

# Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning





**MISSIV**

DATUM  
2019-11-06  
ERT DATUM  
2019-03-07

DIARIENR  
2019/56-5  
ER BETECKNING  
Ku2019/00538/KO

Regeringen  
Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Nationalmuseum**

Regeringen gav den 7 mars 2019 Statskontoret i uppdrag att analysera och lämna förslag avseende utvecklingen av Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning* (2019:16).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredare Rebecca Hort, utredare Martin Johansson, föredragande, utredare Maria Kling och utredare Karl Malm var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande</b>	<b>11</b>
1.1	Ett nytt och ambitiöst Nationalmuseum	11
1.2	Statskontorets uppdrag	14
1.3	Vad är ett ändamålsenligt underlag för budgetprocessen?	15
1.4	Vad utmärker en fungerande intern ledning, styrning och uppföljning?	17
1.5	Så har vi samlat in vårt material	21
1.6	Så är rapporten disponerad	22
<b>2</b>	<b>Regeringens styrning av Nationalmuseum</b>	<b>25</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	25
2.2	Styrning på armlängds avstånd	26
2.3	Nationalmuseums uppdrag, uppgifter och ledning	27
2.4	Regeringens löpande styrning	29
<b>3</b>	<b>Analys och bedömning av de ekonomiska underlagen</b>	<b>35</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	35
3.2	Nationalmuseum har missbedömt intäkter och beräknat kostnader i ett sent skede	36
3.3	De ekonomiska underlagen är inte ändamålsenliga	45
<b>4</b>	<b>Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning</b>	<b>47</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Den strategiska styrningen av myndigheten	49
4.3	Organiseringen försvårar styrning och uppföljning	51
4.4	Brister i planering och uppföljning har lett till att resurserna inte kan användas effektivt	56
4.5	Förvaltningskulturen får konsekvenser för ledningen, styrningen och uppföljningen	62
<b>5</b>	<b>Nationalmuseums strategi- och utvecklingsarbete</b>	<b>67</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	67
5.2	Strategiarbetet har varit prioriterat och inkluderande	68
5.3	Organisationsförändringarna löser en del problem men förstärker andra	71
5.4	Ett utvecklat ledarskap	74

<b>6</b>	<b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>77</b>
6.1	En nationalklenod med stora utmaningar	77
6.2	Styrning och uppföljning bör få en starkare ställning inom Nationalmuseum	78
6.3	Nationalmuseum bör starta om sitt arbete med ledning, styrning och uppföljning	82
6.4	Nationalmuseum bör utveckla den ekonomiska planeringen och de ekonomiska underlagen	88
6.5	Nationalmuseum bör bygga vidare på det påbörjade strategi- och utvecklingsarbetet	92
6.6	Regeringen bör styra mer aktivt	93
	<b>Referenser</b>	<b>99</b>

## Bilaga

Regeringsuppdraget	101
--------------------	-----

# Sammanfattning

Nationalmuseum har befunnit sig i en svår ekonomisk situation under 2019 med stora underskott och höga fasta kostnader. Regeringen har därför föreslagit att myndigheten ska tillföras ytterligare 52 miljoner kronor för 2019. Det finns flera orsaker till den uppkomna situationen. Det handlar bland annat om ökade kostnader till följd av renoveringen av museets huvudbyggnad och ett stort publikintresse i samband med och efter nyöppningen samt att avgiftsintäkterna blivit lägre än beräknat. Nationalmuseum har också pekat på att kompensationen för fri entré-reformen inte täcker myndighetens kostnader.

Det har inte ingått i uppdraget att utreda den ekonomiska situationen, hur den har uppstått eller vilka konsekvenser den har fått för myndigheten. Regeringens styrning har delvis bidragit till problemen och bristerna i ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum. Detta eftersom styrningen har varit svag under en period där myndigheten hade behövt en mer aktiv styrning. I stället har regeringens uppdrag till Statskontoret varit avgränsat till att analysera ändamålsenligheten i Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning samt de ekonomiska underlag som myndigheten lämnat till regeringen under senare år.

## De ekonomiska underlagen har inte varit ändamålsenliga

Statskontorets analys visar att de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen inte har varit ändamålsenliga. Underlagen har inte varit tillräckligt transparenta, tillförlitliga, fullständiga och begripliga. Det handlar bland annat om att det saknas nödvändig information om grundläggande beräkningar, antaganden, osäkerheter och risker samt att det saknas konsekvensbeskrivningar av interna och externa förändringar och möjliga handlingsalternativ. Vi bedömer också att förändringar av behov, antaganden och beräkningar mellan olika år och hur ökade kostnader ska finansieras inte förklaras i underlagen. Flera av underlagen lever inte heller upp till det ekonomiadministrativa regelverkets krav på information. Underlagen har därför inte varit lämpade för regeringens ekonomiska styrning. Inte heller för myndighetens planering på kort och lång sikt eller för uppföljning.

## Ledningen, styrningen och uppföljningen har inte varit ändamålsenlig

Vår analys visar också att ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum inte har varit ändamålsenlig. Vi bedömer att Nationalmuseum saknar lämpliga strukturer, processer och arbetssätt för att planera, styra och följa upp sin verksamhet. Analysen visar vidare att frågor om ledning, styrning och

uppföljning inte har varit tillräckligt prioriterade och att frågor om ekonomi och ekonomistyrning har fått svårt att få genomslag i myndigheten. Därmed lever inte Nationalmuseum upp till kraven i bland annat myndighetsförordningen. I förlängningen innebär detta att myndigheten inte kan använda resurser effektivt eller hushålla väl med statens medel.

Det finns flera orsaker till bristerna i ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum. Till exempel har myndigheten under en tid präglats av ett frånvarande ledarskap och otydliga ansvarsförhållanden. Det har också funnits brister i förvaltningskulturen i myndigheten. Det har gjort att ett informellt ledarskap och informella arbetssätt har växt fram i myndigheten. Avdelningarna har i den informella kultur som uppstått löst en del av sina uppgifter på egna sätt. Cheferna i myndigheten har varit starka i förhållande till den högsta ledningen och staben, som i sin tur har haft svårt att staka ut riktningen för verksamheten och att leda myndigheten.

Samtidigt har regeringens styrning av Nationalmuseum varit svag och i delar otydlig. De informella kontakterna mellan myndigheten och Regeringskansliet har varit många, men syftet och verkan av dessa kontakter har varit otydlig och de har också fått konsekvenser för hur pass ändamålsenliga de ekonomiska underlagen har varit. Kontakterna har också fått konsekvenser för ledningen, styrningen och uppföljningen i myndigheten.

## **Förutsättningarna för att styra verksamheten har förändrats**

Samtidigt har Nationalmuseums förutsättningar för att styra och leda verksamheten förändrats under senare år. Till exempel har renoveringen av huvudbyggnaden medfört att verksamheten under flera år bedrivits i tillfälliga lokaler. Myndigheten har också lagt mycket resurser på nyöppningen. Samtidigt har myndighetens uppdrag delvis förändrats med ökat fokus på tillgänglighet, det publika uppdraget och en strävan efter att nå nya och museiovana målgrupper. Verksamheten har också expanderat genom de större utställningsytorna i huvudbyggnaden och att myndigheten öppnat en ny filial i Östersund samt tagit över driften för Gustavsbergs porslinsmuseum. Under tiden som museet var stängt har fri entré-reformen också genomförts vilket har fått konsekvenser för myndighetens möjligheter att finansiera verksamheten med avgiftsintäkter.

Vi bedömer att samtliga dessa omständigheter i kombination med de brister i ledningen, styrningen och uppföljningen som vi har identifierat i vår analys har samverkat och bidragit till den nuvarande ekonomiska situationen.

## **Nationalmuseum har inlett ett nödvändigt utvecklingsarbete**

Nationalmuseum har under 2018 och 2019 inlett ett arbete för att utveckla sin ledning, styrning och uppföljning. Vi ser positivt på detta arbete och menar att det



är nödvändigt för att myndigheten ska kunna hantera nuvarande problem och framtida utmaningar.

Men vi bedömer också att det finns vissa risker med utvecklingsarbetet. Det handlar bland annat om att arbetet hittills inte varit tillräckligt förankrat bland medarbetare och chefer och att det behöver bedrivas med uthållighet för att åstadkomma verklig förändring. Vi bedömer också att frågor om ekonomistyrning har fått en för undanskymd roll i myndighetens utvecklingsarbete.

## Statskontorets förslag

Statskontoret anser att såväl Nationalmuseum som regeringen behöver vidta åtgärder för att ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum ska bli ändamålsenlig. Det behövs också åtgärder för att komma tillrätta med bristerna i de ekonomiska underlagen.

Vi föreslår att Nationalmuseum:

- stärker sitt arbete med ledning, styrning och uppföljning bland annat genom att skapa en stab direkt underställd överintendenten men överordnad övriga avdelningar. Staben bör ansvara för att stödja ledningen i strategisk ledning, verksamhetsplanering, budgetering och uppföljning av verksamheten.
- tolkar och operationaliserar sitt uppdrag och prioriterar tydligare mellan de olika verksamheterna som ingår i myndighetens uppdrag.
- ser över sin arbets- och delegationsordning och sina interna regelverk i syfte att få till en tydligare och mer ändamålsenlig organisering, ansvarsfördelning och beslutsordning.
- utvecklar den ekonomiska planeringen och de ekonomiska underlagen samt utbildar samtliga chefer i myndigheten i ekonomistyrning, budgetprocessen och det ekonomiadministrativa regelverket.
- bygger vidare på det pågående utvecklingsarbetet och tar hand om de möjligheter och risker som följer av arbetet.

Vi föreslår också att regeringen:

- systematiskt följer upp hur Nationalmuseums arbete med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen utvecklas.
- ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att stödja Nationalmuseum i arbetet med att utveckla myndighetens ledning, styrning och uppföljning.
- leder ett arbete för att utveckla den löpande dialogen mellan regeringen och Nationalmuseum.



# 1 Uppdraget och dess genomförande

I detta kapitel ger vi en kort bakgrund till Nationalmuseum och de utmaningar som myndigheten står inför. Vi redogör också för vårt uppdrag och hur vi har genomfört det. Vi beskriver även våra utgångspunkter för analyserna av ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum samt de ekonomiska underlagen.

## 1.1 Ett nytt och ambitiöst Nationalmuseum

I oktober 2018 öppnade Nationalmuseum sin nyrenoverade huvudbyggnad efter att ha hållit stängt i fem år. Därefter har publikintresset för det nya museet varit stort. Mellan oktober och december 2018 besökte cirka 300 000 personer museet, vilket är nästan lika många som besökte museet under ett helt år innan renoveringen.

Under 2018 öppnade Nationalmuseum också en filial i Östersund, *Nationalmuseum Jamtli*. Myndigheten tog också över driften av Gustavsbergs porslinsmuseum efter en överenskommelse med Värmdö kommun. Utöver detta arbetade myndigheten vidare med att slå samman tre magasin till ett.

### 1.1.1 Nationalmuseum har under senare år överskridit sitt anslag

Som de allra flesta statliga museer har Nationalmuseum en blandfinansiering bestående av anslag, avgifter och bidrag. Merparten av intäkterna kommer från anslag och myndighetens beroende av anslag har ökat över tid.

**Tabell 1. Nationalmuseums intäkter och kostnader 2012–2018 (miljoner kronor i löpande priser).**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017**	2018
<b>Intäkter totalt</b>	<b>193,0</b>	<b>194,2</b>	<b>190,5</b>	<b>198,1</b>	<b>210,0</b>	<b>181,7</b>	<b>242,1</b>
Anslag	128,7	144,0	140,9	143,4	164,0	148,4	214,0
Avgifter och andra ersättningar	57,9	44,2	38,3	44,7	39,0	26,3	19,9
Bidrag	6,0	5,8	11,3	9,9	6,6	6,6	7,6
Finansiella intäkter	0,4	0,2	0	0,1	0,4	0,4	0,6
Självförsörjningsgrad*	33	26	26	28	22	18	12
<b>Kostnader totalt</b>	<b>193,2</b>	<b>195,4</b>	<b>193,1</b>	<b>199,2</b>	<b>212,7</b>	<b>181,5</b>	<b>243,1</b>
Kostnader för personal	92,6	97,7	93,5	88,8	93,3	87,1	89,0
Kostnader för lokaler	42,2	32,3	40,2	44,7	42,7	38,2	56,5
Kostnader för drift	53,7	60,0	52,4	57,6	65,9	49,6	87,6
Finansiella kostnader	0,3	0,2	0,2	0,1	3,1	0,1	0,2
Avskrivningar och nedskrivningar	4,4	5,2	6,8	8,0	7,7	6,5	9,8

Källa: Nationalmuseums årsredovisningar 2012–2018.

Kommentar: \*Med självförsörjningsgrad menar vi andel av de totala intäkterna som kommer från avgifter och andra ersättningar samt bidrag. \*\*Under 2017 flyttades verksamheten vid Prins Eugene Waldemarsudde från Nationalmuseum till en egen stiftelse.

Mellan 2006 och 2012 förbrukade Nationalmuseum under varje år mindre anslag än vad de hade tillgängligt. Men sedan 2013 har myndigheten i stället förbrukat mer anslag än vad de haft tillgängligt och därför utnyttjat sin anslagskredit.

### 1.1.2 Avgiftsintäkterna har blivit lägre än beräknat

Även om Nationalmuseum har en låg självförsörjningsgrad så är avgifter och bidrag en viktig finansieringskälla. Detta har blivit tydligt i och med fri entréreformen och de höga besöksnivåerna under hösten 2018 och 2019. Myndigheten kan till viss del styra avgiftsintäkterna även om man inte får göra överskott i denna del av verksamheten. Myndigheten kan därmed öka sitt ekonomiska handlingsutrymme genom att locka mer publik till de entrébelagda utställningarna eller genom att hyra ut lokaler för event och konferenser. I avgiftsintäkterna ingår också sponsoringintäkter, men dessa har endast utgjort en mindre del av de totala avgiftsintäkterna under senare år.

Nationalmuseums avgiftsintäkter som andel av totala intäkter minskade mellan 2012 och 2018 från 30 procent till cirka 8 procent. Ett skäl till detta är att huvudbyggnaden har varit stängd för renovering. Myndigheten har dock räknat med att avgiftsintäkterna skulle öka när museet öppnade igen men så har inte blivit fallet. Ett skäl till det är att de tillfälliga utställningarna inte har lockat en så stor publik som myndigheten förväntade sig.

### 1.1.3 Större utställningsytor och ökade lokalkostnader

Den nya huvudbyggnaden ger Nationalmuseum större utställningsytor än tidigare. Till del kan man se det som att myndighetens uppdrag har förändrats eftersom man nu har mer utrymme för att visa samlingarna. Under senare år har regeringen också styrt mot ökad tillgänglighet och öppenhet till museet och dess samlingar.

Under perioden 2012–2018 har myndighetens kostnader ökat med 26 procent (tabell 1). Kostnader för lokaler står för den största ökningen. Till exempel har renoveringen av huvudbyggnaden inneburit att hyreskostnaderna har ökat från 15 miljoner kronor till 75 miljoner kronor per år. År 2019 utgjorde kostnaderna för lokaler cirka 50 procent av myndighetens anslag. Renoveringen har också inneburit att Nationalmuseum har behövt skaffa nya kontorslokaler och magasin samt blivit mer beroende av att transportera bland annat konstföremål mellan myndighetens lokaler.

Myndighetens kostnader för drift har också ökat, från 54 miljoner kronor till 88 miljoner kronor. Samtidigt har kostnaderna för personal minskat något mellan 2012 och 2018, från 93 miljoner till 89 miljoner kronor.

#### 1.1.4 Publikintresset har lett till ökade kostnader

Det stora publikintresset i och med nyöppningen har inte bara varit av godo för Nationalmuseum. Till exempel har kostnaderna för säkerhet, personal, städning och slitage på lokalerna ökat jämfört med tidigare.

Under tiden som museet var stängt för renovering införde regeringen också fri entré till flera statliga museer. Reformen innebär att Nationalmuseum inte längre får ta ut entré till utställningar i de egna lokalerna. De får enbart ta ut entréavgift för vissa tillfälliga utställningar.

Regeringen har höjt Nationalmuseums anslag för att kompensera för införandet av fri entré. Myndigheten anser dock att kompensationen inte täcker kostnaderna. I början av 2019 lämnade Nationalmuseum en skrivelse till regeringen där myndigheten framförde att den behöver 60 miljoner kronor i kompensation per år för att fortsätta med att erbjuda besökarna fri entré alternativt att myndigheten behövde få ta betalt för entré från och med april 2019.<sup>1</sup> I skrivelsen pekade Nationalmuseum på att fri entré-reformen och det renoverade museet har lett till ett oväntat högt publikintresse och att detta har medfört högre kostnader för myndigheten. Av skrivelsen framgår också att avgiftsintäkterna inte har utvecklats som förväntat.<sup>2</sup>

I mars 2019 gav regeringen Nationalmuseum i uppdrag att lämna in särskilda rapporter med anledning av den ekonomiska situationen. I dessa rapporter skulle myndigheten redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att få en ekonomi i balans.<sup>3</sup>

#### 1.1.5 Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket har haft synpunkter på ekonomiadministrationen

Under 2018 överskred Nationalmuseum sin tilldelade låneram med 11 miljoner kronor. Till följd av detta fick Nationalmuseum 2018 en modifierad revisionsberättelse av Riksrevisionen, vilket betyder att revisionen bedömt att årsredovisningen innehåller väsentliga fel. Modifieringen innebär att Riksrevisionen har reserverat sig mot en viss del i årsredovisningen, men att Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i övrigt ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild.

Bland annat som en följd av detta har Nationalmuseum fått låga värden i den så kallade EA-värderingen som fastställs av Ekonomistyrningsverket. Värderingen mäter hur myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket och består

---

<sup>1</sup> Nationalmuseum (2019) *Faktiska kostnader vid fri entré samt konsekvenser*, 2019-01-30, NM Dnr: 2.3-32-2019.

<sup>2</sup> Nationalmuseum drog senare tillbaka sin skrivelse med hänvisning till att myndigheten skulle återkomma till frågan i sitt budgetunderlag för 2020–2022, 2019-02-06.

<sup>3</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Nationalmuseum, 2019-03-28, Ku2019/00705/KO.

av två delar. Den ena är en extern bedömning som Ekonomistyrningsverket gör. Den andra är en bedömning som den berörda myndighet gör själv efter att ha besvarat ett antal frågor som Ekonomistyrningsverket har ställt. Värdena som fastställs är A, B eller C.

Nationalmuseum har fått låga värden i den externa bedömningen 2018 (C) och 2016 (B). Värdet för 2018 motiveras av myndighetens hantering av räntekontokrediterna och låneramen samt av att myndigheten fått en modifierad revisionsberättelse av Riksrevisionen. Nationalmuseum bedömer dock att de lever upp till regelverken och har gett sig själva högsta betyg under samtliga år (A).

### 1.1.6 Myndigheten har inlett ett strategi- och utvecklingsarbete

Nationalmuseums ledning är medveten om att myndigheten behöver utveckla sin ledning, styrning och uppföljning och har också gett uttryck för en vilja att förändra arbetssätt, processer samt ledning, styrning och uppföljning. Sedan 2018 bedriver myndigheten utvecklingsarbete i frågor som främst handlar om myndighetens vision, arbetsbeskrivningar, beslutsprocesser, ledarskap och organisation.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera ändamålsenligheten i Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning samt myndighetens ekonomiska underlag. Inom ramen för uppdraget ska vi analysera:

- ändamålsenligheten i Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning
- ändamålsenligheten i de ekonomiska underlag som Nationalmuseum lämnar till regeringen
- hur Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning kan utvecklas
- möjligheter och risker i det pågående utvecklingsarbetet.

I analysen ska vi utgå från ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer och transparens, myndighetens uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev samt relevanta mål och lagar.

Vi ska lämna förslag på åtgärder som Nationalmuseum eller regeringen bör genomföra för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Det kan till exempel röra sig om åtgärder för att förändra myndighetens organisation, interna miljö, arbetsprocesser och kompetensförsörjning.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

### 1.2.1 Vår inriktning på analysen

Det är viktigt att se till att Nationalmuseum har en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning eftersom myndigheten har genomgått omfattande förändringar under senare år. Detta är också motiverat av att Nationalmuseum fått ökade anslag under senare år, att uppdraget delvis har förändrats och att Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket har pekat på vissa ekonomiadministrativa brister.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att vårt uppdrag är att analysera ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum. Det innebär att vi inte ska analysera hur Nationalmuseum sköter sitt uppdrag och i vilken grad myndigheten når målen för verksamheten. Vi ska inte heller analysera Nationalmuseums ekonomiska situation eller hur myndigheten har hanterat denna.

Vår analys fokuserar helt på frågorna om myndighetens funktioner, processer och arbetssätt för ledning, styrning och uppföljning. Den bild som vi ger av myndigheten och hur den fungerar är knuten till dessa funktioner, processer och arbetssätt. I rapporten uttalar vi oss enbart om ändamålsenligheten i ledningen, styrningen och uppföljningen samt i de ekonomiska underlagen. Bilden som vi ger i rapporten är därmed relativt smal.

### 1.3 Vad är ett ändamålsenligt underlag för budgetprocessen?

Det är långt ifrån självklart vad som är ett ändamålsenligt ekonomiskt underlag för budgetprocessen. För att bringa klarhet i vilka krav som är rimliga att ställa på Nationalmuseums ekonomiska underlag har vi utgått från uppdragets skrivningar om *ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer* och *transparens*.

Dessa begrepp representerar viktiga aspekter som Nationalmuseum behöver ta upp i de ekonomiska underlagen. Vi har analyserat dessa aspekter som en helhet, eftersom de inte går att isolera helt ifrån varandra. Frågor om planering på kort och lång sikt hänger till exempel samman med aspekter som ekonomisk styrning, uppföljning och omvärldsfaktorer.

Men det finns två frågor som behöver analyseras var för sig. Vi har därför utgått från dessa två delar i arbetet:

- Hur väl lever underlagen upp till kraven i det ekonomiadministrativa regelverket?
- Hur väl lever underlagen upp till de särskilda krav som regeringen och riksdagen ställer på Nationalmuseum?

Det ekonomiadministrativa regelverket syftar bland annat till att göra myndigheternas underlag användbara för regeringen så att regeringen kan ansvara för statens

tillgångar inför riksdagen. De ekonomiska underlagen behöver därför hålla tillräcklig kvalitet för att regeringen ska kunna ta detta ansvar och styra myndigheterna finansiellt och verksamhetsmässigt.

Frågan om riksdagens och regeringens särskilda krav handlar till exempel om hur myndigheten förhåller sig till den styrning och de ekonomiska utgångspunkter och krav som framgår av bland annat propositioner, regeringsbeslut och särskilda uppdrag. De särskilda kraven innebär också att de ekonomiska underlagen behöver innehålla viss information och hålla tillräcklig kvalitet.

### 1.3.1 Ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer och transparens

Innehållet och strukturen i de underlag som används i budgetprocessen styrs av lagar och regler som anger ett antal krav som måste vara uppfyllda för att underlagen ska vara ändamålsenliga. Dessa centrala krav framgår till exempel av budgetlagen (2011:203), förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), anslagsförordningen (2011:223) och myndighetsförordningen (2007:515). Vi har därför utgått från dessa regler när vi har bedömt ändamålsenligheten i de ekonomiska underlagen.

De ekonomiska underlagen måste för det första leva upp till syftet med budgetprocessen. Budgetprocessen syftar till att upprätthålla ordning i statsfinanserna och göra det möjligt för regeringen att prioritera mellan olika verksamheter och åtgärder för att förverkliga sina politiska idéer och mål. Budgetprocessen präglas också av dialog mellan myndigheter och fackdepartement samt mellan fackdepartementen och Finansdepartementet. Underlagen är en del i denna process och måste därför vara transparenta och begripliga för alla berörda parter.

De ekonomiska underlag som myndigheterna lämnar till regeringen för att användas i budgetprocessen *ska göra det möjligt för regeringen att beräkna, bedöma och göra avvägningar om myndighetens faktiska resursbehov över en given tidsperiod* (till exempel ett budgetår, en budgetcykel eller en längre tidsperiod). Regeringen ska då också kunna ta hänsyn till målen för myndighetens verksamhet samt dess åtaganden och uppgifter.

Utifrån budgetunderlagen *ska det vara möjligt för regeringen att bedöma vilka konsekvenser de nuvarande ekonomiska ramarna får för möjligheterna att nå de mål som riksdag och regering ställt upp för det aktuella området och myndighetens behov av medel för de kommande åren*. De ekonomiska underlagen ska alltså fungera som utgångspunkt för regeringens ekonomiska styrning, för planering och prioritering på kort och lång sikt och för uppföljning. *Inför ett budgetbeslut bör därför regeringen vara medveten om alla viktiga konsekvenser som följer av beslutet*.



Därför behöver de ekonomiska underlagen *vara transparenta, vilket innebär att de är fullständiga och begripliga. De måste också vara tillförlitliga, det vill säga stämma överens med verkligheten.* Av de ekonomiska underlagen behöver det därför också *framgå vilka typer av osäkerheter som finns i prognoserna och beräkningarna samt vilka antaganden som ligger till grund för underlagens olika delar.* Allt detta behöver myndigheten kommunicera på ett så tydligt och konkret sätt som möjligt.

Underlagen *ska ge en så rättvisande bild av tillståndet och det ekonomiska läget i myndigheten som möjligt.* Det innebär att en myndighet inte ska över- eller underdriva sin bedömning av sådant som befintliga och kommande kostnader, inkomster eller risker.

Därutöver ska de ekonomiska underlagen *utgå från regeringens beslut om verksamheten och innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten under de tre närmast följande budgetåren.* En myndighet *ska också informera regeringen om det finns en risk för att anslaget är otillräckligt eller om det finns en risk för att anslaget överskrids.* Då ska myndigheten också föreslå vilka nödvändiga åtgärder som kan vidtas.

### 1.3.2 Vi har fokuserat på de framåsyftande underlagen

I vår analys av de ekonomiska underlagen har vi främst fokuserat på de framåsyftande underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen under perioden 2015–2019. Inom ramen för detta arbete har vi också där analyserat de interna underlag och beslut som har legat till grund för planeringen, styrningen och budgetunderlagen. Vi har utgått från myndighetens underlag och beräkningar. Vi har alltså inte omprövat underlagen eller gjort några egna beräkningar utifrån underlagen. Vi har inte heller analyserat de prognoser som myndigheten löpande har lämnat till Kulturdepartementet.

Myndigheternas budgetunderlag är centrala för arbetet med att ta fram förslag till kommande års statsbudget. Årsredovisningarna fyller också en viktig funktion i budgetarbetet, men eftersom vi har fokuserat på de framåsyftande underlagen så har vi inte analyserat och bedömt myndighetens årsredovisningar.

## 1.4 Vad utmärker en fungerande intern ledning, styrning och uppföljning?

I detta avsnitt redogör vi för vad myndigheterna ska utgå från i arbetet med ledning, styrning och uppföljning. Vi har utgått från uppdragets skrivningar om organisation, intern miljö, arbetsprocesser och kompetensförsörjning. Vi redogör också för vilken betydelse förvaltningskulturen har för ledningen, styrningen och uppföljningen och hur vi har gått tillväga för att analysera den interna miljön och förvaltningskulturen.

#### 1.4.1 Den statliga värdegrunden utgör ramen för verksamheten

Vår analys av ändamålsenligheten i ledningen, styrningen och uppföljningen utgår från de lagar och förordningar som statsmakterna styr myndigheterna med. Allmänna principer i bland annat regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och budgetlagen utgör den rättsliga ramen för alla myndigheter. Några av dessa principer (*demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för allas lika värde och den enskildes frihet och värdighet* samt *effektivitet och service*) samlas i den statliga värdegrunden. Vi har utgått från dessa principer i analysen av ledningen, styrningen och uppföljningen.

Principerna fylls ut av andra lagar och förordningar. Till exempel slår myndighetsförordningen fast att ledningen ansvarar inför regeringen för verksamheten och att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Av förordningen framgår vidare att myndigheterna ska hushålla väl med statens medel och redovisa verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.<sup>5</sup>

Myndigheterna ska också ha en fungerande intern styrning och kontroll.<sup>6</sup> Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska myndigheterna ha en god intern miljö.<sup>7</sup> Det innebär att ledningen ansvarar för de interna förutsättningar som påverkar förmågan att fullgöra uppgifter och nå mål. Det kan vara organisering av verksamheten, fördelning av ansvar och befogenheter, ledarstil, erfarenhet och kompetens hos medarbetarna, integritet och etik samt annat som ger uttryck för en myndighets värdegrund.<sup>8</sup> I detta ligger också att se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och att skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.<sup>9</sup> Till detta kommer också att myndigheterna ska utforma sin organisation och sina rutiner så att de främjar en tillförlitlig redovisning och skyddar förvaltade tillgångar.<sup>10</sup>

Dessa regler innebär vissa grundkrav som myndigheterna behöver leva upp till, men de lämnar också ett handlingsutrymme till myndigheterna att bestämma hur de leder, styr och följer upp sina verksamheter. Vilken styrmodell som fungerar bäst går inte att säga generellt. Styrningen och uppföljningen måste utformas utifrån verksamhetens karaktär och ledningens egen filosofi. Men en ändamålsenlig styrning och uppföljning är en förutsättning för att en myndighet ska uppfylla kraven i

---

<sup>5</sup> 3 § myndighetsförordningen.

<sup>6</sup> 4 § 4 myndighetsförordningen.

<sup>7</sup> Även om förordningen inte är direkt tillämplig för Nationalmuseum ger den en god bild av vad som är viktigt för att ledningen, styrningen och uppföljningen vid en myndighet ska vara ändamålsenlig.

<sup>8</sup> Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, ESV cirkulär 2018:3.

<sup>9</sup> 8 § 2–3 myndighetsförordningen.

<sup>10</sup> 22 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

olika lagar och förordningar och effektivt nå sina mål. Vissa grundläggande strukturer behöver därför finnas på plats. Strukturerna skapas genom att myndigheterna tolkar både regelverken och sina uppdrag. Det handlar till exempel om att ha en långsiktig strategisk plan och en arbetsordning som lägger fast organisering, delegering av beslutanderätt samt rutiner för handläggning av ärenden. Myndigheterna behöver också ha andra nödvändiga interna regelverk. För att få genomslag och bidra till att myndigheterna fullgör sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt behöver regelverken vara på lämplig detaljnivå, etablerade i organisationen och kända av de som ska använda dem.

#### 1.4.2 För att förstå styrningen behöver man förstå förvaltningskulturen

För att förstå hur ledningen och styrningen i en myndighet faktiskt fungerar och hur den ska få genomslag behöver man förstå förvaltningskulturen i myndigheten. Det handlar om att förstå samspelet mellan de formella styrdokument och de informella värderingar och förhållningssätt som präglar beteenden och ageranden i myndigheten. Det är inte ovanligt att myndigheter har formella dokument på plats, men att dessa inte efterlevs eller används som levande styrdokument i verksamheten. I stället är det andra värderingar och normer som styr beteenden och ageranden i organisationen.

Begreppet organisationskultur syftar till att fånga värderingar och förhållningssätt som kan förklara beteenden och ageranden i en specifik organisation. Organisationskultur kan beskrivas som de *informella normer och värderingar, normsystem* eller *sociala mönster* som växer fram och har betydelse för verksamheten i en organisation.<sup>11</sup> Det handlar om gemensamma föreställningar om vad som är ett rationellt och rimligt beteende i en organisation.

Informella normer och värderingar utvecklas som ett komplement till formella regler. Det finns dock ingen given motsättning mellan dem. Detta eftersom det måste finnas ett visst handlings- och tolkningsutrymme för medarbetarna då regelverken inte kan omfatta allt. Samtidigt får en myndighet varken ha formella eller informella förhållningssätt som innebär att faktiska ageranden avviker från lagstiftningens krav och intentioner. Informella värderingar och förhållningssätt ska i stället ses som operationaliseringar av de formella reglerna och stämma överens med dem. Informella förhållningssätt bör inte avvika från de formella regelverken. Detta eftersom en för stor diskrepans skulle innebära rena avsteg från bindande regler. Sådana regelbrott leder i sin tur till att organisationen riskerar att bli ineffektiv och i förlängningen att inte klara av sitt uppdrag.

---

<sup>11</sup> Christensen med flera (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, s. 52 och Alvesson (2015) *Organisationskultur och ledning*, s. 10.

Flera faktorer påverkar förvaltningskulturen. Det handlar till exempel om:

- Huruvida det finns en gemensam syn på uppdraget.
- Hur tydliga interna regelverk är, hur väl de fångar de externa regelverkens krav och hur väl kända, spridda och tillämpade de är i organisationen.
- Hur verksamheten är organiserad och hur tydlig ansvarsfördelningen är.<sup>12</sup>
- Vilka funktioner som ingår i myndighetens ledningsgrupp.
- Tonen i toppen och vilka typer av ledarskap som präglar myndigheten.<sup>13</sup>

### **En god förvaltningskultur utgår från den statliga värdegrunden**

Definitionen av en god förvaltningskultur är att den *utgår från den statliga värdegrundens rättsliga principer där beteenden och förhållningssätt står i överensstämmelse med principerna*. Den statliga värdegrunden innehåller enbart formella krav, eftersom den utgörs av lagstiftning. Lagarna tar sikte på beteenden, inte värderingar.<sup>14</sup> Det innebär att både formella och informella förhållningssätt ska rimma med dessa krav. Myndigheterna behöver därför vara vaksamma på om det i myndigheten finns informella värderingar och förhållningssätt som får så stort utrymme att de resulterar i ageranden och beteenden som inte stämmer överens med de formella reglerna.

### **Vissa kulturer är särskilt riskfyllda**

För att analysera förvaltningskulturen i Nationalmuseum har vi utgått från de regelverk och utgångspunkter som vi beskrivit ovan. Vi har även utgått från ett antal riskkulturer som Brottsförebyggande rådet, Polismyndighetens internrevision och granskningen av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift har identifierat. Dessa kulturer handlar främst om risker för korruption. Men vi bedömer att de går att applicera mer generellt som stöd för att analysera lednings- och styrningsfrågor samt om en myndighet lever upp till grundläggande förvaltningspolitiska värden. Riskkulturerna fångar upp inslag och förhållningssätt som kan hindra en myndighet från att genomföra sitt uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt.

- *Blindhetens kultur* utmärks av att individers val styrs av vanor och önsketänkande. Avvikelser, exempelvis ineffektiva arbetsätt, uppfattas som något som inte kan förekomma i organisationen.

---

<sup>12</sup> Statskontoret (2017), *Statens Fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*, s. 58.

<sup>13</sup> Statskontoret (2016) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 38 och Statskontoret (2017) *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*, s. 28.

<sup>14</sup> Statskontoret (2019) *Den statliga värdegrunden – gemensamma rättsprinciper för en god förvaltning*, Ehrnrooth (2017) *Statlig tjänsteman – vilka regler gäller för dig*, s. 76 och Bringselius (2019) *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*, s. 33.

- *Tyst arbetskultur* utmärks av att kritik tystas ned. Anställda som trotsar normerna riskerar att frysas ut eller förbises vid tjänstetillsättningar.
- *Informell regelkultur* uppstår när medarbetare löser problem informellt eftersom de upplever att reglerna inte passar arbetssituationen eller verksamheten.
- *Effektivitetskulturen* utmärks av ett alltför ensidigt fokus på resultat, på bekostnad av bland annat kvalitet i beslutsfattandet och arbetsmiljön.<sup>15</sup>
- *Överprövningskulturen* innebär att medarbetarna ser ledningens beslut om inriktning, prioriteringar eller ekonomiska begränsningar som underlag för diskussion eller rekommendationer.<sup>16</sup>
- *Avstegskulturen* präglas av återkommande undantag från beslutade riktlinjer och regler. Till slut blir avstegen så vanliga att det inte framstår som något exceptionellt när myndigheten gör avsteg från grundläggande krav.<sup>17</sup>

## 1.5 Så har vi samlat in vårt material

Våra analyser, slutsatser, bedömningar och förslag grundar sig på intervjuer och studier av Nationalmuseums interna styrdokument och andra interna underlag samt de ekonomiska underlag som myndigheten har lämnat till regeringen under perioden 2015–2019. Under arbetets gång har vi intervjuat företrädare för Nationalmuseum och Regeringskansliet. Inom ramen för uppdraget har vi intervjuat Nationalmuseums överintendent, samtliga avdelningschefer och enhetschefer samt ett antal personer med nyckelfunktioner i myndigheten. Vissa personer har vi intervjuat vid mer än ett tillfälle. Utöver det har vi gjort sex fokusgrupper med medarbetare från myndighetens samtliga avdelningar. Sammantaget har vi intervjuat cirka 60 personer. Vi har också fört en löpande dialog med myndigheten för att kunna ställa uppföljningsfrågor och få svar på frågor gällande de ekonomiska underlagen.

Därutöver har vi intervjuat en tidigare överintendent och en tidigare administrativ chef vid Nationalmuseum. Vi har bett om att få intervju ytterligare en av de tidigare överintendenterna, men personen ifråga tackade nej till vår förfrågan.

Vi har också genomfört två enkätundersökningar. En riktad till medarbetare och en riktad till avdelnings- och enhetschefer, totalt 188 personer. Vi har valt att redogöra

---

<sup>15</sup> Brottsförebyggande rådet (2014). *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*, s.79–87 och Brottsförebyggande rådet (2017) *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s. 24–26.

<sup>16</sup> Polismyndighetens internrevision (2019), *Granskning av Polismyndighetens kultur*, Rapport 2019-02-25, dnr A458.144/2017, s. 8.

<sup>17</sup> Ds 2018:6, *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift*, s. 234.

för fritextsvaren i enkäterna samlat eftersom antalet svarande på enkäten riktad till chefer var så pass litet. Resultaten på de enskilda frågorna redovisas också samlat för chefer och medarbetare. Svarsfrekvensen i de två enkäterna var 50 (chefer) respektive 60 procent (medarbetare).

I analysen av regeringens styrning av Nationalmuseum har vi utgått från befintligt regelverk, propositioner, regeringsbeslut, regleringsbrev och relevanta rapporter och utredningar samt intervjuer med företrädare för Nationalmuseum och Regeringskansliet.

När det gäller analysen av Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning har vi utgått från myndighetens interna styrdokument. Vi har också utgått från beskrivningar av planeringsprocessen och våra intervjuer med företrädare för myndigheten.

I bedömningen av ändamålsenligheten i de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen har vi utgått från de underlag som myndigheten har lämnat under perioden 2015–2019 samt från intervjuer med företrädare för Nationalmuseum och Regeringskansliet.

Vi samlade in materialet och gjorde intervjuerna huvudsakligen under perioden maj–juni 2019. Under perioden augusti–september 2019 har vi också gjort vissa uppföljande intervjuer och begärt in kompletterande underlag från Nationalmuseum.

Vi har haft fyra möten med tjänstemän från Kulturdepartementet för att hålla Regeringskansliet informerat om uppdraget.

### 1.5.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Utredarna Rebecca Hort, Martin Johansson (projektledare), Maria Kling och Karl Malm har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Vi har kontinuerligt under uppdraget gett Nationalmuseum möjlighet att kontrollera fakta och ge sin syn på vår analys och bedömning av de ekonomiska underlagen och myndighetens ledning, styrning och uppföljning. Nationalmuseum har också fått möjlighet att kontrollera fakta och lämna synpunkter på relevanta delar av ett utkast till rapport.

## 1.6 Så är rapporten disponerad

I kapitel 2 beskriver och analyserar vi regeringens styrning av Nationalmuseum. I kapitel 3 redogör vi för vår analys av de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen. I kapitel 4 beskriver och analyserar vi ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum och i kapitel 5

beskriver vi det pågående strategi- och utvecklingsarbetet. I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och förslag.





## 2 Regeringens styrning av Nationalmuseum

I detta kapitel beskriver vi Nationalmuseums uppdrag och regeringens styrning av Nationalmuseum. Detta eftersom uppdraget och styrningen sätter ramarna för Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen styr Nationalmuseum framför allt genom förordning (2007:1175) med instruktion för Nationalmuseum, utnämningmakten och anslaget till myndigheten. Nationalmuseum har i likhet med andra myndigheter inom kulturområdet ett brett uppdrag. När det gäller styrningen i administrativa och ekonomiska frågor gäller samma sak för Nationalmuseum som för andra statliga myndigheter. Det innebär att regeringen ska styra myndigheten så att den får goda förutsättningar att leda, styra och följa upp sin verksamhet.

#### 2.1.1 Nationalmuseum har ett tolkningsbart uppdrag

Det breda uppdraget innebär att myndigheten har stor frihet att tolka och precisera hur den vill ta sig an sitt uppdrag och ange den närmare inriktningen för verksamheten. Men myndigheten har också en skyldighet att se till att verksamheten ryms inom den ekonomiska ramen som riksdag och regering har tilldelat den.

#### 2.1.2 Finansiering i form av anslag, avgifter och bidrag

Nationalmuseum har en så kallad blandfinansiering. Det innebär att myndigheten får ett anslag över statsbudgeten men att den också får ta ut avgifter för vissa delar av sin verksamhet. Dessa intäkter kan myndigheten till viss del styra själv över även om de inte får redovisa överskott i denna del av verksamheten. Avgifterna får inte heller användas för att täcka kostnader i myndighetens övriga verksamhet.

#### 2.1.3 Höjda anslag men inte alltid klart vad myndigheten fått medel för

Under senare år har regeringen vid flera tillfällen höjt Nationalmuseums anslag. Merparten av anslagshöjningarna är relaterade till renoveringen av huvudbyggnaden. I höständringsbudgeten för 2019 har regeringen också föreslagit att Nationalmuseum ska få ytterligare 52 miljoner kronor med anledning av renoveringen och publiktrycket.

Vår analys av budget- och ändringspropositionerna visar dock att det inte alltid är klart vad myndigheten får medel för och att regeringens styrning i vissa delar har

varit svårtydd för myndigheten. Detta är också något som har framkommit i våra intervjuer med myndigheten.

## 2.2 Styrning på armlängds avstånd

Statens styrning inom kulturområdet uppges många gånger vara speciell. Historiskt sett har det funnits en norm om att riksdagen och regeringen ska styra verksamheten på armlängds avstånd och att syftet med styrningen är att tillhandahålla en struktur i vilken ett fritt kulturliv kan utvecklas. Denna princip uttrycks också tydligt i regeringens senaste kulturarvsproposition.<sup>18</sup>

### 2.2.1 Museilagen har förstärkt museernas självständighet

Museilagen har stärkt museernas självständighet. Lagen ska skapa ett långsiktigt ramverk för museerna som självständiga kunskapsinstitutioner och förtydligar att politiken inte ska lägga sig i innehåll eller perspektiv i verksamheten.

I lagen definieras ett museum som en institution som är öppen för allmänheten och som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar och ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld.<sup>19</sup> Syftet med verksamheten är att utifrån givet ämnesområde bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning.<sup>20</sup>

Av lagen framgår vidare att utställningar och publik verksamhet ska vara kunskapsbaserad och präglas av allsidighet och öppenhet. Verksamheten ska även vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar. Museerna ska därutöver bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad.<sup>21</sup>

### 2.2.2 Men resultatstyrningen används även inom kulturområdet

Samtidigt som det har funnits en princip om att styrningen ska ske med lämplig distans har generella förvaltningspolitiska idéer fått lika stort genomslag inom kulturpolitiken som inom andra politikområden. Styrning med mål och uppföljning av resultat samt krav på redovisning av kostnader, mätbarhet och prestationer har därför haft en framträdande plats även inom kulturområdet.<sup>22</sup>

Det innebär att när det gäller styrningen i administrativa och ekonomiska frågor gäller samma principer för Nationalmuseum som för andra statliga myndigheter. Det betyder att i merparten av de frågor som vi behandlar i denna rapport så ska

---

<sup>18</sup> Proposition 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*, s. 88–90.

<sup>19</sup> 2 § museilagen.

<sup>20</sup> 4 § museilagen.

<sup>21</sup> 6–8 §§ museilagen.

<sup>22</sup> Jacobsson (2014) *Kulturpolitik: Styrning på avstånd*.

regeringen styra myndigheten så att den får förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt.

Samtidigt visar tidigare utredningar att resultatstyrningen har haft svårt att få genomslag. Det handlar bland annat om tillämpningen av ekonomistyrningen och kraven på intern styrning och kontroll.<sup>23</sup>

## 2.3 Nationalmuseums uppdrag, uppgifter och ledning

Nationalmuseums uppdrag utgår från de kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Målstrukturen inom kulturområdet spänner över ett brett fält och formuleringarna är på en övergripande nivå.

Riksdagen har beslutat att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå detta ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.<sup>24</sup>

### 2.3.1 Nationalmuseum ska främja konsten, konstintresset och konstvetenskapen

Nationalmuseums uppgifter framgår av myndighetens instruktion.<sup>25</sup> I instruktionen anger regeringen att Nationalmuseum har till uppgift att främja konsten, konstintresset och konstvetenskapen. Myndigheten ska särskilt levandegöra de äldre konstformerna och deras samband med den nutida konsten och samhällets utveckling samt verka för konstnärlig och kulturell förnyelse.

Myndighetens ansvars- och samlingsområde består av äldre måleri, skulptur, teckning och grafik, främst från tiden före 1900, samt porträtt, konsthantverk, form och design från äldre tid till nutid. Ansvaret för form och design är en ny uppgift medan övriga uppgifter är sådana som Nationalmuseum haft under lång tid.

---

<sup>23</sup> Se till exempel Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens musikverk* Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur* och Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*.

<sup>24</sup> Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5 *Tid för kultur*.

<sup>25</sup> 1–4 §§ förordning med instruktion för Nationalmuseum.

Nationalmuseum ska därutöver verka för att verksamheten ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.

Vid sidan av de övergripande uppgifterna i instruktionen ska Nationalmuseum särskilt:

- vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de samlingar som har anförtrotts myndigheten
- hålla ett urval av de samlingar som är avsedda för utställning tillgängligt för allmänheten, bedriva utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet samt bedriva utlånings- och depositionsverksamhet
- inom sitt område vetenskapligt bearbeta övriga samlingar av konst och konsthantverk som tillhör eller understöds av staten
- verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.

Av instruktionen framgår också att Nationalmuseum ska bedriva internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

### 2.3.2 Myndigheten ska finansiera viss verksamhet med avgifter

Nationalmuseum ska ha fri entré till utställningar i de egna lokalerna. Myndigheten får dock ta ut avgifter inom ramen för full kostnadstäckning för till exempel entré till tillfälliga utställningar, konservering, utlåningar och visningar.<sup>26</sup> Men barn och unga upp till 19 år har fri entré till hela museet.

Nationalmuseum ska även ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning när myndigheten säljer varor och gör undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.<sup>27</sup> Full kostnadstäckning innebär att myndigheten ska sätta avgifterna så att samtliga med verksamheten såväl direkt som indirekt förenade kostnader på några års sikt täcks av avgiftsintäkterna.

Nationalmuseum får disponera de inkomster som de får av avgifterna. Om intäkterna blir lägre än beräknat eller kostnaderna högre behöver myndigheten använda sitt förvaltningsanslag för att täcka sina kostnader.

### 2.3.3 Ett uppdrag som ställer krav på myndigheten

Nationalmuseum har ett brett och tolkningsbart uppdrag. Flera av uppgifterna har Nationalmuseum haft under lång tid. Det innebär att det har funnits tid att tolka,

---

<sup>26</sup> 14 § förordning med instruktion för Nationalmuseum.

<sup>27</sup> 15 § förordning med instruktion för Nationalmuseum.

omtolka och göra prioriteringar inom ramen för uppdraget. Flertalet uppgifter är också samstämmiga med de uppgifter som övriga statliga museimyndigheter har.

Nationalmuseums uppgifter är formulerade på en övergripande nivå. Detta är inte något unikt för Nationalmuseum utan det gäller för i stort sett samtliga statliga myndigheter. Att anslagna medel inte fullt ut matchar vad som skulle kunna tolkas ligga inom ramen för uppgifterna i instruktionen är inte heller något unikt för Nationalmuseum utan gäller för merparten statliga myndigheter. Av detta följer att myndighetsledningen har ett ansvar att utifrån instruktionen och den ekonomiska ramen tolka uppdraget och göra prioriteringar så att myndigheten kan nå de politiska målen för verksamheten på ett så effektivt sätt som möjligt.

Men ett sådant tolkningsutrymme kan vara svårt att hantera i organisationer med starka professioner, många specialister eller där det finns inbyggda målkonflikter. Vi bedömer att Nationalmuseum har flera av dessa särdrag. Det gör att kraven på myndigheten skärps när det gäller förmågan att inrikta och avgränsa verksamheten utifrån instruktionen och den ekonomiska ramen.

### 2.3.4 Nationalmuseum är en enrådighetsmyndighet med insynsråd

Nationalmuseum är en enrådighetsmyndighet och leds av en myndighetschef som utses av regeringen.<sup>28</sup> Det innebär att det är myndighetschefen (överintendenten) som ensam beslutar i frågor som har större betydelse för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar också ensam för verksamheten inför regeringen.

Nuvarande överintendent tillträdde i augusti 2018 strax före det att Nationalmuseum öppnade den renoverade huvudbyggnaden. Under en övergångsperiod leddes myndigheten av en tillförordnad överintendent efter att den tidigare överintendentens förordnande hade gått ut i december 2017.

Vid Nationalmuseum finns ett insynsråd med fyra ledamöter.<sup>29</sup> Rådet har under senare år sammanträtt mellan två till fyra gånger per år. Det är myndighetschefen som bestämmer agendan för mötena och hur rådets kompetens ska användas.

## 2.4 Regeringens löpande styrning

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat regeringens löpande styrning av Nationalmuseum i form av regleringsbrev och särskilda uppdrag.

---

<sup>28</sup> 8 § förordning med instruktion för Nationalmuseum.

<sup>29</sup> 8 a § förordning med instruktion för Nationalmuseum

#### 2.4.1 Flera återkommande återrapporteringskrav

Under perioden 2015–2019 har Nationalmuseumns regleringsbrev mestadels innehållit olika typer av återrapporteringskrav. Merparten av kraven har också varit årligen återkommande.

Det handlar främst om olika typer av redovisningar och information om vilka uppgifter dessa redovisningar ska innehålla. Myndigheten har till exempel haft krav på sig om att redovisa de insatser som den har gjort för att öka den unga publiken, nå nya besökare och öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning samt redovisa förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år.<sup>30</sup> Dessa krav på återrapportering har funnits med i samtliga regleringsbrev under perioden 2015–2019.

Nationalmuseum har också under senare år haft i uppdrag att följa arbetet med renoveringen av museets huvudbyggnad. I uppdraget har ingått att årligen redovisa möjligheter till samordning och lösningar som kan främja en effektiv framtida drift av museet. Någon ytterligare styrning när det gäller utvecklingen av verksamheten och renoveringen av huvudbyggnaden har myndigheten inte fått under tiden som huvudbyggnaden varit stängd för renovering.

I mars 2019 gav regeringen Nationalmuseum i uppdrag att redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att få en ekonomi i balans.<sup>31</sup>

#### 2.4.2 Regeringen har vid flera tillfällen höjt myndighetens anslag

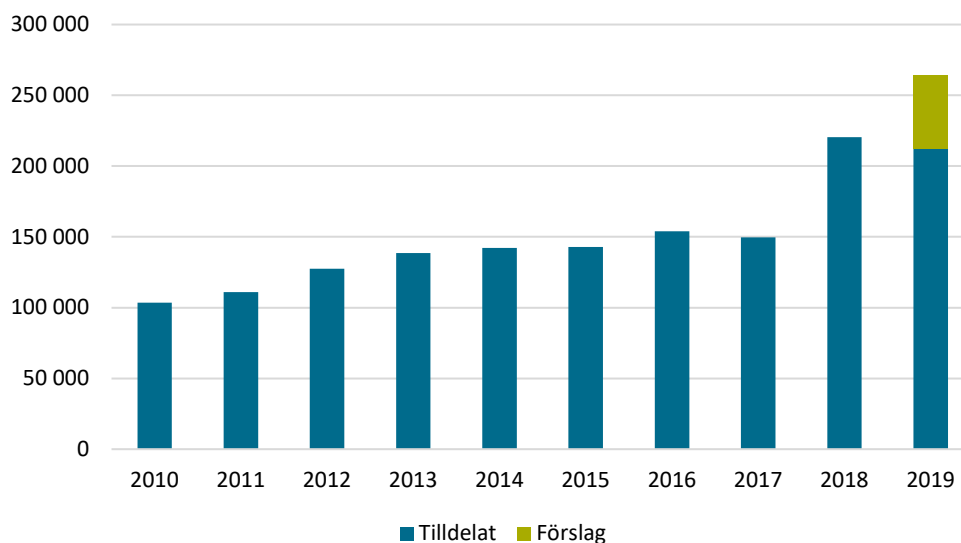
Under de senaste åren har regeringen vid ett flertal tillfällen höjt Nationalmuseumns anslag utöver den årliga uppräkningsen. Sista helåret som Nationalmuseum hade öppet innan renoveringen hade myndigheten ett anslag på cirka 127 miljoner kronor. År 2019 var anslaget cirka 212 miljoner kronor (264 miljoner kronor om regeringens förslag i höständeringsbudgeten beslutas av riksdagen). Mellan 2012 och 2019 har alltså statsmakterna höjt Nationalmuseumns anslag med 66 procent.

---

<sup>30</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2015–2019 avseende Nationalmuseum.

<sup>31</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Nationalmuseum. Ku2019/00705/KO.

Figur 1. Utveckling av Nationalmuseums anslag 2010–2019 (tusen kronor).



Källa: Regeringens budgetpropositioner 2010–2019. Tilldelat belopp 2019 förutsätter att regeringens förslag om ökat anslag i höständringsbudgeten beslutas.

Den största delen av ökningen avser ersättning för ökade kostnader till följd av renoveringen. Myndigheten fick från 2011 en stegvis ökning av anslaget som 2013 uppgick till cirka 35 miljoner kronor. Inför att Nationalmuseum skulle öppna 2018 tillsköt regeringen ytterligare medel till anslaget för kostnader relaterade till renoveringen och ombyggnationen. Anslaget ökade med 65 miljoner kronor, varav 23 miljoner kronor var en tillfällig ökning 2018.

#### 2.4.3 Inte alltid tydligt vad Nationalmuseum får medel för

Vår genomgång av budgetpropositionerna och ändringsbudgetarna för åren 2010–2019 och andra former av regeringsbeslut visar att det inte alltid har varit tydligt vad Nationalmuseum får och inte får medel för. Detta är också något som Nationalmuseum pekat på i våra intervjuer. Det gäller särskilt kompensationen för fri entré. Denna otydlighet är också något som myndigheten lyft fram som en extern faktor som påverkat den ekonomiska planeringen under senare år. Myndigheten har också pekat på att turerna runt den senaste budgetpropositionen och de ändringar som gjordes i vårändringsbudgeten för 2019 gjort det svårt att veta vad som gäller på kort sikt och att planera verksamheten och ekonomin för 2019. I tabell 2 har vi sammanställt vår genomgång av budgetpropositioner och ändringsbudgetar.

**Tabell 2. Tilldelade medel enligt budgetpropositioner och ändringsbudgetar 2010–2019 (tusen kronor).**

År	Förändring jämfört med föregående år	Skäl till anslagsförändring angiven i propositionen
2010		---
2011	7 403	För renoveringen av huvudbyggnaden.
2012	16 552	För renoveringen av huvudbyggnaden.
2013	11 043	För renoveringen av huvudbyggnaden.
2014	3 629	Motivering saknas.
2015	711	Motivering saknas.
2016	11 160	2 miljoner kronor för stärkt regional närvaro samt ersättning för fri entré men belopp till Nationalmuseum specificeras inte.
2017	-4 324	För att Prins Eugens Waldemarsudde avskiljs från Nationalmuseum ( <i>vårändringsbudgeten</i> ).
2018	70 815	65 miljoner kronor för renoveringen av huvudbyggnaden (42 miljoner kronor för 2019), Tidigare beslutade och aviserade anslagsförändringar innebär att anslaget minskas, hur det specifikt berör Nationalmuseum framgår inte. I övrigt saknas motivering.
2019	-6 500	Anslaget minskar på grund av att fri entré ska tas bort från och med andra kvartalet 2019.
2019	-1 750	Anslaget ökar på grund av att fri entré ska behållas och tidigare aviserad sänkning genomförs ( <i>vårändringsbudgeten</i> ).
2019	52 000	För ytterligare kostnader till följd av renoveringen av huvudbyggnaden och högt besöksantal efter återinvigningen ( <i>höständringsbudgeten</i> ).

Källa: Regeringens budgetpropositioner och ändringspropositioner 2010–2019, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Det är dock möjligt att delvis spåra de årliga förändringarna i budgetpropositionerna och ändringsbudgetarna. År 2016 tillför regeringen till exempel medel för fri entré-reformen. Nationalmuseums kompensation var 15 miljoner kronor, men eftersom utställningsverksamheten var begränsad under 2016 och 2017 tillfördes myndigheten enbart 7 miljoner kronor.

Förändringen i anslaget för 2018 handlar bland annat om att Prins Eugens Waldemarsudde avskildes från Nationalmuseum under 2017 vilket innebar en sänkning av anslaget. Samtidigt fick myndigheten en tillfällig ökning om 23 miljoner kronor för ökade kostnader i samband med flytten till de nya lokalerna. Detta år fick myndigheten också full kompensation för fri entré.

År 2019 minskades först myndighetens anslag med cirka 11 miljoner kronor efter att riksdagen beslutat om att avskaffa fri entré. Men anslaget höjdes med motsvarande summa i vårändringsbudgeten för 2019 samtidigt som anslaget sänktes med 13 miljoner kronor på grund av en tidigare aviserad sänkning.



#### 2.4.4 Regeringen har löpande ändrat myndighetens anslagskredit

I slutet av 2016 beslutade regeringen om en ändring i Nationalmuseums regleringsbrev och anslagskrediten höjdes från 4,6 miljoner kronor till 15,4 miljoner kronor (10 procent av tilldelat anslag).<sup>32</sup> Anledningen till denna höjning var att Nationalmuseum under hösten 2016 betalade 16,5 miljoner kronor i skadestånd till det företag som tidigare drev restaurangen i museets huvudbyggnad. Nationalmuseum fick behålla den högre anslagskrediten på 10 procent av tilldelat anslag även under 2017. Men 2018 sänkte regeringen anslagskrediten till 3 procent av tilldelat anslag. Med ett oförändrat anslag skulle det innebära att Nationalmuseums måste minska kostnaderna för att klara den lägre anslagskrediten. Samtidigt höjde regeringen anslaget med knappt 70 miljoner kronor för 2018.

#### 2.4.5 Täta kontakter under 2019 som komplement till den formella styrningen

Regeringens formella styrning kompletteras också av informella kontakter mellan Regeringskansliet och Nationalmuseum. Vi kan konstatera att det har förekommit relativt täta informella kontakter under 2019. Merparten av kontakterna har enligt vår bedömning rört den ekonomiska situationen och de ekonomiska underlagen. Enligt Nationalmuseum har myndigheten fått instruktioner om vad som ska ingå i och stå i underlagen och hur de ska hantera den uppkomna situationen.

Givet den svenska förvaltningsmodell kan sådana kontakter enbart ses som råd eller förslag till myndigheten som myndighetens ledning sedan har att förhålla sig till. Regeringen styr sina myndigheter genom formella beslut. Dessa beslut kan kompletteras av informella kontakter och dialog som tydliggör innehållet i de formella besluten. Men några formella beslut finns inte när det gäller de ekonomiska underlagen eller hanteringen av den ekonomiska situationen mer än uppdragen om att lämna in särskilda ekonomiska rapporter i regleringsbrevet. Det innebär att Nationalmuseum är enskilt ansvarig för de underlag och de åtgärder som myndigheten har vidtagit med anledningen av den ekonomiska situationen under 2019.

---

<sup>32</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Nationalmuseum, 2016-12-01, Ku2016/02398/KO.



## 3 Analys och bedömning av de ekonomiska underlagen

I kapitlet redovisar vi vår analys och bedömning av de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen. Vi har analyserat budgetunderlag och årsredovisningar, men vi har framför allt fokuserat på budgetunderlagen. Vi har även analyserat de underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen med anledning av myndighetens ekonomiska situation. Våra iakttagelser om och bedömningar av underlagens ändamålsenlighet utgår från de krav som vi beskriver i avsnitt 1.3.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

Nationalmuseums kostnader har ökat under det senaste året. Men det är svårt att utläsa och förstå varför kostnaderna har ökat utifrån de ekonomiska underlag som myndigheten har lämnat till regeringen. Det är också svårt att bedöma det framtida resursbehovet utifrån underlagen. Detta eftersom de ekonomiska underlagen inte har varit ändamålsenliga. Samtidigt har regeringen formellt sett inte reagerat på att myndighetens budgetunderlag inte har varit tillräckliga för att bedöma vilka resurser Nationalmuseums verksamhet kräver och om regeringens ekonomiska styrning har varit tillräcklig.

#### 3.1.1 Det är svårt att bedöma Nationalmuseums behov av resurser

Vi bedömer att de budgetunderlag som Nationalmuseum har lämnat mellan 2015 och 2018 inte har varit tillräckligt transparenta, tillförlitliga, fullständiga och begripliga. Denna bedömning bygger vi på att det i underlagen bland annat saknas:

- nödvändig information om grundläggande beräkningar, antaganden, osäkerheter och risker
- beskrivningar av vilka konsekvenser som följer av olika förändringar och alternativa handlingsalternativ och åtgärder
- förklaringar till förändringar av behov, antaganden och beräkningar mellan olika år och hur ökade kostnader ska finansieras
- äskanden om högre anslag trots att myndigheten räknar med högre kostnader.

Flera av underlagen lever inte heller upp till det ekonomiadministrativa regelverkets krav på information. Det handlar bland annat om att det saknas information om vad framtida investeringsbehov gäller och att myndigheten inte kommenterar

väsentliga förändringar av behov och beräkningar mellan olika år. I vissa underlag saknas också motivering till föreslagen nivå för räntekontokredit och anslagskredit.

Analysen visar vidare att Nationalmuseum inte heller kopplar sina äskanden till myndighetens mål, uppgifter och uppdrag. Det gör det svårt att förstå hur de olika äskandena är tänkta att bidra till ökad måluppfyllelse eller att myndigheten får bättre förutsättningar att genomföra sina uppgifter. Detta gör det i sin tur svårt för regeringen att bedöma myndighetens faktiska resursbehov på kort och lång sikt.

### **3.1.2 Nationalmuseum har överskattat sina avgiftsintäkter**

I budgetunderlagen för 2018–2020 och 2019–2021 räknar Nationalmuseum med att finansiera verksamheten för 2019 genom att avgiftsintäkterna från entré till tillfälliga utställningar och försäljning förväntas öka avsevärt. Av underlagen framgår inte hur avgiftsintäkterna har beräknats, vilka antaganden som ligger bakom beräkningarna eller vilka osäkerheter och risker som finns i beräkningarna. Regeringen har inte reagerat på de högt beräknade avgiftsintäkterna.

### **3.1.3 Nationalmuseum tar hög risk när framtida avgiftsintäkter förväntas finansiera fasta kostnader**

Vi bedömer att Nationalmuseum tar en hög risk när de räknar med att finansiera stora delar av sina fasta kostnader med ökade framtida avgiftsintäkter. Myndighetens prognoser och beräkningar av framtida avgiftsintäkter är centrala för myndighetens möjligheter att planera och finansiera verksamheten på kort och lång sikt. Om avgiftsintäkterna blir lägre än beräknat eller kostnaderna blir högre än beräknat måste Nationalmuseum använda sitt förvaltningsanslag för att täcka de fasta kostnaderna.

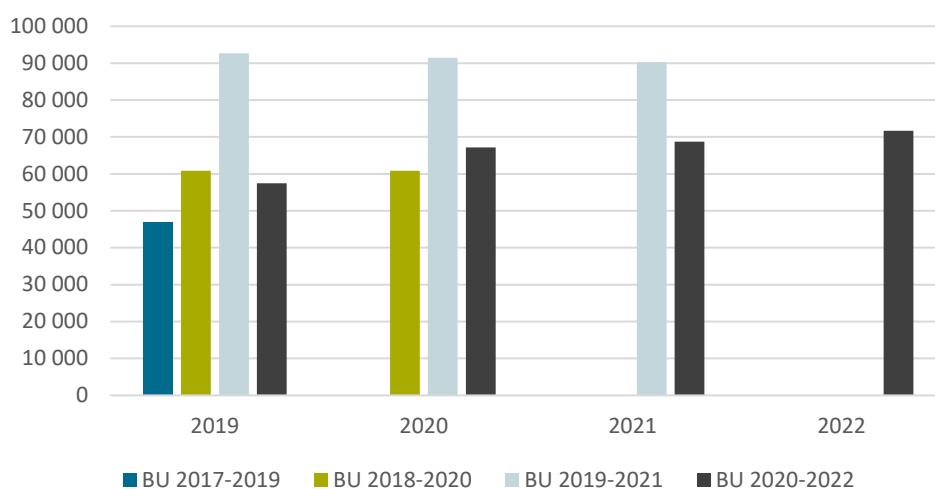
## **3.2 Nationalmuseum har missbedömt intäkter och beräknat kostnader i ett sent skede**

Vi bedömer att de brister vi uppmärksammar i analysen av de ekonomiska underlagen sammantaget har bidragit till den ekonomiska situation som Nationalmuseum hamnat i. Vi har inte gjort någon värdering eller rangordning av vad som har haft störst påverkan. I det här avsnittet redogör vi för vår analys av de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen under perioden 2015–2019.

### **3.2.1 Nationalmuseum har missbedömt storleken på avgiftsintäkterna**

Vår analys visar att Nationalmuseum kraftigt förändrar de beräknade avgiftsintäkterna för 2019 mellan budgetunderlagen för 2018–2020, 2019–2021 och 2020–2022.

**Figur 2. Prognos för innevarande år och beräknade avgiftsintäkter 2019–2022 i budgetunderlagen som Nationalmuseum lämnat mellan 2016–2019 (tusen kronor).**



Källa: Budgetunderlag Nationalmuseum 2016–2019.

I budgetunderlaget för 2018–2020 räknar Nationalmuseum med att få cirka 61 miljoner kronor i avgiftsintäkter under 2019. Myndigheten anger också att kompensationen för fri entré-reformen och de beräknade avgiftsintäkterna för tillfälliga utställningar ska finansiera den ökade hyran och en stor del av de avskrivningar som har följt av renoveringen av huvudbyggnaden. I underlaget föreslår Nationalmuseum även att myndigheten ska få rätt till ett högre anslagssparande om publik tillströmningen till de tillfälliga utställningarna blir större än förväntat.<sup>33</sup>

I budgetunderlaget för 2019–2021 har de beräknade avgiftsintäkterna ökat med drygt 30 miljoner kronor och uppgår nu till cirka 92 miljoner kronor.<sup>34</sup> I underlaget anger Nationalmuseum att de förväntar sig en fortsatt hög publik tillströmning, men förklarar inte varför de beräknade avgiftsintäkterna har ökat mellan åren. Regeringskansliet har inte bett Nationalmuseum förklara vad myndigheten baserar sin bedömning om kraftigt ökade avgiftsintäkter på.

I underlaget för 2020–2022 konstaterar Nationalmuseum att publik tillströmningen till de tillfälliga utställningarna har blivit lägre än förväntat. Myndigheten skriver också ned sin prognos för avgiftsintäkter från 92 miljoner kronor till 57 miljoner kronor.<sup>35</sup> Därefter har Nationalmuseum skrivit ned prognosen för avgiftsintäkterna för 2019 ytterligare till cirka 47 miljoner kronor.<sup>36</sup> Det är cirka 45 miljoner kronor

<sup>33</sup> Nationalmuseum. (2017). *Budgetunderlag 2018–2020*. (Dnr 2.3-122-2017).

<sup>34</sup> Nationalmuseum. (2018). *Budgetunderlag 2019–2021*. (Dnr 2.3-80-2018).

<sup>35</sup> Nationalmuseum. (2019). *Budgetunderlag 2020–2022*. (Dnr 2.3-110-2019).

<sup>36</sup> Nationalmuseum e-post 2019-09-11.

lägre än den beräkning som Nationalmuseum lämnade för 2019 i budgetunderlaget för 2019–2021.

### **Avgiftsintäkterna är svåra att prognostisera**

Nationalmuseums verksamhet har under många år till viss del finansierats av avgifter. Våra intervjuer visar att myndigheten är medveten om att avgiftsintäkterna är en osäker inkomstkälla och att de därför är svåra att prognostisera. Om intäkterna från avgifter blir lägre än beräknat eller kostnaderna högre måste Nationalmuseum använda sitt förvaltningsanslag för att täcka upp för mellanskillnaden. Det innebär att de beräkningar av avgiftsintäkter som myndigheten gör är centrala för möjligheterna att planera och finansiera verksamheten.

I de budgetunderlag som vi har analyserat framgår inte vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna av framtida avgiftsintäkter. Det framgår inte heller hur säkra eller osäkra beräkningarna är och det saknas förklaringar till förändringar mellan åren. Så vitt vi kan bedöma utifrån de underlag vi har tagit del av har Nationalmuseum inte analyserat de risker som finns förknippade med de beräknade avgiftsintäkterna.<sup>37</sup>

### **Grundläggande antaganden om beräknade avgiftsintäkter förklaras inte**

Vår analys av de underlag som ligger till grund för de beräknade avgiftsintäkterna visar att det är antaganden om antalet besökare till de tillfälliga utställningarna och försäljning per besökare i butiken som ligger till grund för beräkningarna av framtida avgiftsintäkter. Antagandet om antal betalande besökare har ökat från 150 000 besökare i budgetunderlaget för 2018–2020 till 500 000 besökare i budgetunderlaget för 2019–2021.<sup>38</sup> Mellan dessa underlag har också antagandet om försäljning per besökare ändrats från 16,4 kronor per besökare till 25 kronor per besökare.

Vi har inte kunnat få någon förklaring till vad Nationalmuseum baserar de förändrade antagandena om antal besökare till de tillfälliga utställningarna och försäljning per besökare på. Vi menar att detta visar på brister i myndighetens ekonomiska planering och prognosarbete som kan få konsekvenser som blir svåra för myndigheten att hantera framöver. Även om det är svårt att uppskatta antalet framtida besökare måste prognoserna baseras på dokumenterade erfarenheter och rimliga antaganden. Det är också rimligt att man räknar på felmarginaler och tar fram alternativa scenarier för att kunna vidta åtgärder om prognoserna slår fel.

---

<sup>37</sup> Nationalmuseum har haft undantag från kravet i 7 § avgiftsförordningen (1992:191) om avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket fram till och med 2018. Inte heller under 2019 har något avgiftssamråd genomförts.

<sup>38</sup> Nationalmuseum. *Avgifter prognos budgetunderlaget för 2018–2020 och 2019–2021*. Excel-fil. (2019-09-10).

### **Ökad kostnadshyra ska delvis finansieras med avgiftsintäkter**

Nationalmuseum tar en risk när de i budgetunderlaget 2018–2020 räknar med att finansiera delar av den höjda hyran för huvudbyggnaden med osäkra avgiftsintäkter samt en ökad ersättning för fri entré som ännu inte beslutats av regeringen.

Statens fastighetsverk har efter renoveringen av huvudbyggnaden höjt hyran från 15 miljoner till 75 miljoner kronor.<sup>39</sup> I budgetunderlaget för 2016–2018 äskade Nationalmuseum om ett ökat anslag från 2017 eftersom de skulle få tillträde till huvudbyggnaden från andra kvartalet 2017. Men tidpunkten för tillträdet till huvudbyggnaden sköts fram och i budgetunderlaget för 2017–2019 äskade Nationalmuseum därför om ett ökat anslag från 2018.

I budgetunderlaget för 2018–2020 anger Nationalmuseum att en del av hyreshöjningen kan finansieras med ökade avgiftsintäkter och en ökad ersättning för fri entré. Nationalmuseum räknar med att avgiftsintäkter samt ökad ersättning för fri entré tillsammans ska finansiera 45 miljoner kronor av hyreskostnaden. Nationalmuseum sänker därför sitt äskande för ökad hyra. Med tanke på att avgiftsintäkterna är svåra att förutse och kan variera mellan åren tar Nationalmuseum här en risk. Myndigheten tar även en risk när de räknar med att få en ökad ersättning för fri entré innan regeringen fattat några beslut om det.

### **3.2.2 Nationalmuseum kommenterar inte vad investeringar och avskrivningar avser eller varför de ändras mellan åren**

I de budgetunderlag som Nationalmuseum har lämnat under perioden 2015–2018 saknas kommentarer som beskriver vad myndighetens beräknade investeringar gäller eller vilken verksamhet de hör till. Mellan budgetunderlaget för 2018–2020 och 2019–2021 ökade de beräknade verksamhetsinvesteringarna för 2018 med 30 miljoner kronor. Nationalmuseum kommenterar inte detta i underlagen vilket innebär att underlagen inte lever upp till regelverkens krav. Enligt regelverket ska en myndighet lämna en kort redogörelse över vilken verksamhet som ska tillgodoses genom investeringarna i anslutning till tabellen om beräknade investeringar. I de fall det sker väsentliga förändringar mellan olika år ska myndigheten också kommentera dessa.<sup>40</sup>

I budgetunderlaget för 2019–2021 har redovisningen förbättrats och Nationalmuseum kommenterar tabellen och beskriver kort vad de planerade investeringarna för innevarande år gäller.

---

<sup>39</sup> Modellen med kostnadshyra utgår från att hyresgästen ska ersätta fastighetsägaren för de kostnader som uppstår till följd av förhyrningen.

<sup>40</sup> Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 9 kap. 4 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

### **Avskrivningarna ökar mellan åren men Nationalmuseum förklarar inte varför**

I några av budgetunderlagen särredovisar myndigheten så kallade extraordinära avskrivningar. Det handlar om investeringar som är direkt relaterade till renoveringen av huvudbyggnaden. Den beräknade kostnaden för dessa avskrivningar ökar för varje budgetunderlag, från 50 miljoner kronor i underlaget för 2016–2018 till 80 miljoner kronor i underlaget för 2018–2020. Trots ökningen kommenterar Nationalmuseum inte förändringen. Av underlagen framgår det inte heller vad ökningen beror på eller vilka konsekvenser de ökade kostnaderna kan få för myndigheten. Och eftersom beloppet redovisas som en totalsumma går det inte att utläsa vilken typ av investeringar som avskrivningarna gäller.

Av våra intervjuer framgår att ökningarna beror på att det har tillkommit kostnader under renoveringen och att Nationalmuseum och Statens fastighetsverk har upprättat en lista över kostnadsposterna och kommit överens om vilken av myndigheterna som ska ta vilka av dessa kostnader. I de fall Statens fastighetsverk tar en kostnad så tas den ut på Nationalmuseums hyra. I de fall Nationalmuseum tar kostnaden redovisas den som en anläggningstillgång och skrivs av på mellan fem och tio år. Av våra intervjuer framgår också att Nationalmuseum har informerat Kulturdepartementet om vad kostnadsökningarna beror på och att det är därför sådana förklaringar inte tas upp i de formella underlagen.

### **3.2.3 Nationalmuseum har inte haft en budget för renoveringen**

Sedan 2011 särredovisar Nationalmuseum de kostnader som hör till underhåll och renovering av huvudbyggnaden i sin årsredovisning.<sup>41</sup> Vi har fått ta del av underlaget till de kostnader som redovisas i årsredovisningen men Nationalmuseum har inte kunnat redovisa någon plan eller budget för renoveringen. Om myndigheten hade haft en plan och budget att följa upp kostnader för renoveringen mot hade dom tydligt kunnat visa på avvikelser från prognoserna i sina ekonomiska underlag. Det hade även varit möjligt att förklara och motivera de högre kostnaderna som har uppstått.

### **3.2.4 Det borde varit möjligt att uppskatta framtida kostnader för magasin och lokaler**

Nationalmuseum hyr magasin för att förvara museets samlingar men även kontor och arbetslokaler. Av de budgetunderlag som myndigheten har lämnat under perioden 2015–2018 framgår att hyresavtalen för vissa magasin kommer att löpa ut inom de närmsta åren. Myndigheten behöver därför hitta en ny magasinlösning. I underlaget redovisar inte Nationalmuseum några kostnader för detta. Myndigheten äskar inte heller om extra medel för att täcka upp för framtida behov.

Det är först i budgetunderlaget för 2020–2022 som Nationalmuseum äskar om ökat anslag. I underlaget anger myndigheten att man i samband med renoveringen av

---

<sup>41</sup> Nationalmuseums regleringsbrev 2011–2019.



huvudbyggnaden har flyttat magasin, kontor och arbetslokaler för att få mer utställningsyta i huvudbyggnaden. Detta har lett till ökade kostnader som Nationalmuseum menar inte täcks av tidigare anslagsökning. Nationalmuseum äskar därför en nivåhöjning av anslaget med 8 miljoner kronor från 2020. I anslutning till äskandet redogör Nationalmuseum också för de beräkningar och antaganden som ligger till grund för äskandet.

Det faktum att Nationalmuseum inte har redovisat dessa antaganden och beräkningar i de tidigare budgetunderlagen har gjort det svårt för regeringen att få en helhetsbild av verksamhetens kostnader. Det har också varit svårt att förstå hur de ökade kostnaderna ska finansieras och vilka risker som följer av olika alternativ. Nationalmuseum menar att de har informerat regeringen om de ökade hyreskostnader i andra sammanhang, men att dessa inte har redovisats samlat i budgetunderlagen.

Vi bedömer att de ökade kostnaderna till följd av flyttarna av magasin, kontor och arbetslokaler inte kan ses som oförutsedda kostnader utan att myndigheten borde ha kunnat förutse dessa kostnader i tidigare budgetunderlag. Som förklaring till varför Nationalmuseum inte har äskat medel tidigare anger myndigheten att de har räknat med att ytterligare kompensation för fri entré och högre intäkter från avgifter skulle finansiera de ökade kostnaderna för magasinerna och huvudbyggnaden.<sup>42</sup>

### 3.2.5 Ökat publiktryck har lett till ökade driftkostnader

Trots att Nationalmuseum hade räknat med en stor publiktillströmning när museet öppnade översteg antalet besökare förväntningarna. Under de knappa tre månader som museet var öppet under 2018 kom drygt 310 000 besökare.<sup>43</sup> Publiktrycket har varit fortsatt högt under 2019 och Nationalmuseum räknar med cirka 900 000 besökare under året.

Det höga publiktrycket har lett till ökade kostnaderna för framför allt slitage, säkerhet och personal. Av budgetunderlagen för 2017–2019 och för 2018–2020 framgår att drifts- och publikmöteskostnaderna kommer att öka vid nyöppningen. Men i underlagen saknas beräkningar och prognoser för de ökade kostnaderna vilket gör att det är svårt att få en uppfattning om de ekonomiska behoven på kort och lång sikt.

Av underlagen framgår inte heller hur de ökade kostnaderna ska finansieras eller vilka konsekvenserna blir om myndigheten inte får finansiering för de ökade kostnaderna. Myndigheten har till oss angett att de inte har haft tillräckliga underlag för att precisera storleken på de ökade kostnaderna i de aktuella budgetunderlagen.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Minnesanteckning intervju ekonomichef och controller. 2019-08-24.

<sup>43</sup> Nationalmuseum. (2018). *Budgetunderlag 2020–2022*. (Dnr 2.3-110-2019).

<sup>44</sup> Nationalmuseum e-post 2019-09-10.

Det är först i budgetunderlaget för 2020–2022 som Nationalmuseum äskar 3 miljoner kronor i ökat anslag från 2020 till följd av det ökade publiktrycket. I budgetunderlaget anger Nationalmuseum att kostnaderna till följd av det höga publiktrycket har ökat med drygt 21 miljoner kronor jämfört med när museet senast var öppet 2012. De resterande 18 miljoner kronorna ska enligt budgetunderlaget finansieras genom ökade avgiftsintäkter, minskade kostnader för avskrivningar, pensionsavgångar och tillfälliga ökningar av anslaget 2020 och 2021.

I budgetunderlaget för 2020–2022 konstaterar myndigheten att den inte kommer att nå upp till de beräknade avgiftsintäkterna. Trots detta räknar Nationalmuseum i samma budgetunderlag med att ökade avgiftsintäkter ska kunna finansiera de ökade kostnaderna under kommande år.

### 3.2.6 Det är svårt att bedöma Nationalmuseums äskande för kompensation för fri entré

Utifrån den information som Nationalmuseum lämnar i budgetunderlaget för 2018–2020 kan vi inte utläsa hur myndigheten har kommit fram till det belopp man äskar som kompensation för fri entré. I budgetunderlaget anger Nationalmuseum att anslaget behöver öka med 24 miljoner kronor 2018 och 36 miljoner kronor 2019. Det innebär att Nationalmuseum äskar en nivåhöjning av anslaget med 60 miljoner kronor från 2019 som kompensation för fri entré.<sup>45</sup>

I budgetunderlaget redovisar Nationalmuseum hur många besökare de förväntar sig på museet per dag samt ett biljettpris. Men Nationalmuseum visar inte hur de kommer fram till att anslaget behöver öka med 60 miljoner kronor. Vi har försökt göra beräkningar utifrån de uppgifter som Nationalmuseum redovisar i budgetunderlaget men vi kommer inte fram till samma belopp som Nationalmuseum. Av underlaget framgår inte heller vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna eller vilka osäkerheter som finns i beräkningarna. Nationalmuseum beskriver inte heller vilka konsekvenser en lägre kompensation för fri entré skulle få för myndighetens verksamhet.

### 3.2.7 Prognoserna för museibutiken är motsägelsefulla

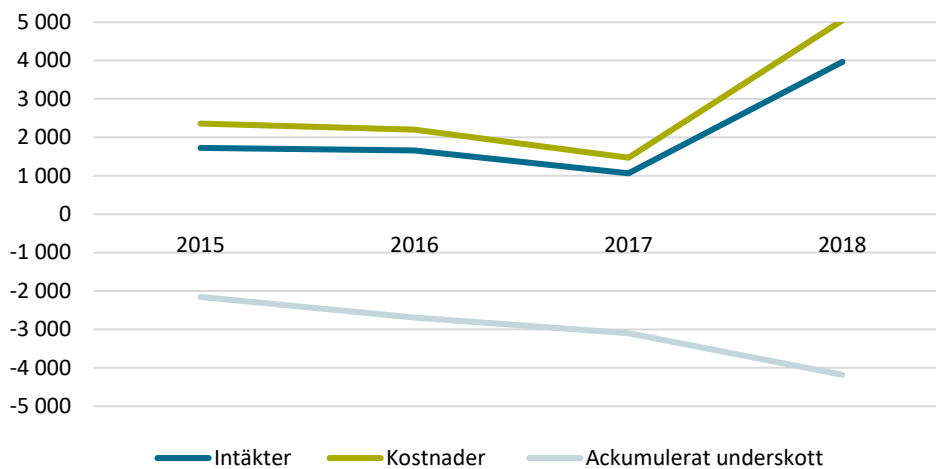
I flera av de analyserade budgetunderlagen anger Nationalmuseum att det ackumulerade underskottet i museets butik kan komma att öka ytterligare fram till att museet öppnar igen. Men denna bild är motsägelsefull eftersom Nationalmuseum i samma budgetunderlag lämnar prognoser för avgiftsbelagd verksamhet som visar att underskottet inte kommer öka utan att det snarare kommer att minska.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Nationalmuseum. (2017). *Budgetunderlag 2018–2020*. (Dnr 2.3-122-2017).

<sup>46</sup> Nationalmuseum. (2016). *Budgetunderlag 2017–2029*. (Dnr 2.3-103-2016), Nationalmuseum. (2018). *Budgetunderlag 2019–2021*. (Dnr 2.3-80-2018).

**Figur 3. Intäkter, kostnader och ackumulerat underskott för Nationalmuseums butik 2015–2018 (tusen kronor).**



Källa: Nationalmuseums årsredovisningar 2015–2018.

Kommentar: Butiken vid Prins Eugens Waldemarsudde har inte inkluderats eftersom den avskildes 2017.

Nationalmuseums butik står för en mindre del av myndighetens totala intäkter och kostnader. Verksamheten har krav på full kostnadstäckning, men butikens kostnader har under flera år varit högre än intäkterna (figur 3). Butiken redovisar 2017 ett ackumulerat underskott på drygt 4 miljoner kronor.

### 3.2.8 Nationalmuseum motiverar inte alltid förslag till anslagskredit eller räntekontokredit

Vi bedömer att Nationalmuseum inte har lämnat tillräcklig information för att regeringen ska kunna bedöma myndighetens behov av anslagskredit eller räntekontokredit. I budgetunderlagen ska Nationalmuseum lämna förslag till och motivera anslagskreditens storlek under de år som underlagen gäller.<sup>47</sup> I de underlag som myndigheten har lämnat mellan 2015 och 2019 finns förslag till anslagskredit, men i budgetunderlagen för 2018–2020, 2019–2021 och 2020–2022 saknas en motivering av den föreslagna nivån. Nationalmuseum anger att de inte har lämnat en motivering till anslagskreditens storlek i budgetunderlagen för 2019–2021 och för 2020–2022 eftersom de inte har föreslagit en ökad anslagskredit. Utan en motivering av den föreslagna anslagskrediten är det svårt för regeringen att bedöma och ta ställning till det förslag som myndigheten har lämnat.

I budgetunderlagen ska Nationalmuseum också lämna förslag till och motivera behovet av kreditutrymme på räntekontot under de år som budgetunderlaget gäller.<sup>48</sup> I de underlag som Nationalmuseum har lämnat mellan 2015 och 2019

<sup>47</sup> Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 9 kap. 3 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

finns förslag till räntekontokredit, men i budgetunderlaget för 2019–2021 saknas motivering. Enligt Nationalmuseum saknas motivering eftersom de inte äskat om en högre räntekontokredit. I budgetunderlaget för 2017–2019 är Nationalmuseum motivering att de fick en höjd räntekontokredit 2016 och därför inte har behov av att den höjs ytterligare. I budgetunderlaget för 2018–2020 anger Nationalmuseum att utbetalningen av skadestånd till det företag som tidigare drev restaurangen i museet har påverkat myndighetens likviditet kraftigt och att myndigheten därför behöver utöka räntekontokrediten till 35 miljoner kronor. Det finns ingen förklaring till varför det utökade kreditutrymme som Nationalmuseum fick till följd av utbetalningen av skadeståndet 2016 inte var tillräcklig. Även om Nationalmuseum föreslår ett oförändrat eller ett minskat kreditutrymme ska myndigheten i budgetunderlaget motivera kreditens storlek.

### **Nationalmuseum har haft behov av och beviljats utökad anslagskredit och räntekontokredit**

Nationalmuseum har beviljats en utökad anslagskredit under 2016, 2017 och 2019. I den särskilda ekonomiska rapport som Nationalmuseum lämnade till regeringen i april 2019 uppgav myndigheten att de skulle behöva öka anslagskrediten under innevarande år med cirka 30 miljoner kronor. I rapporten anger Nationalmuseum att det ekonomiska läget är fortsatt ansträngt och de hänvisar till den redovisning som myndigheten lämnade i budgetunderlaget för 2020–2022.<sup>49</sup> I juni 2019 höjde regeringen myndighetens anslagskredit till högsta möjliga nivå, 10 procent av tilldelat belopp, vilket motsvarar cirka 21 miljoner kronor.<sup>50</sup>

I den särskilda ekonomiska rapport som myndigheten lämnade till regeringen i augusti 2019 hade myndighetens behov av anslagskredit ökat ytterligare till cirka 58 miljoner kronor.<sup>51</sup> Med den ökade anslagsnivån som regeringen har föreslagit i höständringbudgeten för 2019 och en anslagskredit på 10 procent av tilldelat belopp kommer Nationalmuseum utifrån myndighetens nuvarande prognoser att hålla sig inom den beviljade anslagskrediten.

Nationalmuseum har även fått problemen med likviditeten och haft behov av högre räntekontokredit under de senaste åren. Nationalmuseum räntekontokredit har höjts från 15 miljoner kronor 2015 till 30 miljoner kronor i början av 2019. Under 2019 har Nationalmuseum behov av kreditutrymme ökat kraftigt och regeringen beslutade i juni 2019 om att öka räntekontokrediten till 70 miljoner kronor. Vi bedömer att det därför bör vara av särskilt intresse för regeringen att följa upp och

---

<sup>49</sup> Nationalmuseum. (2019). *Särskild ekonomisk rapport*. (Dnr 2.3-33-2019).

<sup>50</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Nationalmuseum, 2019-06-27, Ku2019/01177/KO (delvis), Ku2019/01305/LS (delvis).

<sup>51</sup> Nationalmuseum. (2019). *Särskild ekonomisk rapport till Regeringskansliet 1 augusti 2019*. (Dnr 2.3-33-2019).

bedöma hur myndigheten motiverar det kreditutrymme de föreslår i budgetunderlaget.

### 3.3 De ekonomiska underlagen är inte ändamålsenliga

Vår analys visar att flera av de budgetunderlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen inte uppfyller kraven på transparens, begriplighet, fullständighet och tillförlitlighet över tid. Budgetunderlaget för 2020–2022 är dock mer i enlighet med de krav som kan ställas på ett ändamålsenligt budgetunderlag. Underlaget ger en mer fullständig bild av den ekonomiska situationen samtidigt som beräkningar och antaganden redovisas i större utsträckning. Men trots dessa förbättringar är det ändå svårt att förstå hur Nationalmuseum beloppsmässigt har landat i sina äskanden.

#### 3.3.1 Antaganden, osäkerheter och riskbedömningar saknas ofta

Merparten av budgetunderlagen saknar information om grundläggande beräkningar, antaganden, osäkerheter, risker och konsekvenser. Ibland lämnar Nationalmuseum också motstridiga uppgifter i samma budgetunderlag. De flesta äskanden presenteras i form av ett sammanslaget totalbelopp. Det blir därmed inte tydligt vad den föreslagna anslagsökningen är tänkt att finansiera för kostnadsposter.

Det sker också väsentliga förändringar i beräkningarna mellan olika år utan att myndigheten förklarar eller kommenterar dessa. Detta gäller bland annat förändrade avgiftsintäkter från de tillfälliga utställningarna och museibutiken samt kostnader för avskrivningar. Myndighetens prognoser över antalet besökare till de tillfälliga utställningarna ökade från 150 000 till 500 000 mellan två budgetunderlag utan att någon förklaring eller något underlag presenterades. Motsvarande brist gäller prognoserna över intäkterna från museets butik. Dessa visar på ett positivt resultat trots att butiken har haft ett ackumulerat underskott i flera år. Och detta utan att Nationalmuseum förklarar eller kommenterar det trendbrott i avgiftsintäkterna som förutspås.

I samtliga analyserade budgetunderlag saknas beskrivningar av risker och konsekvenser för verksamheten på kort och lång sikt. I de fall Nationalmuseum äskar om ökat anslag beskriver inte myndigheten vilka konsekvenser som skulle följa av en utebliven anslagsökning. Nationalmuseum för inte heller några resonemang om omprioriteringar eller effektiviseringar av verksamheten som alternativ till en anslagshöjning.

#### 3.3.2 Framtida kostnadsökningar borde ha uppmärksammats i ett tidigare skede

Nationalmuseum angav i budgetunderlagen flera år innan öppnandet av museet att myndigheten förväntar sig en hög publiktillströmning och därmed även ökade kostnader. I budgetunderlaget för 2018–2020 angav Nationalmuseum att museet enligt plan öppnar sista kvartalet 2018 och att besöksstrycket då kommer att vara

enormt. Men kostnaderna för detta beräknas och redovisas först i budgetunderlaget för 2020–2022. Myndigheten vidtog också kostnadsökande åtgärder på grund av det höga publiktrycket som inte ställdes i relation till den tilldelade anslagsnivån. Det visar att myndigheten inte har haft den tilldelade anslagsnivån som utgångspunkt och inte heller haft en plan för hur kostnaderna skulle finansieras.

Under tiden som Nationalmuseum var stängt för renovering införde regeringen fri entré vid flera statliga museer. Reformen var ett faktum som Nationalmuseum hade att förhålla sig till och den kompensation som museet fick motsvarade inte det äskande som myndigheten lämnade i budgetunderlaget för 2018–2020. Nationalmuseum borde i det läget ha informerat regeringen om vilka konsekvenser och risker den lägre kompensationen innebar för myndighetens verksamhet. Detta har dock inte skett förrän under inledningen av 2019.

### 3.3.3 Underlagen uppfyller inte de formella kraven

Vår analys visar att Nationalmuseum inte följer det ekonomiadministrativa regelverkets krav på information. Det handlar bland annat om att det i flera av budgetunderlagen saknas motiveringar till den anslagskredit och räntekontokredit som Nationalmuseum föreslår.

Nationalmuseum har inte heller lämnat information om vad investeringarna avser i anslutning till den investeringstabell som finns i budgetunderlagen. Sådan information kan antas vara särskilt intressant för regeringen i samband med renoveringen av huvudbyggnaden eftersom investeringsbehovet då ökar.

### 3.3.4 Regeringen har behövt få kompletterande information

De bristfälliga budgetunderlagen har gjort det svårt för regeringen att bedöma och beräkna myndighetens faktiska resursbehov. Kulturdepartementet har därför behövt begära kompletterande information från Nationalmuseum via informella kontakter. Att information delas underhand mellan Kulturdepartementet och Nationalmuseum har lyfts fram som en förklaring till varför äskanden har dykt upp i ett sent skede. Det kan också förklara varför Nationalmuseum i budgetunderlagen inte har kommenterat vad förändringar mellan åren beror på. Vi bedömer att informationsutbytet vid sidan om de formella processerna har bidragit till att budgetunderlagen inte levt upp till kraven på transparens, fullständighet och begriplighet.

## 4 Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning

I detta kapitel redogör vi för vår analys av ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum. Vi har så långt som möjligt tagit hänsyn till det utvecklings- och förändringsarbete som Nationalmuseum har initierat i vår analys. Vi beskriver detta arbete i kapitel 5. Men när det gäller analysen av ledningen, styrningen och uppföljningen har vi behövt utgå från den organisationen och de styrdokument, processer och arbetssätt som gällde när vi samlade in vårt material. Våra bedömningar av ledningen, styrningen och uppföljningen utgår från de krav som vi redogör för i avsnitt 1.4.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

Vi bedömer att Nationalmuseums ledning, styrning och uppföljning inte är ändamålsenlig. Det är i flera avseenden oklart om Nationalmuseum lever upp till kraven i bland annat myndighetsförordningen. Vi bedömer att detta har fått konsekvenser för myndighetens förmåga att använda sina resurser effektivt och hushålla väl med statens medel. Nationalmuseum har trots detta levererat utställningar och annan verksamhet i enlighet med sitt uppdrag. Men vi bedömer att problemen och bristerna kommer att få konsekvenser för myndighetens möjligheter att planera och genomföra verksamhet på längre sikt.

#### 4.1.1 Avsaknaden av tydliga prioriteringar har lett till risker i planeringen

Vår analys visar att Nationalmuseum inte har tolkat och operationaliserat sitt uppdrag på det sätt som en myndighet förväntas göra. Nationalmuseum har under de senaste åren inte heller fastställt några tydliga prioriteringar på en övergripande nivå. Under 2019 har myndigheten inlett ett sådant arbete. Avsaknaden av en strategisk inriktning och övergripande prioriteringar har också försvårat planering, styrning och uppföljning av verksamheten.

#### 4.1.2 Styrningen har inte varit tillräckligt strategisk och långsiktig

Vår analys visar att Nationalmuseum har haft ett kort planeringsperspektiv. Frågor av strategisk karaktär har därför inte fått tillräckligt utrymme. Myndigheten har inte heller tagit hänsyn till ekonomiska och verksamhetsmässiga risker i sin planering. Det har bidragit till att myndigheten har överskridit sina ekonomiska ramar.

#### 4.1.3 Organiseringen har bidragit till brister i ledning och styrning

Vi bedömer också att Nationalmuseums organisering har bidragit till att styrningen och uppföljning har haft svårt att få genomslag. Otydligheter i ansvarsfördelningen inom myndigheten och brister i uppföljningen har bidragit till att myndigheten inom vissa delar av verksamheten har använt sina resurser på ett ineffektivt sätt. Till exempel har ansvaret för ekonomistyrningen legat på en enhet som inte har haft ett tillräckligt mandat för att styra andra avdelningar och enheter. Detta har bland annat bidragit till att ekonomistyrningen inte har varit en integrerad del av verksamhetsstyrningen.

#### 4.1.4 De interna styrdokument, planeringen och uppföljningen har haft brister

Vår analys visar också att Nationalmuseums interna styrdokument och regler är otydliga. Under vårt arbete har vi sett exempel på att de formella styrinstrumenten inte alltid följs och att det sker avsteg från de interna regelverk som gäller inom vissa delar av verksamheten.

Vi bedömer att planeringen i stora delar har utgått från vad avdelningarna vill genomföra för verksamhet. Planeringen på ett års sikt och på något längre sikt har därmed inte utgått från vad som är möjligt för myndigheten att göra inom den ekonomiska ramen.

Vi bedömer att Nationalmuseum har saknat en systematik och en struktur för hur uppföljningen i myndigheten ska gå till. Inom vissa områden kan inte myndigheten följa upp hur den använder sina resurser vilket gör att det blir svårt att beräkna kostnaderna för vissa delar av verksamheten på ett tillförlitligt sätt. Myndighetens otydliga styrdokument har bidragit till att det inte har funnits någon systematik eller struktur för uppföljningen.

#### 4.1.5 Chefstätt organisation med informella strukturer och ledare

Vi bedömer att Nationalmuseum har informella strukturer och ledare som påverkar vilket genomslag som styrningen får och hur myndigheten förhåller sig till grundläggande krav. En förklaring till detta är att ansvarsförhållandena i myndigheten är oklara och att myndigheten präglats av ett frånvarande ledarskap under de år som huvudbyggnaden renoverades.

Analysen visar också att Nationalmuseum jämfört med andra museer och myndigheter har en relativt stor administrativ överbyggnad med många chefer. Vi bedömer att detta har bidragit till att styrningen har haft svårt att få genomslag. Samtidigt har administrationen varit svag och haft dåliga förutsättningar att säkerställa att myndigheten lever upp till de grundläggande krav som ställs på en myndighet. Myndigheten har också saknat viss administrativ kompetens.



## 4.2 Den strategiska styrningen av myndigheten

Nationalmuseum har ett brett och tolkningsbart uppdrag. Uppdraget utgår från museets samlingar och knyter an till övergripande kulturpolitiska mål. Uppdraget och målen gör att myndigheten behöver tolka sitt uppdrag för att i nästa steg kunna omsätta det i konkret verksamhet och göra egna prioriteringar.

I detta avsnitt analyserar vi i vilken utsträckning Nationalmuseum i sin styrning har tolkat sitt uppdrag och gjort nödvändiga prioriteringar utifrån den ekonomiska ramen. Vi analyserar hur detta har tagits om hand i den strategiska inriktningen, planeringen, ledningsgruppen och insynsrådet.

### 4.2.1 Nationalmuseum har inte operationaliserat sitt uppdrag

En del i arbetet med strategisk styrning är att tolka och operationalisera den närmare innebörden av det uppdrag och de uppgifter som regeringen har gett myndigheten. I ett nästa steg formulerar myndigheten mål och prioriteringar för verksamheten som ryms inom de ekonomiska ramarna.

#### **Nationalmuseum har tagit fram en vision och fem mål**

Nationalmuseum har formulerat en vision och fem mål som ska ligga till grund för all verksamhet.<sup>52</sup> Arbetet med att ta fram en vision och mål för verksamheten har utgått från den medarbetarundersökning som myndigheten gjorde 2018 och det strategiarbete som myndigheten har bedrivit under 2019.

#### **Inga tydliga tolkningar i arbetsordningen eller prioriteringar i verksamhetsplanerna**

Nationalmuseum har inte preciserat eller operationaliserat de uppgifter och uppdrag som regeringen har gett myndigheten, varken i arbets- och delegationsordningen eller i de verksamhetsplaner som vi har tagit del av. Verksamhetsplanen för 2019 innehåller en lista över ett antal verksamheter för 2019, men listan anger inte på något sätt vilken omfattning respektive verksamhet har. I listan redovisar Nationalmuseum bland annat vilka utställningar som planeras på olika platser i landet och utomlands. Flera av de aktiviteter som tas upp i listan har snarare karaktär av instruktionsenliga uppgifter (nyförvärv, långtidslån och korttidslån) än resultat av en intern process där olika verksamheter har prövats mot varandra. Det går inte att med utgångspunkt från verksamhetsplanen för 2019 att förstå och följa vilka prioriteringar som har legat till grund för den verksamhet som föreslås i verksamhetsplanen.

Även våra intervjuer med chefer i myndigheten visar att den strategiska inriktningen varit svag och att de övergripande prioriteringarna har varit otydliga. Vi bedömer att det saknas en gemensam och etablerad tolkning av myndighetens

---

<sup>52</sup> Nationalmuseum (2019). *Verksamhetsplan och budget 2019*, presenterad vid möte med utökad ledningsgrupp 2019-05-06.

uppdrag. Intervjuerna visar att olika avdelningar och enheter lyfter fram olika delar av uppdraget som myndighetens huvuduppdrag. Vissa pekar på en särskild del av instruktionen medan andra hänvisar till enskilda uppdrag i regleringsbrevet. Detta är i sig inget konstigt då avdelningarna och enheterna har olika ansvarsområden, men det visar ändå att det saknas en gemensam syn på uppdraget i myndigheten. Med tanke på att det också finns målkonflikter inbyggda i myndigheten, till exempel mellan tillgängliggörande och bevarande, försvårar detta en ändamålsenlig styrning, planering och uppföljning av verksamheten samt en effektiv resursanvändning.

### **Strategiska frågor har inte fått så stort utrymme i ledningsgruppen**

Vår genomgång av minnesanteckningarna från ledningsgruppens möten visar att många av de frågor som kommer upp vid mötena är av informationskaraktär. Myndighetschefen har regelbundet redovisat myndighetens ekonomiska ställning vid mötena under 2019. Vid ett extrainkallat möte presenterades också en ekonomisk krisplan som innehöll ett antal förslag till besparingar. Men vi bedömer att ledningsgruppen inte har fått något mer samlat förslag till åtgärder som också innehåller analyser över förslagens konsekvenser för den samlade verksamheten och ekonomin.

I våra intervjuer med chefer i myndigheten framkommer vissa synpunkter på ledningsgruppens arbetssätt. Det handlar bland annat om att ledningsgruppen behandlar frågor som snarare borde hanteras av avdelnings- och enhetscheferna i linjeorganisationen. En förklaring till detta är att avdelningscheferna i praktiken inte har det mandat som framgår av myndighetens arbets- och delegationsordning. Redan under 2016 efterlyste ledningsgruppen förslag för att göra mötena mer effektiva.

Liknande synpunkter om möteskulturen har kommit fram i våra fokusgrupper och i vår enkätundersökning. Flera chefer och medarbetare har uttryckt att de interna mötena ofta är ostrukturerade, vilket innebär att de blir onödigt långa och att resultaten många gånger blir oklara för de som deltar i mötena.

### **Myndigheten använder sig mer av insynsrådet**

Under den föregående överintendenten fick insynsrådet mestadels ta del av information och rådet konsulterades sällan i strategiska frågor. Våra intervjuer med ledamöterna visar att rådets potential inte utnyttjades tillräckligt. Rådet tog på eget initiativ upp frågan om hur förberedelsearbetet inför nyöppningen bedrevs, eftersom rådet upplevde att myndigheten behövde ha kontroll på denna process.

Under nuvarande överintendent har insynsrådet använts mer som ett forum för diskussion dit myndighetschefen vänt sig för att få stöd i strategiskt viktiga frågor. Nationalmuseum har till exempel konsulterat rådet under det strategiarbete som har pågått under 2019. Överintendenten har också vänt sig till rådet med frågor som

har uppkommit med anledning av den ekonomiska situation som myndigheten har befunnit sig i under 2019. Även frågor om sponsring har lyfts i rådet.

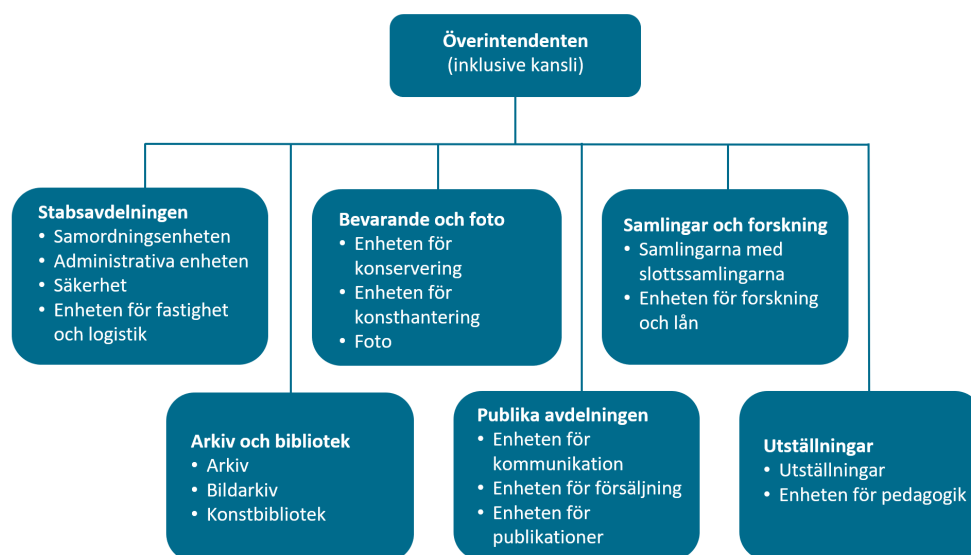
### 4.3 Organiseringen försvårar styrning och uppföljning

Nationalmuseum har organiserat sin verksamhet i ett stort antal avdelningar och enheter och lämnat stort utrymme för avdelningscheferna att styra avdelningarna och enheterna. Stabsfunktionerna har varit placerade i linjeorganisationen vilket har lett till att ekonomistyrningen inte har fått tillräckligt genomslag.

#### 4.3.1 Många organisatoriska indelningar och nivåer

Nationalmuseums verksamhet var fram till 1 juli 2019 indelad i 6 avdelningar och 17 enheter (figur 4). Myndigheten har under 2019 förändrat sin organisation (vi beskriver den nya organisationen i kapitel 5).

Figur 4. Nationalmuseums interna organisation fram till och med 2019–06–30.



Källa: Nationalmuseum (2018) *Arbets- och delegationsordning*.

År 2018 uppgick antalet anställda till 137 personer.<sup>53</sup> De anställda var med något undantag relativt jämnt fördelade mellan avdelningarna. Men alla anställda har inte varit placerade vid en enhet. Flera medarbetare har i stället varit direkt underställda sin avdelningschef. Vissa enheter har enbart bestått av en enhetschef.

<sup>53</sup> Nationalmuseum (2019) *Årsredovisning för 2018*.

### 4.3.2 Verksamheten är geografiskt spridd

Nationalmuseums verksamhet är spridd på flera platser. Utöver huvudbyggnaden på Blasieholmen i Stockholm har myndigheten 13 utställningsplatser runt om i landet. Under 2018 utökades antalet platser som myndigheten bedriver verksamhet i. Bland annat öppnade Nationalmuseum en filial i Östersund (Jamtli) och gick in i ett större åtagande för Gustavsbergs porslinsmuseum som är placerat i Värmdö kommun.

I och med renoveringen används i princip hela huvudbyggnaden för utställningar. Magasin, kontor verkstäder och ateljéer är flyttade till andra delar av Stockholm vilket har gjort att myndigheten i dag har en mer geografiskt spridd verksamhet än tidigare.

### 4.3.3 Arbets- och delegationsordningen ger inte stöd för styrningen och uppföljningen

Myndighetschefen ska besluta om en arbetsordning för myndigheten. Ledningen ska då slå fast de närmare föreskrifter som behövs om organisationslösningen, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.<sup>54</sup> Arbetsordningen är ett viktigt verktyg för att skapa förutsättningar för att styrningen och uppföljningen i myndigheten ska fungera väl. Därmed kan inte arbetsordningen frikopplas från hur arbetet faktiskt bedrivs och hur ansvar och beslutsmakt faktiskt är fördelat i myndigheten. Den ska också ha kopplingar till myndighetens strategiska mål.<sup>55</sup>

Vår analys visar att Nationalmuseums arbets- och delegationsordning är formulerad på en övergripande nivå och i delar ofullständig och otydlig. Enligt vår bedömning kan inte Nationalmuseums arbetsordning sägas stödja en ändamålsenlig styrning och uppföljning. Av våra intervjuer framgår också att detta har lett till vissa problem för myndighetens administration. Ett sådant exempel är att det inte alltid har varit självklart vem som på avdelnings- och enhetsnivå har haft ansvar för att följa upp det ekonomiska utfallet för olika delar av verksamheten.

Vi bedömer att den nuvarande arbets- och delegationsordningen inte återspeglar de faktiska förhållanden som gäller i myndigheten. Arbets- och delegationsordningen illustrerar en mer generell problematik i Nationalmuseum som handlar om att myndigheten inte har värdesatt att beslut tas enligt en bestämd ordning och att arbetet följer fastställda processer.

---

<sup>54</sup> 4 § myndighetsförordning.

<sup>55</sup> Ekonomistyrningsverket (2017) *Processen för planering och uppföljning – en förutsättning för en effektiv verksamhet*.

### **En informell ordning har tillåtits få legitimitet**

Endast 13 procent av de som har svarat på vår enkät instämmer i påståendet att myndighetens arbets- och delegationsordning väl beskriver hur ansvar och befogenheter är fördelade i myndigheten. Ett återkommande svar i enkäten och i våra intervjuer är att arbetsordning inte följs och att många frågor faller mellan stolarna.

Myndigheten har därmed tillåtit en informell ordning för att fatta beslut vid sidan av den formella ordningen. Den informella ordningen har haft stark legitimitet i organisationen, eftersom den i stora delar har vilat på expertkunskap och tradition.

Nationalmuseum har inlett ett arbete med att åtgärda flera av de brister som har framkommit under vårt arbete. Hit hör bland annat att se över och förändra beslutsordningen i myndigheten. Till följd av detta har myndighetschefen fattat beslut om att lägga ner *Nationalmusei nämnd*. Nämnden fungerade fram till den 1 september som ett organ för myndighetens övergripande ärenden där myndighetschefens beslut formaliserades. Steget att formalisera besluten i nämnd har nu tagits bort och de fattas i stället direkt av myndighetschefen. Motivet för denna förändring har varit en önskan om att förenkla och förtydliga beslutsprocessen och öka transparensen i myndigheten.<sup>56</sup>

#### **4.3.4 En decentraliserad modell med starka avdelningschefer**

Nationalmuseum är en myndighet med många specialister och medarbetare med hög kompetens. Expertkunskaper värderas högt och detta ger experter en stark legitimitet i organisationen. Avdelningscheferna har också i egenskap av att vara experter inom sina respektive sakområden en stark ställning i myndigheten.

De enskilda avdelningscheferna har också ett stort inflytande över ekonomiska prioriteringar, eftersom myndighetsledningen hittills har lämnat få anvisningar om vilka uppgifter eller verksamheter som är prioriterade. De har också ett stort ansvar och öppet mandat i verksamhetsplaneringen, budgetarbetet och uppföljningen av verksamheten och ekonomin.

Enhetschefernas mandat är inte lika reglerat. Men i vissa frågor har de i praktiken tilldelats ett stort ansvar även om det saknas beslut om vidaredelegering från avdelningscheferna. Myndigheten har inte sammanställt i vilken utsträckning avdelningscheferna har utnyttjat möjligheten att genom överenskommelser delegera uppgifter vidare till enskilda enhetschefer. Men våra intervjuer visar att det varierar mellan avdelningarna i vilken utsträckning detta har skett.

Myndighetens arbets- och delegationsordning ger alltså stort utrymme för att delegera ansvar och befogenheter i myndigheten. Men det saknas dokumentation över i vilken utsträckning denna möjlighet utnyttjas, och därför är det inte möjligt

---

<sup>56</sup> Ny beslutsordning – NM Nämnds upphörande, Nationalmuseum Myndighetsbeslut 25/2019.

för myndighetschefen eller staben att snabbt få en samlad bild över hur ansvar och befogenheter i praktiken är fördelade i myndigheten. Det blir inte heller möjligt att följa upp verksamheten enligt kraven i exempelvis förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det leder också till att det tar tid för nyanställda att förstå vilka uppgifter enskilda chefer svarar för och hur det ansvaret förhåller sig till andra chefers ansvar.

#### 4.3.5 Organiseringen stärker inte de ekonomiska och administrativa funktionerna

Stabsavdelningen har trots namnet inte varit en renodlad stabsfunktion utan varit placerad i linjeorganisationen. Avdelningen har bestått av samordningsenheten, administrativa enheten, säkerhetsenheten och enheten för fastighet, intern service och logistik.<sup>57</sup> Det innebär att myndighetens stabsfunktioner har varit besluts- mässigt jämställda och inte överordnade de andra avdelningarna. Av våra intervjuer framgår att detta försvårar styrningen och uppföljningen.

Ett exempel på detta är hur myndighetsledningens direktiv till arbetet med internbudget för 2019 och verksamhetsplanering för perioden 2019–2021 har hanterats av avdelningarna. Av direktiven framgick att respektive avdelning borde minska kostnaderna med 10 procent.<sup>58</sup> Men våra intervjuer visar att ingen har uppfattat att de har fått ett sådant besparingskrav. Av intervjuerna framgår att man i stället har gjort som man tidigare har gjort och utgått från vad för verksamheten som avdelningen eller enheten vill bedriva nästa år.

En annan anledning till att styrningen och uppföljningen inte har fått genomslag i myndigheten är att stödet för administrativa uppgifter är otillräckligt. Avdelnings- och enhetschefer beskriver i våra intervjuer att de administrativa uppgifterna är tidsödande och att de kräver kunskaper i ekonomi och juridik som de själva ofta saknar eller har fått skaffa sig på egen hand. De har därmed svårt att orientera sig om vilka krav som ställs och hur man ska leva upp till kraven. Våra intervjuer visar att de anser att uppgifterna skulle kunna utföras mer effektivt och med högre kvalitet av specialister inom dessa områden. Både medarbetare och chefer uppfattar att stödet vid till exempel upphandlingar eller när det gäller att teckna andra typer av avtal är otillräckligt.

#### 4.3.6 Berednings- och beslutsprocesserna har varit otydliga

Våra intervjuer och fokusgrupper visar att det är otydligt hur och var strategiskt viktiga beslut fattas i myndigheten. Det finns också oklarheter om vem som fattar

---

<sup>57</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbets- och delegationsordning*. Uppdaterad 2018-06-21. Beslutad enligt myndighetsbeslut 19/2018.

<sup>58</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbetet med verksamhetsplan och budget 2019–2021*, s. 3.

och ansvarar för olika beslut och om vilken typ av underlag som ska tas fram inför beslut eller olika typer av överenskommelser.

Myndighetschefen har stöd av ledningsgruppen i ledningen av myndigheten. Ledningsgruppen är ett samrådsorgan som består av myndighetschefen och samtliga avdelningschefer med möjlighet att adjungera ytterligare personer.<sup>59</sup> Under 2019 har myndighetens administrativa chef och HR-specialist även ingått i gruppen. Ett par gånger per år närvarar även samtliga enhetschefer i vad som kallas för utökad ledningsgrupp.

Vid sidan av ledningsgruppen har Nationalmuseum elva beredande organ. Antalet ledamöter skiljer sig åt mellan olika beredande organ. Flest ledamöter (19) har lånemötet och förvärvsgruppen (16).

Vi kan konstatera att flera av de beredande organen har en oklar ställning. Det stora antalet beredningsorgan gör det svårt för medarbetare och utomstående att förstå var och hur en fråga bereds inför till exempel ett myndighetsbeslut. Våra intervjuer och fokusgrupper visar att medarbetarna många gånger upplever att det är oklart vilken roll beredningsorganen har och hur de förhåller sig till varandra. En del men långt från alla organ regleras i myndighetens arbets- och delegationsordning.

Vår enkätundersökning visar också att 43 procent av de svarande upplever att det är otydligt var beslut tas i frågor som är centrala för Nationalmuseums verksamhet. Det är också den bild som framkommer vid våra intervjuer med medarbetare och chefer.

Osäkerheten om var i myndigheten olika frågor tas om hand gör att det är svårt att få en samlad bild av hur myndighetens beslutsprocesser fungerar. Vi bedömer att detta gör att det tar lång tid för nyanställda, medarbetare och chefer att förstå beslutsvägarna och vilka krav som ställs på enskilda interna funktioner i beslutsprocessen. Vi bedömer att merparten av dessa oklarheter skulle varit möjliga att reda ut med en tydligare arbetsordning och att en sådan skulle göra det enklare för Nationalmuseum att följa upp beslut, ansvar, ekonomi och verksamhet.

#### 4.3.7 Myndighetens uppdrag omfattar all verksamhet vid Nationalmuseum

Enligt arbets- och delegationsordningen har stabsavdelningen ett övergripande ansvar för myndighetsutövningen vid Nationalmuseum. Skälet till detta är att myndigheten fattar få beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild. Sådant beslutsfattande sker främst vid export- och utförelseärenden, anställning och sekre-

---

<sup>59</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbets- och delegationsordning*.

tess. Beslutsordningen för myndighetsutövning framgår av en bilaga till arbets- och delegationsordningen.<sup>60</sup>

I flera av våra intervjuer har både chefer och medarbetare gett uttryck för att Nationalmuseum är en myndighet, men framför allt ett museum. Denna uppfattning verkar grunda sig på att de har så få ärenden som innebär ren myndighetsutövning, men också på att det bara är vissa enskilda uppgifter och verksamheter som gör Nationalmuseum till en myndighet. Men så är inte fallet. De krav som ställs på myndigheternas verksamhet i förvaltningslagen skiljer inte längre på myndighetsutövning och annan verksamhet vid myndigheterna. Exempelvis gäller grunderna för en god förvaltning i förvaltningslagen oavsett om en myndighet ägnar sig åt myndighetsutövning eller andra uppgifter.<sup>61</sup>

All verksamhet som Nationalmuseum bedriver – från försäljning i museibutiken och konstpedagogisk verksamhet till utlån av konstföremål – görs i myndighetens namn och i enlighet med myndighetens instruktion och regleringsbrev. Därför måste all verksamhet förhålla sig till kraven i den statliga värdegrunden och i de övriga lagar och förordningar som styr myndigheten och dess verksamhet.

Detta kan innebära olika saker för olika delar av verksamheten. Det kan till exempel handla om att arbetsprocesserna och ansvarsfördelningen behöver utformas på ett sätt som säkerställer att myndigheten lever upp till kraven och intentionerna i lagar och förordningar. Det kan också handla om att interna regler överensstämmer med gällande krav i författningarna och att de är väl förankrade i myndigheten och följs. Det kan till exempel handla om myndighetens arbetsordning eller processen för att ta fram verksamhetsplan och internbudget. Men det kan också handla om att upphandla enligt regelverket, att alla åtgärder som myndigheten gör har stöd i författningar eller att anbudsgivare och allmänheten behandlas sakligt och opartiskt.

#### 4.4 Brister i planering och uppföljning har lett till att resurserna inte kan användas effektivt

Nationalmuseum utgår inte från den ekonomiska ramen i sin planering. Vi bedömer att processen har varit vagt utformad och svagt förankrad i myndigheten. Det har lett till att ledningens beslut inte har fått tillräckligt genomslag och att tidsramarna inte har hållits. Samordningen i planeringen har också varit svag. Sammantaget har detta lett till att de samlade resurserna inte kan användas effektivt.

---

<sup>60</sup> Nationalmuseum (2018) *Bilaga till Nationalmuseums arbets- och delegationsordning, punkt 4.3 Beslutsordning för myndighetsutövning.*

<sup>61</sup> 5–8 §§ förvaltningslagen.



#### 4.4.1 Planeringen har inte utgått från den ekonomiska ramen

Nationalmuseum använder sig av en nedifrån och upp-modell i sin planering. Det innebär att avdelningarna inte får en ekonomisk ram att utgå från och förhålla sig till utan att prioriteringar, behov och förslag genereras nedifrån och upp. Den ekonomiska ramen läggs sedan på i efterhand. Erfarenheter visar att detta gör att verksamheten inte anpassas till den ekonomiska ramen och att kostnaderna för verksamheten tenderar att öka.

I Nationalmuseums fall har också planeringen försvårats av att myndigheten har ett brett uppdrag och det har saknats konkreta operationaliseringar och prioriteringar med utgångspunkt i myndighetens instruktion. Det innebär att myndigheten har hamnat i en situation där de tillgängliga medlen inte räcker till för all den verksamhet som myndigheten bedömer att den ska bedriva för att nå målen för verksamheten. Myndigheten behöver därför varje år göra prioriteringar som kan vara vägledande för planeringen för kommande år. Det handlar till exempel om att myndigheten löpande behöver avgöra vilka verksamheter som måste effektiviseras, skjutas på framtiden eller helt avvecklas om intäkterna blir lägre eller kostnaderna blir högre än prognosticerat. Nationalmuseum har haft svårt att göra detta, vilket vi bedömer har bidragit till de ekonomiska problemen under 2019.

#### 4.4.2 Processen har varit otydlig och direktiv har inte följts

Vi bedömer att den process som Nationalmuseum har använt sig av i sin planering under senare år har varit otydlig och svagt förankrad i myndigheten. Processen har därmed fått svag styrkraft och bidragit till att arbetet har krävt mer resurser än planerat. I vissa fall har arbetet även försenats.

Nationalmuseum saknar en detaljerad processbeskrivning över hur den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen på kort och lång sikt är tänkt att gå till. Den processbeskrivning som myndigheten har använt sig av syftar framför allt till att ge vägledning om vilka beslut som ska fattas och hur dessa ska dokumenteras. Det har därmed saknats lättillgänglig information om hur processen är uppbyggd, tänkt att fungera eller hur ansvaret är fördelat mellan de olika delarna i myndigheten. I stället har arbetet varierat mellan åren utifrån på förhand givna planeringsanvisningar. I sammanhanget är det dock viktigt att lyfta fram att Nationalmuseum har inlett ett arbete med att förbättra de interna processerna för verksamhetsplanering och internbudget. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag analysera och bedöma dessa förändringar.

#### **Svårt för ansvarig avdelning att driva fram processen som planerat**

Av arbetsordningen framgår att chefen för stabsavdelningen (numera förvaltningsavdelningen) ansvarar för att bereda verksamhetsplan, budgetunderlag, internbudget och prognoser.<sup>62</sup> Men våra intervjuer med myndighetens avdelnings- och

---

<sup>62</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbets- och delegationsordning*.

enhetschefer samt fokusgrupper visar att avdelningens mandat har varit svagt och otydligt formulerat. Vi bedömer att detta har försvårat planeringsarbetet och försämrat möjligheten för avdelningen att driva fram processen som planerat.

Vi bedömer att detta till viss del beror på hur avdelningschefernas ansvar och relationen mellan avdelningscheferna regleras i arbets- och delegationsordningen. Planeringen av verksamheten och ekonomin samt budget har varit delegerade till avdelningscheferna.<sup>63</sup> Inom vissa avdelningar har hela eller delar av detta ansvar delegerats vidare neråt i organisationen. Detta har bland annat lett till att avdelningarna gör på olika sätt och att användbarheten i de underlag som går in i planeringen och uppföljningen skiljer sig åt mellan avdelningarna.

En konsekvens av detta har varit att myndighetsledningens beslut och anvisningar har fått ett begränsat genomslag i myndigheten. Det har i sin tur påverkat planeringen på kort och lång sikt och kvaliteten i myndighetens budgetunderlag.

#### 4.4.3 Brister i samordningen leder till ineffektivitet

Våra intervjuer visar att avdelningarna och enheterna behöver samordna sig när de planera verksamheten och ekonomin på kort och lång sikt. Hur denna samordning är organiserad eller tänkt att gå till framgår inte av något av de dokument som vi har fått tillgång till. I vissa fall har samordningen skett i ledningsgruppen. I andra fall har samordningen inte blivit av. Ibland har samordningen försvårats av att avdelningarna gör olika prioriteringar och arbetar utifrån olika tidsperspektiv. Det finns också en risk för att avdelningarna dubbelarbetar.

Detta leder till att myndigheten inte alltid agerar samordnat eller gör gemensamma prioriteringar inför eller under planeringsprocessen. Detta måste då göras i efterhand antingen av den avdelning som har det övergripande ansvaret för planeringsprocessen eller av överintendenten.

Under vårt arbete har vi också sett exempel på att bristen på samordning kan leda till att resurserna inte användas effektivt. Det kan till exempel handla om att en avdelning gör insatser inom sitt ansvarsområde som en annan avdelning sedan ska utgå från och arbeta vidare med enligt planeringen, men att detta aldrig sker eftersom avdelningen i den senare delen av ledet har ändrat sina prioriteringar eller planerat om sin del av verksamheten.

Nationalmuseum har inlett ett arbete med att utveckla samordningen i myndigheten, men det har inte varit möjligt för oss att analysera och bedöma effekterna av detta arbete.

---

<sup>63</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbets- och delegationsordning*.

#### 4.4.4 Risk för att planeringen försenas

Nationalmuseum inleder sitt planeringsarbete under hösten varje år genom att ledningsgruppen diskuterar verksamhetsplanering och budget. När på hösten processen inleds har varierat över tid. Av våra intervjuer framgår att myndigheten inte har fått samspelet mellan årsredovisningen och verksamhetsplaneringen att fungera. Samtidigt arbetar myndigheten med att utveckla detta så att det i framtiden ska bli tydligare vad från föregående år som behöver föras in i planeringen av kommande års verksamhet.

Vid det inledande mötet sammanställer ledningsgruppen en plan för de viktigaste prioriteringarna under kommande år.<sup>64</sup> Hur denna plan kommuniceras vidare ut i organisationen på ett samlat sätt framgår inte av den dokumentation som vi har tagit del av. I de direktiv som gick ut till avdelningarna inför arbetet 2018 ingår inte någon sådan plan, utan där återges enbart myndighetens instruktion samt mål och uppdrag i regleringsbrevet. Våra intervjuer visar också att det under de senaste åren har saknats tydliga och samordnande prioriteringar i planerings- och budgetarbetet.

Avdelningscheferna ansvarar sedan för att bereda verksamhetsplan och budget. I november ska avdelningarna lämna in de underlag som behövs i planeringen till den administrativa enheten. Det handlar om förslag till verksamhetsplan och projekt, internbudget, finansiering och budget för investeringar och utställningar. I ett nästa steg sammanställer och bereder den administrativa enheten de inkomna förslagen. Det framgår inte av direktiven och processbeskrivningarna om det görs någon form av prioriteringar och omarbetningar i denna del av processen.

I december går sedan ledningsgruppen igenom förslaget till verksamhetsplan och budget. Efter diskussion och eventuella ändringar MBL-förhandlas förslaget till verksamhetsplan och budget under december och januari (beroende på behov).

I normalfallet beslutar överintendenten om verksamhetsplan och internbudget i slutet av januari. År 2019 fattades dock detta beslut först 3 månader senare.

#### 4.4.5 Utmaningar i kvalitetssäkringen av underlag

Det är oklart hur de underlag som går in i budgetarbetet och myndighetens budgetunderlag kvalitetssäkras. Utifrån interna dokument och intervjuer bedömer vi att en stor del av ansvaret för detta ligger på myndighetens controller och den administrativa chefen. När det gäller den praktiska kvalitetssäkringen av de ekonomiska underlagen försöker Nationalmuseum i möjligaste mån använda sig av tidigare erfarenheter och befintlig statistik och uppgifter för att göra antaganden om och prognoser över framtida intäkter och kostnader.

---

<sup>64</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbetet med verksamhetsplan och budget 2019–2021*.

I och med att de enskilda avdelningarna har ett handlingsutrymme när det gäller planering och budgetarbete får myndighetens controller ägna tid åt att kontrollera att avdelningarna inte budgeterar dubbelt. Detta är en följd av att det inte är tydligt definierat vem som ansvarar för att budgetera och planera olika delar av verksamheten. Dessa oklarheter blir framför allt uppenbara när det gäller verksamhet som spänner över och involverar flera olika avdelningar.

Våra intervjuer visar också att det under senare år har funnits vissa brister i de underlag som avdelningarna har lämnat in. I en del fall har avdelningarna inte kommit in med underlag, vilket har lett till merarbete. Det har i sin tur lett till att processen har försenats och att kvaliteten i de ekonomiska underlagen har blivit lidande.

#### 4.4.6 De informella kontakterna försvårar planeringen

Under det senaste året har Nationalmuseum och Kulturdepartementet haft täta informella kontakter i samband med budgetarbetet. Vi bedömer att dessa kontakter till viss del har bidragit till en förbättring av de ekonomiska underlagen.

Samtidigt kan vi se att kontakterna försvårar planeringsarbetet. Det handlar bland annat om att kommunikationen förs i åtminstone två steg, vilket gör det svårt för myndighetens administration att få en tydlig bild av vad som behöver tas fram och varför samt med vilken kvalitet. I vissa fall har detta lett till att underlagen brister i tillförlitlighet över tid. Men det handlar också om att myndigheten har fått lägga tid på att ta fram nya och kompletterande uppgifter. Dessa har ibland tagits fram under kort tid, vilket har gjort att myndigheten inte alltid har hunnit med att kvalitetssäkra uppgifterna.

De informella kontakterna riskerar också att leda till en sammanblandning av roller vilket kan försvåra ansvarutkrävande. Problem uppstår till exempel när regeringen meddelar myndigheten att de ekonomiska underlagen inte lever upp till förväntningarna eller att kompletterande uppgifter behöver tas fram. Så länge regeringen inte tar ett större steg än att informellt framföra denna typ av synpunkter har de formellt sett accepterat den skriftliga rapporteringen. För att det formellt ska framgå att de ekonomiska underlagen inte håller tillräcklig kvalitet krävs att regeringen fattar ett formellt beslut om att begära in kompletterande information.

Vi bedömer också att de informella kontakterna har bidragit till att äskanden från Nationalmuseum inte alltid är formellt korrekta, utan att de även kommer upp i de informella kontakterna. Det kan i sin tur leda till att viktig information inte når fram till rätt person eller att myndigheten eller Regeringskansliet missar äskanden.

#### 4.4.7 Myndighetens uppföljning har varit svag

Nationalmuseum har en ordning där verksamhetsplanen och budgeten ska följas upp var fjärde månad. Planerade projekt, aktiviteter och ekonomiskt utfall mot

budget ska följas upp.<sup>65</sup> Men våra intervjuer visar att intresset för uppföljning har varit lågt i ledningsgruppen. Intresset för uppföljning varierar även mellan avdelningarna.

Ansvar för uppföljning är delegerat till respektive avdelningschef. I detta ingår även den löpande uppföljningen av budgeten. Avdelningschefen kan delegera detta ansvar till någon av sina enhetschefer. Det har inte varit möjligt att se i vilken utsträckning detta har skett eftersom det saknas dokumentation. Våra intervjuer visar att det tidigare har funnits en person inom stabsavdelningen som har haft informell kontroll över vidaredelegeringen, men att det idag är oklart hur myndigheten har kontroll på detta.

I den organisation som gällde fram till 1 juli ansvarade stabsavdelningen för den övergripande uppföljningen av verksamheten. Detta ansvar har i huvudsak legat på myndighetens controller som varit placerad på den administrativa enheten. Men våra intervjuer visar att det i perioder med hög arbetsbelastning har varit svårt för controllern att få tid till den övergripande uppföljningen.

Uppföljningen har i perioder också tagit upp en stor del av den tillgängliga tiden, eftersom den bygger på individuella möten mellan controller och ansvariga chefer. I vissa fall saknar också cheferna den övergripande kontroll som krävs. Då behöver controllern hämta in kompletterande information från andra delar av myndigheten vilket kräver ytterligare arbete. Detta beror delvis på hur avdelningschefernas ansvar för uppföljning är definierat i arbetsordningen. Med nuvarande ordning är det svårt att se att uppföljningen kan bedrivas effektivt och att myndigheten har tillräckliga resurser för sin uppföljning.

Under 2019 har mötena mellan ansvariga chefer och controllern legat tätare än var fjärde månad. Det beror på att Nationalmuseum med anledning av det svåra ekonomiska läget gick över till månadsvis uppföljning under våren 2019. Men i praktiken sker uppföljningen utifrån en riskanalys. Det innebär att alla avdelningar och enheter inte har följts upp månadsvis, utan att uppföljningen anpassas utifrån olika avdelningars behov av uppföljning.

När det gäller uppföljningen av kostnader noterar vi att Nationalmuseum saknar möjligheter att följa upp hur tidsanvändningen och personalkostnaderna ser ut för olika delar av verksamheten. Detta beror på att myndigheten saknar tidsredovisning eller andra funktioner för att se hur tiden fördelas mellan olika arbetsuppgifter. Till del handlar detta också om att myndigheten saknar konkreta arbetsbeskrivningar

---

<sup>65</sup> Nationalmuseum (2019) *Verksamhetsplan och budget 2019*, s. 3.

för olika tjänster och funktioner.<sup>66</sup> Det blir därför svårt att redovisa de totala kostnaderna för till exempel tillfälliga utställningar.

En annan faktor som försvårar uppföljningen är att Nationalmuseum inte har analyserat hur myndighetens aktiviteter och prestationer hänger ihop med de strategiska målen i verksamhetsplanen. Merparten av målen går att följa upp, men de behöver då kopplas till konkreta aktiviteter och prestationer.

## 4.5 Förvaltningskulturen får konsekvenser för ledningen, styrningen och uppföljningen

Vår analys visar att Nationalmuseum har en del problem att hantera. Flera av dessa problem har i viss mån att göra med förvaltningskulturen i myndigheten, det vill säga beteenden och förhållningssätt som inte är helt förenliga med de formella regelverken. Vi bedömer den förvaltningskultur som präglar Nationalmuseum inte helt stämmer överens med principerna i den statliga värdegrunden. Det är snarare så att det finns exempel på ett antal av de riskkulturer som vi beskriver i avsnitt 1.4.

### 4.5.1 Det har saknats samsyn om uppdraget

Analysen visar att Nationalmuseum inte har operationaliserat sitt uppdrag i tillräckligt hög utsträckning. I stället utgår myndigheten från formuleringarna i instruktionen samt uppdragen och återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Detta innebär att det inte finns någon tydlig avgränsning och prioritering inom det uppdrag som formuleras i de interna styrdokument. Verksamheten innehåller skilda grenar där olika grupper och professioner har olika perspektiv och synsätt.

Vi bedömer att avsaknaden av en för hela verksamheten gemensam tolkning och operationalisering av uppdraget har skapat utrymme åt informella tolkningar. Dessa tolkningar har i sin tur gett upphov till en förvaltningskultur med inslag av riskfyllda förhållningssätt och ageranden. Detta är dock något som myndigheten tagit upp i sitt strategiarbete.

### 4.5.2 Informella ledare försvårar styrning och uppföljning

Intervjuerna, fokusgrupperna och enkäten visar att det finns många informella förhållningssätt som "sitter i väggarna" på Nationalmuseum. Dessa förhållningssätt påverkar agerandet inom myndigheten och i vissa fall får de företrädare framför formella regelverk och styrdokument. Här avviker alltså det spontana agerandet för att lösa uppkomna problem och frågor i de faktiska arbetssituationerna alltför ofta och i alltför hög grad från de formella reglerna som slår fast de grundläggande kraven på verksamheten som myndighet. Under vårt arbete har vi sett exempel på att budskap och ageranden hos chefer inte stämmer överens med regelverk eller

---

<sup>66</sup> Under 2019 har Nationalmuseum börjat ta fram arbetsbeskrivningar, men det har inte varit möjligt för oss att se resultatet av detta arbete.

interna styrdokument. Detta sänder signaler till övriga personalen att det är acceptabelt att agera på ett sådant sätt och försämrar förutsättningarna att styra verksamheten.

Vi har också sett exempel på blindhetskultur. Ledningen tenderar ibland att göra strategiska val och fatta beslut utifrån tidigare vanor eller förhoppningar, i stället för utifrån nödvändiga överväganden och realistiska analyser. Vi bedömer att detta till en del kan förklara den ekonomiska situation som myndigheten hamnat i. Till exempel har ledningen givit uttryck för förhoppningen att regeringen inom kort ska besluta om att fri entré-reformen ska avskaffas alternativt att myndigheten i högre grad ska kompenseras för de kostnaderna som myndigheten bedömer att reformen har lett till. Men regeringen har formellt inte aviserat någon sådan avsikt.

Slutligen finns inslag av tysthetskultur, som medför en norm om att de olika avdelningarnas verksamhet delas av vattentäta skott. Ibland uppstår direkta konflikter mellan de olika verksamhetsdelarna. Ett exempel är en latent målkonflikt mellan bevarande- och utställningsverksamheten, trots att ökad samverkan är en förutsättning för att nå målen för verksamheten.

#### 4.5.3 Bristande formella styrsignaler förstärker riskkulturer

Vår analys visar att arbetsordningen i perioder har varit missvisande. Den formellt beslutade ordningen har inte stämt överens med verkligheten. Ledningens styrsignaler har därmed varit svåra att tyda och de har inte heller stämt överens med den avsikt som ledningen har haft. Den bristande överensstämmelsen mellan de interna regelverken och ageranden i faktiska arbetsituationer sänder också signaler till organisationen om att de formella dokumenten inte är viktiga.

Även beslutet om myndighetens nya organisation innehåller vissa svårtolkade delar. Exempelvis är den nya förvaltningsavdelningen formellt placerad i linjeorganisationen på samma sätt som stabsavdelningen var tidigare. Samtidigt beskriver ledningen avdelningens ställning som att den inte är jämställd med linjeverksamheten, utan att den ligger horisontellt mellan överintendenten och de övriga avdelningarna.

Men Nationalmuseum framhåller i faktagranskningen av ett utkast till denna rapport att förvaltningsavdelningen är överställd övriga avdelningar och att kommunikationsfrågorna ligger på en särskild enhet i direkt anslutning till överintendenten. Men detta framgår inte av något formellt dokument. Arbetsordningen har inte heller justerats med anledning av den nya organisationen. Den arbetsordning som beslutades i juni 2018 gäller fortfarande, och i den framgår den gamla organisationsstrukturen.

Bristerna i arbetsordningen riskerar att förstärka en informell kultur i myndigheten som står i konflikt med formella krav. Formellt beslutade styrdokument är i delar motsägelsefulla och svåra att tyda och förstå. Detta medför en risk för att chefer

och medarbetare anser att styrdokumentet inte är anpassade till verkligheten, och att de då i stället väljer att lösa de frågor som uppkommer efter eget huvud.

Det finns informella drag i alla organisationer och det är inget problem i sig. Men informella förhållningssätt får inte vara styrande i de delar av en myndighet som ska stämma överens med formella krav, till exempel myndighetsförordningens regler om hur myndigheter ska besluta om sin organisation i en arbetsordning. Verksamhetsplanen är en annan del av en myndighets interna styrning som bör omgärdas av så få informella inslag som möjligt. Saknas den formella förankringen i dessa delar finns det en risk för att arbetet blir ineffektivt och att myndigheten i förlängningen får svårt att klara sitt uppdrag och hushålla väl med statens medel.

Det faktum att omorganisationen har beslutats i särskild ordning utan att arbetsordningen har ändrats ger också uttryck för en avstegskultur där ledningen upprepade gånger väljer att göra undantag från ett av sina viktigaste styrinstrument. Avdelningscheferna väljer också olika sätt att delegera, men det finns ingen tydlig dokumentation av delegeringen på det sätt som arbetsordningen kräver.

#### 4.5.4 De interna reglerna är otydliga

Av Nationalmuseums medarbetarundersökning, våra intervjuer och fokusgrupper samt vår enkät framgår att beslut och överenskommelser inte alltid följs av chefer och medarbetare och att tidsramar inte alltid hålls i myndigheten. En förklaring till detta är vissa brister i de interna styrdokumentet.<sup>67</sup> Arbetsordningen skiljer på regler och policyer och definierar dessa, men i praktiken följer inte myndigheten denna uppdelning. Vissa regler är mer av policykaraktär, medan det finns exempel på policyer som innehåller tydliga handlingsregler. Dessutom finns en rad andra interna styrdokument med oklar status, till exempel riktlinjer och handlingsplaner. Nedan ger vi två exempel på otydligheter som gör reglerna svåra att förstå och tillämpa.

Myndighetens regel om mutor och jäv har karaktären av en informationstext som beskriver de olika mutbrotten och i vilka situationer jäv kan förekomma.<sup>68</sup> Regeln tar i huvudsak upp skillnaden mellan vad som är lagligt och olagligt. När man endast utgår från dessa begrepp finns det en risk att man missar lagliga men olämpliga korrupta beteenden. Myndighetens förhållningssätt till korruption och oegentligheter beskrivs inte närmare, annat än att regeln syftar till att motverka förekomsten av mutor och jäv i verksamheten. Någon analys av korruptionsrisker i verksamheten finns inte.

---

<sup>67</sup> Nationalmuseum hade enligt en sammanställning daterad 2019-08-06 21 interna regler och 31 policyer. Utöver dessa fanns det också 7 interna rutiner varav 1 ”rutin/råd”, 3 riktlinjer, 1 handlingsplan, 1 direktiv och 1 strategi.

<sup>68</sup> Nationalmuseum (2019) *Regel om mutor och jäv*, beslutad på nämnd 2019-05-23.



Det andra exemplet gäller myndighetens regel om inköp.<sup>69</sup> Enligt regeln ska de enskilda avdelningarna sköta upphandlingen. Avdelningarna ansvarar också för att bevaka gällande regler och informera de anställda om vad som gäller. Men avdelningarna har inte tillräcklig juridisk kompetens för att sköta detta. Det är därför vanligt att avdelningarna tar stöd av konsulter inför och under upphandlingar. Avdelningarna anser ofta att detta är en kostnadskrävande lösning.

Enligt regeln kan dessutom direktupphandlingar under 100 000 kronor göras utan krav på dokumentation av skriftliga anbud, diarieföring och avtal. Det stämmer visserligen att lagen om offentlig upphandling inte ställer samma formella krav på processen vid direktupphandlingar till lägre värde som vid större upphandlingar. Däremot ställer andra lagar krav på skriftlighet och att allmänna handlingar ska registreras.<sup>70</sup> Även Konkurrensverket framhåller vikten av dokumentation.<sup>71</sup> Reglerna om dokumentation ska underlätta samordning och kontroll av myndigheternas direktupphandlingar. Dokumentationen minskar risken för att överskrida beloppsgränsen då olika avdelningar gör inköp separat utan att dessa dokumenteras i tillräckligt hög grad.

Dessa beskrivna inkonsekvenser medför att de interna reglerna riskerar att förlora i legitimitet eller blir svåra att följa för både medarbetare och chefer. Reglernas existens är högst motiverade. Båda de områden som exemplen beskriver – mutor och jäv samt inköp – är sådana där informella förhållningssätt och ageranden inte passar. Det beror på att det interna regelverket är tänkt att komplettera de externa lagkraven och underlätta för myndigheterna att genomföra svåra formaliserade processer. Samtidigt är det i vissa fall oklart vad de befintliga interna reglerna är tänkta att tillföra utöver sådant som redan är styrande för myndigheten i form av externa regelverk.

Vi bedömer att regelverken har låg status eftersom de är dåligt spridda i myndigheten och att de brister i sitt innehåll. Vi bedömer att denna låga status leder till att de blir svåra att ta till sig och tillämpa i verksamheten. Chefer och medarbetare lämnas i stället att söka lösa sina uppgifter efter eget huvud. Detta riskerar att förstärka den informella regelkulturen som i sin tur medför att administrativa processer blir tungrodda, tidsödande och ineffektiva.

---

<sup>69</sup> Nationalmuseum (2018) *Regel för inköp*, myndighetsbeslut 13/2018, 2018-05-24.

<sup>70</sup> 9 § andra stycket förvaltningslagen samt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>71</sup> Konkurrensverket (2016) *Dokumentation av direktupphandlingar*.



## 5 Nationalmuseums strategi- och utvecklingsarbete

I detta kapitel beskriver vi möjligheter och risker i det strategi- och utvecklingsarbete som Nationalmuseum bedriver. Arbetet omfattar den strategiska inriktningen och verksamhetens organisering. Eftersom arbetet inte är avslutat och det tar tid innan det ger konkreta resultat är det inte möjligt att samlat bedöma arbetet i denna rapport.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

Vi ser positivt på det arbete som Nationalmuseum har inlett. Arbetet kommer på sikt att hjälpa myndigheten att stärka ledningen, styrningen och uppföljningen. Samtidigt ser vi att arbetet innebär vissa risker.

#### 5.1.1 Myndigheten har inlett ett nödvändigt utvecklingsarbete

Det är positivt att myndigheten genom sitt strategi- och utvecklingsarbete försöker hitta nya lösningar och vill utveckla sin ledning, styrning och uppföljning. Arbetet är nödvändigt om myndigheten ska klara av att hantera nuvarande problem och framtida utmaningar. Vi bedömer att arbetet har varit efterfrågat inom myndigheten och att chefer och medarbetare ser en potential i arbetet. Framför allt har arbetet med en ny vision och strategi varit efterfrågat.

#### 5.1.2 Arbetet skulle kunna ha ett bredare perspektiv

Vi bedömer att det finns vissa risker med arbetet och vissa av de genomförda och planerade förändringarna. Det handlar bland annat om hur pass väl förankrat arbetet är bland medarbetare och chefer. Men det handlar också om att frågor om ekonomistyrning och myndighetsadministration har fått en alltför undanskymd roll i arbetet. Inom myndigheten finns det också frågetecken om:

- förändringarna sker utifrån en korrekt problemanalys
- arbetet blir tillräckligt konkret och genomgripande för att åstadkomma verklig förändring
- myndigheten orkar bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete samtidigt som den hanterar nuvarande problem.

#### 5.1.3 Ekonomistyrningen riskerar att få en fortsatt svag ställning

Vi bedömer att det finns en risk för att ekonomistyrningen även i framtiden får en svag ställning och ett svagt genomslag i myndigheten. Men vi har inte kunnat

analysera den nya organisationen närmare eftersom arbetsordningen inte har uppdaterats med de förändringar som myndighetsledningen delvis har genomfört och vill genomföra.

## 5.2 Strategiarbetet har varit prioriterat och inkluderande

Strategiarbetet har utgått från ett visionsarbete som Nationalmuseum bedrev 2013–2014 och från myndighetens medarbetarundersökning från 2018. I undersökningen framkommer synpunkter på ledarskapet och hur väl styrningen fungerar.<sup>72</sup>

Under arbetet har ledningsgruppen och den utökad ledningsgruppen diskuterat behoven av förändring. Myndigheten har också tagit upp frågorna vid ett antal stormöten och medarbetarna har bjudits in till temadiskussioner och workshops. Under arbetet har myndigheten belyst styrkor, svagheter, möjligheter och risker i organisationen och verksamheten. Insynsrådet har också fått möjlighet att bidra till arbetet genom att frågan tagits upp vid två av rådets möten.

Myndighetschefen har redovisat resultatet av det samlade arbetet inför en utökad ledningsgrupp och vid ett stormöte med alla anställda. Vi bedömer att arbetet har bedrivits på ett öppet och inkluderande sätt vilket har gjort det möjligt för både chefer och medarbetare att bidra och föreslå förändringar. Däremot bedömer vi det som en svaghet att strategiarbetet har utgått från ett gammalt underlag. Detta eftersom förutsättningarna för verksamheten har ändrats sedan 2013, till exempel har myndigheten en annan situation när det gäller uppdrag, ekonomi och lokaler.

När det gäller utgångspunkterna för den organisation som gäller sedan 1 juli 2019 är motiven mer skiftande. Syftet med omorganisationen är att stärka forskningens, säljverksamhetens och ledarskapets ställning i myndigheten. Ledningen har även motiverat förändringen utifrån museets ekonomiska situation och resultatet av medarbetarundersökningen.

Våra intervjuer visar att arbetet för att utveckla myndighetens vision, organisation, ledning, styrning och uppföljning har varit efterfrågat av chefer och medarbetare.

### 5.2.1 Det är oklart hur väl förankrat arbetet är

När det gäller hur väl förankrat arbetet är i myndigheten har vi inte fått en helt samstämmig bild. Våra intervjuer och fokusgrupper visar till exempel att både chefer och medarbetare upplever att arbetet har förankrats i myndigheten och att det har involverat de flesta som arbetar i myndigheten. Vår enkätundersökning innehåller också flera positiva kommentarer om strategiarbetet. Där framkommer bland annat att arbetet har bedrivits med goda intentioner och en stadig kurs.

---

<sup>72</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbetsmiljöenkät 2018*.

Samtidigt noterar vi att alla anställda inte har varit involverade i eller fått möjlighet att bidra till arbetet. Det gäller till exempel timanställda vårdare och konstpedagoger. Dessa har deltagit i den mån som deras arbetstider har tillåtit det.

I enkäten framkommer också viss kritik mot strategiarbetet. Det handlar framför allt om hur väl förankrat arbetet har varit i olika delar av verksamheten, om arbetet har skapat en god förståelse för vilka ändringar som behöver göras och om arbetet bidrar till att lösa identifierade problem. Samtliga balansmått är negativa, vilket innebär att det är fler svarande som är negativa än positiva till hur arbetet har bedrivits och vilka förutsättningar som arbetet har att komma till rätta med olika typer av problem (tabell 3). Det finns dock en tydlig skillnad i svaren mellan medarbetare och chefer på så vis att cheferna är mer positivt inställda till arbetet och dess möjligheter att åstadkomma förändring än medarbetarna.

**Tabell 3. Medarbetares inställning till påståenden om myndighetens strategiarbete (procent).**

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden:	Instämmer inte alls (1)	(2)	(3)	(4)	Instämmer fullständigt (5)	Balans	Antal svarande
Strategiarbetet utgår från en gemensam problembild	19	23	23	25	10	-7	91
Strategiarbetet bidrar till att lösa identifierade problem	16	33	25	20	5	-24	91
Strategiarbetet har bedrivits på ett sätt som skapar god förståelse för de förändringar som behöver genomföras	15	35	23	19	7	-24	94
Strategiarbetet är väl förankrat i den del av verksamheten som jag arbetar med	32	26	21	14	7	-37	100

Kommentar: Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de instämmer fullständigt i påståendet) och -100 (alla svarande anger att de inte alls instämmer i påståendet).

De förändringar som myndighetsledningen vill åstadkomma handlar bland annat om vilka attityder och värderingar som ska präglade myndigheten. Men det handlar också om att nå en samsyn om hur myndighetens uppdrag ska tolkas och förstås samt vilka prioriteringar som myndigheten behöver göra.

Intervjuerna och enkäten visar varför det kan vara svårt för ledningen att förankra och få genomslag för arbetet. Här syns till exempel en oro för att olika delar av myndigheten har olika agendor och att det därför blir svårt att få till en tolkning av uppdraget som alla accepterar och känner igen sig i. Flera chefer och medarbetare pekar också på att ledarskapet har varit svagt under en lång period och att det är svårt att komma tillrätta med det som sitter i väggarna i myndigheten. I intervju-

erna och i enkäten finns också en tydlig osäkerhet när det gäller frågan om myndighetsledningen orkar med att bedriva ett tillräckligt uthålligt utvecklingsarbete.

### 5.2.2 Visionen ger svagt stöd för styrning och uppföljning

En central del i arbetet har varit att ta fram en ny vision för myndigheten. Ambitionen är att visionen sedan ska ligga till grund och ge vägledning för myndighetens samlade verksamhet. Till grund för visionen ligger Nationalmuseums värderingar. Dessa är att myndigheten och de som arbetar i verksamheten ska vara *fokuserade, modiga, tillsammans* och *inspirerande*.<sup>73</sup> Det är en så kallad myndighetsspecifik värdegrund, det vill säga en värdegrund som är framtagen för den egna specifika verksamheten. En sådan ger uttryck för de utmaningar som en myndighet anser sig behöva arbeta mer med utifrån sitt uppdrag vid en viss tidpunkt och kan förändras över tid, till skillnad från den statliga värdegrunden.<sup>74</sup>

Arbetet har utgått från tidigare vision och arbete samt medarbetarundersökningen. Värderingarna togs fram under 2013 och 2014. Diskussioner har ägt rum i ledningsgruppen och i stormöten för personalen. Syftet med dessa diskussioner har varit att diskutera de viktigaste strategiska frågorna för myndigheten.

Strategiarbetet har resulterat i en ny vision för Nationalmuseum och ett antal strategiska val<sup>75</sup> som myndighetschefen presenterade vid ett möte med en utökad ledningsgrupp i maj 2019.

Den nya visionen lyder *Nationalmuseum för alla*. Denna formulering ska förmedla att museet finns till för såväl vana som ovana museibesökare samt för de som arbetar i verksamheten. Av visionen följer att Nationalmuseum ser som sin uppgift att skapa meningsfulla möten mellan människor och konst och undersöka vad som gör museet relevant. Tanken är att dessa möten ska möjliggöras genom samlingarna, arkiven, biblioteket, publikationerna och forskningen. Ambitionen är att besökarna ska kunna välja när och hur de vill ta del av museets innehåll och kunskaper.

#### **Nationalmuseum har formulerat fem mål för verksamheten**

Nationalmuseum har också formulerat fem mål för verksamheten (myndigheten kallar dessa ibland för sina strategiska val):

- Nationalmuseums samlingar är kända nationellt, internationellt och digitalt.
- Nationalmuseum blir ett kunskapscentrum.

---

<sup>73</sup> Powerpoint med redovisning av visionen, Nationalmuseum 2019-05-06.

<sup>74</sup> Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*, s. 14.

<sup>75</sup> Dessa kan till viss del ses som övergripande mål som ska fungera som en inriktning för verksamheten.

- Konst och design skapar nyfikenhet och intresse hos besökaren.
- Nationalmuseums röst i samhället blir starkare.
- Nationalmuseums varumärke bidrar till ekonomin.

Målen är formulerade på en övergripande nivå. Det är därför inte helt lätt att se vilken styrverkan de kommer att få. Det är också oklart vilken direkt koppling vissa av målen har till Nationalmuseums instruktionsenliga uppgifter och de övergripande målen för kulturområdet.

Det är också svårt att förstå hur Nationalmuseums värderingar (eller myndighets-specifika värdegrund) hör samman med den gemensamma statliga värdegrunden. I myndighetens närmare förklaringar av värdeorden finns det kopplingar till legalitet (myndigheten ska göra rätt saker på rätt sätt) samt effektivitet och service (myndigheten ska vara noggrann i sina prioriteringar). Men dessa kopplingar är vaga och inte direkt uttalade.

Vi bedömer att myndigheten kommer att behöva arbeta vidare, framför allt med den statliga värdegrunden. Det finns inga formella krav på att myndigheterna ska utveckla egna värdegrunder. Om Nationalmuseum väljer att ta fram en myndighetsspecifik värdegrund måste den vara direkt eller indirekt relaterad till den statliga värdegrunden, myndighetsuppdraget och verksamheten.<sup>76</sup>

Myndigheten behöver också se över de fem målen och bryta ned och konkretisera dem för verksamhetens olika delar. Först då kan styrningen få genomslag och också fungera som ett stöd i att planera, genomföra och följa upp verksamheten.

### 5.3 Organisationsförändringarna löser en del problem men förstärker andra

Den 1 juli 2019 fattade Nationalmuseums överintendent beslut om en ny organisation.<sup>77</sup> Enligt beslutet ska myndigheten följa upp den förändrade organisationen sex månader efter förändringen. Det är oklart vad detta innebär eftersom alla förändringar inte har genomförts än. Arbetsordningen har inte heller uppdaterats i enlighet med de förändringar som myndighetsledningen har beslutat om.

Under vårt arbete har det saknats en konkret beskrivning av den nya organisationen och vi har löpande fått olika besked om vad som kommer att gälla. I anslutning till detta är det också viktigt att notera att den bilaga till myndighetsbeslutet som beskriver organisationen inte stämmer överens med den organisation som vi har fått beskriven för oss under september och oktober 2019.

---

<sup>76</sup> Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*, s. 20.

<sup>77</sup> Nationalmuseum (2019) *Myndighetsbeslut 17/2019*, 2019-07-01.

Sammantaget gör detta att det har varit svårt att analysera den nya organisationen och bedöma dess möjligheter och risker. Men det är tydligt att det är svårt att driva ett effektivt förändringsarbete utan en färdig och tydligt kommunicerad plan över hur den nya organisationen ska se ut och vad den ska bidra till. Vi bedömer utifrån det tillgängliga materialet att det fortfarande finns ett antal ouppklarade frågor och otydligheter som myndigheten behöver hantera omgående.

Under arbetet har vi fått ta del av en figur som beskriver myndighetens organisation. I figuren bildar överintendenten och förvaltningsavdelningen ett nav omslutet av myndighetens övriga verksamhet. Men vi har haft svårt att tolka figuren och ser den snarast som en visionär bild över hur myndighetens organisatoriska delar ska förhålla sig till varandra och inte som en figur som beskriver hur verksamheten hänger ihop organisatoriskt.

Protokollen från MBL-förhandlingarna inför organisationsförändringen ger viss vägledning för att förstå intentionerna med de planerade justeringarna, inte minst den nya förvaltningsavdelningens ställning i myndigheten. Protokollen visar att den nya förvaltningsavdelningen inte är en vanlig avdelning, utan snarare ska ses som en paraplyorganisation för all stödjande verksamhet i myndigheten.

### 5.3.1 Stabsfunktionerna finns fortfarande i linjeorganisationen

De planerade organisationsförändringarna innebär vidare att den tidigare stabsavdelningen byter namn till förvaltningsavdelningen. Förändringen innebär också att avdelningen får fler uppgifter än tidigare. Bland annat kommer avdelningen att ansvara för bokningsfunktion, försäljning och event. Avdelningen kommer därmed att ansvara för en mängd uppgifter av varierande karaktär. Det handlar bland annat om att stödja myndighetschefen, till exempel i form av en controllerfunktion och en samordningsfunktion för digitalisering. Men det handlar också om att ge stöd till kärnverksamheten, till exempel i form av uppgifter inom områdena personal och ekonomiadministration. Avdelningen kommer också att ha operativa uppgifter knutna till kärnverksamheten, till exempel försäljning och säkerhet.

Det har inte varit möjligt för oss att få fram uppgifter om hur stor den nya avdelningen kommer att vara. Enligt uppgifter från Nationalmuseum kommer den att bestå av tre enheter och ett kansli för samordning samt ett antal ytterligare funktioner. Ambitionen är att den ska ge administrativt stöd till avdelningarna när det behövs.

Förvaltningsavdelningen kommer såvitt vi har kunnat utläsa av de formella besluten även i fortsättningen att vara placerad i linjeorganisationen, även om en annan intention framgår av protokollen från MBL-förhandlingarna och utifrån de svar vi fått från myndighetsledningen under hösten 2019. Vi ser att det finns en risk med en sådan lösning eftersom det fortfarande kommer att vara svårt för avdelningen att få genomslag för strategiska beslut i myndigheten. Vi bedömer att



placeringen kommer att kräva insatser och tydlig reglering för att ge tyngd åt avdelningens tvärsektoriella uppdrag.

### 5.3.2 Myndigheten kommer även fortsättningsvis att vara chefstät

En utgångspunkt för organisationsförändringarna har varit att stärka och jämställa ledarskapet på avdelningsnivå. Nationalmuseum vill åstadkomma detta genom att tillsätta fler enhetschefer. I den tidigare organisationslösningen var vissa medarbetare och viss verksamhet placerad direkt under en avdelningschef, vilket orsakade en organisatorisk asymmetri och vissa oklarheter i hur styrningen var tänkt att fungera.

Detta är något som Nationalmuseum har försökt komma till rätta med i sin nya organisation. Samtidigt innebär fler enhetschefer att myndigheten blir mer chefstät. Det är sammanhanget värt att notera att Nationalmuseums redan före organisationsförändringen hade en hög andel anställda i ledningsfunktioner. Med 6 avdelningar och 17 enheter har 23 anställda befattning som avdelnings- eller enhetschefer, vilket kan ställas mot att Nationalmuseum hade 137 anställda 2018. Arbetsgivarverkets kartläggning från 2018 visar också att Nationalmuseum har en högre andel i ledningsfunktioner jämfört med andra museer.<sup>78</sup>

En förstärkt enhetsnivå med fler enhetschefer ska också ses mot bakgrund av att de anställda många gånger är specialister med hög kompetens och att de utför arbetsuppgifter med hög grad av självständighet. Ett problem som framkommer i våra intervjuer är att tidigare omorganisationer där enhetsnivåer lagts till har inneburit att medarbetare har fått ett minskat mandat. Det har bidragit till en otydlig ansvarsfördelning och i vissa fall lett till dubbelarbete. När ytterligare enheter inrättas riskerar detta att leda till att rollfördelningen i myndigheten blir otydlig, enligt våra intervjuer med medarbetare och chefer.

### 5.3.3 Risk för att organisationslösningen blir kostnadskrävande

Vi noterar att Nationalmuseum inte har redovisat några kostnadsberäkningar inför organisationsförändringen. Dessa beräkningar saknas trots att förslaget tagits fram under en period när det ekonomiska läget har varit ansträngt och ledningens ledord har varit att det ekonomiska tänkandet ska genomsyra all verksamhet. Förändringen innebär av allt att döma att fler chefstjänster inrättas, vilket torde leda till ökade kostnader.

### 5.3.4 Organisationsförändringarna är inte tillräckligt förankrade

När vi gjorde våra intervjuer med medarbetare och chefer var kännedomen om de organisationsförändringar som myndighetsledningen planerade begränsad. Denna

---

<sup>78</sup> Arbetsgivarverkets kartläggning av personalstrukturen i statliga myndigheter från september 2018 visar att Nationalmuseums andel av anställda i ledningsfunktioner låg på 12 procent jämfört med 6–8 procent för andra museer.

bild överensstämmer med våra enkätresultat som visar att endast 13 procent av de svarande instämmer i att omorganisationen var väl förankrad i myndigheten.

Några personer kände däremot till att ledningen hade förberett en förändring, men att de inte hade fått möjlighet att lämna synpunkter och inte heller delge sina erfarenheter av nuvarande eller tidigare organisationslösningar. Våra intervjuer visar att myndigheten har genomfört flera organisationsförändringar under senare år utan att följa upp resultatet för att dra lärdom av tidigare lösningar. Flera medarbetare och chefer ställer sig också tveksamma till att förändringarna kommer att bidra till en mer välfungerande organisation.

**Tabell 4. Medarbetares inställning till påståenden om myndighetens omorganisation (procent).**

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden:	Instämmer inte alls (1)	(2)	(3)	(4)	Instämmer fullständigt (5)	Balans	Antal svarande
Det är tydligt vilka problem som ska tas om hand genom omorganisationen	17	33	33	7	10	-33	88
Omorganisationen bidrar till att lösa identifierade problem	20	31	31	16	2	-33	85
Omorganisationen är väl förankrad i myndigheten	19	36	33	10	3	-42	73

Kommentar: Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de instämmer fullständigt i påståendet) och -100 (alla svarande anger att de inte alls instämmer i påståendet).

## 5.4 Ett utvecklat ledarskap

I sitt strategi- och utvecklingsarbetet lyfter Nationalmuseum fram vikten av ett gott ledarskap. Ledarskapsfrågan har även varit ett återkommande tema vid ledningsgruppens möten under det senaste året.<sup>79</sup> I verksamhetsplanen för 2019 redovisar myndigheten också ett program för ledarskapsutveckling. Vi ser positivt på detta och på att Nationalmuseum prioriterar att utveckla ledarskapet i myndigheten.

Cheferna i en organisation är förebilder. Brister ledarskapet i hur cheferna faktiskt agerar, till exempel när det gäller att följa regler, lojalitet till fattade beslut eller i attityd gentemot medarbetarna, visar det vilka typer av ageranden som är accepterade i myndigheten. En myndighet som vill lyfta fram goda beteenden och att de ska få fäste i organisationen måste därför ha ledare som agerar som ett föredöme. Cheferna har en viktig roll för att visa förvaltningskulturens koppling till synen på myndighetens uppdrag, regler och effektivitet. Deras beteenden och förhållnings-sätt kan på så sätt bidra till en god förvaltningskultur.

<sup>79</sup> Tas upp som en av sex strategiska frågor i utkast inför utökad ledningsgrupp 2019-05-06.

Våra intervjuer visar att Nationalmuseum behöver utveckla ledarskapet i myndigheten. Medarbetarundersökningen visar också att det finns en stor spridning mellan olika avdelningar när det gäller ledarskapets innehåll och kvalitet.<sup>80</sup>

Intervjuerna visar vidare att det inte är någon särskild typ av ledarskap som efterfrågas i myndigheten, utan att det snarast handlar om att myndigheten behöver nå samsyn om ledarskapet. Det finns också en efterfrågan på bättre kommunikation mellan cheferna så att avdelningarna kan agera mer samordnat. Intervjuerna visar också att det behövs ett närvarande ledarskap. Men flera intervjupersoner pekar också på att detta har förbättrats och inte längre är ett problem i och med den nya överintendentens tillträde.

---

<sup>80</sup> Nationalmuseum (2018) *Arbetsmiljöenkät 2018*.



## 6 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. Vi redogör också för våra bedömningar av de ekonomiska underlagen och ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum. I kapitlet riktar vi förslag såväl till Nationalmuseum som till regeringen.

### 6.1 En nationalklenod med stora utmaningar

Nationalmuseum har hamnat i en svår ekonomisk situation. Regeringen har därför föreslagit att Nationalmuseum ska tillföras 52 miljoner kronor i höständringsbudgeten för 2019.<sup>81</sup>

När vi analyserar en situation likt den som har uppstått i Nationalmuseum behöver vi fråga oss om den beror på tillfälligheter eller på brister i strukturer. Vi bedömer att det rör sig om en kombination av dessa båda delar. Men det har inte ingått i vårt uppdrag att utreda hur den ekonomiska situationen har uppstått eller vilka konsekvenser den har haft för verksamheten. Vårt uppdrag har varit att analysera hur myndigheten leder, styr och följer upp sin verksamhet och ekonomi samt att analysera de ekonomiska underlag som myndigheten har tagit fram.

Men vi konstaterar att konsekvenser till följd av den renoverade huvudbyggnaden och det stora publikintresset i och med nyöppningen av Nationalmuseum har bidragit till den ekonomiska situationen. Fri entré-reformen har också inneburit utmaningar som myndigheten har haft svårt att hantera.

Vi bedömer också att Nationalmuseum har saknat viktiga strukturer och arbetssätt för en fungerande ledning, styrning och uppföljning. Detta bland annat till följd av ett frånvarande ledarskap under de år som huvudbyggnaden renoverades. Detta är en viktig orsak till att myndigheten har hamnat i en svår situation. Det innebär också att myndigheten har flera utmaningar att hantera framöver.

Vi bedömer att Nationalmuseum hade kunnat parera för och hantera den uppkomna situationen på ett bättre sätt om myndigheten hade haft en mer ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning. Vi vill i sammanhanget poängtera att det inte enbart handlar om brister i den ekonomiska styrningen och uppföljningen, utan om generella svagheter i myndighetens styrning och uppföljning.

---

<sup>81</sup> Proposition 2019/20:2 *Höständringsbudget för 2019 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 428.

Våra förslag syftar till att hjälpa Nationalmuseum att bygga upp en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning. Nationalmuseum bör ha samma höga ambition när det gäller sin ledning, styrning och uppföljning som de har när det gäller den utåtriktade kärnverksamheten. Myndigheten behöver därför bygga upp och utveckla grundläggande administrativa strukturer, processer och arbetssätt. I detta ingår att centralisera och professionalisera administrationen i myndigheten.

Syftet med detta bör vara att effektivisera administrationen så att Nationalmuseum får ut så mycket och så kvalitativ kärnverksamhet som möjligt utifrån sina ekonomiska resurser. En utvecklad ledning, styrning och uppföljning kan frigöra resurser för kärnverksamheten. Detta mål bör stå i centrum för myndighetens framtida arbete.

## 6.2 Styrning och uppföljning bör få en starkare ställning inom Nationalmuseum

- Vi föreslår att Nationalmuseum omorganiserar delar av förvaltningsavdelningen till en stab direkt underställd överintendenten, och överordnad övriga avdelningar. Stabsfunktionen bör ansvara för att stödja ledningen i strategisk ledning, verksamhetsplanering, budgetering och uppföljning av verksamheten.

### 6.2.1 Ledningen, styrningen och uppföljningen har inte varit ändamålsenlig

Grunden för en effektiv styrning och uppföljning är en tydlig ansvarsfördelning och dokumenterade rutiner och kontroller som säkerställer att processer genomförs och följs upp.<sup>82</sup> Vi bedömer att ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum inte har levt upp till dessa grundläggande krav. Myndigheten har under senare år gjort få övergripande och samordnade prioriteringar, vilket gör att myndigheten inte kan använda sina resurser optimalt. Planeringen och uppföljningen av ekonomi och verksamhet har också brustit.

Vår analys visar att frågor om ledning, styrning och uppföljning inte har varit tillräckligt prioriterade i myndigheten. Analysen visar också att ekonomifrågorna och den ekonomiska planeringen har fått svårt att få genomslag i myndighetens verksamhet. Vi bedömer att även om ledningen på Nationalmuseum är medvetna om vissa problem relaterade till styrningen och uppföljningen, saknas en närmare insikt om vikten av att komma till rätta med dessa problem.

Den tidigare stabsavdelningen har varit svag i förhållande till övriga avdelningar och har därför haft svårt att driva igenom förändringar i styrningen och uppfölj-

---

<sup>82</sup> Ekonomistyrningsverket (2011) *Systematiserat förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll*, s. 29.

ningen. Vi bedömer att avdelningen och de som arbetar med styrning och uppföljning samt ekonomifrågor har haft ett för svagt mandat i myndigheten och att allt för mycket ansvar för styrning och uppföljning samt administrativa uppgifter har delegerats nedåt i organisationen.

I delar av organisationen har administration och krav på ordning och reda, planering samt uppföljning inte setts som viktiga uppgifter. De har snarare setts som en pålaga från administratörer som saknar förståelse för kärnverksamheten.

Analysen visar vidare att myndighetens ledning tidigare inte har prioriterat ekonomi och framtida utmaningar. Strategiska frågor och frågor om ekonomi på kort och lång sikt har inte fått tillräckligt utrymme vid ledningsgruppens möten. Vi bedömer att frågorna har uppmärksammats, men utan att myndigheten har hittat någon konkret lösning på problemen och att de åtgärder som ledningen har beslutat om inte har genomförts i tillräckligt hög grad.

### 6.2.2 Nationalmuseum bör inrätta en ny stabsfunktion

Vår analys visar alltså att Nationalmuseum behöver förbättra förutsättningarna för strategisk styrning och uppföljning och hur de bäst använder sina resurser. Vi föreslår därför att Nationalmuseum omorganiserar delar av förvaltningsavdelningen till en stab som är direkt underställd överintendenten, men överordnad övriga avdelningar inom myndigheten.

#### **Det behövs en stabschef med ett starkt mandat**

En ny stabsfunktion bör ledas av en stabschef med ett tydligt och starkt mandat från överintendenten att genomdriva nödvändiga förändringar av myndighetens styrning och uppföljning. Syftet är att se till att ekonomi, administration, förvaltningsrätt och upphandling får större genomslag i myndigheten.

Det handlar om att prioritera frågorna högre och om att avlasta överintendenten så att denne i första hand kan koncentrera sig på att leda och utveckla kärnverksamheten. En ny stabsfunktion skulle också bredda myndighetsledningens kompetens i frågor om bland annat ekonomistyrning och juridik. Det skulle därmed stärka myndighetens förmåga att bedriva verksamheten effektivt och rättssäkert.

#### **Stabsfunktionen bör ansvara för strategisk styrning och ekonomisk planering och uppföljning**

Stabsfunktionen bör ansvara för den ekonomiska planeringen och uppföljningen i myndigheten samt säkerställa att ekonomistyrningen är integrerad i verksamhetsstyrningen. Staben bör vidare ha i uppgift att bistå överintendenten med uppföljning och analys av de uppdrag eller andra uppgifter som överintendenten har gett till underlydande chefer. Det viktigt att funktionen då hittar en bra balans mellan krav på uppföljning och nyttan av uppföljningen. Den nya funktionen får inte leda till att de administrativa skyldigheterna och kostnaderna i myndigheten ökar. Funktionen bör därför ompröva gamla administrativa krav och plocka bort dem där så är möjligt i de fall nya krav tillkommer.

I funktionen bör också ingå att leda utvecklingen av myndighetens ledning, styrning och uppföljning. Därutöver bör stabschefen ha ett uttalat ansvar för att kvalitetssäkra budgetunderlag, internbudget och årsredovisning.

Stabsfunktionen bör vidare äga planerings- och uppföljningsprocessen samt ha i uppgift att säkerställa att myndigheten utgår från och håller sig inom den ekonomiska ramen, både när det gäller att planera och att genomföra verksamheten. Vidare bör funktionen ha ansvar för att kvalitetssäkra och pröva olika typer av underliggande antaganden och beräkningar som har stor betydelse för Nationalmuseums ekonomi och förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om prognoser för framtida avgiftsintäkter, intäkter av bidrag och sponsring eller kostnader som kan följa av nya eller förändrade åtaganden.

Förslaget innebär också att stabsfunktionen behöver få en tydligare roll som beställare av underlag från avdelningarna och enheterna. Även här är det viktigt att myndigheten har förmåga att väga den administrativa kostnaden mot nyttan av underlag och uppgifter.

#### **Den ekonomiska planeringen behöver bli mer långsiktig**

Vi bedömer att Nationalmuseum har goda förutsättningar att planera sin ekonomi och verksamhet mer långsiktigt än tidigare. Det beror på att verksamheten inte styrs av ärenden som initieras utifrån utan att den är relativt stabil över tid och i många delar möjlig att planera. Utställningsverksamheten förutsätter också längre planeringshorisonter. En stabsfunktion med ett övergripande ansvar för planering och uppföljning bör göra det möjligt att bättre planera och följa upp resursanvändningen och verksamheten.

#### **En tydligare ansvarsfördelning**

Förslaget bidrar också till en tydligare ansvarsfördelning i myndigheten där övriga avdelningar i huvudsak kan koncentrera sig på kärnverksamheten och överlåta de mer administrativa delarna till andra funktioner. Detta är en viktig del i att professionalisera administrationen inom Nationalmuseum. På sikt ska detta leda till att Nationalmuseum kan frigöra resurser för att förstärka och utveckla arbetet med de instruktionsenliga uppgifterna. I förlängningen innebär det att riksdagen och regeringen kan få ut mer och mer kvalitativ verksamhet för de insatta medlen.

Ett skäl till förslaget är att vi bedömer att det finns en risk för att frågorna om ledning, styrning och ekonomi inte får det utrymme inom förvaltningsavdelningen som de behöver ha. Det beror på att avdelningen har många andra frågor att hantera. Vi bedömer också att den nuvarande organiseringen innebär att den enhet och den chef som ansvarar för övergripande ekonomistyrning, planering och uppföljning även i fortsättningen kommer att ha en underordnad ställning i förhållande till cheferna vid de andra avdelningarna. En lösning med en liten och avgränsad stabsfunktion direkt under överintendenten och ledd av en stabschef innebär att detta ojämna maktförhållande inte uppstår i framtiden.



### **En ny stabsfunktion bör vara liten och fokusera på vissa nyckeluppgifter**

Den nya stabsfunktionen bör vara relativt liten och begränsad till de administrativa nyckelkompetenser som Nationalmuseum behöver. Vid sidan av stabschefen bedömer vi att staben behöver ha tillgång till kvalificerad ekonomisk och juridisk kompetens. Vid staben behöver därför finnas en verksjurist och minst en kvalificerad controller.

Nationalmuseum har en controllerfunktion på plats, men det kan finnas behov av att förstärka denna kapacitet ytterligare. Samtidigt noterar vi att myndigheten tidigare har rekryterat personer med sådan kompetens, men att dessa inte har fått de förutsättningar som krävs för att få till en väl fungerande ekonomistyrning.

När det gäller rollen som verksjurist bedömer vi att sådan kompetens i dag saknas vid Nationalmuseum. Förslaget innebär därmed att Nationalmuseum behöver rekrytera denna kompetens. Även om vårt förslag inte genomförs anser vi att det är nödvändigt att Nationalmuseum stärker sin juridiska kompetens. Det beror på att myndigheten gör många upphandlingar och är beroende av att kunna skriva bra avtal med externa aktörer. Historiskt sett har myndigheten också haft sådan kompetens i ledningsgruppen.

Stabsfunktionen bör också få en del av ansvaret för att stärka de delar av förvaltningskulturen som har att göra med att följa regler och en gemensam syn på vikten av ekonomi, administration och juridik. Placeringen direkt underställd överintendenten skickar en viktig signal om att myndighetsledningen nu planerar att ta dessa frågor på allvar och göra upp med de informella strukturer som finns i myndigheten i dag.

## 6.3 Nationalmuseum bör starta om sitt arbete med ledning, styrning och uppföljning

Vi föreslår att Nationalmuseum startar om sitt arbete med ledning, styrning och uppföljning. Inom ramen för denna omstart bör myndigheten:

- tydliggöra och kommunicera syftet med ledningen, styrningen och uppföljningen.
- tolka och operationaliserar sin instruktion så att all verksamhet som bedrivs svarar mot en uppgift i instruktionen eller regeringsuppdrag.
- se över nuvarande organisation i syfte att få till en mer ändamålsenlig organisering.
- se över sin arbetsordning för att få till en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning.
- se över sina interna regler och policyer så att dessa stödjer en effektiv besluts- och regelefterlevnad.

### 6.3.1 Det behövs ett systematiskt arbete över längre tid

Vår analys visar att ledningen, styrningen och uppföljningen vid Nationalmuseum inte är ändamålsenlig. Vi bedömer därför att Nationalmuseum behöver göra en omstart i sitt arbete med ledning, styrning och uppföljning. Nationalmuseum bör till viss del kunna bygga vidare på och utveckla det strategi- och utvecklingsarbete som myndigheten har inlett under 2019.

Men det är samtidigt viktigt att Nationalmuseum tar frågan om ledning, styrning och uppföljning på allvar framöver och att myndigheten trots framtida utmaningar och en stor efterfrågan från publik och andra aktörer klarar av att bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete inom detta område. Myndigheten behöver därför under en begränsad period avsätta extra resurser för arbetet. Vi inser att det kan vara svårt att göra detta i den nuvarande ekonomiska situationen, men vi bedömer att det är viktigt att myndigheten prioriterar denna fråga i närtid för att kunna nå resultat på längre sikt.

Det är också viktigt att klargöra att det inte rör sig om en insats som är snabbt avklarad utan att Nationalmuseum behöver bedriva ett långsiktigt arbete. Erfarenheter från andra myndigheter med liknande utmaningar visar att det kan ta många år att få ordning på ledningen, styrningen och uppföljningen.<sup>83</sup> Chefer och medarbetare på alla nivåer i myndigheten behöver involveras i arbetet så att ledningen,

---

<sup>83</sup> Se till exempel Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur* och (2018) *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne*.

styrningen och uppföljningen utvecklas utifrån kärnverksamhetens behov och förutsättningar.

### 6.3.2 Ledningen bör kommunicera syftet med styrningen och uppföljningen

En fungerande intern styrning och uppföljning handlar om att ha en kontinuerligt pågående process som syftar till att genomföra och leva upp till de krav som ställs på myndigheten på ett effektivt och riskmedvetet sätt. Ekonomistyrningsverket har lyft fram ett antal framgångsfaktorer för att få till en fungerande styrning och uppföljning som vi bedömer att det är viktigt att Nationalmuseum tar hänsyn till i sin omstart. En viktig faktor är att ledningen är medveten om och tydlig med betydelsen av en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning. Myndighetsledningen behöver kommunicera detta och syftet med styrningen och uppföljningen till de som arbetar i myndigheten.

Detta är en pedagogisk uppgift med syfte att öka medvetenheten, förståelsen och legitimiteten för ledningen, styrningen och uppföljningen. Det handlar om att förklara varför det är viktigt med riktlinjer, rutiner och processer för styrning och uppföljning och vad det ger för mervärde för kärnverksamheten och myndigheten som helhet.

Men det handlar också om att göra medvetna avvägningar när det gäller de administrativa kravens omfattning, regelverkens detaljeringsgrad och kraven på uppföljning. Administrationen måste vara balanserad i förhållande till kärnverksamheten och de tillgängliga resurserna.

I ett sådant arbete är det viktigt att poängtera att de administrativa kraven inte alltid har ett direkt egenvärde på myndighetsnivå.<sup>84</sup> Det handlar i stället om arbetssätt och verktyg för att se till att myndigheten får ut så mycket och så kvalitativ kärnverksamhet som möjligt ur de medel som regeringen och riksdagen har tilldelat den.

Administrationen ska vara ett stöd för kärnverksamheten. Den ska bidra till att kärnverksamheten har rätt förutsättningar för att göra sina uppgifter och garantera att myndigheten lever upp till de generella regelverken. För att detta ska vara möjligt behöver samspelet mellan administrationen och kärnverksamheten fungera väl. Det behöver därför finnas en ömsesidig förståelse och respekt för varandras kompletterande kompetenser.

Våra erfarenheter visar att om förståelsen och acceptansen för ledningens, styrningens och uppföljningens syfte är svag kan detta leda till problem. Vi bedömer därför att det är viktigt att Nationalmuseums ledning som ett led i en

---

<sup>84</sup> På en aggregerad nivå (koncernnivå) finns det dock en tydlig nytta med de administrativa kraven.

omstart tar tydlig ställning i denna fråga och kommunicerar vikten av och syftet med ledningen, styrningen och uppföljningen. Det får till exempel inte råda några tvivel framöver om att myndigheten accepterar att den av riksdagen och regeringen beslutade ekonomiska ramen är avgörande för vilka åtaganden och vilken verksamhet som myndigheten kan bedriva.

### 6.3.3 Nationalmuseum bör tolka sin instruktion och avgränsa sitt uppdrag

Vi föreslår att Nationalmuseum som ett led i sitt utvecklingsarbete tolkar och operationaliserar sin instruktion så att all verksamhet som bedrivs i myndigheten svarar mot en uppgift i instruktionen eller ett uppdrag från regeringen. Med utgångspunkt i ett sådant arbete och den ekonomiska ramen bör Nationalmuseum sedan tydligt prioritera i verksamheten och planera den framtida verksamheten. Ett sådant arbete behöver utgå från och vägledas av en analys av vad som utgör det statliga åtagandet inom området och vilken verksamhet som det faktiskt är tänkt att myndighetens anslag ska finansiera.

#### **En samsyn om uppdraget stärker förvaltningskulturen**

En av de viktigaste förutsättningarna för att stärka förvaltningskulturen i en myndighet är att det finns en samsyn om uppdraget. Alla chefer och medarbetare behöver vara överens om och acceptera en gemensam tolkning. På så sätt kan alla dra åt samma håll. Det blir då också lättare att förstå den interna styrningen och de interna regelverken och se det större syftet att uppnå det gemensamma målet.

#### **Arbetet bör utgå från pågående strategiarbete**

Arbetet bör ta sin utgångspunkt i och bygga vidare på det strategiarbete som Nationalmuseum har inlett under 2019. Men det är också viktigt att myndigheten ser till att arbetet inte stannar vid en vision utan att det leder till tydliga konkretiseringar och prioriteringar som kan fungera som stöd för chefer och medarbetare i den dagliga verksamheten. I våra samtal med medarbetare och chefer pekar flera på att det har saknats vägledande prioriteringar och att det därför har funnits en risk för bristande samordning och att resurserna därmed inte används effektivt.

Vi inser att det är en grannlaga uppgift som Nationalmuseum har framför sig, men vill samtidigt understryka att det är viktigt att myndigheten gör detta i närtid för att skapa bättre förutsättningar för myndigheten att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Vår analys visar att Nationalmuseums har ett tolkningsbart uppdrag där det är viktigt att myndigheten klarar av att avgränsa åtagandet så att det blir rimligt utifrån den ekonomiska ramen. Uppdraget kan lösas på flera olika sätt och det finns också vissa målkonflikter inbyggda i myndigheten. Dessa måste myndigheten hantera på ett rimligt sätt.

#### **Nationalmuseum behöver göra prioriteringar utifrån den ekonomiska ramen**

I dag ger inte instruktionen och regeringens styrning tillräckligt tydlig vägledning om hur myndigheten ska prioritera utifrån den ekonomiska ramen. För att genom-

föra verksamheten behöver därför Nationalmuseum tolka sitt uppdrag och prioritera vilka delar av uppdraget som utgör kärnan i myndighetens åtaganden. Vår analys av myndighetens formella styrdokument visar att det har saknats sådana tolkningar, avgränsningar och prioriteringar. Därmed har myndigheten under de senaste åren saknat en tydlig verksamhetsidé som utgår från regeringens styrning och den tilldelade ekonomiska ramen. I sammanhanget är det också viktigt att notera att Nationalmuseum under senare år har åtagit sig nya uppgifter utan en genomtänkt finansiering och analys av vilka konsekvenser detta kan få för verksamheten.

Vi bedömer att avsaknaden av tolkning och prioritering innebär en risk för att myndigheten lägger resurser på aktiviteter som skulle kunna prioriteras ned eller väljas bort helt på grund av att denna verksamhet inte har ett tydligt stöd i regeringens styrning. Det finns också en risk för att strategiska ställningstaganden och beslut fattas utifrån en kultur med informella strukturer. Avsaknaden av tolkning av uppdraget gör att dessa informella drag förstärks och att de informella strukturerna upprätthålls snarare än motverkas.

I anslutning till arbetet med att omtolka och operationalisera uppdraget rekommenderar vi också Nationalmuseum att kartlägga hur myndigheten använder sin tid och sina resurser. Detta bör ske i samband med det arbete med att ta fram arbetsbeskrivningar som myndigheten har inlett. Detta eftersom vår analys visar att myndigheten inte har haft tillräcklig kontroll på hur resurserna används. Vi menar inte att Nationalmuseum ska införa tidrapportering utan att myndigheten under en begränsad tid ber chefer och medarbetare att registrera hur de fördelar sin tid mellan olika uppgifter.

#### 6.3.4 Nationalmuseum bör minska antalet nivåer i myndigheten

Vi föreslår att Nationalmuseum ser över sin organisering med syfte att minska antalet organisatoriska nivåer och chefer i myndigheten. Nationalmuseum har gjort en omorganisation för att utveckla ledarskapet, förstärka säljorganisationen och synliggöra forskningsuppdraget. Trots detta bedömer vi att myndigheten behöver arbeta vidare med sin organisering.

##### **Nuvarande organisation är chefstät**

Vår analys visar att Nationalmuseum är en chefstät och relativt hierarkisk organisation. Samtidigt är många av de som arbetar i myndigheten specialister med hög kompetens som sannolikt inte kräver så mycket ledning i det dagliga operativa arbetet. Vi menar att nuvarande organisation också är svår att motivera utifrån ett arbetsgivarperspektiv eftersom flera av enheterna är mycket små och att storleken på avdelningarna varierar.

Vi föreslår därför att Nationalmuseum under 2020 ser över sin nuvarande organisation för att få till en mer ändamålsenlig och mindre kostnadskrävande organisering. Ett mål för en sådan översyn bör vara att minska antalet nivåer i myndigheten,

minska antalet chefer och ge mer handlingsutrymme och ansvar till de som arbetar i verksamheten. Vi bedömer att en organisation med färre nivåer och chefsposter skulle frigöra resurser för kärnverksamheten. En sådan omorganisering kan därmed vara en del i en omläggning av kompetens och resurser som ligger i linje med regeringens förändrade styrning.

#### **Färre chefer skapar förutsättningar för en tydligare kommunikation**

Ett mindre och mer samordnat chefskollektiv kan också bidra till en mer enhetlig och tydlig kommunikation av beslutade prioriteringar och andra former av åtgärder inom organisationen. Detta kan vara viktigt för Nationalmuseum eftersom vår analys visar att medarbetarna många gånger har saknat information från myndighetsledningen eller uppfattat kommunikationen som otydlig. I en organisation med färre nivåer blir det också lättare för ledningen att se till så att det ekonomiska tänkandet genomsyrar hela myndigheten.

Tonen i toppen av en myndighet är viktig för förvaltningskulturen och för att en myndighet ska bedriva verksamheten effektivt. Vår analys visar att det finns brister i förvaltningskulturen i Nationalmuseum. Vi har till exempel sett prov på att det i olika delar av organisationen finns en tysthetskultur, en informell regelkultur och en negativ överprövningskultur. Förvaltningskulturen behöver därför utvecklas för att stärka förståelsen och acceptansen för vad det innebär att arbeta i statlig förvaltning. En ny organisering kan vara en del i att komma till rätta med vissa av dessa utmaningar.

#### **6.3.5 Nationalmuseum bör se över sin arbetsordning**

Vi föreslår att Nationalmuseum ser över och uppdaterar sin arbetsordning. Syftet med en översyn bör vara att öka transparensen och förbättra förutsättningarna för ledning, styrning och uppföljning. En översyn bör också syfta till en tydligare ansvarsfördelning och skapa bättre förutsättningar för uppföljning och ansvarsutkrävande.

Arbetsordningen är ledningens viktigaste verktyg för att styra organiseringen och ansvarsfördelningen i myndigheten. Ambitionen måste därför vara att arbetsordningen används aktivt och att de ändringar och justeringar som genomförs i verksamheten sker i samband med nödvändiga ändringar i dokumentet. En arbetsordning som är tänkt att fungera orörd över tid är inte ett ändamålsenligt verktyg för en effektiv och rättssäker ledning, styrning och uppföljning.

Vår analys visar att Nationalmuseums arbets- och delegationsordning inte stämmer överens med verkligheten, vilket har försvårat ledning, styrning och uppföljning samt ansvarsutkrävande. Vi bedömer också att det i delar av myndigheten har funnits och fortfarande finns en överprövningskultur och en informell regelkultur som inte främjar effektivitet. Detta har bland annat lett till att beslut och regler inte alltid har följts. I stället agerar chefer och medarbetare efter informella invanda

handlingsmönster. Merparten av dessa problem bör vara möjliga att komma till rätta med genom en tydligare och mer detaljerad arbetsordning.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att Nationalmuseum är en myndighet med många specialister och hög kompetens bland medarbetarna. Det talar för att myndigheten bör använda en decentraliserad modell med stort handlingsutrymme för de som arbetar i verksamheten. För att detta ska vara möjligt att förena med ett konsekvent ansvarsutkrävande och en fungerande ledning, styrning och uppföljning behöver ansvarsförhållanden inom myndigheten vara väl definierade och reglerade på ett tydligt sätt. Till exempel behöver uppgiftsfördelningen mellan överintendenten och stabschefen samt uppgiftsfördelningen och förhållandet mellan stabsfunktionen och övriga avdelningar regleras.

### 6.3.6 Nationalmuseum bör se över sina interna regler och policyer

Vår analys visar att Nationalmuseum har en stor mängd interna regler, policyer och riktlinjer. Vissa av dem är nyligen uppdaterade medan andra är relativt gamla. Vi föreslår därför att Nationalmuseum ser över dessa styrdokument med syfte att rensa bort de som inte är relevanta för verksamheten och se till så att reglerna är lätta att förstå och tillämpa.

Skälen för en översyn av interna regler är delvis desamma som skälet för att ha en väl avvägd och levande arbetsordning. De interna regelverken är ett av ledningens verktyg för att leda och styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Ett alltför omfattande regelverk som inte står i direkt samklang med verksamheten kan leda till kulturer där chefer och medarbetare i stället för att följa reglerna agerar utifrån vanor och informella handlingsalternativ. Sådana uttryck för en informell kultur gör det svårare för myndigheten att hantera frågor på ett korrekt och enhetligt sätt. I syfte att förbättra Nationalmuseums förmåga att lösa återkommande frågor behöver reglerna och deras syfte förtydligas. Reglerna behöver därutöver vara anpassade efter myndighetens verksamhet och väl kända av chefer och medarbetare.

## 6.4 Nationalmuseum bör utveckla den ekonomiska planeringen och de ekonomiska underlagen

- Vi föreslår att Nationalmuseum dokumenterar och utvecklar sina interna processer för planering, styrning och uppföljning så att den ekonomiska ramen styr planeringen av verksamheten på kort och lång sikt.
- Vi föreslår att Nationalmuseum utvecklar sitt arbete med ekonomisk planering och med budgetunderlagen så att framtida underlag blir mer transparenta, fullständiga, begripliga och tillförlitliga över tid.
- Vi föreslår att Nationalmuseum genomför ett utbildningsprogram för samtliga chefer i myndigheten inom ekonomistyrning, budgetprocessen och det ekonomiadministrativa regelverket.

### 6.4.1 De ekonomiska underlagen har inte varit ändamålsenliga

Vår analys visar att flera av de ekonomiska underlag som Nationalmuseum har lämnat till regeringen under senare år inte har varit ändamålsenliga. Vi bedömer att underlagen har brustit när det gäller transparens, fullständighet, begriplighet och tillförlitlighet.

Detta har gjort att det har varit svårt för regeringen att förstå myndighetens ekonomiska situation, äskanden och vilka konsekvenser som olika beslut får för myndighetens möjligheter att nå målen för verksamheten. Detta har försvårat både regeringens och Nationalmuseums planering på kort och lång sikt.

Bristerna i underlagen har också lett till att Nationalmuseum har behövt lämna kompletterande information till Kulturdepartementet och att de har behövt föra ytterligare dialog med varandra. Ett sådant arbetssätt är ineffektivt och minskar transparensen i budgetprocessen. Det finns även en risk för missförstånd och kvalitetsbrister när avstämningar sker informellt och kompletterande uppgifter tas fram under tidspress.

Vi bedömer att myndighetens planeringshorisont har varit allt för kort och att detta har påverkat myndighetens möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt. Vår analys visar vidare att de interna processerna för planering har varit otydliga och att avdelningarna inte har följt givna planeringsanvisningar, att processen har försenats och att tiden och resurserna för kvalitetssäkring inte har varit tillräckliga.

Nationalmuseum bedriver ett arbete för att utveckla den ekonomiska planeringen och de ekonomiska underlagen. Detta arbete bör på sikt skapa bättre förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning.



#### 6.4.2 Planeringen måste utgå från den ekonomiska ramen

Vi föreslår att Nationalmuseum så snart som möjligt inleder ett arbete med att utveckla sin strategiska och ekonomiska planering så att planeringen utgår från den ekonomiska ramen. I detta arbete behöver Nationalmuseum dokumentera och utveckla sina interna processer för planering, styrning och uppföljning så att den ekonomiska ramen styr planeringen av verksamheten på kort och lång sikt. Om den ekonomiska ramen inte täcker kostnaderna för att upprätthålla nuvarande verksamhet så måste den ekonomiska ramen styra och myndigheten avveckla viss verksamhet.

Vår analys visar att planeringen av verksamheten inte har utgått från de tillgängliga medlen. I stället har behov generats nedifrån och upp. I ett senare skede har sedan den ekonomiska ramen lagts till vilket har lett till obalanser och att myndigheten fört in risker i sin planering som de har haft svårt att hantera.

##### **Processen ska se till att det finns en röd tråd i allt som myndigheten gör**

Nationalmuseums process för planering och uppföljning behöver säkerställa att det finns en röd tråd från den strategiska inriktningen till de aktiviteter som myndigheten genomför. Den ska också säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt genom att myndigheten planerar, genomför, följer upp och justerar verksamheten för att nå sina mål.

Processen för planering och uppföljning bör utgå från Nationalmuseums strategiska inriktning och arbetsordning. Vidare bör processen innehålla alla de delar som är relevanta för att myndigheten ska uppnå sina mål.

Med den strategiska inriktningen som utgångspunkt bör den föreslagna stabsfunktionen göra en uppföljning och analys av verksamheten under våren varje år. Uppföljningen och analysen bör göras utifrån flera synvinklar, till exempel utifrån myndighetens årsredovisning, Riksrevisionens granskning av myndigheten och andra utredningar som berör verksamheten samt underlag som tagits fram i arbetet med budgetunderlaget. Även omvärldsbevakning och interna uppföljningar inom myndigheten, såsom medarbetarundersökningar, ska ligga till grund för uppföljningen. Den årliga uppföljningen bör svara på frågan om den strategiska inriktningen och de valda prioriteringarna fortfarande är relevanta eller inte. Vid behov bör staben föreslå justeringar av den strategiska planen och de valda prioriteringarna.

När verksamheten genomförs under året bör Nationalmuseum löpande följa upp sin verksamhetsplan, sin budget och sitt resultat. Hur ofta uppföljningarna bör göras beror på hur riskerna ser ut för att verksamhetsplanen och budgeten inte ska hålla. På så sätt får ledningen löpande under året ett underlag för att bedöma hur väl verksamhetens resultat överensstämmer med vad myndigheten har planerat för. Det ger också underlag för att ändra prioriteringarna för hur myndigheten ska använda sina resurser.

### **Nationalmuseum bör integrera riskhantering i sina processer**

Vi rekommenderar att Nationalmuseum även integrerar riskhantering som en del av planerings- och uppföljningsprocessen. Stabschefen bör ansvara för att det finns en uppdaterad analys av de risker som kan påverka myndighetens möjligheter att utföra sina uppgifter eller att nå målen för verksamheten. Analysen bör även innehålla förslag om hur myndigheten ska hantera riskerna. Vidare bör stabschefen ansvara för att analysen följs upp löpande under året och för att se till att myndigheten har vidtagit åtgärder för att hantera riskerna och att dessa har fått avsedd effekt.

### **Nationalmuseum bör dokumentera processen och ha en tydlig ansvarsfördelning**

Nationalmuseum bör dokumentera sin planerings- och uppföljningsprocess för att all personal på Nationalmuseum ska förstå och ha en gemensam bild av processen. Detta minskar också risken för personberoende och att kunskap försvinner när personal slutar. Av beskrivningen bör det framgå vilka moment som ingår, när på året de genomförs och vem som är ansvarig. Eftersom planeringen bör bygga på erfarenheter och lärdomar bör beskrivningen också inkludera processen för uppföljning och hur processerna hänger ihop.

I planerings- och uppföljningsprocessen bör Nationalmuseum även avsätta tid för kvalitetskontroll och ange vem som ansvarar för denna kontroll i varje moment. Vi kan konstatera att Nationalmuseum inte fullt ut följer det ekonomiadministrativa regelverket när det gäller den information som de lämnar i budgetunderlaget. Myndigheten har också överskridit både låneramen och räntekontokrediten under det senaste året. Även om dessa brister var för sig inte nödvändigtvis utgör ett allvarligt fel visar de att myndigheten behöver stärka sitt kvalitetsarbete. Ett första steg är att synliggöra kvalitetsarbetet i planering- och uppföljningsprocessen och att fördela ansvaret för detta arbete.

Myndigheters planering av verksamhet och ekonomi är en ständigt pågående process. De moment som ingår är på övergripande nivå planering, genomförande och uppföljning. Oväntade händelser kan uppstå men i mångt och mycket är förhållanden kända i tid så att myndigheten kan ta fram underlag, scenarier och beskrivningar av konsekvenser samt bedöma eventuella risker. Genom att ha en tydlig process för planering och uppföljning och arbeta strategiskt och systematiskt kan Nationalmuseum öka den ekonomiska förutsägbarheten och stå bättre rustade att hantera oväntade händelser. Nationalmuseum kan också genom bättre planering och uppföljning undvika onödiga kostnader och på så sätt få mer resurser till kärnverksamheten.

### 6.4.3 De ekonomiska underlagen bör bli mer transparenta, fullständiga, begripliga och tillförlitliga

Vi föreslår att Nationalmuseum så snart som möjligt inleder ett arbete med att utveckla de ekonomiska underlagen. Arbetet ska säkerställa att de ekonomiska underlagen blir mer transparenta, fullständiga, begripliga och tillförlitliga över tid.

Processen för att ta fram budgetunderlagen ska vara en integrerad del av planerings- och uppföljningsprocessen. Budgetunderlagen bör tydligt relatera till myndighetens uppgifter, uppdrag och strategiska inriktning. Stabschefen bör få i ansvar att tillsammans med Kulturdepartementet bygga vidare på den dialog som har inletts i samband med Nationalmuseums budgetunderlag för 2020–2022.

Nationalmuseum behöver stärka sitt prognosarbete, särskilt när det gäller framtida avgiftsintäkter och kostnader. Prognoser och beräkningar av avgiftsintäkter är centrala för myndighetens möjligheter att planera och finansiera verksamheten. Det är inte något unikt för Nationalmuseum, utan flera museer har samma utmaning. För att öka kvaliteten i prognosarbetet behöver Nationalmuseum arbeta systematiskt med uppföljning av tidigare uppskattningar och prognoser och med att lära av tidigare erfarenheter. Det är svårare att göra prognoser när en verksamhet förändras, såsom när museet öppnade igen 2018. Men i sådana situationer kan Nationalmuseum söka sig utanför myndigheten för att ta del av erfarenheter från andra museer som har befunnit sig i liknande situationer.

Nationalmuseum bör utveckla sin förmåga och sina former för att analysera ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av olika handlingsalternativ. Det handlar bland annat om att myndigheten systematiskt behöver ta fram underlag som bedömer ekonomiska risker och visar vilka konsekvenser som följer av olika alternativ. Ett sådant arbetssätt behövs för att Nationalmuseum ska kunna leva upp till kraven i myndighetsförordningen och förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Vi bedömer att det i Nationalmuseums fall finns skäl att arbeta med flera olika scenarier och redovisa antaganden och osäkerheter öppet och transparent. Myndigheten behöver i ett sådant arbete också lämna förslag på åtgärder och handlingsalternativ som myndigheten kan vidta beroende på framtida utfall.

### 6.4.4 Nationalmuseum bör utbilda chefer i ekonomistyrning

Vi föreslår att Nationalmuseum genomför ett utbildningsprogram för samtliga chefer i myndigheten inom ekonomistyrning, budgetprocessen och det ekonomiadministrativa regelverket. För att den ekonomiska planeringen och uppföljningen ska bli bättre behöver alla chefer med planerings- och budgetansvar ha kompetens för att förstå och fatta beslut som har ekonomiska konsekvenser. Det betyder att cheferna behöver ha kunskap om de ekonomiadministrativa regler som styr verksamheten. Ett program ska göra det möjligt för alla chefer att ta ansvar för planering och uppföljning inom sin del av verksamheten.

## 6.5 Nationalmuseum bör bygga vidare på det påbörjade strategi- och utvecklingsarbetet

- Vi föreslår att Nationalmuseum systematiskt följer upp och hanterar de möjligheter och risker som följer av det strategi- och utvecklingsarbete som myndigheten har påbörjat under 2018 och 2019.

### 6.5.1 Positivt att myndigheten tar tag i problemen

Vi ser positivt på det strategi- och utvecklingsarbete som Nationalmuseum har bedrivit under det senaste året. Det tar delvis hand om några av de problem som vi har identifierat i vår analys och även problem som de anställda lyft fram som angelägna att myndighetsledningen tar tag i. Nationalmuseum bör därför i delar bygga vidare på och utveckla detta arbete för att i ett senare skede synliggöra och samla upp resultatet i konkreta ställningstaganden och åtgärder.

### 6.5.2 Nationalmuseum bör systematiskt hantera erfarenheterna av utvecklingsarbetet

För att säkerställa att myndigheten vidtar rätt åtgärder och att arbetet får avsedd effekt föreslår vi att Nationalmuseum systematiskt följer upp och hanterar de möjligheter och risker som följer av det påbörjade arbetet. En del i en sådan uppföljning bör vara att se till att strategiarbetet leder fram till en gemensam och konkret tolkning av myndighetens uppdrag och en långsiktig strategisk inriktning för verksamheten.

Det är viktigt att Nationalmuseum ser till att arbetet inte stannar vid en övergripande vision utan att innehållet och målen konkretiseras och blir till verktyg som kan vägleda chefer och medarbetarna i det dagliga arbetet och att prioritera inom sina ansvarsområden. Ett sådant arbete bör innehålla tydligare prioriteringar i och avgränsningar av den verksamhet som myndigheten bedriver. Vi bedömer att detta kan stärka sammanhållningen i myndigheten och på sikt bidra till en mer effektiv användning av myndighetens resurser.

#### **Kopplingen till den statliga värdegrunden kan stärkas**

Vi bedömer att Nationalmuseum behöver stärka kopplingen till den statliga värdegrunden i denna del av sitt arbete. Vår analys visar att den statliga värdegrunden i dag inte är särskilt närvarande i myndighetens arbete. Det är viktigt att arbetet inte bara bidrar till en gemensam syn på uppdraget utan att det också stärker förståelsen för vad det innebär att arbeta i en myndighet.

I det fortsatta arbetet behöver Nationalmuseum också ta hänsyn till det engagemang som finns i organisationen. Vi ser detta både som en förutsättning för att verksamheten ska kunna fortsätta upprätthålla hög kvalitet och som en utmaning som ledningen behöver hantera. Engagemanget ställer krav på ledarskapet i myn-

digheten och att man hittar rätt nivå i styrningen och uppföljningen. Styrningen behöver sätta tydliga gränser för medarbetarnas handlingar utan att det hämmar den professionella kompetensen i myndigheten. Vi bedömer att Nationalmuseum kan använda sig av den statliga värdegrunden och utbildningsmaterial om denna som ett verktyg för att hitta rätt i denna styrutmaning.

Den statliga värdegrunden ska fungera som en ram som gör det möjligt att utan detaljstyrning och ökad kontroll ta till vara engagemanget i en myndighet och öka handlingsutrymmet för de som arbetar i verksamheten. Men för att detta ska vara möjligt behöver Nationalmuseum genomföra utbildningsinsatser riktade till samtliga medarbetare och chefer. Insatserna behöver sedan följas upp systematiskt genom fortbildning och fortlöpande diskussioner inom myndigheten.

### **Myndigheten behöver stärka sin administration**

Hittills har Nationalmuseum framför allt fokuserat på kärnverksamheten. Det är förståeligt, men vi ser samtidigt en risk eftersom vi bedömer att myndigheten behöver stärka sin administrativa förmåga. I rapporten lämnar vi ett antal förslag på åtgärder som myndigheten bör vidta för att stärka styrningen och uppföljningen. Samtliga dessa förslag syftar till att stärka och professionalisera administrationen. Nationalmuseum bör därför beakta dessa förslag i sitt fortsatta arbete.

## **6.6 Regeringen bör styra mer aktivt**

Vi bedömer att regeringen behöver stärka sin förmåga att styra Nationalmuseum mer aktivt utifrån de underlag som myndigheten lämnar till regeringen. Mot bakgrund av detta föreslår vi att regeringen:

- systematiskt följer upp hur Nationalmuseums arbete med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen utvecklas så att arbetet får avsedd effekt.
- ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att stödja Nationalmuseum i arbetet med att utveckla myndighetens ledning, styrning och uppföljning.
- leder ett arbete för att utveckla och systematisera den löpande dialogen mellan regeringen och Nationalmuseum.
- Vi föreslår att regeringen tillsätter en överdirektör med särskilt ansvar för myndighetens ekonomi och utveckling av styrningen och uppföljningen om det visar sig att Nationalmuseums utvecklingsarbete inte får avsedd effekt.

### **6.6.1 Regeringens styrning har varit för avvaktande**

Vi bedömer att regeringen har varit för avvaktande i sin styrning av Nationalmuseum. Styrningen har skett på armlängds avstånd även inom de områden där regeringen kan och vid behov bör styra Nationalmuseum mer detaljerat. I budget-

underlagen har det till exempel funnits tecken på att Nationalmuseum inte har haft tillräcklig kontroll över sina framtida kostnader och avgiftsintäkter. Det har också funnits tecken på att myndigheten inte har levt upp till regelverkens krav. Vi noterar också att regeringen inte har justerat sin styrning utifrån Nationalmuseums redovisning av kostnader kopplade till renoveringen av huvudbyggnaden i årsredovisningen, trots att denna redovisning inte har varit tillräckligt utförlig. I dessa fall bedömer vi att regeringen borde ha styrt myndigheten mer aktivt genom återrapporteringskrav i regleringsbrevet om att redovisa sina kostnader mer utförligt och begripligt eller genom särskilda regeringsuppdrag.

I stället har regeringen och Regeringskansliet förlitat sig på de informella kontakterna med Nationalmuseum. Sådana kontakter är förvisso helt nödvändiga för att styrningen ska fungera, men de syftar till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Oavsett vilka kontakter som har förekommit så är det myndigheten som ansvarar för besluten i det enskilda fallet. I vissa fall bedömer vi att de informella kontakterna i praktiken har ersatt de formella styrverktyg som regeringen förfogar över.

Regeringens formella styrning har också varit tvetydig och i delar svår för Nationalmuseum att förstå. Ett sådant exempel är hanteringen av det underlag som Nationalmuseum lämnade tidigt under 2019. I underlaget aviserade Nationalmuseum att myndigheten skulle överskrida sitt anslag och därför var i behov av ytterligare medel. I april 2019 beslutade regeringen att dra ned Nationalmuseums anslag samtidigt som regeringen höjde myndighetens räntekontokredit. Ett annat exempel handlar om kompensationen för fri entré. Vi bedömer att det har varit svårt för Nationalmuseum att förstå vilka kostnader de har kompenserats för och vilka kostnader som de förväntas hantera inom anslagsramen eller med andra former av intäkter.

Vi bedömer att regeringen behöver utveckla sin förmåga att styra Nationalmuseum. Regeringen behöver därför prioritera upp den finansiella styrningen av myndigheten och stärka förmågan att mer ingående redogöra för sina krav i administrativa och ekonomiska frågor. När regeringen behöver styra myndigheten, bör regeringen besluta om detta i ett regeringsbeslut. Under 2019 har regeringen tagit steg i en sådan riktning, bland annat genom uppdraget om särskilda ekonomiska rapporter. Detta är en typ av verktyg som regeringen bör använda sig mer av i sin styrning.

### **6.6.2 Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att stödja Nationalmuseum**

Vi föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att stödja Nationalmuseum i arbetet med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen med särskilt fokus på den ekonomiska planeringen och de ekonomiska underlagen. Ett sådant uppdrag bör gälla en begränsad tidsperiod, förslagsvis under 2020, men är möjligt att förlänga vid behov.

Vi bedömer att ett sådant stöd skulle innebära en resurs- och kompetensförstärkning för Nationalmuseum under en period då myndigheten behöver driva ett utvecklingsarbete samtidigt som trycket på kärnverksamheten är högt. I Ekonomistyrningsverkets uppdrag bör ingå att informera Regeringskansliet (Kulturdepartementet) om hur arbetet fortskrider. I detta uppdrag bör också ingå att lämna förslag till regeringen om hur Nationalmuseums arbete med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen kan utvecklas och stärkas.

### 6.6.3 Regeringen bör följa myndighetens utvecklingsarbete

Vi bedömer att det är viktigt att regeringen aktivt följer utvecklingen inom Nationalmuseum. Det gäller både den ekonomiska situationen och arbetet med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen. Detta för att arbetet ska få avsedd effekt.

Vi föreslår därför att regeringen under perioden 2020–2022 löpande följer hur Nationalmuseums arbete med att utveckla ledningen, styrningen och uppföljningen utvecklar sig. Regeringen bör ge Nationalmuseum i uppdrag i regleringsbrevet att löpande under perioden 2020–2022 rapportera resultatet av myndighetens utvecklingsarbete. Detta för att regeringen vid behov ska kunna vidta rätt åtgärder och ge myndigheten den styrning och det stöd som den behöver för att utvecklingsarbetet ska få effekt.

#### **Arbetet bör skapa bättre förutsättningar för långsiktighet och stabilitet**

Syftet med ett sådant arbete är att skapa bättre förutsättningar för långsiktighet och stabilitet i Nationalmuseums ekonomiska planering och ekonomi. Arbetet bör hållas samman av enheten för konstarna och involvera relevanta delar av och aktörer inom Regeringskansliet. Detta skulle till exempel kunna ske genom att man bildar en intern arbetsgrupp i Regeringskansliet, bestående av tjänstemän från berörda delar av Regeringskansliet. Förslagsvis ingår till exempel Nationalmuseums myndighetshandläggare, berörd budgetsamordnare och ansvarig kontaktperson på Finansdepartementets budgetavdelning. Vid behov kan även relevant kompetens från Sekretariatet för ledningsstöd och styrning inom Kulturdepartementet ingå i gruppen. Myndighetshandläggaren ansvarar för samordningen av den löpande styrningen av Nationalmuseum och bör därför samordna gruppen. Arbetsgruppen bör träffas löpande för att följa upp och hantera åiterrapporteringen från Nationalmuseum och Ekonomistyrningsverket.

#### **Kulturdepartementet behöver förtydliga vilken information som behövs**

Inom ramen för ett sådant arbete är det också viktigt att Kulturdepartementet förtydligar för Nationalmuseum vilken information som regeringen behöver och hur detaljerad denna information behöver vara. Det behöver också vara tydligt när under året som olika typer av information behöver finnas tillgänglig. Här bör en utgångspunkt vara att göra budgetunderlagen mer transparenta, begripliga, fullständiga och tillförlitliga så att antalet informella kontakter mellan Nationalmuseum

och Kulturdepartementet kan minska. Detta skulle då även minska risken för missförstånd och att framtida äskanden blir otydliga.

#### 6.6.4 Regeringen bör systematisera de informella kontakterna

Vi föreslår att Kulturdepartementet gör en bedömning av vilka kontakter som behövs för att styrningen av Nationalmuseum ska fungera. Det innebär att departementet tillsammans med Nationalmuseum förtydligar och slår fast syftet med de olika kontakterna, vilka funktioner som ska delta, vilka funktioner som ska få information inför och efter samt hur kontakterna ska dokumenteras.

Vår analys visar att de informella kontakterna mellan Kulturdepartementet och Nationalmuseum har varit relativt omfattande och att kontakterna haft både fördelar och nackdelar för regeringen och Nationalmuseum. En brist på gemensam förståelse för innebörden av informella kontakter och avsaknaden av systematik och dokumentation i kontakterna har i praktiken lett till en sammanblandning av roller och att Nationalmuseum i vissa fall uppfattat styrningen som otydlig. Kontakterna har ibland gjort det svårt för myndigheten att förstå vilka uppgifter regeringen behöver och att säkerställa att regeringen får rätt uppgifter med rätt kvalitet. Dessutom noterar vi att det har funnits skilda uppfattningar mellan Kulturdepartementet och Nationalmuseum om på vilken nivå kontakterna ska tas samt hur de ska förstås och hanteras i praktiken.

Informella kontakter mellan Kulturdepartementet och Nationalmuseum är viktiga och behövs för att verksamheten ska fungera väl, både inom myndigheten och inom Regeringskansliet. Men vi anser att bristen på överblick, systematik och dokumentation när det gäller de informella kontakterna har bidragit till brister i de ekonomiska underlagen och i Nationalmuseums planering.

Ett sätt för Kulturdepartementet och Nationalmuseum att klargöra och systematisera de informella kontakterna är att säkerställa att de dokumenteras i större utsträckning och att information inför och från dessa möten delas med de berörda parterna. Detta skulle öka transparensen mellan departementet och myndigheten.

Vi bedömer också att det i vissa fall har varit oklarheter om vad som faktiskt gäller i de informella kontakterna, vilka handlingsalternativ som står till buds och vilka konsekvenser olika ageranden kan få. För att styrningen ska fungera är det viktigt att alla berörda parter har en gemensam uppfattning om och förståelse för de informella kontakternas laglighet, lämplighet och betydelse. Det finns därför skäl för regeringen att se till att alla berörda parter inom regeringen, Regeringskansliet och Nationalmuseum har kunskap om vad som gäller vid informella kontakter så att kontakterna kan hanteras på ett korrekt sätt.

#### 6.6.5 Regeringen kan vid behov tillsätta en överdirektör

Vi föreslår att regeringen tillsätter en överdirektör med särskilt ansvar för myndighetens ekonomi och utveckling av styrningen och uppföljningen om det



visar sig att Nationalmuseums utvecklingsarbete inte får avsedd effekt. Vår analys visar nämligen att Nationalmuseum har ett omfattande utvecklingsarbete framför sig när det gäller myndighetens ledning, styrning och uppföljning. Samtidigt behöver myndigheten hantera ett antal andra utmaningar under kommande år. Detta kommer att ställa stora krav på myndighetens förmåga att arbeta på flera fronter samtidigt.

Vi bedömer därför att det är viktigt att regeringen, på det sätt som vi tidigare föreslagit, följer upp Nationalmuseums utvecklingsarbete så att det får avsedd effekt och att myndigheten får de förutsättningar som krävs för att genomföra nödvändiga förändringar och möta framtida utmaningar. Nationalmuseum kommer i det fortsatta utvecklingsarbetet behöva hantera stora utmaningar. Om det visar sig att arbetet stannar av, inte får avsedd effekt eller att Nationalmuseums förutsättningar att styra och utveckla kärnverksamheten försämras kan regeringen tillsätta en överdirektör med särskilt ansvar för myndighetens ekonomi.

Syftet med en sådan tillsättning skulle vara att prioritera ekonomifrågorna högre och att avlasta överintendenten så att denne i första hand kan koncentrera sig på att leda och utveckla myndighetens kärnverksamhet och utveckling av styrningen och uppföljningen. Vi bedömer också att en sådan lösning skulle kunna bredda myndighetsledningens kompetens i frågor om ekonomistyrning. Det skulle därmed stärka myndighetsledningens förmåga att genomföra viktiga förändringar i den interna styrningen och uppföljningen.

En överdirektör skulle då ansvara för den ekonomiska planeringen och uppföljningen i myndigheten samt säkerställa att ekonomistyrningen är integrerad i verksamhetsstyrningen. Överdirektören bör också få ett uttalat ansvar för att kvalitetssäkra myndighetens budgetunderlag och internbudget. Utöver detta ser vi att en överdirektör också bör få i uppgift att bistå överintendenten med uppföljning och analys av de uppdrag eller andra uppgifter som överintendenten har gett till de underlydande cheferna. I rollen skulle också kunna ingå att leda utvecklingen av den interna ledningen, styrningen och uppföljningen vid myndigheten.

En ordning med en överdirektör skulle kunna tolkas som att regeringen stärker sin kontroll av Nationalmuseum. Men så behöver inte vara fallet. Förslaget bör snarare ses som att regeringen ger stöd till och förstärker Nationalmuseums egen kapacitet och förmåga att säkerställa en ekonomi i balans, och därmed ger myndigheten ett mer långsiktigt handlingsutrymme.



## Referenser

- Alvesson, Mats (2015) *Organisationskultur och ledning*.
- Bringselius, Louise (2019) *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*.
- Brottsförebyggande rådet (2014) *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*.
- Brottsförebyggande rådet (2017) *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*.
- Christensen, Tom med flera (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*.
- Ekonomistyrningsverket (2011) *Systematiserat förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll*.
- Ekonomistyrningsverket (2017) *Processen för planering och uppföljning – en förutsättning för en effektiv verksamhet*.
- Ehrnrooth, Ylva (2017) *Statlig tjänsteman – vilka regler gäller för dig?*
- Jacobsson, Bengt (2014) *Kulturpolitik: Styrning på avstånd*.
- Konkurrensverket (2016) *Dokumentation av direktupphandlingar*.
- Myndigheten för kulturanalys (2019) *Museer 2018*.
- Polismyndighetens internrevision (2019) *Granskning av Polismyndighetens kultur, dnr A458.144/2017*.
- Statskontoret (2016) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.
- Statskontoret (2017) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.
- Statskontoret (2017) *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*.
- Statskontoret (2019) *Den statliga värdegrunden – gemensamma rättsprinciper för en god förvaltning*.
- Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

## Offentligt tryck

- Ds 2018:6 *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift*.
- Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5 *Tid för kultur*.

Regeringens proposition 2016/17:116 *Kulturarvspolitik.*

Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområden 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringens proposition 2019/20:2 *Höständringsbudget för 2019. Utgiftsområden 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

# Bilaga

## Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:27

2019-03-07  
Ku2019/00538/KO

Kulturdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Nationalmuseum

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och lämna förslag avseende utvecklingen av Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning.

Statskontoret ska analysera

- ändamålsenligheten i Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning,
- ändamålsenligheten i de ekonomiska underlag som Nationalmuseum lämnar till regeringen,
- hur Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning kan utvecklas, och
- möjligheter och risker i Nationalmuseums pågående utvecklingsarbete.

Analysen ska göras med utgångspunkt från ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer och transparens, myndighetens uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev samt relevanta mål och lagar för området.

Utifrån analysen ska Statskontoret föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning, bland annat rörande Nationalmuseums organisation, interna miljö, arbetsprocesser och kompetensförsörjning. Åtgärdsförslagen kan rikta sig både till Nationalmuseum och regeringen.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)


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

Statskontoret ska beakta Nationalmuseums pågående arbete för att långsiktigt utveckla verksamheten.

Statskontoret ska genomföra analysen i dialog med Nationalmuseum, som samtidigt ska bistå Statskontoret med de underlag och förutsättningar som krävs för att Statskontoret ska kunna genomföra uppdraget.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senaste den 15 november 2019.

På regeringens vägnar



Amanda Lind



Tanja von Brünken

Kopia till

Finansdepartementet/BA,  
Finansdepartementet/ESA  
Finansdepartementet/SFÖ  
Ekonomistyrningsverket  
Nationalmuseum

2 (2)