem. Till grund för vår redovisning ligger bland annat myndighetens årsredovisningar under perioden 2012–2016, externa intressenters perspektiv och målgruppsundersökningar. Vi inleder med att beskriva vad vi betraktar som ett resultat för myndigheten.

4.1 Vår tolkning av resultaten

Med resultat avser vi vad som har kommit ut från myndighetens verksamhet i form av tjänster och produkter (prestationer) och vilka förändringar eller tillstånd i samhället som följer av dessa (effekter). Resultaten är något annat än myndighetens verksamhet (aktiviteter) och den personal och medel som behövs för att genomföra dessa (resurser), men i praktiken kan gränserna mellan aktiviteter, prestationer och effekter vara flytande (se figur 8).

Prestationer i Forum för levande historias verksamhet är till exempel utåtriktad verksamhet såsom utställningar, utbildningar och informationsmaterial. Vanliga indikatorer för hur myndigheten har presterat är antalet besökare till utställningar och utbildningar samt besökarnas upplevelse. Effekter av verksamheten kan exempelvis vara att människor får ökad kännedom om mänskliga rättigheter och demokratifrågor eller att toleransen i samhället ökar.

Figur 8 **Effektkedja för Forum för levande historias verksamhet**



I vår analys av resultaten kommer vi främst att inrikta oss på myndighetens prestationer. Vi kommer inte ha möjlighet att bedöma effekterna av myndighetens verksamhet, till exempel hur människors attityder och beteenden påverkas.

En myndighets resultat bedöms bland annat utifrån målen för verksamheten. Målen kan sättas både av regeringen och av myndigheten själv. Inom det kulturpolitiska området uttrycks målen ofta som visioner, vilket innebär att det är svårt att närmare bedöma måluppfyllelsen.⁶⁷ Som tidigare nämnt har myndigheten nyligen beslutat om strategiska mål. Eftersom målen beslutades i slutet av 2016 har vi inte möjlighet att bedöma verksamheten utifrån dessa. I stället fokuserar vi på hur resultaten redovisas och hur de svarar mot regeringens krav på verksamheten. Vi kommer även att diskutera myndighetens resultat utifrån hur nöjda Kulturdepartementet, målgrupperna och samarbetspartner är med verksamheten.

4.2 Regeringens krav på resultatredovisning

I instruktionen och regleringsbrevan anger regeringen särskilda krav på hur verksamheten ska följas upp, utöver de krav som gäller alla myndigheters årsredovisning.⁶⁸ Liksom flera kulturmyndigheter ska Forum för levande historia varje år rapportera uppgifter om besöksutvecklingen och det regionala utfallet av sin verksamhet. I regleringsbrevet finns även krav på att myndigheten ska redovisa den verksamhet som svarar mot den unga publikens behov.⁶⁹

Myndigheten har under flera år haft rapporteringskrav kopplade till tillfälliga uppdrag. I dessa har ingått att redovisa åtgärder för att öka den regionala spridningen av verksamheten och bredda målgrupperna. I vissa fall har det också funnits krav på att redovisa effekterna av dessa åtgärder.

I flera regleringsbrev har Forum för levande historia, liksom flera andra myndigheter inom kulturområdet, fått i uppdrag att redovisa de kvalitativa

⁶⁷ Se t.ex. Myndigheten för Kulturanalys 2012:2, *Att utvärdera indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*.

⁶⁸ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁹ Vi utgår från Regleringsbrevet för 2016 eftersom resultatredovisningen för 2016 är den senaste tillgängliga.

aspekterna av verksamhetens resultat. Syftet är bland annat att myndigheterna ska utveckla hur kvaliteten i verksamheten ska säkerställas och följas upp.⁷⁰

4.3 Uppföljning och redovisning av resultat

4.3.1 Otydlig struktur för resultatredovisningen

I Forum för levande historias årsredovisning för 2016 presenteras verksamhetens resultat utifrån ett antal olika indelningar. Myndigheten redogör för ett stort antal aktiviteter och prestationer, till exempel fasta och turnerande utställningar, workshoppar, lärarfortbildningar och digitala medier. Vår bild är att resultatredovisningen täcker in de huvudsakliga delarna av myndighetens uppgifter. Det gäller även utvecklingen av volym och kostnader.

Det är samtidigt svårt att se en tydlig struktur i resultatredovisningen. Detta är genomgående för myndighetens årsredovisningar under den period vi har analyserat (2012–2016), oavsett hur indelningen av resultaten har sett ut. I vissa fall följer redovisningen uppdragets olika delar, till exempel att informera om kommunismens brott mot mänskligheten eller främja högtidlighållandet av Förintelsens minnesdag. I andra fall sker indelningen efter aktiviteter som exempelvis lärarfortbildningar eller turnerande utställningar. Detta innebär att redovisningen ibland blir överlappande och att en aktivitet kan återkomma på flera ställen i årsredovisningen, till exempel en viss utställning eller utbildning. Även redovisningen av aktiviteternas kostnader och volymer återkommer enligt olika indelningar.

4.3.2 Svårt att få en övergripande bild av hur myndigheten presterar utifrån uppdraget

Det är svårt att få en aggregerad bild av hur myndigheten presterar inom uppdragets olika delar. Av årsredovisningarna framgår att det saknas en tydlig tolkning eller nedbrytning av myndighetens uppdrag, till exempel i form av övergripande mål som kopplas till de aktiviteter och prestationer som beskrivs. De strategiska målen som myndigheten nyligen har antagit nämns

⁷⁰ Se Kulturdepartementet (2013), *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*; Kulturdepartementet (2015), *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*.

i årsredovisningen för 2016, men skrivs inte tydligt ut. Det bidrar till att det är svårt att få en överblick över verksamheten, de huvudsakliga prestationerna och hur dessa förhåller sig till myndighetens uppdrag.

4.3.3 Myndigheten gör regelbundet kvantitativt och kvalitativt inriktade uppföljningar

Av resultatredovisningen framgår att Forum för levande historia regelbundet följer upp verksamhetens resultat via enkäter, intervjuer och fokusgrupper. Myndigheten följer bland annat upp antalet besökare till utställningar, utbildningar och workshoppar, besökarnas upplevelse av myndighetens aktiviteter samt antalet besökare och nedladdningar på webbplatsen (se avsnitt 4.4). Ibland beställer myndigheten även externa utvärderingar av verksamheten.

4.3.4 Resultatredovisningen avspeglar främst inriktningen mot skolan

Resultatredovisningen avspeglar till stor del Forum för levande historias inriktning mot skolan. Till exempel särredovisas antalet elever som besöker myndighetens utställningar. I myndighetens resultatredovisning finns också uppgifter om vilken geografisk spridning verksamheten har fått, bland annat var i landet myndighetens lärarfortbildningar och turnerande utställningar har arrangerats och hur besökarna till de digitala medierna fördelar sig länsvis. I samband med de tillfälliga uppdragen redovisar myndigheten arbetet med att inrikta sig mot nya målgrupper.

Resultatredovisningen innehåller ingen redogörelse för vilka de tilltänkta nya målgrupperna är. Det finns heller ingen nedbrytning av resultaten för andra grupper än elever, till exempel vad gäller besökare till utställningar eller digitala medier. I årsredovisningen för 2016 anger myndigheten att man har påbörjat ett arbete med att nå ut till fler målgrupper. Myndigheten har bland annat genomfört målgruppsundersökningar hos gruppen "kultur- och samhällsintresserad allmänhet" i syfte att undersöka förutsättningarna för att nå ut till denna grupp.

4.3.5 Kvalitativa aspekter inte tydligt definierade

Det framgår inte tydligt av resultatredovisningen vad Forum för levande historia menar med kvalitet i verksamheten eller hur kvaliteten ska följas upp. Enligt årsredovisningen 2016 definierar Forum för levande historia kvalitet som graden av måluppfyllelse. För vissa delar av verksamheten eller enskilda projekt finns utsatta mål i årsredovisningen, till exempel för lärarfortbildningarna och arbetet med tolerans. Måluppfyllelsen redovisas dock inte konsekvent för alla projekt, till exempel utbildningsinsatsen om rasism eller arbetet med att informera om kommunistiska regimers brott mot mänskligheten. Som tidigare nämnt saknas också tydligt utpekade eller mätbara mål för hela verksamheten i årsredovisningen. Det försvårar en bedömning av måluppfyllelsen och i sin tur verksamhetens kvalitet.

Som nämnts i kapitel 3 har myndigheten under 2017 påbörjat ett arbete med att ta fram ett kvalitetssystem med indikatorer för kvalitet.

4.4 Några resultat av den utåtriktade verksamheten

I följande avsnitt redogör vi för ett urval av Forum för levande historias resultat. Vi utgår från myndighetens huvudsakliga uppgifter enligt den effektkedja vi beskriver i avsnitt 4.1, det vill säga att

- bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning
- bedriva verksamhet i samverkan och nära kontakt med forskningen, myndigheter och andra organisationer.

Dessa uppgifter ska i sin tur bidra till att fullgöra myndighetens övergripande uppdrag att främja arbetet med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen samt att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten.

Vi fokuserar huvudsakligen på myndighetens prestationer när det gäller den utåtriktade verksamheten, till exempel utställningar, utbildningar och spridning av information via digitala kanaler. Dessa är en viktig del i myndighetens kunskapsutvecklande och främjande uppdrag.

Vi redogör även för resultaten för några av de tillfälliga uppdrag myndigheten fick under 2015 och 2016, där regeringen bland annat har uttryckt krav om att öka den regionala spridningen av verksamheten och en breddning av målgrupperna.

När det gäller de särskilt utpekade uppgifterna att främja högtidlighållandet av Förintelsens minnesdag, dela ut priset till Per Angers minne och att företräda Sverige i IHRA bedömer vi att Forum för levande historia utför dessa i enlighet med uppdraget. Myndigheten har upparbetade arbets sätt och nätverk för dessa uppgifter. Enligt myndighetens resultatredovisning och våra intervjuer med såväl Forum för levande historia som samarbetspartner uppvisar verksamheterna även goda resultat. Vi kommer därför inte att närmare analysera dessa verksamheter.

4.4.1 Betydande ökning av antalet besökare till fasta och turnerande utställningar

Besöksstatistiken är ett vanligt sätt för myndigheter med utåtriktad verksamhet att följa upp i vilken utsträckning verksamheten når ut till allmänheten. Forum för levande historias besöksstatistik visar att det totala antalet besökare till såväl fasta utställningar i myndighetens lokal som turnerande utställningar har ökat betydligt under de senaste åren.

Mellan 2012 och 2016 mer än fördubblades det totala antalet besökare till myndighetens utställningslokal, från cirka 11 300 till 26 500 besökare (se tabell 6).⁷¹ Enskilda utställningar kan ha stor inverkan på antalet besökare. Under 2015 och 2016 visades flera publikdragande utställningar i myndighetens utställningslokal såsom Vi är romer, Anne Frank och Alla människor! Myndigheten har ända sedan den bildades haft fri entré till utställningarna och påverkas alltså inte av fri entré-reformen som infördes 2016.

⁷¹ Forum för levande historia räknar sina besökare manuellt med en klicker och registrerar besöken i kassan.

Tabell 6 Antalet besökare i myndighetens utställningslokal

	2012	2013	2014	2015	2016
Totala antalet besökare	11 342	13 191	17 896	26 674	26 494
Antalet elever*	7 293	10 125	11 007	14 892	14 338
Andel elever (%)*	64	77	62	56	54

* Av totala antalet besökare.

Källa: Forum för levande historia, årsredovisningar 2012–2016.

Vanligtvis turnerar cirka tre till fem av myndighetens utställningar samtidigt. Under 2016 genomfördes totalt sex större utställningar på olika platser i landet. Besöksiffrorna visar på en betydande ökning av antalet besökare till dessa utställningar under 2016 (se tabell 7). Det är samtidigt svårt att uppskatta det exakta antalet besökare för de turnerande utställningarna eftersom besöksstatistiken för dessa utställningar gäller hela utställningslokalen eller museet.

Det totala antalet besökare till myndighetens turnerande utställningar ökar rimligtvis ju fler utställningar som turnerar. Även här kan dock enskilda utställningar ha stor påverkan på besökarantalet. Utställningarna Vi är romer, som har visats på museer i Malmö och (O)mänskligt, som har visats på Göteborgs stadsmuseum lockade till exempel 236 000 respektive 121 000 besökare under 2016.

Tabell 7 Antalet besökare turnerande utställningar

	2012	2013	2014	2015	2016
Totala antalet besökare	106 015	59 061	71 981	48 885	379 999
Antalet elever*	9 292	6 845	9 292	11 531	3 171

* Av totala antalet besökare.

Källa: Forum för levande historia, årsredovisningar 2012–2016.

Kommentar: När myndighetens utställningar står i andra lokaler, räknar dessa museer alla besökare till besöksiffrorna. Det innebär betydligt fler besökare än när utställningarna står i myndighetens utställningslokal. Antalet besökande elever är även kopplat till utställningarnas karaktär och hur mycket pedagogisk verksamhet som sker i samband med utställningarna. Därför är besöksiffrorna betydligt lägre under vissa år.

4.4.2 Elever utgör en majoritet av besökarna

Myndighetens inriktning mot skolan märks tydligt i besöksstatistiken. Under perioden 2012–2016 utgjorde elever som besöker myndighetens utställningslokal i undervisningssyfte i genomsnitt 63 procent av samtliga besökare (se tabell 6). Det totala antalet elever har fördubblats mellan 2012 och 2016. I samband med elevernas besök till utställningarna anordnar myndigheten även workshoppar. Totalt hölls 544 sådana under 2016.

Jämfört med centralmuseerna är det också tydligt att Forum för levande historia är en av de utställningsverksamheter som har högst andel barn och unga (0–18 år) bland besökarna. Enligt den officiella besöksstatistiken hade Forum för levande historia 2016 högst andel besökande barn och unga av samtliga centralmuseer. Av det totala antalet besökare till myndighetens utställningslokal utgjorde barn och unga 61 procent.⁷²

4.4.3 Satsning på digitala lärarutbildningar ska öka tillgängligheten

Myndigheten erbjuder fortbildningar i form av föreläsningar och workshoppar till lärare som undervisar på grundskolans senare årskurser och på gymnasiet.⁷³ Utbildningarna erbjuds på olika platser i landet i samarbete med bland annat kommunala utbildningsförvaltningar och lärarutbildningar vid universitet och högskolor.

Myndigheten har en ambition att öka tillgängligheten till utbildningarna genom att utveckla digitala fortbildningar som komplement till de fysiska, lärarledda utbildningarna. På så sätt kan fler lärare inom landet nås och antalet utbildningstimmar enklare utökas. Under hösten 2016 arrangerades den första digitala kursen. Den samlade 60 deltagare varav 37 fullföljde kursen. Över tid har myndigheten dragit ned på de fysiska fortbildningarna (se tabell 8). Detta innebär att antalet fortbildningar och därmed antalet deltagare har minskat under den senaste femårsperioden, från 1 165 deltagare till 700.

⁷² Myndigheten för Kulturanalys (2017), *Besöksutveckling för de centrala museerna 2016*.

⁷³ I ämnena historia samhällskunskap, religion och svenska.

Tabell 8 **Antalet lärarledda lärarfortbildningar och deltagare**

	2012	2013	2014	2015	2016
Antal fortbildningar	33	36	15	21	18
Antalet deltagare	1 165	1 687	690	550	700

Källa: Forum för levande historia, årsredovisningar 2012–2016.

4.4.4 Det nationella arbetet fokuseras till en region per år

Myndigheten har sedan 2015 arbetat med att samordna och stärka den regionala spridningen av verksamheten under samlingsnamnet ”det nationella arbetet”.⁷⁴ Strategin för 2016–2018 är att koncentrera utställningar, lärarfortbildningar och kulturinslag till en region per år, så kallade fokusregioner. Syftet är att öka Forum för levande historias synlighet och därmed genomslag i regionen. Under 2016 har fokus legat på 10 kommuner i Skåne. Nästa fokusregion blir Norrbotten. Tidigare år har de turnerande utställningarna fördelats till ett tjugotal orter över hela landet, med en viss variation varje år

4.4.5 Regional spridning sker via fler insatser

Det tillfälliga regeringsuppdraget som myndigheten fick 2016 och som syftar till att ytterligare stärka den regionala spridningen innebär att myndighetens nationella arbete breddas. Under 2016 och början av 2017 har myndigheten tagit fram den mobila utställningen Stämplad i fyra exemplar. Utställningen ska turnera på tjugotvå orter fram till sommaren 2017. Den primära målgruppen för utställningen är unga vuxna 18–25 år. Utställningen kommer därför att placeras i köpcentrum och resecentrum eftersom det bedöms vara platser där målgruppen befinner sig. Ett långsiktigt mål är att utställningen ska visas i samtliga 290 kommuner.⁷⁵

⁷⁴ Forum för levande historia (2015), *Projektplan för nationella arbetet*.

⁷⁵ Forum för levande historia (2017h), *Åtterrapporering regional förstärkning*.

Även arbetet med Förintelsens minnesdag den 27 januari används i arbetet med att nå en större geografisk spridning, bland annat genom ett samarbete med folk- och skolbibliotek inom ramen för minnesdagen.

Kostnaderna för det nationella arbetet har ökat betydligt under de senaste tre åren, från 526 000 kronor 2014 till cirka 9,4 miljoner kronor 2016. Summan för 2016 omfattar dock även de särskilda uppdragsmedlen för en stärkt regional spridning, totalt 3,5 miljoner kronor.⁷⁶

4.4.6 Fler besöker myndighetens digitala kanaler

Webbplatsen levandehistoria.se är en viktig kommunikationskanal för Forum för levande historia och ett sätt för myndigheten att sprida sitt underlag till olika delar av landet. Myndigheten tar fram ett stort antal utbildnings- och utställningsmaterial, filmer, rapporter och annat informationsmaterial till webbplatsen. Här finns bland annat en omfattande materialbank om Förintelsen och andra brott mot mänskligheten.

Tabell 9 visar att antalet unika besökare på webbplatsen har ökat under perioden 2012–2016 även om uppgången avtog något under 2016. Även följare till myndighetens konton i sociala medier, till exempel Facebook och Twitter, har ökat. Ökningen av antalet besökare under 2014–2015 kan förklaras av att myndigheten lanserade två nya webbaserade material för skolan och fick det stora regeringsuppdraget om utbildningsinsatser om rasism.

Tabell 9 **Antal besökare till webbplatsen**

	2012	2013	2014	2015	2016
Antalet besökare till webbplats	244 967	240 690	334 022	484 693	533 210
Följare Facebook	1 840	3 610	4 828	6 644	9 681
Följare Twitter	257	738	1 683	2 351	2 797

Källa: Forum för levande historia, Årsredovisningar 2012–2016.

⁷⁶ Forum för levande historia, *Årsredovisning 2016*.

4.4.7 Flest besökare till webbplatsen kommer från Stockholmsregionen

Myndigheten har beräknat hur besöken på webbplatsen förhåller sig procentuellt till antalet invånare i de län trafiken kommer från. Beräkningarna visar att besökarna till webbplatsen oftare kommer från Stockholms län än från övriga län. Det beror troligen på att myndighetens kontor med tillhörande utställningslokal och bibliotek finns i Stockholm. Näst flest besökare hade Skånes län.⁷⁷ Som tidigare nämnts har Region Skåne under 2016 varit fokusregion för myndighetens nationella arbete.

4.4.8 Utbildningsinsatsen mot rasism innebär viss breddning av målgrupper

Forum för levande historia har tillsammans med Skolverket genomfört en kurs för att motverka rasism och främlingsfientlighet i förskolan och skolan vid nio lärosäten⁷⁸ under 2016. Kursen riktar sig till flera olika yrkeskategorier inom grundskolan och på gymnasiet. Tidigare har myndighetens fortbildningar främst riktat sig till lärare på högstadiet och på gymnasiet. Totalt har 433 deltagare gått kursen.⁷⁹

Inom ramen för utbildningsinsatsen genomfördes 2015 även regionala konferenser på fem orter i landet riktade till lärare och skolledningen i grund- och gymnasieskolan.

4.4.9 Långsiktig satsning på att utveckla kunskapen om tolerans bland ungdomar

Det är svårt att belägga i vilken utsträckning Forum för levande historias verksamhet påverkar människors attityder och beteenden. De toleransundersökningar som Forum för levande historia genomför ger dock en bild av utvecklingen av toleranta och intoleranta attityder bland elever i Sverige under en tioårsperiod (2003, 2009 och 2013). Den senaste undersökningen från 2013 visar att den generella toleransen bland skolelever ökar, men att

⁷⁷ Forum för levande historia, *Årsredovisning 2016*, s. 25.

⁷⁸ Högskolan i Dalarna, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

⁷⁹ Utvärderingar har genomförts men det finns ännu endast preliminära resultat.

det finns regionala skillnader och skillnader mellan studieprogram. Exempelvis uppvisar elever på yrkesprogram lägre nivåer av tolerans än elever på studieförberedande program.⁸⁰

Nedladdningen av rapporten *Tid för tolerans*, som baseras på toleransundersökningarna, har ökat under de senaste åren. Under 2016 laddades rapporten ned 2 462 gånger, vilket kan jämföras med 2013 då rapporten laddades ned 414 gånger. Under 2017 tog Forum för levande historia även fram en antologi som innehåller forskningsstudier på temat hur tolerans kan främjas.⁸¹

4.4.10 Omprioritering av verksamhet under 2017

I vår bedömning av Forum för levande historias resultat har vi enbart möjlighet att bedöma resultaten fram till 2016.

I verksamhetsplanen för 2017 framgår att regeringens krav på att bredda målgrupperna och att öka den regionala spridningen medför omprioriteringar i myndighetens verksamhet. Vissa delar av verksamheten kommer att senareläggas eller ändra inriktning.⁸² Bland annat förändras inriktningen för arbetet med toleransfrågor under 2017. Istället för att genomföra egna toleransundersökningar samt egna rapporter och artiklar kommer myndigheten att följa och sammanställa andra aktörers samarbete.⁸³ Viss verksamhet intensifieras samtidigt, såsom programverksamheten och de digitala utbildningarna för lärare.

Som tidigare nämnt ska myndigheten under 2017 även genomföra ett strategiskt utvecklingsarbete. Enligt verksamhetsplanen för 2017 ska arbetet i huvudsak ske genom att den egna personalen avsätter tid. Denna tid ska frigöras genom att delar av produktionsverksamheten och den utåtriktade verksamheten begränsas eller senareläggs.⁸⁴ Bland annat kommer viss utställningsverksamhet att senareläggas till 2018, såsom användningen och

⁸⁰ Forum för levande historia (2017g), *Toleransens mekanismer: en antologi*.

⁸¹ Ibid.

⁸² Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2017*, s. 2–3

⁸³ Ibid., s. 5

⁸⁴ Ibid., s. 3–4.

uppdateringen av den tidigare framtagna utställningen *Spelar roll och utvecklingsarbetet med den planerade utställningen Plundring*.

4.5 Samverkan – en viktig grund för verksamheten

Forum för levande historia är en förhållandevis liten verksamhet. Samverkan och samarbete med olika aktörer är därför ofta en förutsättning för att myndigheten ska kunna genomföra verksamheten och uppnå resultat av hög kvalitet. Samverkan är också en central del av myndighetens uppdrag. Det är svårt att bedöma myndighetens resultat av samverkan, inte minst eftersom samverkan ibland snarare är ett medel än ett mål i sig.

4.5.1 Myndighetens samverkan har olika syften

En kartläggning av samarbetspartner för projekt under 2016 visar att Forum för levande historia samarbetar med ett stort antal olika aktörer i syfte att genomföra utställningar, utbildningar och andra projekt. Vi beskriver vissa av dessa aktörer närmare i kapitel 2.

En del av myndighetens samverkan syftar till utbyte och utveckling av kunskap. Det sker till exempel genom seminarier och programkvällar, men även genom att myndigheten närvarar vid konferenser och mässor.

Myndigheten tillhandahåller även stöd till organisationer som arbetar med angränsande frågor, till exempel om hur man kan utveckla pedagogiken på området.

Myndighetens samverkan har ibland ett rent nätverksskapande syfte. Att skapa nya och underhålla gamla kontaktytor kan vara centralt för att underlätta framtida samverkan eller för att sprida kunskapen om Forum för levande historias verksamhet.

4.5.2 Samarbetspartner anser att samverkan fungerar bra

I våra intervjuer med ett urval av myndighetens samarbetspartner beskrivs samverkan med Forum för levande historia överlag som välfungerande. Medarbetarna beskrivs generellt som tillmötesgående, engagerade och flexibla. Flera av de intervjuade lyfter dock fram att det ibland har varit

otydligt vem som ansvarar för ett projekt eller en fråga på myndigheten. Vissa upplever också att en större otydlighet kring ansvar och roller på myndigheten har uppstått, dels på grund av att personal flyttas om internt med anledning av de nya uppdragen, dels på grund av att medarbetare har slutat.

Flera av de samarbetspartner vi har intervjuat har ett långt samarbete med myndigheten och har på olika sätt varit involverade i verksamheten. Hur pass formaliserad myndighetens samverkan är varierar. I vissa fall finns formaliserade avtal. Till exempel finns en överenskommelse med Skolverket om utbildningsinsatsen mot rasism. I andra fall sker samarbetet snarare ad hoc och genom upparbetade personliga kontakter. Vissa av de intervjuade efterfrågar en större tydlighet och formalisering av samarbetet, exempelvis vad gäller roller och ansvar.

4.6 Externa intressenters syn på verksamheten

I följande avsnitt redovisar vi externa intressenters syn på Forum för levande historias verksamhet. Vi skiljer på målgrupper och samarbetspartner i vår redogörelse, även om gränsdragningen inte alltid är tydlig. Vi beskriver även Kulturdepartementets syn på verksamheten.

4.6.1 Kulturdepartementet efterfrågar större spridning av verksamheten

Kulturdepartementet anger i sin bedömning av Forum för levande historias resultatredovisning 2015⁸⁵ att de sammantaget anser att myndigheten bedriver en verksamhet med god kvalitet och i enlighet med instruktionen och regleringsbrevet.⁸⁶ Våra intervjuer med tjänstemän på Kulturdepartementet förstärker denna bild. Forum för levande historias verksamhet anses vara aktuell och angelägen. Inom verksamheten finns även en stark pedagogisk kompetens som tjänstemännen på departementet ser som central i arbetet med att nå ut till flera grupper, även utanför skolan.

⁸⁵ Underlag gällande årsredovisningen 2016 finns ännu inte tillgängligt.

⁸⁶ Kulturdepartementet (2016a), *Kommenterad dagordning, dialog med Forum för levande historia*.

Departementet anser dock att myndigheten behöver fortsätta arbetet med att bredda målgruppen och den geografiska spridningen. Till exempel kan myndigheten utveckla samverkan med regionala och lokala aktörer för att öka spridningen av verksamheten i landet. Enligt departementet behöver myndigheten även stärka jämställdhetsperspektivet i verksamheten.⁸⁷

4.6.2 Kulturdepartementet önskar utvecklad resultatredovisning

Kulturdepartementets tjänstemän anser att myndighetens resultatredovisning i nuläget är svåröverskådlig och har sedan tidigare efterfrågat en tydligare struktur. Tjänstemännen efterfrågar även en bättre redovisning av hur myndighetens arbete med att nå fler målgrupper och öka den regionala spridningen fortskrider, till exempel genom nya tillvägagångssätt eller målgruppsanalyser. Det finns en farhåga om att myndighetens fokusering av verksamheten till särskilda regioner, så kallade fokusregioner, inte kommer att åstadkomma tillräcklig nationell spridning.

4.6.3 Målgrupperna är överlag nöjda med verksamheten

De uppföljningar och utvärderingar av workshoppar och fortbildningar som Forum för levande historia har gjort visar att målgrupperna överlag ger verksamheten goda betyg. Det gäller såväl aktiviteternas relevans och bidrag som upplägget på aktiviteterna. I uppföljningarna har huvudsakligen lärare tillfrågats, även om uppföljningar även har gjorts med elever och andra grupper som verksamheten riktar sig till.⁸⁸ Uppföljningarna görs på olika sätt, men lärarna kan exempelvis tillfrågas om hur väl de upplever att en fortbildning eller workshop passar in i undervisningen, om den har bidragit med nya kunskaper och vilken relevans den har för yrkesverksamheten.⁸⁹

Undersökningar från perioden 2013–2015 visar att omkring 60 procent av de lärare som svarade på den digitala utvärderingen ansåg att fortbildningen var mycket relevant för yrkesverksamheten. Däremot efterfrågades mer tid för egen reflektion och att utbildningarna skulle vara längre.⁹⁰ Även de

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Se t.ex. Spira utvärdering (2016), *Utvärdering av Forum för levande historias workshop Alla människor!* 2016-03-29.

⁸⁹ Se Forum för levande historia, *Årsredovisningar 2012–2016*.

⁹⁰ Forum för levande historia, *Årsredovisning 2015*, s. 29.

utvärderingar som har gjorts av myndighetens workshoppar i samband med olika utställningar under perioden 2013–2015 visar att nästan samtliga av de tillfrågade lärarna ansåg att workshoppen passade bra eller mycket bra in i deras undervisning.⁹¹

4.6.4 Goda resultat på flera områden enligt samarbetspartner

De samarbetspartner vi har intervjuat ger en samstämmig bild av att Forum för levande historia bedriver en relevant verksamhet som överlag levererar goda resultat. Flera av de intervjuade lyfter särskilt fram myndighetens pedagogiska kunskap och arbete som värdefullt. Arbetet anses hålla en hög kvalitet och vara uppskattat av lärare, till exempel det pedagogiska materialet på webben.

Även myndighetens arbete med regional spridning lyfts fram som påkostat i jämförelse med andra museiverksamheter. Forum för levande historia anses arbeta aktivt med turnerande utställningar och för att utöka sin närvaro i landet. Flera av de intervjuade lyfter fram vikten av att myndigheten fortsätter samt intensifierar detta arbete.

4.6.5 Metoder för att nå ut till fler kan utvecklas

Som tidigare nämnt använder Forum för levande historia sig i hög grad av historieforskning i sin verksamhet. Flera av de samarbetspartner som vi har intervjuat menar dock att myndigheten även i högre grad skulle kunna utveckla sina metoder och arbetssätt utifrån pedagogisk forskning. Myndighetens uppdrag ska i förlängningen leda till förändrade attityder. Det är därför viktigt att utifrån den pedagogiska forskningen arbeta med beprövade metoder för att säkerställa spridningen och verkan av verksamheten.

Flera av de intervjuade betonar samtidigt att regeringens krav på en breddning av målgrupperna är förenat med vissa svårigheter. Det handlar bland annat om att det krävs ett långsiktigt och metodiskt arbete för att nå nya

⁹¹ Forum för levande historia, *Årsredovisning 2016*, s. 51–52.

målgrupper. Några av våra intervjuade menar att det är viktigt att fokuseringen på skolan inte går förlorad, eftersom forskning visar att attityder tenderar att grundläggas under tonåren.⁹²

4.6.6 Alltför spretigt uppdrag upplevs som en risk

Nästan samtliga av de samarbetspartner vi har intervjuat lyfter fram att de särskilda uppdrag som Forum för levande historia har fått under senare år är en utmaning för myndigheten.

Flera av de intervjuade upplever att det finns en större otydlighet kring myndighetens inriktning än tidigare och att verksamheten är ofokuserad. Enligt vissa av de intervjuade finns en risk för att genomförandet av dessa uppdrag sker på bekostnad av myndighetens kärnuppdrag, det vill säga utgångspunkten i Förintelsen. En av de intervjuade beskriver det som att Forum för levande historia har fått ett lapptäcke av uppdrag som har lagts bredvid varandra, vilket försvårar kopplingen till kärnuppdraget.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

Myndigheten har uppnått goda resultat på flera områden

Forum för levande historia har uppnått goda resultat på flera områden under de senaste åren. Sett till myndighetens storlek genomför myndigheten årligen ett stort antal aktiviteter inom den utåtriktade verksamheten samt tillhandahåller omfattande information och underlag på webben. Besökarna till myndighetens utåtriktade verksamhet – till exempel utställningar och digitala kanaler – har också ökat under den senaste femårsperioden. Satsningen på webbaserade lärarfortbildningar kan potentiellt också leda till att fler lärare nås.

Målgrupperna och de externa intressenter vi har intervjuat upplever på det hela taget att verksamheten levererar resultat med hög kvalitet, särskilt vad gäller det pedagogiska arbetet och arbetet med turnerande utställningar. Vår bild är även att myndigheten levererar enligt de tillfälliga regeringsuppdragen.

⁹² Se även Forum för levande historia (2016g), s. 135.

Det är svårt att utvärdera resultatet av myndighetens samverkan med andra organisationer. Vår bild är att det sker omfattande samverkan med ett stort antal aktörer inom ramen för den utåtriktade verksamheten.

Svag koppling till strategiska mål försvårar bedömningen av resultaten

Det är svårt att få en överblick över hur verksamheten presterar i förhållande till uppdraget. Det beror till stor del på att verksamhetens prestationer inte tydligt relateras till verksamhetsgemensamma mål, som i sin tur utgår från instruktionen.

Årsredovisningen avspeglar det glapp mellan instruktionen och verksamheten som har funnits under lång tid på myndigheten, där målen huvudsakligen har formulerats utifrån enskilda projekt och inte på verksamhetsgemensam nivå. Det gör det även svårt att bedöma de kvalitativa aspekterna av verksamheten, det vill säga vilka resultat som är viktiga för att bedöma verksamhetens kvalitet.

Resultaten avspeglar till stor del inriktningen mot skolan

Resultaten och hur Forum för levande historia väljer att följa upp resultaten avspeglar myndighetens inriktning mot skolan med lärare och elever som de huvudsakliga målgrupperna. Breddningen av verksamheten mot nya målgrupper syns främst i avrapporteringen av de tillfälliga uppdragen. Myndigheten har ännu inte landat i hur de ska arbeta för att nå fler målgrupper, vilket är något som Kulturdepartementet efterfrågar.

Samarbetspartner upplever verksamheten som mer ofokuserad under senare år

De särskilda uppdragen som Forum för levande historia har fått under senare år har gjort att myndighetens verksamhet uppfattas som mer spretig och ofokuserad än tidigare av myndighetens samarbetspartner. Myndigheten har ett komplext uppdrag – att påverka attityder. Strävan efter att nå målgrupper utanför skolan är därför en särskilt stor utmaning för myndigheten.

Omprioritering av verksamhet under 2017

Under 2017 sker en del omprioriteringar av Forum för levande historias verksamhet, bland annat till följd av regeringens krav på att nå fler målgrupper och regioner samt myndighetens strategiska utvecklingsarbete. Det innebär att vissa delar av verksamheten begränsas, senareläggs eller ändras i riktning, till exempel viss utställningsverksamhet och arbetet med toleransfrågor. Andra delar av verksamheten intensifieras, till exempel de digitala lärarutbildningarna.

5 Slutsatser och rekommendationer

I det här kapitlet gör Statskontoret en samlad bedömning av hur Forum för levande historia uppfyller sitt uppdrag. Bedömningen bygger på de iakttagelser vi har redovisat i de tidigare kapitlen. Vi lyfter också fram frågor som vi bedömer har särskilt stor betydelse för Forum för levande historias verksamhet och resultat framöver.

5.1 Statskontorets samlade bedömningar

5.1.1 Myndigheten fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag

Statskontoret bedömer att Forum för levande historia i allt väsentligt fullgör sitt övergripande uppdrag att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har ett brett uppdrag och har fram till nyligen valt att inrikta delar av verksamheten mot skolan och lärare för att successivt kunna nå ut till allt fler barn och ungdomar.

Forum för levande historias egna uppföljningar visar i allmänhet på goda resultat och omdömena från målgrupperna är i huvudsak positiva. De externa intressenter vi har intervjuat anser också överlag att myndigheten håller hög kvalitet i sin verksamhet, även om de ser vissa utvecklingsbehov. Kulturdepartementet vill särskilt se tydligare resultat kopplade till de tillfälliga uppdrag som myndigheten har fått och som syftar till att öka den regionala spridningen av verksamheten och att bredda myndighetens målgrupper.

5.1.2 Stora utmaningar för myndigheten framöver

Även om Forum för levande historia i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag står myndigheten inför flera stora utmaningar framöver. Utmaningarna är kopplade till såväl regeringens styrning av verksamheten som den myndighetsinterna styrningen och de arbetsmiljöproblem som finns på myndigheten.

Statskontoret lämnar flera förslag till regeringen och Forum för levande historia som syftar till att hantera de utmaningar som finns. Om förslagen inte genomförs bedömer Statskontoret att det finns en risk för att myndighetens resultat kommer att påverkas negativt framöver. Verksamheten riskerar bland annat att bli mindre effektiv, vilket i sin tur kan påverka prestationernas omfattning och kvalitet. I följande avsnitt redogör vi närmare för utmaningarna.

5.1.3 Regeringens styrning har inte gett tillräckligt goda förutsättningar

Statskontoret konstaterar att regeringen under de senaste åren har styrt Forum för levande historia på ett mer aktivt sätt än tidigare. Regeringen har gett tydliga styrsignaler om att Forum för levande historia ska arbeta för att nå ut till fler med sin verksamhet. Myndigheten har också fått fler och mer omfattande uppdrag än tidigare.

Statskontoret bedömer att Forum för levande historia, utifrån de givna förutsättningarna, har svarat mot kraven i de tillfälliga regeringsuppdragen. Vi anser samtidigt att regeringens styrning inte har gett myndigheten tillräckligt goda förutsättningar. För att regeringen ska uppnå en varaktig effekt med sina intentioner bedömer vi att regeringen behöver ha mer långsiktighet i styrningen av myndigheten. Myndigheten fick exempelvis för lite tid för att genomföra regeringsuppdraget om att stärka den regionala spridningen av verksamheten. Resurserna skulle dessutom förbrukas inom en snäv tidsram. I och med att uppdragen är tidsbegränsade finns det också en risk för att verksamheten avslutas när myndigheten har förbrukat de tilldelade medlen.

5.1.4 Verksamheten kan bedrivas mer effektivt

Statskontoret bedömer att Forum för levande historia kan bedriva en mer effektiv verksamhet om den interna styrningen utvecklas på ett antal punkter. Vi kan konstatera att bristerna i den myndighetsinterna styrningen och organiseringen har hämmat myndighetens arbete.

Forum för levande historia har aldrig fullt ut brutit ned instruktionen till en konkret vägledning för verksamheten. Det har inneburit att myndigheten till

viss del saknar en gemensam riktning och att samordningen inom myndigheten är svag. Regeringens krav på att myndigheten breddar målgrupperna har aktualiserat behovet av att uttolka instruktionen. De fem strategiska mål som Forum för levande historia beslutade 2016 behandlar snarast formerna för verksamheten, inte verksamhetens innehåll, och har därför inte utgjort ett tillräckligt stöd för planeringen och prioriteringen av verksamheten.

Myndigheten lägger en stor andel av sina kostnader på externa konsulter för att förse verksamheten med den nödvändiga kompetensen. Det har dock saknats en samlad analys och styrning av vilken kompetens myndigheten behöver.

Forum för levande historia har sedan 2015 drivit ett omfattande förändringsarbete. Syftet har varit att utveckla myndighetens interna styrning och organisering för att bättre kunna svara på de särskilda regeringsuppdrag som myndigheten har fått. Statskontoret ser positivt på att myndigheten har initierat ett arbete för att utveckla den interna styrningen och organiseringen. Den nya organisationen som trädde i kraft i april 2017 är exempelvis ett viktigt steg för att skapa tydligare roller och ansvarsgränser. Statskontoret anser dock att flera centrala steg återstår för att skapa en mer sammanhållen verksamhet och en mer effektiv användning av myndighetens resurser. Vi beskriver dessa närmare i avsnitt 5.3.

5.1.5 Osäkerhet kring förändringsarbetet och myndighetens inriktning

Statskontoret kan konstatera att förändringsarbetet på myndigheten har varit utdraget och inneburit stora påfrestningar för såväl myndighetens ledning som medarbetare.

Statskontorets bild är att myndigheten har drivit alltför många förändringsprocesser parallellt. Flera olika förändringsprocesser har pågått sedan början av 2016. Exempelvis har översynen av myndighetens organisering, identifieringen av nya målgrupper, framtagandet av strategiska mål och utvecklingen av långsiktiga teman för verksamheten pågått samtidigt.

Förändringsprocesserna har saknat en sammanhållen plan med tydliga mål, syften och tidsramar och arbetet har dragit ut för länge i tiden. Detta har skapat en otydlighet om myndighetens verksamhet och framtida inriktning

bland medarbetarna. Därutöver har förändringsarbetet inte varit tillräckligt förankrat bland medarbetarna.

5.1.6 Brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön

Statskontoret bedömer att de arbetsmiljöproblem som finns på Forum för levande historia är allvarliga och behöver hanteras på bred front för att myndighetens resultat inte ska försämrats framöver.

Statskontoret bedömer att flera av arbetsmiljöproblemen kopplar till brister i den interna styrningen och organiseringen, till exempel otydliga roller och mandat men också en otydlig strategisk styrning och ledning. Vår bild är att engagerade medarbetare, trots dessa brister, hittills har bäddat för goda resultat i verksamheten, men att det på sikt inte går att garantera. Vi ser att arbetsmiljöproblemen, i kombination med osäkerheten kring myndighetens roll och inriktning, kan komma att leda till minskad effektivitet i myndighetens arbete. Problemen riskerar på sikt att leda till ökad personalomsättning och sjukfrånvaro på myndigheten. Statskontoret kan också konstatera att viss verksamhet begränsas eller senareläggs under 2017 för att frigöra resurser till strategiskt utvecklingsarbete.

Särskilt allvarligt är den brist på förtroende som finns mellan medarbetarna och myndighetens ledning. Vår bild är att detta har försvårat myndighetens utvecklingsarbete. Ledningen har haft svårt att förankra utvecklingsarbetet och det har tagit lång tid att genomföra.

Statskontoret konstaterar att myndigheten har påbörjat flera insatser för att hantera de brister som finns i arbetsmiljön. Samtidigt visar arbetsmiljöenkäterna på fler risker som myndigheten inte pekar ut som prioriterade i handlingsplanen för arbetsmiljön, exempelvis ledarskapet på myndigheten. Rekrytering av chefer till den nya organisationen pågår, men ytterligare insatser för att utveckla ledarskapet bör övervägas.

5.2 Förslag till regeringen

I följande avsnitt lämnar Statskontoret ett antal förslag till regeringen som vi bedömer är viktiga för Forum för levande historias resultat framöver.

5.2.1 Ha rimliga förväntningar på myndigheten

Statskontoret anser att regeringen behöver anpassa sin styrning och sina förväntningar på Forum för levande historia utifrån myndighetens faktiska förutsättningar. Regeringen behöver ha rimliga förväntningar på vad en så pass liten myndighet som Forum för levande historia kan åstadkomma med tilldelade medel och relativt korta tidsramar.

Att nå ut till nya målgrupper och att åstadkomma en större regional spridning kräver ett omfattande och långsiktigt arbete. Statskontoret bedömer därför att regeringen behöver bli mer långsiktig i sin styrning. Det handlar bland annat om att ge myndigheten förutsättningar för att planera och prioritera inom verksamheten, men även för att hinna implementera regeringens intentioner i verksamheten. I följande avsnitt lämnar vi förslag på hur detta kan förbättras.

5.2.2 Minska antalet tillfälliga uppdrag under en tid

Statskontoret anser att regeringen behöver ge Forum för levande historia utrymme för att utveckla verksamheten i enlighet med regeringens krav. Myndigheten har fått flera omfattande uppdrag under de senaste åren. Dessa uppdrag förändrar till viss del myndighetens tidigare inriktning och målgrupper, som i huvudsak har omfattat skolväsendet. Ett exempel är uppdraget om utbildningsinsatsen om rasism som bland annat anger att myndigheten ska rikta sig till olika yrkesgrupper.

Ett av uppdragen ger också myndigheten en ny roll. Uppföljningen av handlingsplanen mot rasism innebär att myndigheten får en samordnande och uppföljande roll. Detta skiljer sig från myndighetens nuvarande roll som främst innefattar främjande och kunskapsutvecklande uppgifter.

Myndighetsledningen har utifrån de tillfälliga uppdragen initierat stora omställningar av verksamheten, till exempel pågår ett arbete med att rikta verksamheten till nya målgrupper. Den nya organisationen är också särskilt anpassad för att kunna hantera de särskilda regeringsuppdragen. Dessa förändringsprocesser behöver slutföras och få fäste i verksamheten för att kunna ge varaktiga resultat.

Statskontorets förslag

- Regeringen bör minska antalet tillfälliga uppdrag till Forum för levande historia till dess att myndighetens förändringsarbete är genomfört.

5.2.3 Se över myndighetens instruktion

Statskontoret anser att regeringen bör se över myndighetens instruktion för att skapa en större tydlighet och långsiktighet i sin styrning. Regeringen har genom de tillfälliga uppdragen signalerat att man eftersträvar en breddning av myndighetens uppdrag vad gäller inriktning, målgrupper och geografisk spridning. Statskontoret uppfattar att regeringen förväntar sig att myndigheten även på längre sikt ska utvecklas enligt dessa krav, det vill säga även när uppdragen är avrapporterade. Om detta är en riktig tolkning bör långsiktiga styrmedel såsom en instruktionsändring vara mer ändamålsenlig.

Statskontoret bedömer att de tillfälliga uppdragen har bidragit till kortsiktigheten och splittringen i Forum för levande historias planering och prioriteringar. Det har också skapat en osäkerhet om vad som är myndighetens uppdrag och roll. Det gäller särskilt på vilket sätt de nya uppdragen ska ta sin utgångspunkt i Förintelsen, som är en del av myndighetens kärnuppdrag. Vår analys visar att myndigheten sedan en längre tid tillbaka har tampats med osäkerhet kring dessa frågor. Forum för levande historia är i behov av en större tydlighet från regeringens sida för att kunna tolka och bryta ned uppdraget.

Statskontorets förslag

- Regeringen bör överväga att förtydliga Forum för levande historias instruktion. I samband med detta behöver regeringen ta ställning till
 - om regeringens intentioner med de tillfälliga regeringsuppdragen bör inarbetas i myndighetens instruktion. Det skulle förbättra Forum för levande historias förutsättningar för att planera och prioritera inom verksamheten.
 - hur långtgående kraven ska vara på myndigheten när det gäller att påverka människors attityder och beteenden. Det gäller särskilt

skrivningen om att myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.⁹³

5.2.4 Följ upp myndighetens utvecklingsarbete

Statskontoret anser att Kulturdepartementet i sin löpande dialog med Forum för levande historia bör följa upp de förändringar i organisationen och styrningen som myndigheten nu genomför. Om regeringens intentioner med myndigheten ska realiseras är det viktigt att utvecklingsarbetet genomförs och inte blir alltför långdraget. Det är även viktigt att Kulturdepartementet i dialogen följer upp myndighetens insatser för att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen.

Statskontorets förslag

- Regeringen bör i regleringsbrevet för Forum för levande historia ange att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla den interna styrningen och organiseringen.

5.3 Förslag till myndigheten

I följande avsnitt lämnar Statskontoret ett antal förslag till Forum för levande historia som vi bedömer är viktiga för myndighetens resultat framöver.

5.3.1 Prioritera i det pågående förändringsarbetet

Statskontorets analys visar att Forum för levande historia inte har tagit ett samlat grepp om sitt förändringsarbete. Vi bedömer att myndighetens ledning har underskattat vikten av att prioritera och genomföra förändringarna etappvis.

Om myndigheten ska nå framgång i förändringsarbetet behöver de viktigaste utvecklingsbehoven på såväl kort som lång sikt identifieras. Annars finns det en risk för att insatserna blir alltför betungande och inte får genomslag i verksamheten. Myndigheten har tidigare uppvisat problem med att få strategiska utvecklingsinsatser i mål. En prioriteringsordning bör därför

⁹³ Kulturdepartementet konstaterade i den översyn av Forum för levande historia som genomfördes 2011 att dessa krav är orimliga att ställa på en myndighet, se Kulturdepartementet (2011b).

ligga till grund för den plan för förändringsarbetet som vi föreslår att myndigheten tar fram.

Statskontorets förslag

- Forum för levande historia bör prioritera bland aktiviteterna i det pågående och planerade förändringsarbetet. Statskontoret föreslår att de insatser som beskrivs i avsnitt 5.3.2 till 5.3.4 bör ha hög prioritet.
- Utifrån prioriteringarna bör Forum för levande historia ta fram en sammanhållen plan för det fortsatta förändringsarbetet. Planen bör innehålla tydliga mål, syften, tidsramar och utpekade ansvariga.

5.3.2 Skapa en tydlig intern styrkedja

Forum för levande historia har under de senaste två åren av förändringsarbete inte nått en samsyn i myndigheten om hur instruktionen ska tolkas eller vilka målgrupper myndigheten ska vända sig till. Statskontoret anser att det är hög tid att Forum för levande historia når enighet om uppdraget och verksamhetens inriktning. Utan en samsyn kommer myndigheten att få svårt att genomföra den anpassning av verksamheten som regeringen önskar. Som tidigare nämnt kan myndigheten även behöva stöd från regeringen genom att uppdraget förtydligas.

Statskontoret anser att myndigheten behöver utveckla strategiska mål som kopplar till de instruktionsenliga uppgifterna och som kan fungera som en vägledning för verksamhetens innehåll. De nuvarande strategiska målen är främst processinriktade, det vill säga att målen handlar om hur myndigheten ska arbeta. Myndighetens styrkedja bör vara tydlig och sammanhållen. Med det instruktionsenliga uppdraget som grund bör strategiska mål brytas ned i verksamhetsmål, som i sin tur används i verksamhetsplaneringen och uppföljningen.

En central del i förändringsarbetet bör också vara att fatta beslut om vilka målgrupper myndigheten i huvudsak ska rikta sig till.

Statskontorets förslag

- Forum för levande historia bör ta fram strategiska mål som bryter ned innehållet i instruktionen. Dessa mål bör tydligt kopplas till planeringen och uppföljningen av verksamheten på kortare och längre sikt,

till exempel genom att myndigheten tar fram mer verksamhetsnära mål.

- Forum för levande historia bör fatta beslut om vilka målgrupper myndigheten främst ska rikta sig till.

5.3.3 Återskapa förtroendet mellan medarbetarna och ledningen

Statskontoret bedömer att om Forum för levande historia ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver måste förtroendet mellan medarbetarna och ledningen återskapas. Det är av största vikt att myndigheten tar de brister som finns i arbetsmiljön på allvar och implementerar den handlingsplan som har tagits fram. Myndigheten har initierat flera relevanta insatser i syfte att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen. Det finns dock fortsatt stora utmaningar i det pågående förändringsarbetet i detta avseende.

Vi anser att förtroende och tillit mellan medarbetarna och ledningen är en grundläggande förutsättning för att den nyligen beslutade organisationsförändringen ska falla väl ut. Det är även centralt för att övriga pågående och planerade förändringsprocesser ska kunna implementeras och uppfattas som legitima av medarbetarna.

Statskontoret anser att myndigheten i det fortsatta utvecklingsarbetet behöver involvera medarbetarna på ett tydligare sätt än tidigare. Myndigheten har på olika sätt gjort detta, men det har varit otydligt på vilket sätt medarbetarnas bidrag har omhändertagits. Detta har försvagat förändringsarbetets legitimitet.

Statskontoret anser att den handlingsplan som myndigheten lämnade till Arbetsmiljöverket bör utvecklas och i vissa delar konkretiseras. Det finns bland annat behov av att överväga aktiviteter på fler områden. Enligt Statskontoret behöver myndigheten, utöver rekrytering av nya chefer, vidareutveckla ledarskapet på myndigheten. Vi kan konstatera att ledarskapet inte är en prioriterad risk i handlingsplanen trots att arbetsmiljöenkäter har konstaterat brister i ledarskapet. Det gäller exempelvis hur den interna kommunikationen och förändringsarbetet har hanterats.

Statskontorets förslag

- Forum för levande historia bör på ett tydligt sätt ta tillvara medarbetarnas erfarenhet och kunskap i förändringsarbetet.
- Forum för levande historia bör utveckla och konkretisera handlingsplanen för arbetsmiljön.
- Forum för levande historia bör utveckla ledarskapet på myndigheten.

5.3.4 Ta till vara myndighetens framgångsfaktorer

Statskontoret anser också att myndigheten i sitt fortsatta förändringsarbete bör ta fasta på det som fungerar bra i verksamheten. Ett för stort fokus på problem riskerar att leda till att myndigheten tappar bort det som har varit framgångsfaktorer för myndighetens goda resultat. Som ett led i detta bör Forum för levande historia bland annat sträva efter att ta tillvara medarbetarnas kompetens, engagemang och ansvarskänsla. För detta krävs en balans mellan tillit och kontroll i styrningen.⁹⁴

Forum för levande historia har tidigare gjort en strategisk avgränsning av sitt uppdrag genom att fokusera delar av verksamheten på skolan. Statskontoret har inga synpunkter på den tidigare valda inriktningen men anser att myndigheten även fortsättningsvis bör överväga en strategisk avgränsning av uppdraget. Statskontoret kan konstatera att ett förtydligande av verksamhetens inriktning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas mer effektivt (se avsnitt 5.3.2).

5.3.5 Se över myndighetens kompetensbehov och användningen av extern kompetens

Forum för levande historias breda uppdrag och de tillfälliga uppdrag som myndigheten har fått innebär att det är svårt att bemanna myndigheten med en fast kompetens. Statskontorets bedömning är att myndighetens strategi med en hög andel rörliga kostnader för externa inköp av konsulter till stor del har varit ändamålsenlig. Den har inneburit att myndigheten vid behov har kunnat bemanna verksamheten med specialistkompetens.

⁹⁴ Se Statskontoret 2016:20, *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

Statskontoret anser dock att Forum för levande historia kan arbeta mer strategiskt med att analysera och planera vilken kompetens myndigheten behöver. Detta för att kunna utnyttja myndighetens resurser mer effektivt och ändamålsenligt. Myndigheten har i nuläget ingen strategisk styrning av verksamhetens kompetensförsörjning, men avser att genomföra en kompetensinventering under 2017. Enligt Statskontoret bör myndigheten utifrån denna inventering göra en samlad analys av vilken kompetens myndigheten behöver internt för att fullgöra sitt uppdrag, men även för att kunna vara goda beställare av specialistkompetens såsom forskare. En samlad analys behövs också för att avgöra vilken typ av kompetens som ska anlitas externt. I analysen bör ingå att ta ställning till hur stor andel av myndighetens kostnader som behöver vara rörliga för att säkerställa behoven av extern kompetens.

Statskontoret bedömer också att det behövs en tydligare styrning och samordning av inköp och upphandling av extern kompetens. Detta mot bakgrund av att en betydande andel av myndighetens resurser i dag läggs på konsulttjänster.

Statskontorets förslag

- Forum för levande historia bör utifrån myndighetens mål och inriktning se över det framtida kompetensbehovet för verksamheten. Myndigheten bör vidare ta fram en plan för kompetensförsörjningen på kort och på lång sikt.
- Forum för levande historia bör i planen särskilt ta ställning till vilken typ av extern kompetens som ska köpas in och när det är aktuellt att göra det. Myndigheten bör i samband med detta överväga om ramavtal är aktuellt för inköp av konsulter.

Referenser

Bioss Sweden AB (2017) *Forum för levande historia – Principer för och förslag till ny organisation*, 2017-02-20.

Dagens Nyheter 2006-12-13, "Levande, inte statlig historia".

Dagens Nyheter 2008-04-02, "Upprop mot statlig kampanjhistoria".

Forum för levande historia (2005) *Upphandlingspolicy för Forum för levande historia*, dnr 00128-2005.

Forum för levande historia (2012) *Vision 2016*.

Forum för levande historia (2015) *Projektplan för nationella arbetet*.

Forum för levande historia (2016a) *Arbets- och tidsplan för översyn av organisationen*.

Forum för levande historia (2016b) *Förhandlings- och ikraftträdandeplan*.

Forum för levande historia (2016c) *Handlingsplan enligt uppdrag*, PM.

Forum för levande historia (2016d) *PM: 30/1 Frågor till Caroline och Katarina inför nytt verksamhetsår 2016*.

Forum för levande historia (2017a) *Handlingsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet på FLH*.

Forum för levande historia (2017b) *Kommentarer från projektgruppen bestående av personalrepresentanter och skyddsombud*.

Forum för levande historia (2017c) *Ny organisation för Forum för levande historia 2017*.

Forum för levande historia (2017d) *Planering av förhandling och förankring av ny organisation vid Forum för levande historia*.

Forum för levande historia (2017e) *Risk- och konsekvensbedömning av arbetsmiljön med anledning av organisationsförändring m.m.*, PM den 29 mars 2017.

Forum för levande historia (2017f) *Svar till Arbetsmiljöverket med anledning av föreläggandet efter framställning om ingripande enligt 6 kap. 6a § arbetsmiljölagen*, dnr 2016/149.

Forum för levande historia (2017g) *Toleransens mekanismer: en antologi*.

Forum för levande historia (2017h) *Åtterrapportering regional förstärkning*, dnr 2015/179.

Forum för levande historia, *Verksamhetsplan 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017*.

Forum för levande historia, *Årsredovisning 2012, 2013, 2014, 2015, 2016*.

Kommittédirektiv 1999:75, *Forum för levande historia*.

Kulturdepartementet (2011a) *Uppföljning och utvärdering av Forum för levande historia, del 1: Resurser och organisation*, dnr KU 2012/1371/KA.

Kulturdepartementet (2011b) *Uppföljning och utvärdering av Forum för levande historia, del 2: Verksamheten*, dnr KU 2012/1371/KA.

Kulturdepartementet (2013) *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*, dnr Ku 2013/969/RFS.

Kulturdepartementet (2015a) *Stöd för redovisning av kvalitativa aspekter av resultat*, dnr Ku 2015/01348/LS.

Kulturdepartementet (2015b) *Uppdrag att genomföra en utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag*, dnr Ku2015/319/KA.

Kulturdepartementet (2016a) *Kommenterad dagordning, dialog med Forum för levande historia*.

Kulturdepartementet (2016b) *Nationell plan mot rasism, liknande former av fiendtlighet och hatbrott.*

Kulturdepartementet (2016c) *Uppdrag till Forum för levande historia att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av främlingsfiendtlighet och hatbrott samt ändringar av uppdrag, dnr Ku2016/02663/DISK.*

Kulturdepartementet (2016d) *Uppdrag till Forum för levande historia om att utvidga och förlänga utbildningsinsatsen om rasism i historien och i dag, dnr Ku2016/01672/DISK.*

Kulturdepartementet (2016e) *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Forum för levande historia, dnr Ku2015/292.*

Kulturdepartementet, *Regleringsbrev för Forum för levande historia 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.*

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

Kulturutskottets budgetbetänkande 2001/02:KrU1.

Lagrådsremiss Kulturarvspolitik.

Lange, Löw, Bruchfeld och Hedlund (1997) *Utsatthet för etniskt och politiskt relaterat hot m.m., spridning av rasistisk och antirasistisk propaganda samt attityder till demokrati m.m. bland skolelever, Centrum för invandrarforskning.*

Myndigheten för Kulturanalys 2012:2 *Att utvärdera indikatorer för utvärdering av kulturpolitik.*

Myndigheten för Kulturanalys (2017) *Besöksutveckling för de centrala museerna 2016.*

Previa (2017) *Organisatorisk och social arbetsmiljö Forum för levande historia, 2017-01-31.*

Proposition 2001/2:01 *Budgetproposition för 2002, UO17 Kultur m.m.*

Proposition 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017, UO 17 Kultur m.m.*

Regeringens skrivelse 2016:17/29 *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.*

Sahlin, Gunnar (2012) *Mot en struktur och kultur i skön harmoni – Genomlysning av organisationen – Forum för levande historia.*

SOU 2001:5 *Forum för levande historia.*

Spira utvärdering (2016) *Utvärdering av Forum för levande historias workshop Alla människor!* 2016-03-29.

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

Statskontoret 2016:20 *Utvecklat ledarskap och medarbetarskap i staten.*

Statskontoret (2017) *Offentlig sektor i korthet 2017*, kommande.

Statskontoret (2017) *Sjukfrånvaron i staten 2016 – myndigheter och sektorer.*

Svenska Dagbladet 2010-01-26, "Dags att utvärdera Forum för levande historia".

Tal av Alice Bah Kuhnke på *Samling för demokrati*, 2017-01-27.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

7

2017-02-02
Ku2017/00223/D

Kulturdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Forum för levande historia

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Forum för levande historia (FLH) enligt den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17).

Statskontoret ska

- beskriva och analysera hur FLH fullgör sitt uppdrag utifrån tilldelade mål, uppgifter, prioriteringar och resurser
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten,
- analysera hur FLH samverkar med andra myndigheter och aktörer,
- analysera om regeringens styrning av verksamheten är ändamålsenlig,
- identifiera områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver, samt föreslå hur detta bör göras.

FLH ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 2 juni 2017.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

Skälen för regeringens beslut

Det är alltmer tydligt både i Sverige och i omvärlden att förståelsen för demokratins betydelse och lärdomen från Förintelsen och andra brott mot mänskligheten inte kan tas för givna. FLH har under senare år fått särskilda uppdrag som syftat till att FLH:s verksamhet ska nå bredare grupper på fler platser i landet än tidigare samt att parallellerna mellan Förintelsen och andra brott mot mänskligheten i historien och dagens former av rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott synliggörs ytterligare både i och utanför skolan. Detta ställer krav på vidareutveckling av myndighetens arbetsätt och kompetens.

I samband med det utvecklingsarbete som påbörjats har regeringen även informerats av myndighetens ledning och personal om problematik gällande arbetsmiljön på myndigheten.

Mot denna samlade bakgrund behöver en analys av myndighetens verksamhet göras. Myndighetsanalysen är ett led i regeringens ambition att ge myndigheten goda förutsättningar att leva upp till de förväntningar som finns på prestationer och effekter inom området.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Jesper Svarén

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SFÖ
Forum för levande historia