

En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna



MISSIV

DATUM
2021-11-16
ERT DATUM
2021-03-24

DIARIENR
2021/76-5
ER BETECKNING
Ku2021/00953

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter

Regeringen gav den 24 mars 2021 Statskontoret i uppdrag att analysera organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter, mot bakgrund av de ändamål och bestämmelser som följer av museilag (2017:563), de nationella kulturpolitiska målen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) och regeringens prioriteringar för en förnyad kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna* (2021:15).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Anton Biström, Ulrika Lindstedt, föredragande, och Åsa von Sydow var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Ulrika Lindstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Avsaknaden av mål gör det svårt att se varför omstrukturering behövs och att bedöma resultaten	11
1.2	Reformerna har inte varit tillräckligt väl förberedda	12
1.3	Aktiviteter genomförs snabbt i linje med syftet men ibland på bekostnad av annan verksamhet	17
1.4	Reformerna sätter i gång omfattande processer internt på myndigheterna	18
1.5	Det är enklare att vara ett museum, men flera museer tillsammans kan kraftsamla	20
1.6	Det är inte organisationsstrukturen som avgör hur fri en museimyndighet är som kunskapsinstitution	21
1.7	Genomförande av uppdraget	22
1.8	Rapportens disposition	23
2	Bakgrund och referensram	25
2.1	Förändringar i organisationsstrukturen används för att utveckla statsförvaltningen	25
2.2	Antalet museer och förekomsten av annan verksamhet varierar mellan museimyndigheterna	27
2.3	Både utredningar och regeringen har sett skäl till att ändra museimyndigheternas organisationsstruktur	31
2.4	Vi har analyserat resultaten av sex förändringar av organisationsstrukturen	33
2.5	Utgångspunkter för vår analys	34
3	Resultat av omstruktureringar	39
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	De enskilda förändringarna har haft flera syften	40
3.3	Genomförda organisationsförändringar har gett resultat men vidare effekter går inte att bedöma	43
3.4	Osäkert om förändringarna har lett till några effektiviseringsvinster	49
3.5	Själva förändringsarbetet finansieras inom anslagsramen	56
3.6	I flera fall har anslaget ökat efter några år för att stärka museiverksamheten	59
4	Lärdomar av genomförda omorganisationer	61
4.1	Sammanfattande iakttagelser	61
4.2	Utredningarna som görs inför förändringarna ger inte en allsidig belysning	62
4.3	Omstruktureringarnas syften är i vissa fall oklara och omsätts inte i konkret styrning	68
4.4	Myndigheterna uppfattar att tiden från beslut till genomförande har varit kort	71

4.5	Förändringsarbetet har ofta varit mödosamt och tidskrävande	74
4.6	Myndighetens eget arbete med förändringen är också viktigt för hur lyckad omstruktureringen blir	76
5	För- och nackdelar med de olika organisationsstrukturerna	79
5.1	Sammanfattande iakttagelser	79
5.2	Olika organisationsstrukturer har olika potentiella för- och nackdelar	80
5.3	Myndighetens ämnesområden måste höra samman	82
5.4	Endast ett museum underlättar styrningen	84
5.5	Fler museer i en myndighet ger mer kraft men också en mer komplex verksamhet att styra	85
5.6	Utmanande att få till synergier när museum och annan verksamhet finns i samma myndighet	93
5.7	Geografisk spridning försvårar det myndighetsinterna arbetet men underlättar tillgängligheten	95
6	Museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner	97
6.1	Sammanfattande iakttagelser	97
6.2	Inga tecken på att organisationsförändringarna har påverkat förutsättningarna att verka som fria kunskapsinstitutioner	98
6.3	Myndighetsstyrningen tillämpas på ett sätt som ger museimyndigheterna goda förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner	99
	Referenser	105

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	111
2	Samverkan mellan museimyndigheterna	115

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter. Uppdraget har varit att analysera resultaten och lärdomar av tidigare organisationsförändringar. Vi har också analyserat för- och nackdelar med den nuvarande organisationsstrukturen, och om organisationsförändringarna har gett dem bättre förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

Vår analys visar att det finns behov av att regeringen tar fram tydliga mål som ger en långsiktig strategisk viljeinriktning för det statliga museiområdet. Det kan exempelvis handla om mål rörande hur regeringen förväntar sig att museimyndigheterna förväntas utveckla sin samlingsförvaltning och sin utåtriktade verksamhet på sikt och även hur dessa ska förhålla sig till varandra. Vi bedömer att sådana långsiktiga mål skulle underlätta både för regeringen att styra det statliga museiområdet och för museimyndigheterna att prioritera inom sina verksamheter.

Vi kan konstatera att regeringens förberedelser inför omstruktureringar inom museiområdet ofta har varit otillräckliga. Det handlar framför allt om att analyser inför beslut inte tar upp alla relevanta konsekvenser för de berörda myndigheterna och verksamheterna, att syftet med omstruktureringen har varit otydligt, att tiden för att förbereda omstruktureringen har varit allt för knapp samt att effekterna av förändringen inte har följts upp. Vi bedömer att detta har lett till att utmaningarna i förändringsarbetet har blivit större än de annars hade behövt vara.

Vi kan se att museimyndigheterna snabbt genomför aktiviteter i linje med regeringens syfte när det gäller förändringar i organisationsstrukturen. I vissa fall har det försämrats måloppfyllelsen för de delar som inte berörs av organisationsförändringen under en period vid förändringen.

Det finns för- och nackdelar med alla organisationsstrukturer och det är svårt att hålla isär dessa från andra aspekter som påverkar myndighetens förmåga att nå resultat. Vi kan konstatera att det inte finns något optimalt antal museer i en myndighet, vare sig i form av en övre eller undre gräns. Men det är ändå tydligt att det gynnar de allra minsta museisamlingarna att vara i ett större organisatoriskt sammanhang eftersom de får tillgång till resurser som de tidigare saknade.

Vi har inte kunnat se att förändringar i organisationsstrukturen påverkar museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

1 Slutsatser och förslag

De statliga museimyndigheterna är i dag organiserade på olika sätt när det gäller hur många museer och vilken typ av annan verksamhet som de ansvarar för. Regeringen har sedan slutet av 1990-talet vid flera tillfällen ändrat organisationsstrukturen för de statliga museimyndigheterna, för att uppnå olika syften. Det överordnade syftet med reformerna har varit att ge myndigheterna bättre förutsättningar att utföra sina instruktionsenliga uppgifter, till exempel publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och förvaltning av samlingar. Men vissa förändringar har också genomförts för att en mer ändamålsenlig organisering ska förbättra effektiviteten och samordning. Till exempel ska samordning av resurser mellan museer göra myndigheternas kompetensförsörjning mindre sårbar.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter. I uppdraget ingår att analysera resultaten av tidigare organisationsförändringar och vilka lärdomar som kan dras av dessa. Vi ska också analysera för- och nackdelar med den nuvarande organisationsstrukturen för dessa museimyndigheter, och om organisationsförändringarna har lett till att museimyndigheterna har fått bättre förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. I uppdraget ingår också att föreslå hur eventuella kommande organisationsförändringar kan genomföras så ändamålsenligt som möjligt inom museiområdet. Statskontorets uppdrag finns att läsa i sin helhet i bilaga 1.

Nio museiorganisationer är statliga myndigheter. De räknas som centralmuseer och omfattar flera museer och verksamheter.¹ De flesta har genomgått åtminstone någon organisationsförändring under de senaste 25 åren (tabell 1).

¹ Som centralmuseum räknas de statliga museimyndigheterna samt de stiftelser med museiuppgifter som får anslag från regeringen under utgiftsområdet 17, anslagspost 8:1 och 8:2. De centralmuseer som inte är statliga myndigheter är Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen och Stiftelsen Tekniska museet.

Tabell 1. De statliga museimyndigheterna och genomförda organisationsförändringar de senaste 20 åren.

Museimyndigheter	Museum som ingår i myndigheten	Genomförda organisationsförändringar sedan 1990-talet
Moderna museet	Moderna museet	Blev egen myndighet i samband med att Statens konstmuseer upphörde år 1999.
Nationalmuseum	Nationalmuseum	Blev egen myndighet i samband med att Statens konstmuseer upphörde år 1999. Museet Prins Eugens Waldemarsudde separerades från myndigheten 2017.
Naturhistoriska riksmuseet	Naturhistoriska riksmuseet	Har inte påverkats av någon förändring.
Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)	ArkDes	Myndighetens ansvar utvidgades 2009 till att också omfatta andra designområden. Tog 2010 över uppdraget att vara en mötesplats för form och design.
Statens försvars historiska museer (SFHM)	Armémuseum och flygvapenmuseum	År 1992 utökades verksamheten med Försvarets traditionsnämnd. Marinmuseum separerades från myndigheten 1997.
Statens historiska museer	Hallwylska museet, Historiska museet, Livrustkammaren, Ekonomiska museet, Skoklosters slott och Tumba bruksmuseum	Separerades från Riksantikvarieämbetet och bildade egen myndighet år 1998. Den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten inordnades i myndigheten 2015. Uppgifterna vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet inordnades i myndigheten 2018.
Statens maritima och transport historiska museer (SMTM)	Marinmuseum, Sjöhistoriska museet, Vasamuseet, Vrak och Järnvägmuseet	Marinmuseum överfördes till Statens sjöhistoriska museer 1997 och myndigheten bytte senare namn till Statens maritima museer. Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingar som Trafikverket tidigare ansvarade för inordnades i myndigheten 2018. Myndigheten fick då sitt nuvarande namn.
Statens museer för världskultur (SMVK)	Världskulturmuseet, Etnografiska museet, Östasiatiska museet och Medelhavs museet	Bildades år 1999 genom att Etnografiska museet i Göteborg och Folkens museum – Etnografiska i Stockholm lades samman i en ny myndighet. Till den nya myndigheten tillfördes också Medelhavsmuseet från Statens historiska museer och Östasiatiska museet från Statens konstmuseer
Statens musikverk	Scenkonstmuseet	Bildades 2011 genom en omorganisering av Statens musiksamlingar. Kort dessförinnan hade Statens musiksamlingar tillförts fler samlingar. När Statens musikverk bildades tog myndigheten över vissa uppgifter från Stiftelsen Svenska Rikskonserter. Scenkonstmuseet bildades 2017 genom en sammanslagning av Musikmuseet, Sveriges Teatermuseum och Marionettmuseum.

1.1 Avsaknaden av mål gör det svårt att se varför omstrukturering behövs och att bedöma resultaten

Museer och utställningar hör till ett av få delområden inom kulturområdet som inte har några egna målformuleringar. Museimyndigheterna måste därför arbeta för att nå de kulturpolitiska mål som finns på en övergripande nivå. Detta leder till att målstyrningen blir allmänt hållen vilket genomsyrar hela styrkedjan, från regeringen till respektive myndighet och tillbaka från myndigheten till regeringen och vidare till riksdagen.

Statskontoret föreslår att regeringen

- tar fram mål som ger en långsiktig strategisk viljeinriktning för det statliga museiområdet. Målen bör vägleda centralmuseerna i deras prioriteringar mellan olika ansvarsområden, som exempelvis samlingsförvaltning och utåtriktad verksamhet. Men de bör även peka ut riktningen inom olika utvecklingsområden, exempelvis när det gäller att förnya den publika verksamheten och att genomföra den digitala transformationen av verksamheten.

Vi bedömer att regeringen inte har haft någon strategisk inriktning att förhålla sig till då den har beslutat om omstruktureringar eftersom det inte har funnits specifika mål för det statliga museiområdet. Det har också gjort det svårt att bedöma om den enskilda omstruktureringen har bidragit till att utveckla museiområdet i önskvärd riktning eller inte. För museimyndigheterna har det i vissa fall varit svårt att förstå varför omstruktureringen behövs och vad förändringen ska leda till. Vår analys visar också att museimyndigheterna vill ha stöd i att prioritera mellan aktuella utvecklingsområden. Flera överintendenter har i våra intervjuer också uttryckt att de vill ha en långsiktig strategi för den statliga museisektorn.

Sammantaget bedömer vi därför att regeringen behöver ta fram mål som tydligt visar vad regeringen vill uppnå med de statliga museimyndigheterna på lång sikt. Detta skulle underlätta både för regeringen att styra området och för museimyndigheterna att prioritera inom sina verksamheter.

Målen bör handla om hur det statliga museiområdet ska utvecklas på lång sikt när det gäller bland annat förvaltning av samlingarna och den utåtriktade verksamheten. De ska kunna ge vägledning om vilka kvalitetskrav som ska vara uppfyllda för en myndighets samlingsförvaltning eller utåtriktade verksamhet. Myndigheterna bör också kunna använda målen som stöd för att bedöma vilka förväntningar som ska vara uppfyllda när det gäller geografisk spridning, digital transformation samt forskning och annan kunskapsupbyggnad.

De kulturpolitiska målen är svåra att bryta ner i indikatorer som går att följa upp. Vi bedömer att detta delvis förklarar varför det är ovanligt med systematiska

uppföljningar och analyser av resultat inom museiområdet. Frånvaron av konkreta mål och systematiska uppföljningar försämrar regeringens styrning av myndigheterna och även kvaliteten på myndigheternas återrapporteringar till regeringen. Vi konstaterar därför att regeringen inte har följt upp beslutade organisationsförändringar och deras konsekvenser systematiskt, vilket även den senaste utredningen inom området visar.²

Den senaste utredningen inom området hade bland annat i uppdrag att ta fram mål för att styra de statliga insatserna inom området.³ Men utredningen mynnade i stället ut i förslag som ligger till grund för den nu gällande museilagen (2017:563). Lagen gäller hela det offentliga museiväsendet och innehåller grundläggande bestämmelser om museimyndigheternas övergripande uppgifter och ändamål. Vi kan konstatera att museilagen är uppskattad och att den bland annat tydliggör ansvarsfördelningen mellan museerna och deras huvudmän. Men vi bedömer ändå att det behövs mål som pekar ut en tydlig viljeinriktning för insatser som rör de statliga museimyndigheterna.

Regeringen bör utgå från de kulturpolitiska målen och museilagen när den tar fram mål för det statliga museiområdet. En ambition bör vara att målen i viss utsträckning ska gå att följa upp i kvantitativa termer. Sådan uppföljning bör kompletteras med uppföljningar av museiverksamhetens kvalitet där museiprofessionen är involverad. Sådana uppföljningar är viktiga eftersom väsentliga delar av museimyndigheternas verksamhet inte låter sig kvantifieras utan kräver kvalitativa bedömningar. Vi har inom ramen för det här uppdraget inte haft möjlighet att undersöka hur en sådan uppföljning kan organiseras.

Regeringen behöver också ta hänsyn till att den inte ska styra museiverksamhetens innehåll när regeringen tar fram indikatorer för den kvantitativa uppföljningen. Uppföljningen får inte stå i strid med de kulturpolitikens övergripande intentioner om kulturens självständighet.

Genom att involvera museiprofessionen i att ta fram målen så kan regeringen se till att målen på ett konkret sätt relaterar till de berörda verksamheterna, och även att värna autonomi normen inom museiområdet. Därmed kan regeringen skapa förutsättningar för att målen ska bli relevanta och verkningsfulla.

1.2 Reformerna har inte varit tillräckligt väl förberedda

Vår analys visar att regeringen i många fall inte har förberett omstruktureringar tillräckligt. Det handlar framför allt om att analyser inför beslut inte tar upp alla relevanta konsekvenser för de berörda myndigheterna och verksamheterna, att syftet med och motiven för omstrukturen har varit otydliga samt att tiden för

² SOU 2015:89. *Ny museipolitik*, s. 136.

³ Kommittédirektiv 2014:8. *Översyn av den statliga museipolitiken*.

att förbereda omstruktureringen i vissa fall har varit allt för knapp. Vi bedömer att detta har lett till att utmaningarna i förändringsarbetet har blivit större än de hade behövt vara.

Statskontoret föreslår att regeringen

- analyserar nyttan av och kostnaderna för flera olika typer av åtgärder som skulle kunna bidra till att lösa identifierade utmaningar inom museiområdet.
- allsidigt belyser både positiva och negativa konsekvenser av en omstrukturering innan de fattar beslut. Syftet är att förbereda för och underlätta det förändringsarbete som väntar de berörda myndigheterna.
- noggrant undersöker vilka resurser som kommer att behövas för omstruktureringen, både för själva förändringsarbetet och för det nya uppdraget.
- anpassar berörda myndigheters förberedelsestid till graden av komplexitet i förändringen. Detta skapar förutsättningar för att lösa centrala frågor innan den nya organisationen ska vara på plats. Därmed underlättas myndigheternas fortsatta förändringsarbete.
- säkerställer att beslut om att omstrukturera inom museiområdet visar både vad syftet är med omstruktureringen och på vilket sätt organisationsförändringen ska leda fram till syftet.
- vid behov förtydligar det nya uppdraget i instruktionen eller i regleringsbrev, speciellt om det finns förväntningar om att myndigheterna ska skapa något nytt. I den löpande uppföljningen av myndigheternas förändringsarbete bör regeringen kontinuerligt överväga om styrningen behöver justeras.
- redan före eventuella omstruktureringar förbereder för att de ska gå att följa upp både när det gäller resultat och övriga konsekvenser. Regeringen bör också identifiera om, och i så fall hur, eventuella effektiviseringsvinster kan förväntas uppstå och hur de ska följas upp. Efter ett antal år bör omstruktureringens resultat och övriga konsekvenser utvärderas.

1.2.1 Omstruktureringar vägs inte mot andra möjliga åtgärder

Utredningar och analyser som föregår beslut om omstrukturering utgår ofta från att det är sammansättningen av museer och verksamheter i myndigheterna som behöver justeras. Det framgår sällan om analysen har tagit hänsyn till några andra typer av åtgärder utmaningar som har identifierats inom det statliga museiområdet eller för att nå en viss typ av resultat.

Överintendenterna⁴ anser att de utmaningar som museimyndigheterna står inför i dag inte går att lösa genom att förändra organisationsstrukturen. De säger att sektorns verkliga utmaningar handlar om att museerna inte har tillräckliga resurser för att förnya sin publika verksamhet, långsiktigt ta hand om sina samlingar, sprida verksamheten i hela landet och arbeta med den digitala transformationen. De anser att organisationsstrukturen spelar liten roll i dessa sammanhang.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att analysera vilka alternativa åtgärder som går att använda i stället för omstruktureringar eller om museimyndigheterna har tillräckliga resurser för att klara sitt uppdrag. Men överintendenternas beskrivning av situationen för de statliga museerna bidrar till bilden att det är viktigt att framöver överväga även andra åtgärder än omstruktureringar för att lösa de identifierade utmaningar i museisektorn. Ett alternativ kan då vara att ge mer resurser till Kulturdepartementets myndighetsstyrning för att minska problemet med att Kulturdepartementet har för många myndigheter att styra. Ett annat alternativ kan vara att identifiera lämpliga områden för samverkan mellan myndigheterna.

1.2.2 Analyser inför förändringar har inte gett en allsidig belysning av alla konsekvenser

Vår genomgång av underlagen som har legat till grund för regeringens beslut om förändringar visar att de utredningar som görs inför omstruktureringar i flera fall fokuserar främst på de positiva konsekvenserna. Vi anser att regeringen i framtiden bör belysa alla tänkbara konsekvenser, både positiva och negativa. Annars riskerar regeringen att fatta beslut utan att alla för- och nackdelar med förändringen är kända, och att detta i sin tur leder till oväntade svårigheter i myndigheternas förändringsarbete.

Vi bedömer att de analyser som regeringen låter genomföra inför förändringar inte tar tillräcklig hänsyn till skillnader mellan olika verksamheter. Vi anser att regeringen bör undersöka konsekvenserna av sådana skillnader mer ingående. Den här bedömningen gör vi mot bakgrund av att vår analys visar att olikheter mellan olika verksamheter som regeringen väljer att lägga samman i en myndighet kan göra att det tar lång tid att foga ihop dem till en helhet. Detta gäller både museer och andra verksamheter. Det gör i sin tur att det tar tid att uppnå de synergier som regeringen förväntar sig av sammanslagningen. Karaktären på samlingarna, typ av museer, museernas arbetssätt och organisationskultur samt organisationsstruktur och struktur för beslutsfattande är aspekter som regeringen behöver låta analysera närmare inför framtida förändringar. Överintendenterna anser att det absolut viktigaste för en framgångsrik museiverksamhet är att verksamheten har ett

⁴ Åtta av de nio statliga museimyndigheterna leds av en överintendent. Bara Statens musikverk leds av en generaldirektör. När vi skriver överintendenterna menar vi museimyndigheternas chefer, oavsett titel.

sammanhållet ämnesområde att utgå ifrån. Detta talar för att det är särskilt viktigt att det rent ämnesmässigt finns tydliga beröringspunkter mellan de verksamheter som ingår i en myndighet.

Vi bedömer också att utredningarna som föregår omstruktureringarna inte tar tillräcklig hänsyn till vare sig behovet av långsiktighet eller den påfrestning det innebär för en myndighet att omorganiseras. Upprepade förändringar i museimyndigheternas organisationsstruktur kan försämra långsiktigheten i verksamheten. Flera förändringar på kort tid kan orsaka svårigheter, eftersom de ändrar myndigheternas uppdrag och förutsättningar. Regeringen bör därför, inför beslut om omstruktureringar, ta hänsyn till om de berörda myndigheterna redan har omstrukturerats under de senaste åren eller om det finns andra omständigheter i verksamheten som för tillfället gör det olämpligt att strukturera om en viss myndighet. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med en ny förändring så bör regeringen väga in det faktum att den berörda myndigheten nyligen har påverkats av en annan förändring när regeringen beslutar om förutsättningarna för förändringsarbetet.

Vidare ser vi att regeringen mer ingående behöver utreda de berörda verksamheternas resursbehov än vad som har varit fallet i de underlag som vi har studerat. I dessa underlag har regeringen oftast bedömt att förändringarna ska gå att genomföra inom myndighetens befintliga ramanslag. Men i flera fall innehåller underlagen inga analyser av vilka resursmässiga behov den nya organisationsstrukturen kommer att få. I andra fall har kostnaderna underskattats av den berörda myndigheten eller andra bedömare. Det finns också exempel på att regeringen inte har tagit hänsyn till det beräknade behovet av resurser.

Regeringen har i vissa fall förväntat sig att myndigheterna ska hantera tillfälligt höjda kostnader med hjälp av anslagskrediten. Regeringen har också hänvisat till att myndigheten kan hantera kostnader för omstruktureringar genom att fördela om resurser internt och prioritera om mellan olika delar av verksamheten. Ibland har regeringen även bedömt att myndigheten kan frigöra medel till kärnverksamheten via rationaliseringar, effektiviseringar och samordning av verksamheter. Men sådana vinster har aldrig varit det huvudsakliga syftet med en omstrukturering och ofta har det varit otydligt i de underlag som vi har granskat på vilket sätt vinsterna ska uppstå.

I flera fall har myndigheterna äskat om mer resurser åren efter omstruktureringen, med hänvisning till att myndigheten har svårt att klara det breddade uppdrag som omstruktureringen har medfört. Regeringen har gett mer medel till de myndigheter som vi har studerat, men regeringen har bara i ett fall uttalat att de extra resurserna ska täcka kostnader som har uppstått till följd av omstruktureringen. Under perioden 2018–2020 har regeringen även höjt anslagen för museimyndigheter som inte har genomgått organisationsförändringar.

Statskontoret bedömer att när större reformer av det slag som vi har studerat finansieras inom berörda myndigheters anslagsram så tar det tar längre tid att genomföra förändringsarbetet och uppnå önskade resultat av omstruktureringen än vad som annars hade varit fallet. Vi kan också konstatera att omstruktureringar alltid för med sig någon form av kostnader, om än indirekta sådana. I många fall har det visat sig att det är svårt för de berörda myndigheterna att hantera dessa kostnader enbart genom omprioriteringar. Vi noterar att Norge har valt en annan väg i den omfattande museireform som har ägt rum där under de senaste 20 åren. Norge har i stället arbetat med att stärka museimyndigheternas ekonomi, vilket har varit en viktig för att reformen skulle utvecklas i önskvärd riktning.⁵

1.2.3 Otydliga motiv och kort förberedelsetid försvårar genomförandet

I vissa fall anser myndigheterna att regeringens beskrivning av syftet med omstruktureringen är tydlig, men att det är oklart på vilket sätt omstruktureringen ska kunna bidra till att uppnå syftet. Till exempel hade de berörda myndigheterna svårt att förstå hur syftet att skapa en central museimyndighet med ansvar för hela den historiska utvecklingen i Sverige skulle uppnås genom en sammanslagning av just Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) och Statens historiska museer. Detta eftersom det finns fler museer i Sverige som har samlingar som speglar den historiska utvecklingen i Sverige samtidigt som de sammanslagna myndigheternas samlingar inte täcker hela Sveriges historia.

Vi bedömer att det är svårt att tolka vad de generella förväntningarna om att förändringar ska leda till exempelvis samordningsvinster, synergier eller bättre förutsättningar att realisera utvecklingspotential betyder. I dessa fall är det särskilt viktigt att regeringen tydliggör motiven för organisationsförändringen och att dessa relateras till mer konkreta mål. På det sättet kan myndigheterna få hjälp att tolka regeringens syfte. Det finns också fall där regeringen inte har förtydligat det nya uppdraget i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Myndigheterna upplever ibland detta som problematiskt. I ett fall har regeringen något år efter omstruktureringen förklarat syftet genom att styra mer konkret i instruktionen och regleringsbrevet.

Vår analys visar också att förberedelsetiden (tiden från beslut till att den nya organisationsstrukturen ska gälla) var för kort för att hinna lösa de frågor som behöver vara lösta innan den nya organisationsstrukturen var på plats i de två strukturförändringar som genomfördes 2018. Det kan visserligen vara bra att förändringar går snabbt, bland annat för att förkorta perioder av oro för de som påverkas av omorganisationen. Vi bedömer att detta framför allt är viktigt när det gäller tiden från det att regeringen eller Kulturdepartementet aviserar eller

⁵ Det kongelige kulturdepartement. (2021). *Meld.st.23 (2020–2021) Melding till Stortinget Musea i samfunnet – Tillit, ting og tid.*

presenterar ett förslag om att en omstrukturering planeras tills dess att regeringen fattar beslut om ny organisationsstruktur. Det är inte lika viktigt för perioden mellan beslutet och när den nya organisationsstrukturen ska vara på plats.

Med andra ord är det bra att beslutet kommer snabbt för att undvika en allt för lång tid av osäkerhet. Men tiden för de formella förberedelserna för förändringarna kan ibland behöva vara längre än vid omstruktureringarna 2018. Regeringen behöver anpassa förberedelse tiden till hur komplex förändringen är. Komplexiteten bör framgå av de analyser som gjorts inför en förändring.

1.2.4 Regeringen ser inte till att myndigheterna förbereder för uppföljning

Varken regeringen eller myndigheterna har i allmänhet planerat för att omstruktureringen ska följas upp. I de underlag som regeringen har låtit ta fram inför omstruktureringarna har det varit otydligt hur eventuell rationalisering, effektivisering och samordning ska gå att följa upp.

Önskemål om att rationalisera, effektivisera och samordna verksamheter har varit ett av flera bakomliggande motiv för regeringen att lägga samman museer och verksamheter i större organisationer. Men i de fall som vi har undersökt går det inte att säga om sammanläggningar av myndigheter har lett till några effektiviseringsvinster. Det beror på att varken regeringen eller berörda myndigheter har följt upp kostnaderna för verksamheterna före och efter omorganiseringen i relation till de uppnådda resultaten. Inte heller kostnaderna för själva förändringsarbetet har följts upp i någon särskild utsträckning.

Statskontoret anser att regeringen ska förbereda för att en omstrukturering ska gå att följa upp redan innan en den sker – både när det gäller resultat, effekter och andra konsekvenser. Regeringen bör följa myndigheternas förändringsarbete löpande och när det är avslutat bör regeringen följa upp och utvärdera kostnaderna i relation till det uppnådda resultatet. Vi kan konstatera att den omfattande reform som har ägt rum för museisektorn i Norge under de senaste 20 åren har varit föremål för en rad olika utvärderingar, rapporter och annat material som har följt utvecklingen. Den uppsamlade utvärdering som gjordes 2021 omfattar bland annat reformens konsekvenser för museimyndigheternas ekonomi, kompetensförsörjning, samlingsförvaltning, forskning och utåtriktad verksamhet.⁶

1.3 Aktiviteter genomförs snabbt i linje med syftet men ibland på bekostnad av annan verksamhet

Trots knapphändiga konsekvensutredningar och ibland oprecisa beskrivningar av syfte och motiv har förändringarna i stor utsträckning välkomnats av de berörda

⁶ Det kongelige kulturdepartement. (2021). *Meld.st.23 (2020–2021) Melding till Stortinget Musea i samfunnet – Tillit, ting og tid.*

museimyndigheterna. Också externa parter har ofta stöttat förslagen eller delar av förslagen.

Vi kan se att museimyndigheterna snabbt har genomfört aktiviteter i linje med regeringens syfte med organisationsförändringarna, särskilt i den utåtriktade verksamheten. Statskontoret bedömer att en museimyndighets utåtriktade verksamhet oftast är mer flexibel, synlig och lättare att följa upp i kvantitativa termer än andra delar av verksamheten. Det är därmed enklare att både genomföra aktiviteter och påvisa resultat i den utåtriktade verksamheten, som kan kopplas till organisationsförändringens syften.

Vår granskning visar att organisationsförändringarna har förbättrat situationen för de samlingar som tidigare har förvaltats med knappa resurser, och i flera fall haft stora vårdbehov, när de har flyttats till en museimyndighet med möjligheter att föra över resurser från ett verksamhetsområde till ett annat. Möjligheterna till erfarenhetsutbyte och kompetensförstärkning inom museiprofessionen har också ökat. Men samtidigt som tillkommande samlingar drar nytta av att hamna i ett större organisatoriskt sammanhang eller i en museimyndighet så kan delar av den mottagande myndighetens övriga verksamheter behöva stå tillbaka under en tid efter förändringen. Det finns exempel på att måluppfyllelsen för dessa delar har gått ner under en period. Detta visar att det är svårt för den mottagande museimyndigheten att ta om hand eftersatta samlingar utan att få extra resurser och samtidigt upprätthålla en utifrån uppdraget acceptabel nivå i hela verksamheten.

Vår analys visar också att myndigheterna inom museiområdet har varit snabba med att leverera resultat i en anda som har varit nyskapande när de har fått i uppdrag att skapa något nytt. Men samtidigt har arbetet krävt mycket tolkning och omtolkning av uppdraget internt på myndigheterna. Sådana uppdrag har även varit särskilt uppmärksammade externt, eftersom regeringen har haft särskilda förväntningar på de berörda myndigheterna som ska skapa något nytt.

Även om museimyndigheterna genomför aktiviteter i linje med regeringens syfte med förändringen så har det varit svårt för oss att klarlägga i vilken utsträckning som myndigheternas aktiviteter har fått den effekt som organisationsförändringarna syftar till att uppnå.

1.4 Reformerna sätter i gång omfattande processer internt på myndigheterna

För myndigheterna har omstruktureringarna medfört att de behöver göra mer eller mindre omfattande justeringar i sin interna organisering och styrning. Ny intern organisering medför bland annat arbete med att flytta funktioner och personal samt att ta fram och förankra nya ansvar och roller. Därutöver behöver varje myndighet lösa ett stort antal frågor om den interna styrningen av verksamheten, som exempelvis att ta fram och förankra en ny vision, nya mål och nya styrdokument.

I vår analys har vi sett att när regeringen lägger samman flera museer i en myndighet så resulterar det nästan alltid i att myndigheten går från att vara organiserad i en mer traditionell linjeverksamhet till någon form av matrisorganisering. Men matrisorganisering har visat sig medföra en rad olika utmaningar för myndigheterna. Museerna som arbetar i matrisorganisationer har alla fått justera organisationen efter ett antal år eftersom det har visat sig vara svårt för dem att hitta en organisering som fungerar från start.

Ett vanligt syfte med regeringens omstruktureringar har varit att förbättra samverkan och samarbetet mellan museer. Det har i flera fall visat sig att de nya organisationsformerna kan göra att det tar tid att inrätta nya kanaler för samarbeten. Detta ligger också i linje med vad Statskontoret har sett i flera analyser av myndigheter som relativt nyligen har genomgått någon form av strukturförändring.⁷

I några av de fall som vi har studerat har olika organisationskulturer gjort sig påmind under många år efter en omstrukturering. Det är sedan tidigare känt att sådant kan begränsa genomslaget för den interna styrningen och hämma myndighetens effektivitet. Statskontoret har tidigare konstaterat att aspekter som rör kulturen i en organisation påverkar förändringsarbetet väsentligt.⁸

De organisationsförändringar som vi har analyserat visar att det är viktigt att myndigheterna kommer i gång snabbt med förändringsarbetet och att arbetet involverar hela personalen i arbetet. En annan viktig lärdom är att myndigheten tydligt behöver prioritera förändringsarbetet, vilket kan innebära att myndigheten får acceptera en något lägre takt i kärnverksamheten under en period.

Vår analys visar också att förändringsarbetet i allmänhet har varit mycket arbetsintensivt för myndigheterna. Det beror särskilt på att de inte har fått några extra resurser för att genomföra förändringen. I vissa fall har myndigheten genomgått flera på varandra följande omorganiseringar. Ofta har myndigheterna mycket höga ambitioner med sitt nya breddade uppdrag samtidigt som själva förändringsarbetet tar mycket kraft och tid. I vissa fall har den höga arbetsbelastningen ökat sjukskrivningarna under en period.

⁷ Se till exempel: Statskontoret. (2011:26). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*, s. 29–30; Statskontoret. (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*, s. 48–53; Statskontoret. (2012:3). *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket*, s. 41–42; Statskontoret. (2018:25). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne*, s. 41–43; Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*, s. 112–118, 130–139.

⁸ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29.

1.5 Det är enklare att vara ett museum, men flera museer tillsammans kan kraftsamla

Det finns för- och nackdelar med alla organisationsstrukturer och det är svårt att hålla isär dessa från andra aspekter som påverkar myndighetens förmåga att nå resultat. I varje specifikt fall måste en analys göras av om fördelarna med den valda organisationsstrukturen överväger nackdelarna.

Det finns en del som talar för att en myndighet med ett museum är den mest ändamålsenliga organisationsstrukturen, men det bör ses i ljuset av att majoriteten av de museimyndigheter som i dag har en sådan organisationsstruktur är relativt stora för att vara en museimyndighet. Vår utredning visar att de museimyndigheter som består av ett museum med ett sammanhållet ämnesområde är mycket nöjda med det. Det bidrar både till att det är enkelt att internt driva verksamheten och till att det är enkelt att vara tydlig externt gentemot besökare, intressenter, internationella kontakter, sponsorer och donatorer. De myndigheter som innehåller ett museum framhåller också enkelheten i att arbeta med bara ett varumärke som en fördel.

Men när det gäller de allra minsta av museerna och samlingarna bedömer vi att de på sikt skulle ha fått svårt att överleva utan att finnas i ett större organisatoriskt sammanhang. Det kan vara svårt att bedriva fullskalig museiverksamhet vid flera små museerna utan att kunna nyttja den gemensamma kunskapen och de gemensamma resurser som finns i en större myndighet. Vi bedömer också att mindre enskilda museer har möjlighet att nå en högre nivå av kompetens och professionalitet när de ingår i ett större organisatoriskt sammanhang än annars. Det beror på att myndigheten i sin helhet har en större ekonomi, en bredare kompetens med fler experter och större samlingar, vilket möjliggör satsningar i större omfattning.

Förutom att mindre museer kan dra nytta av att vara i ett större organisatoriskt sammanhang så finns inga uppenbara samband mellan att vara fler museer och att använda resurserna effektivt. Effektiviteten påverkas av många andra faktorer, inte minst hur myndigheten organiseras och styrs internt. Just den interna styrningen och organiseringen är mer komplicerad i en myndighet med fler museer, liksom i en myndighet med både museiverksamhet och annan verksamhet, eftersom den ställer högre krav på samplanering, samordning och prioritering. Vi ser också att det kan vara svårt att skapa synergier i en organisation som har både museer och annan verksamhet. Det innebär att fördelarna med sådana organisationsstrukturer i själva verket kan vara svåra att realisera.

Men om den interna styrningen och organiseringen fungerar väl i en myndighet med flera museer så kan det finnas bättre förutsättningar för en god kompetensförsörjning och för att samla kraft i form av insatser och projekt.

Vi har sett exempel på att museer upplever att de får det svårare att profilera sig på ett tydligt sätt i en myndighet med flera museer. Det beror på att de inte fullt ut kan planera och prioritera sin egen verksamhet, eftersom de inte råder över sina egna resurser. Dessutom måste de anpassa sina arbetssätt till de myndighetsövergripande processerna. Andra anser att enskilda museer inte nödvändigtvis har sämre förutsättningar att utveckla sin särart när de ingår i en myndighet med flera museer. Vi bedömer att den interna styrningen, organiseringen och resurserna sannolikt är viktigare för museernas möjlighet att profilera sig än sammansättningen av museer.

Erfarenheterna från myndigheter med flera museer visar att det i många fall är svårare att få till stånd ett ämnesområde som håller samman. Ett sammanhållet ämnesområde skapar förutsättningar för att myndigheten fullt ut kan ta rollen som expert inom sitt område och bli den självklara parten att involvera i frågor som rör området. Vår analys visar att det förekommer museimyndigheter som inte upplever att de har ansvar för något helt sammanhållet område. Det finns också myndigheter som har få reella beröringspunkter mellan vissa av museernas olika samlingar. Detta ger få praktiska samordningsvinster i direkt anslutning till kärnverksamheten. Därutöver kan olika organisationskulturer begränsa möjligheterna att snabbt få till stånd samordningsvinster. Det beror på att den interna styrningen inte får fullt genomslag och att olika kulturer försvårar den interna samverkan.

De myndigheter som främst finns på en geografisk plats lyfter fram att detta är något som underlättar för verksamheten. Vissa av de myndigheter som är mer spridda geografiskt lyfter fram att det geografiska avståndet försvårar den interna samverkan, samordningen och sammanhållningen. Andra lyfter fram att den geografiska spridningen är en fördel eftersom de anser att den underlättar förutsättningarna för att nå ut med verksamheten i fler delar av landet.

Sammantaget kan vi konstatera att det inte finns ett optimalt antal museer i en myndighet, vare sig i form av en övre eller undre gräns. Det är av större betydelse hur väl sammansatt det gemensamma ämnesområdet är, att det finns en tydlig bild av varför just vissa museer eller verksamheter hör samman och hur den interna styrningen och organiseringen fungerar. Men det är tydligt att de allra minsta museisamlingarna drar nytta av att vara i ett större organisatoriskt sammanhang. Det gäller de museer som inte har någon egen personal eller tas om hand av ett fåtal anställda.

1.6 Det är inte organisationsstrukturen som avgör hur fria museimyndigheter är som kunskapsinstitutioner

Vi har inte kunnat se att förändringar i organisationsstrukturen påverkar museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

Vår analys visar att det är andra aspekter än organisationsstrukturen som påverkar hur fria museimyndigheterna kan vara som kunskapsinstitutioner. Regeringens utnämningssmakt är särskilt viktig för att se till att museimyndigheterna styrs både i

enlighet med den statliga värdegrunden samt utifrån bred och djup kunskap från museiprofessionen. Genom att välja vem som leder myndigheterna kan regeringen ha stort inflytande över myndigheternas verksamhet. Resurstilldelningen är ytterligare en aspekt som i högre grad än myndigheternas organisationsstruktur påverkar museernas funktion som fria kunskapsinstitutioner.

Ledningarna vid museimyndigheterna anser i dag att de har stor frihet att utforma sin verksamhet. Tidigare undersökningar visar också att myndigheter och andra institutioner inom kulturområdet upplever relativt stor frihet att utforma sin verksamhet. Ingen av de nuvarande överintendenterna har heller varit med om att regeringen har försökt styra själva innehållet i respektive museimyndighets museiverksamhet. Därtill har den nya museilagen varit viktig för att förtydliga förhållandet mellan å ena sidan regeringen och departementen och å andra sidan museimyndigheterna. Museilagen anger vad museiverksamhet består av samt tydliggör ansvarsförhållandena mellan museerna och deras huvudmän. De nuvarande myndighetschefernas erfarenhet är att Kulturdepartementet förhåller sig aktivt till den nya lagstiftningen i styrningen av museimyndigheterna. Detta bidrar till att museimyndigheterna har förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

Formellt sett har regeringen långtgående befogenheter att styra och påverka myndigheters verksamhet om den anser att det är nödvändigt. När det gäller ansvarsförhållandena innebär museilagen inte något direkt avsteg från vad som gäller för myndighetsstyrning generellt. Varken museilagen eller den autonominorm som har etablerats för stora delar av kulturområdet ändrar regeringens möjligheter till inflytande över museimyndigheternas grundläggande uppdrag, det vill säga vilket ämnesområde museerna ska verka inom. Det ändrar inte heller inflytandet över den ekonomiska, organisatoriska eller administrativa förvaltningen. Med andra ord har regeringen långtgående befogenheter att styra verksamheten.

Det finns exempel från kommuner och regioner där politiken har närmat sig att styra innehållet i museers verksamhet. Det innebär att möjligheten att verka som fria kunskapsinstitutioner i viss utsträckning alltså är en färskvara. Det är därför viktigt att frågan hålls levande inom museiväsendet på huvudmännens olika nivåer.

1.7 Genomförande av uppdraget

Vår analys baseras på dokumentstudier, statistik, intervjuer och workshoppar.

När det gäller för- och nackdelar med olika organisationsstrukturer samt myndigheternas grundläggande förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner har vi prioriterat myndighetschefernas perspektiv. Vi har enbart sett på för- och nackdelar ur myndighetens och regeringens perspektiv, inte från andra externa parter perspektiv. Här har vi genomfört workshoppar med de statliga museimyndigheternas överintendenter.

I vår analys av lärdomar från och resultat av genomförda omstruktureringar har vi studerat sex genomförda strukturförändringar (se vidare avsnitt 2.4). Här har vi studerat dokument och intervjuat företrädare för de sex museimyndigheterna. Utgångspunkten har varit identifierade faktorer som är viktiga att ta hänsyn till vid omstruktureringar i statsförvaltningen (se vidare avsnitt 2.5). Det handlar om hur omstruktureringar förbereds, genomförs och följs upp. Vi har sammanställt vår analys i en promemoria för respektive museimyndighet som myndigheten sedan har fått faktagranska.

Vi har analyserat organisationsförändringarnas resultat genom att undersöka om myndigheterna har genomfört aktiviteter i linje med förändringarnas syften. Vi har inte undersökt hur förändringarna har påverkat kvaliteten i museiverksamheten, besöksutvecklingen eller andra trender som kan gå att urskilja ur myndigheternas resultatredovisning. Med andra ord har vi inte undersökt vilka effekter organisationsförändringarna har fått på verksamheternas sammantagna resultat. Vi bedömer att den typen av samband skulle vara svåra att urskilja. Däremot har vi identifierat exempel på hur förändringarna har gett upphov till resultat som inte har en omedelbar koppling till förändringarnas syften.

Statskontorets projektgrupp har bestått av Anton Biström (utredare), Åsa von Sydow (utredare), Ulrika Lindstedt (projektledare) samt Hanna Rosen (projektanställd sommaren 2021).

Vi har diskuterat de preliminära slutsatserna och kvalitetssäkrat analysen med hjälp av en intern referensgrupp på Statskontoret. Därutöver har de statliga museimyndigheterna och Kulturdepartementet faktagranskat valda delar av rapporten.

1.8 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i 6 kapitel. I kapitel 2 redogör vi för den befintliga organisationsstrukturen för museimyndigheterna, vad som har legat till grund för olika organisationsförändringar samt vilka utgångspunkter vi har haft för vår analys. I kapitel 3 presenterar vi vår analys av om museimyndigheterna har skapat resultat i relation till regeringens syften, om det går att identifiera effektivitetsvinster och vad omstruktureringarna har kostat. I kapitel 4 redogör vi för lärdomar från sex statliga museimyndigheters organisationsförändringar. Därefter redovisar vi i kapitel 5 för- och nackdelar med museimyndigheternas nuvarande organisationsstrukturer. I kapitel 6 redogör vi för vår analys av om organisationsförändringarna har påverkat museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

Statskontorets uppdrag finns i bilaga 1 och en sammanställning av museimyndigheternas samverkan finns i bilaga 2.

2 Bakgrund och referensram

I det här kapitlet redogör vi för de statliga museimyndigheternas organisationsstruktur samt bakgrunden till de senaste 20 årens förändringar i organisationsstrukturen som regeringen har beslutat om.

Vi förklarar också vad förändringar i organisationsstrukturen innebär, av vilka skäl de har genomförts, vilka utmaningar som kan uppstå i samband med den här typen av förändringar samt vad som är viktigt att tänka på i omstruktureringsprocesser.

2.1 Förändringar i organisationsstrukturen används för att utveckla statsförvaltningen

Förändringar i organisationsstrukturen är främst ett medel för regeringen att skapa en mer ändamålsenlig organisation för statsförvaltningen. Den förvaltningspolitiska propositionen beskriver viktiga principer att ta hänsyn till i förberedelserna för, och genomförandet av, förändringar i organisationsstrukturen.⁹ Regeringskansliet har dessutom tagit fram en handledning om vad som är viktigt att ta hänsyn till vid förändringar i organisationsstrukturen, från förberedelser till genomförande och uppföljning.¹⁰

I den förvaltningspolitiska propositionen meddelade regeringen att de kommer att fortsätta att genomföra strukturförändringar av det statliga åtagandet.¹¹ Ett skäl till att strukturera om myndigheternas organisation är att skapa bättre förutsättningar för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter.

Regeringen har det övergripande ansvaret för att den statliga förvaltningen bedrivs rättssäkert och effektivt och att myndigheterna erbjuder en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag. Ansvaret för den enskilda myndighetens interna organisation är i regel delegerat till myndighetens ledning.¹² Den här rapporten handlar i huvudsak om myndigheternas övergripande organisationsstruktur, det vill säga hur regeringen har organiserat och strukturerat uppgifter till myndigheterna. Vi tar även upp hur myndigheternas organisationsstruktur påverkar myndigheternas interna styrning och organisering, men det är inte det som vi fokuserar på i första hand.

⁹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72–75.

¹⁰ Finansdepartementet (2019) *Handledning för organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen*.

¹¹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72.

¹² Ibid.

2.1.1 Förändringar av det här slaget sker på alla politikområden

Det är vanligt att regeringen förändrar myndigheters organisationsstruktur, oftast genom att omfördela uppgifter mellan olika aktörer. Regeringen kan också fatta beslut om att ändra organisationsform för en viss verksamhet, från exempelvis myndighetsform till bolagsform, men den typen av förändringar ingår inte i vår analys.

Omstruktureringar som rör myndigheter handlar oftast om att föra över uppgifter från en myndighet till en annan. Ibland kan det handla om att uppgifter som tidigare har hört till flera myndigheter förs över till en annan befintlig myndighet och ibland att de förs över till en helt ny myndighet. Det kan alltså hända att regeringen bildar nya myndigheter och att myndigheter avvecklas i samband med omstruktureringar.

Regeringen har genom åren beslutat om förändringar i organisationsstrukturen inom flera sektorer. Förändringarna har varit omfattande när så kallade enmyndigheter har bildats, det vill säga när statliga åtaganden med regional organisationsstruktur har samlats i en nationell myndighet.¹³ Två sådana exempel är bildandet av Polismyndigheten 2015 och bildandet av Kriminalvården 2006.¹⁴

En annan typ av förändring av organisationsstrukturen är när hela verksamheten vid flera befintliga myndigheter inordnas i en ny myndighet. Ett exempel på det är bildandet av Diskrimineringsombudsmannen då Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering sammanfördes i en ny myndighet.¹⁵

Det har också förekommit förändringar inom kulturområdet. Hit hör bland annat sammanslagningen av Riksarkivet och landsarkiven 2010 samt inordnandet av Riksutställningars uppgifter i Riksantikvarieämbetet 2018.¹⁶ Regeringen har också genomfört förändringar av organisationsstrukturen på museiområdet (se vidare avsnitt 2.5).

¹³ Statskontoret har tidigare analyserat sådana förändringar i: Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor 1.

¹⁴ Statskontoret utvärderade ombildningen av polisen, för slutrapporten se: Statskontoret. (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*

¹⁵ Statskontoret analyserade Diskrimineringsombudsmannen en kort tid efter att myndigheten bildades: Statskontoret. (2011:26). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*.

¹⁶ Statskontoret har belyst båda dessa förändringar i analyser av respektive myndighet: Statskontoret. (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*; Statskontoret. (2020:10). *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet*.

2.1.2 Regeringskansliet har riktlinjer för organisations- och strukturförändringar

Erfarenheter från tidigare organisationsförändringar och de intentioner som regeringen meddelade i den förvaltningspolitiska propositionen ligger till grund för Regeringskansliets interna handledning för genomförande av organisations- och strukturförändringar i staten. Handledningen betonar bland annat att själva genomförandet av en organisations- och strukturförändring är avgörande för möjligheterna att inom rimlig tid uppnå syftet och att få acceptans för förändringarna samt begränsa kostnaderna. Samtidigt beskriver handledningen också att alla förändringar är unika och att det därför inte går att utgå från att alla förändringar måste gå till på exakt samma sätt.

I förändringsarbetet har regeringen tillgång till sina generella styrinstrument, det vill säga kommittédirektiv till den utredare eller kommitté som ska förbereda förändringen, förändringar i de berörda myndigheternas instruktion eller regleringsbrev, särskilda uppdrag till myndigheterna samt löpande dialog och den årliga mål- och resultatdialogen.

2.2 Antalet museer och förekomsten av annan verksamhet varierar mellan museimyndigheterna

Museimyndigheterna bedrivs på olika sätt och har olika förutsättningar, både när det gäller organisationsstruktur, verksamhetens storlek och inriktning.

I dag finns det nio statliga museimyndigheter: Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur och Statens musikverk. Gemensamt för dessa är att de är enrådighetsmyndigheter och att de ingår i den grupp av museiorganisationer som ibland kallas för centralmuseer.¹⁷ Tillsammans ansvarar centralmuseerna för cirka 20 museer, där de flesta finns i Stockholmsområdet.¹⁸ Statens maritima och transporthistoriska museer har tre museer i Stockholm samt ett i Karlskrona och ett i Gävle. Statens museer för världskultur har tre museer i Stockholm och ett i Göteborg. Några av myndigheterna har också annan verksamhet än museiverksamhet som bedrivs i andra delar av landet. Ett sådant exempel är Statens historiska museer som bedriver uppdragsarkeologisk verksamhet (under namnet Arkeologerna) på flera andra platser i landet.

¹⁷ Hit räknas också Arbetets museum, Nordiska museet, Skansen och Tekniska museet som bedrivs i form av stiftelser. Dessa museer ingår inte i vårt uppdrag.

¹⁸ Undantagen är Världskulturmuseet (som ingår i Statens museer för världskultur) i Göteborg, Marinmuseum och Järnvägmuseet (som ingår i Statens maritima och transporthistoriska museer) i Karlskrona respektive Gävle samt Flygvapenmuseum (som ingår i Statens försvarshistoriska museer) i Linköping.

2.2.1 Det finns olika organisationsstrukturer på museiområdet

Regeringen organiserar museimyndigheterna i tre olika organisationsstrukturer:

- Ett museum, exempelvis Nationalmuseum
- Flera museer, exempelvis Statens maritima och transporthistoriska museer
- Både museiverksamhet och annan typ av verksamhet, exempelvis Statens historiska museer som består av flera museer och den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten.

Alla museimyndigheter har antingen ett eller flera museer och faller därför in i den första eller andra kategorin. När det gäller den tredje kategorin kan vi konstatera att nästan alla museimyndigheter har någon form av *annan verksamhet* som inte faller inom ramen för ordinarie museiverksamhet (se tabell 2 nedan). De museimyndigheter som inte bedriver någon annan typ av verksamhet än museiverksamhet är Statens museer för världskultur, Nationalmuseum och Moderna museet. I övrigt gör alla andra det, i olika omfattning och med olika inriktning. Exempelvis ansvarar Statens försvarshistoriska museer för Försvarets traditionsnämnd och har bidragsgivning, även Statens maritima och transporthistoriska museer har bidragsgivning. ArkDes ska, förutom att bedriva museiverksamhet, vara en nationell mötesplats för aktörer inom sitt område. Statens musikverk bedriver förutom Scenkonstmuseet bland annat arkiv- och biblioteksverksamhet och ska främja ett varierat musikaliskt utbud i hela landet.

Den tydliga skiljelinjen är med andra ord om myndigheterna är organiserade med ett eller flera museer. När det gäller museimyndigheter som bedriver även annan typ av verksamhet är inriktningen och omfattningen på denna verksamhet mycket olika. Variationerna i organisationsstrukturerna är delvis ett resultat av omstruktureringar som regeringen har beslutat om under de senaste åren, men även ett resultat av en betydligt längre historisk utveckling.¹⁹

¹⁹ Prop. 2016/17:117. *Kulturarvspolitik*, s. 39–40.

Tabell 2. De statliga museimyndigheternas organisationsstruktur.

Museimyndigheter	Museer i myndigheten	Annan typ av verksamhet
Moderna museet	1 (Moderna museet) ²⁰	
Nationalmuseum	1 (Nationalmuseum) ²¹	
Naturhistoriska riksmuseet	1 (Naturhistoriska riksmuseet)	Cosmonova (avgiftsfinansierat) Miljöövervakning (uppdragsfinansierat)
Statens centrum för arkitektur och design	1 (ArkDes)	Mötesplats för form och design
Statens försvarshistoriska museer	2 (Armémuseum och Flygvapenmuseum)	Försvarets traditionsnämnd. Bidragsgivning
Statens historiska museer	6 (Hallwylska museet, Historiska museet, Livrustkammaren, Ekonomiska museet, Skoklosters slott och Tumba bruksmuseum)	Arkeologisk uppdragsverksamhet
Statens maritima och transporthistoriska museer	5 (Marinmuseum, Sjöhistoriska museet, Vasamuseet, Järnvägmuseet och Vrak)	Bidragsgivning
Statens museer för världskultur	4 (Världskulturmuseet, Etnografiska museet, Östasiatiska museet och Medelhavs-museet)	
Statens musikverk	1 (Scenkonstmuseet)	Musikplattformen, Elektronmusik studion, Musik- och teaterbiblioteket, Svenskt visarkiv, Återutgivning av musikinspelningar

²⁰ Sedan december 2009 finns Moderna Museet på två platser – i Stockholm och i Malmö.

²¹ Nationalmuseum har även museiverksamhet på Gustavsbergs porslinsmuseum och Jamtli i Östersund. Myndigheten ansvarar också för samlingar av konst och konsthantverk på en rad slott, herresäten och museer runt om i Sverige samt på Svenska institutet i Paris.

2.2.2 Museimyndigheterna är olika stora

Antalet årsarbetskrafter och storleken på intäkterna varierar mellan museimyndigheterna (figur 1 och figur 2). Detta innebär att myndigheterna bedriver sin verksamhet under delvis olika förutsättningar.

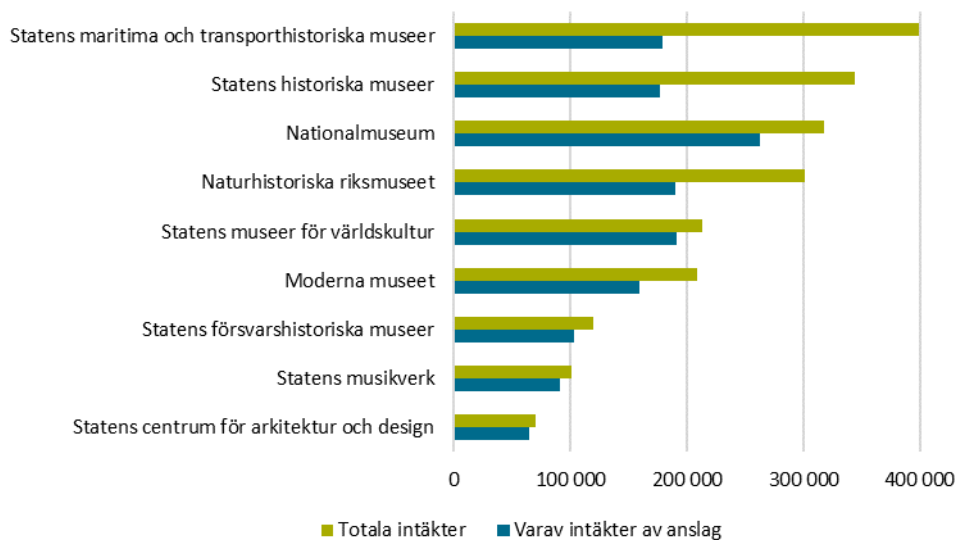
Figur 1. Museimyndigheternas årsarbetskrafter, genomsnitt för perioden 2018–2020.



Källa: Myndigheternas årsredovisningar.

Anmärkning: Sammanställningen gäller årsarbetskrafter i både museiverksamheten och i annan verksamhet. Det innebär till exempel att den arkeologiska uppdragsverksamheten (115 årsarbetskrafter år 2020) ingår i Statens historiska museer.

Figur 2. Myndigheternas intäkter, 2019 (tkr).



Källa: Myndigheternas årsredovisningar.

I figur 2 har vi valt att redovisa myndigheternas intäkter, fördelade på anslag och avgiftsintäkter, för år 2019. Det beror på att finansieringsbilden för 2020 är starkt påverkad av covid-19-pandemin och därför inte ger en rättvisande bild av hur verksamheterna vanligen finansieras. Regeringen har under 2020 delvis kompenserat myndigheterna eftersom de då drabbades av stora intäktsbortfall – främst i form av förlorade avgifter för entré och visningar. Statens maritima och transporthistoriska museer drabbades särskilt hårt av sådana intäktsbortfall, eftersom avgifter för entré och visningar vid Vasamuseet vanligen är en stor intäktskälla för myndigheten (170,2 miljoner kronor 2019).²²

För de myndigheter som enbart har museiverksamhet (exempelvis Moderna museet och Statens museer för världskultur) går det att säga att de totala intäkterna i figur 2 bekostar själva museiverksamheten. Men för myndigheter som även har annan verksamhet ser det annorlunda ut. Till exempel är den arkeologiska uppdragsverksamheten vid Statens historiska museer avgiftsfinansierad. För Arkeologerna uppgick avgiftsintäkterna 2019 till 135,1 miljoner kronor.²³ Det innebär att myndighetens intäkter av anslag (177,2 miljoner kronor 2019) ger en bättre bild av vilka medel som bekostar just museiverksamheten. Vid Statens musikverk finns Scenkonstmuseet, men myndigheten har också annan verksamhet. Av myndighetens anslagsintäkter för 2019 gick 30,3 miljoner kronor till Scenkonstmuseet.²⁴

2.3 Både utredningar och regeringen har sett skäl till att ändra museimyndigheternas organisationsstruktur

Museiområdet har genom åren behandlats i en rad utredningar och propositioner. Både utredningar och regeringen har vid flera tillfällen sett skäl till att ändra museimyndigheternas organisationsstruktur. I vissa fall har regeringen valt att gå vidare med omstrukturering, i andra fall med helt andra typer av åtgärder.

2.3.1 Flera utredningar har sett skäl till att bilda större museimyndigheter

Utredningarna inom museiområdet har genom åren i huvudsak talat för att det är att föredra att bilda större museimyndigheter.²⁵ Det är däremot bara en utredning, från 1994, som har lämnat konkreta förslag till direkta sammanslagningar av hela

²² Statens maritima och transporthistoriska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 9.

²³ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 19.

²⁴ Statens musikverk. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 7.

²⁵ Se till exempel SOU 2015:89, s. 293.

myndigheter.²⁶ Sammantaget har argumenten för att bilda större museimyndigheter utgått från tre grundläggande idéer:

- Organisationsförändringar ökar kvaliteten – i stället för att tillsätta resurser går det att nå högre kvalitet genom att ge verksamheten nya organisatoriska förutsättningar.
- Organisationsförändringar ger stordriftsfördelar – genom att lägga samman verksamheter går det att genomföra likartade arbetsuppgifter mer rationellt.
- Organisationsförändringar ger en mer resurseffektiv administration – genom samordnad administration kan gemensamma resurser användas mer effektivt.

Utredningar har också pekat på att det förhållandevis stora antalet kulturinstitutioner under Kulturdepartementet begränsar Regeringskansliets förmåga och kapacitet att styra museimyndigheterna.²⁷ Utredningarna har antagit att styrprocessen skulle bli enklare om Kulturdepartementet hade färre museimyndigheter att hantera.²⁸

2.3.2 Senaste utredningen förordade inte förändringar i organisationsstrukturen

Den senaste utredningen från 2015 ansåg inte att förändringar av organisationsstrukturen var att föredra för att komma till rätta med de problem som den hade identifierat. Utredningen konstaterade att det inte fanns några starka, verksamhetsmässiga skäl som talade för att slå samman två eller flera museimyndigheter. Det enda tydliga skälet till att samla fler museer i enskilda myndigheter var att det skulle ge Kulturdepartementet färre museimyndigheter att hantera. Utredningen ansåg däremot att hela museisektorn är organisatoriskt splittrad och att det därför behövs en nationell samordnande part. Utredningen föreslog därför att en myndighet för museifrågor skulle inrättas.²⁹

Regeringen valde kort därefter att gå vidare med förändringar som rörde museimyndigheternas organisationsstruktur.³⁰ Men regeringen motiverade inte förändringarna med att de skulle underlätta deras egen styrning utan för att de på olika sätt skulle stärka museiverksamheten.

2.3.3 Regeringen har genomfört både omstruktureringar och andra åtgärder

²⁶ SOU 1994:51. *Minne och bildning: museernas uppdrag och organisation.*

²⁷ SOU 2015:89, s. 138–139; SOU 1994:51, s. 55–56.

²⁸ Ibid.

²⁹ SOU 2015:89, s. 292–294.

³⁰ Prop. 2016/17:117.

Utredningarna har ibland resulterat i faktiska reformer, men för det mesta har regeringen valt andra åtgärder än just de som utredningarna har föreslagit.³¹ Det har både handlat om att regeringen har gått vidare med andra omstruktureringar än vad som har föreslagits och att regeringen har valt helt andra typer av åtgärder – som exempelvis att uppdra till museimyndigheterna att samverka mer med varandra.³² Regeringen har vid något tillfälle även använt andra beslutsunderlag än betänkanden från offentliga utredningar för att lägga samman museimyndigheter.³³

Under senare år har också frågan om museernas roll som fria kunskapsinstitutioner aktualiserats. Regeringens utgångspunkt är att museerna som fria kunskapsinstitutioner har en central roll att spela i samhällslivet.³⁴ Regeringen anser att de har behövt försäkra sig om att museerna kan arbeta aktivt med att bygga upp kunskap samt att de kan spela en roll som arena för samhällsdebatt och fri åsiktsbildning.³⁵ Därför föreslog regeringen den museilag (2017:563) som riksdagen sedan beslutade om. I propositionen *Kulturarvspolitik* ger regeringen också uttryck för att förändringar av organisationsstrukturen ska kunna bidra till att stärka institutionernas roll som just fria kunskapsinstitutioner.³⁶ De tjänstemän på Kulturdepartementet som vi har intervjuat säger att det kan vara så att museer som finns i större myndigheter kan ha lättare att stå emot otillbörlig politisk styrning, eftersom de i någon mening hamnar längre ifrån regeringens styrning.

2.4 Vi har analyserat resultaten av sex förändringar av organisationsstrukturen

Vi har analyserat resultaten av följande sex organisationsförändringar:

- överföringen av Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna från Trafikverket till Statens maritima museer (i dag Statens maritima och transporthistoriska museer) 2018
- inordnandet av Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museets uppgifter i Statens historiska museer 2018
- utvidgandet av Arkitekturmuseets (i dag ArkDes) uppdrag till att ansvara för att främja arkitektur, form och design samt ha ett helhetsperspektiv vad gäller boende och stadsutveckling 2009

³¹ Till exempel Prop. 1996/97:3. *Kulturpolitik*; Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*; Prop. 2016/17:117.

³² Prop. 2009/10:3, s. 97–98.

³³ Prop. 2016/17:117, s. 120–123.

³⁴ Prop. 2016/17:117, s. 88.

³⁵ Prop. 2016/17:117, s. 88–114.

³⁶ Prop. 2016/17, s. 114.

- utvidgandet av Statens musiksamlingars (i dag Statens musikverk) uppdrag till att omfatta musikens, teaterns och dansens kulturarv i samband med att myndigheten tillfördes Marionettmuseet, Sveriges teatermuseum och Arkivet för folklig dans 2010
- avskiljandet av Moderna museet från Statens konstmuseer 1999
- bildandet av Statens museer för världskultur 1999.

Med vårt urval täcker vi in de flesta organisationsförändringar som regeringen har initierat sedan 1999 och som gäller uppgifter som är kopplade till museiverksamhet. Urvalet ger oss en mångsidig bild av omstruktureringar på området.

Vissa av förändringarna ligger långt tillbaka i tiden vilket innebär vissa begränsningar när det gäller materialinsamling och relevans. Tillgången till dokumentation har varit relativt god, men de personer som arbetade med strukturförändringarna på Regeringskansliet och på berörda myndigheter i slutet av 1990-talet arbetar i allmänhet inte kvar, och kan därför inte intervjuas om sina erfarenheter. De uttalade syftena med dessa förändringar var också utformade i ett annat samhällspolitiskt sammanhang än det som vi har i dag. Dessutom har viktiga principer för myndighetsstyrning förändrats sedan dess, både generellt sett och mer specifikt för museimyndigheter. Till exempel genomförde Kulturdepartementet 2007–2009 en översyn av kulturmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev med anledning av den nya myndighetsförordningen.

Men vi bedömer ändå att urvalet skulle bli allt för begränsat om vi inte skulle inkludera de förändringar som skett längre tillbaka i tiden i vår analys.

2.5 Utgångspunkter för vår analys

Vi har ringat in ett antal faktorer som vi bedömer att det är viktigt att ta hänsyn till i samband med organisationsförändringar. Faktorena utgör en referensram för vår analys av de sex omstruktureringar som vi har valt ut. Vi har tagit fram referensramen utifrån en forskningsöversikt om omorganiseringar som Statskontoret lät ta fram 2016.³⁷ Statskontorets tidigare analyser av myndigheter och av organisationsförändringar samt Regeringskansliets handledning för arbete med organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen har också varit utgångspunkter i detta arbete.

Eftersom varje omstrukturering är unik har vi inte formulerat exakta kriterier för vad som ska vara uppfyllt för att en omstrukturering ska bli lyckad. Vi har inkluderat faktorerna i vår analys så långt som det varit möjligt, men vi har inte

³⁷ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29.

alltid kunnat få en heltäckande bild av hur de har beaktats. Det beror främst på att tillgången till underlag ibland har varit begränsad.

2.5.1 Det bör finnas en medvetenhet om att varje omstrukturering är unik och tar tid att genomföra

En central slutsats i den sammanställning av forskning om organisationsförändringar som Statskontoret lät göra 2016 är att organisationsförändringar ofta är svårare, dyrare och tar längre tid än vad som antas på förhand.

Vad som anses vara rimlig tid och kostnad för en omorganisation och vad som karakteriserar ett effektivt genomförande beror på sammanhanget. Inte minst beror det på vem som har definierat målen för förändringsarbetet.

Forskningsöversikten visar att det finns särskilda aspekter att ta hänsyn till för den som vill genomföra förändringsprocesser så effektivt som möjligt. Varje förändringsprocess och organisation är unik och därför är det viktigt att planera genomförandet med utgångspunkt i exempelvis organisationens kultur, erfarenheter av tidigare förändringsarbete i organisationen och de specifika förändringar som man vill åstadkomma. Forskningen visar att organisatoriska förändringsprocesser i grunden är komplexa fenomen, där orsakssamband går in i varandra. Inför ett förändringsarbete är det omöjligt att förutse allt som är väsentligt för att en förändring ska bli så effektiv som möjligt. Därför är det viktigt att lämna utrymme för att saker kan utvecklas på ett oförutsett vis.

Forskningsöversikten visar också att organisationsförändringar oftast blir effektivare genom en kombination av styrning ovanifrån och medarbetardrivet arbete. Ju mer komplex organisationen är och ju mer komplexa förändringarna är, desto viktigare verkar det vara att inkludera medarbetarna.

2.5.2 Det behövs grundliga analyser inför beslut om omstrukturering

Statskontoret anser att beslutet att genomföra en omstrukturering bör föregås av en förutsättningslös analys av vilka utmaningar det specifika området står inför och vilka olika åtgärder som skulle kunna användas för att komma till rätta med dem. Flera museimyndigheter framhåller att det är viktigt att sakkunniga från museibranschen är delaktiga i analys- och utredningsarbetet. Statskontoret instämmer i detta mot bakgrund av att analysen behöver inkludera alla relevanta aspekter för verksamheten. Detta bäddar i sin tur för att rätt åtgärder genomförs efter utredningen.

Beslut om en omstrukturering bör också föregås av en analys av alla tänkbara konsekvenser som förändringen kan ge upphov till, både positiva och negativa. Med förändringen följer vanligen vissa kostnader som exempelvis kan uppstå till följd av avveckling av verksamhet eller uppsägning av personal och lokaler. Konsekvensanalysen bör innehålla bedömningar på både kort och lång sikt. Den

ska ställa kostnaderna för omstruktureringen mot nyttan som den förväntas leda till. Konsekvensanalysen möjliggör också för regeringen att anpassa förändringarna och på så sätt minska de eventuella negativa konsekvenserna.

Ett sätt att redan på planeringsstadiet försöka förutse risker är att se på förändringsprocessen ur flera perspektiv. Det är särskilt viktigt att inkludera flera faktorer och perspektiv i analysen inför en omorganisation inom den offentliga sektorn, eftersom den i högre grad än privata organisationer karakteriseras av komplexitet och målkonflikter.³⁸

Enligt Regeringskansliets handledning för arbete med organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen så bör regeringen vid lämplig tidpunkt i omstruktureringsprocessen presentera en grundlig behovs- och konsekvensanalys. Denna analys ska belysa olika tänkbara aspekter av en framtida förändring.

2.5.3 Regeringen behöver presentera ett tydligt syfte och vid behov omsätta det i konkret styrning

Statskontoret bedömer att grundliga problem- och konsekvensanalyser skapar förutsättningar för att motivera varför just en omstrukturering är den mest lämpliga åtgärden att genomföra. Det är viktigt att regeringen formulerar tydliga syften med den tänkta omstruktureringen, oavsett om det handlar om ideologiska och politiska överväganden eller exempelvis om att effektivisera förvaltningen. Regeringen behöver också motivera hur den tänkta omstruktureringen ska leda till att det uppställda syftet kan nås. Det är viktigt att regeringens ställningstaganden är tydliga för att förändringarna ska gå att genomföra på ett effektivt sätt, både för utredaren och för de myndigheter som ska genomföra förändringen.

Om uppgifter förs över från en myndighet till en annan så behöver deras instruktioner justeras. I de fall omstruktureringen innebär att myndigheten får ett nytt eller breddat uppdrag (utöver tillförda verksamheter) är det viktigt att regeringen överväger om regeringen behöver förtydliga detta i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Regeringen kan också behöva justera styrningen löpande även efter det att omstruktureringen har genomförts.

Enligt Regeringskansliets handledning för omorganisering- och strukturförändringar i staten ska regeringen i sitt beslutsunderlag presentera motiven till förändringen. Av handledningen framgår att organisationsförändringar med oklara syften och motiv riskerar att öka både kostnader och negativa konsekvenser för både personalen och verksamheten.

³⁸ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29.

2.5.4 Det måste finnas tillräckligt med tid att förbereda omstruktureringen

Det är viktigt att regeringen avsätter tillräckligt med tid för att förbereda omstruktureringen. Det finns vanligtvis en rad olika frågor som behöver lösas inför förändringen och man kan räkna med att det uppstår fler oförutsedda frågor på vägen. En dåligt förberedd omstrukturering riskerar att ställa till med problem i ett senare skede. Dessa problem försenar då hela processen eller försämrar myndighetens förutsättningar att klara sitt nya uppdrag.

Enligt Regeringskansliets handledning för omorganisations- och strukturförändringar ska det berörda fackdepartementet göra en övergripande tidsplan för förändringsprocessen. Handlingsplanen beskriver att själva idé- och analysfasen tar minst 1 år. Hela processen (analys, ställningstagande och genomförande) beräknas kunna ta flera år, ändå upp till 3–4 år. Handledningen säger att när regeringen väljer att skicka förslagen på remiss så bör remisstiden vara minst 3 månader.

2.5.5 Det är viktigt att omstruktureringen följs upp och utvärderas

Vi bedömer att regeringen löpande behöver följa upp myndigheternas arbete med att genomföra organisationsförändringar. Det är viktigt med en fortlöpande dialog mellan departement och myndighetsledning under de första verksamhetsåren efter en förändring.

Regeringen och myndigheten behöver också förbereda för att utfallet av omstruktureringen ska gå att följa upp. Om det huvudsakliga syftet med omstruktureringen exempelvis är att minska de administrativa kostnaderna behöver de säkerställa att det finns en referenspunkt före förändringen och att de administrativa kostnaderna löpande följs upp efter förändringen. Om syftet är att utveckla myndighetens kärnverksamhet är det viktigt att bestämma hur myndighetens verksamhetsresultat ska kunna mätas i förhållande till syftet med omstruktureringen.

När den nya organisationsstrukturen är på plats är det myndighetsledningens uppgift att genomföra förändringarna i myndigheten. Det kan innebära att myndigheten behöver införa en ny intern organisation, ta fram nya interna styrdokument eller säga upp personal. Myndighetsledningen behöver noga överväga när de ska genomföra förändringarna, både för att kunna genomföra uppdraget på ett bra sätt och för att hushålla med statens medel.

Det är också värdefullt att göra ett tydligt avslut av organisationsförändringen och sammanfatta vilka resultat som har uppnåtts samt vilka erfarenheter och lärdomar som de berörda parterna har fått av den. Om museiverksamhetens kvalitet ska följas upp behöver sakkunniga från museibranschen involveras i arbetet.

Enligt Regeringskansliets handledning för omorganiserings- och strukturförändringar i staten ska det ansvariga departementet följa upp organisations-

förändringen. Handledningen poängterar att förändringen inte är slutförd förrän den har följts upp. Redan när regeringen fattar beslut om att förändringen ska genomföras ska regeringen därför även fatta beslut om uppföljning. En utgångspunkt ska vara att det ska gå att följa upp om åtgärden har fått avsett resultat. Resultat kan handla om exempelvis prestationer, kostnader, kvalitet och omställningskostnader. Planeringen av uppföljning bör ta i beaktande att effekter ofta inte kan följas upp förrän efter en viss tid.

3 Resultat av omstruktureringar

I det här kapitlet redogör vi för om myndigheterna har skapat resultat i relation till regeringens syften med omstruktureringarna. Vi inleder kapitlet med att redogöra för vilka syften som regeringen har angett för förändringarna. Avslutningsvis beskriver vi en översiktligt hur förändringarna har finansierats.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har under de senaste decennierna beslutat om ett antal reformer som har förändrat hur museer och verksamheter är sammansatta i musei-myndigheterna. Det övergripande syftet med reformerna har varit att stärka den berörda museiverksamheten. Ibland har förändringarna haft mer visionära syften.
- Myndigheterna tar sig alltid an de nya eller förändrade uppdragen och har snabbt kunnat påvisa resultat, särskilt i den utåtriktade verksamheten.
- Myndigheterna har genomfört insatser för att bevara och tillgängliggöra tillkommande samlingar som tidigare har förvaltats med väldigt knappa resurser. Men i dessa fall finns också exempel på att annan verksamhet har fått stå tillbaka för förvaltning av de nya samlingarna.
- Uppdrag som handlar om att skapa något nytt inom museiområdet har medfört ett krävande internt arbete på myndigheterna. Det har då bland annat tagit tid att samlas kring det nya uppdraget internt.
- Inför reformerna har regeringen haft vissa förväntningar om att omstruktureringarna ska generera effektiviseringsvinster, men det är i efterhand av flera skäl svårt att påvisa om dessa förväntningar har infriats eller inte.
- Utredningar har lyft fram att förändringar i organisationsstrukturen kan förenkla Kulturdepartementets styrning och uppföljning. De omstruktureringar som genomfördes 2018 har hittills inte gett några sådana effekter.
- Myndigheterna har vanligtvis genomfört omstruktureringarna inom ramen för sina befintliga anslag.
- Det går sällan att i efterhand få svar på hur mycket reformerna har kostat eftersom vare sig regeringen eller myndigheterna förbereder för eller genomför några sådana uppföljningar.

3.2 De enskilda förändringarna har haft flera syften

Regeringen anger flera skäl till varför de enskilda förändringarna bör genomföras och hur de ska kunna bidra till att stärka den berörda verksamheten. I vissa fall ligger tonvikten på det publika arbetet, i andra fall på arbetet med samlingarna. Vid några tillfällen har ambitionen varit att skapa något nytt på museiområdet.

3.2.1 I några fall har syftena varit visionära

I några av de fall som vi har studerat har regeringen genomfört förändringarna utifrån mer eller mindre visionära syften. I vissa av dessa har det endast funnits en indirekt koppling mellan syftena och vad en museimyndighet kan tänkas åstadkomma via sin ordinarie museiverksamhet.

Ett exempel på visionärt syfte som regeringen ibland har använt är att den vill skapa ”något nytt” inom museiområdet. Så var fallet när regeringen bildade Statens museer för världskultur. Den nya myndigheten skulle få förutsättningar att arbeta med oprövade former för exponering, publikkontakter och andra aktiviteter. Ett annat exempel är utvidgandet av Arkitekturmuseets ansvarsområde som också skulle skapa något nytt genom att myndigheten skulle vara en hybrid mellan museum och forum. Inordnandet av LSH i Statens historiska museer skulle också skapa något nytt – en museimyndighet som ska bedriva verksamhet som handlar om hela Sveriges historia.

Bildandet av Statens museer för världskultur var en del i arbetet med att motverka främlingsfientlighet och segregation. Den nya myndigheten skulle också främja kontakterna mellan svenska och utomsvenska kulturer. När Moderna museet avskildes från Statens konstmuseer ville regeringen stärka samtidskonstens roll och förbättra dess utvecklingsmöjligheter. En museimyndighet kan givetvis genomföra insatser som syftar till att bidra till sådana mål, men vi bedömer att det är svårt att då belägga om det finns samband mellan insats och mål.

3.2.2 Flera förändringar har syftat till att ge bättre förutsättningar för styrning, uppföljning och samordning av verksamheter

När regeringen har flyttat flera olika verksamheter till en myndighet har det vanligen skett utifrån en idé om att det ska gå att samordna de berörda verksamheterna. Regeringen förväntar sig då att samordningen i sig ska ge vinster och öka kvaliteten i verksamheten. När Statens museer för världskultur bildades genom att organisera flera befintliga museer i en ny myndighet antog regeringen att det skulle leda till samordningsvinster och till att bredda den nya myndighetens kompetens jämfört med summan av kompetensen i de tidigare organisationerna. Regeringen förde liknande resonemang när den inordnade LSH:s uppgifter i Statens historiska museer.

Vid flytten av Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna till nuvarande Statens maritima och transporthistoriska museer motiverade regeringen

det med att det skulle kunna ge en mer samlad reglering och styrning av de transporthistoriska museerna. Regeringen ansåg också att samlingarnas nya sammanhang skulle öka möjligheterna till synergier och förbättra utvecklingspotentialen. Det skulle också öka enhetligheten i hur museiverksamhet drivs, eftersom Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna fördes över från Trafikverket till en museimyndighet.

Liknande skäl låg bakom beslutet att flytta Sveriges teatermuseum, Stiftelsen Marionettmuseet och Arkivet för folklig dans till Statens musiksamlingar. Syftet var att knyta dessa tre verksamheter till en stabil och professionell organisatorisk miljö. Regeringen ansåg att detta skulle öka den administrativa och ekonomiska integreringen och minska så kallade ”småmyndighetsproblem”, som att till exempel ha svårt att ha tillräckligt med stödkompetens för verksamheten.

Regeringen ville också förbättra sina möjligheter att styra och följa upp verksamheten när de avskilde Moderna museet från Statens konstmuseer. Genom att inte längre vara en del av samma myndighet som Nationalmuseum skulle verksamheten bli lättare att både styra och följa upp.

3.2.3 Samlat ansvar och bättre förutsättningar att arbeta med specifika samlingar har också angetts som skäl

Samlat ansvar för ett ämnesområde har också angetts som skäl till att förändra organisationsstrukturen eller flytta verksamheter mellan myndigheter, eller till myndigheter från andra huvudmän. När Arkitekturmuseet fick ett utvidgat uppdrag handlade det om att skapa en samlade plats för arkitektur, form och design. Det skulle stärka statens ansvar för form- och designområdet och skapa ett helhetsperspektiv över boende och stadsutveckling. Ett annat exempel är när Statens historiska museer tog över de uppgifter som tidigare funnits på LSH. Ett syfte var då att ge en myndighet ett mer samlat ansvar för hela Sveriges historia.

I ett par fall har dessa förändringar handlat om att specifika samlingar skulle få bättre förutsättningar i ett nytt organisatoriskt sammanhang. Det gäller både flytten av Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna och det utvidgade ansvaret för Statens musiksamlingar till att omfatta musikens, teaterns och dansens kulturarv.

3.2.4 Flera av förändringarna har välkomnats samtidigt som frågor ibland har rests kring motiven

De berörda myndigheterna och ofta även remissinstanserna har ofta ställt sig positiva till regeringens föreslagna förändringar.

Statens historiska museer välkomnade förslaget om att inordna LSH:s uppgifter i myndigheten, men påpekade bland annat att förändringsarbete är kostsamt.³⁹ Flera av remissinstanserna ifrågasatte motiven till förändringen, det vill säga hur själva förändringen skulle bidra till de syften som framgick av förslaget.⁴⁰ Arkitekturmuseet ställde sig positiv till att bli en mötesplats för form och design, men ville omformulera uppdraget till att det även skulle innehålla stadsbyggnad, arkitektur, inrednings- och landskapsarkitektur.⁴¹ Statens musiksamlingar var positiv till att få ett utökat uppdrag och att därmed samorganiseras med Dansmuseet och Sveriges teatermuseum. Myndigheten var också positiv till att Marionettmuseets samling skulle doneras till myndigheten och till att överta ansvaret för Arkivet för folklig dans.⁴² Statens konstmuseer var mycket positiv till att avskilja Moderna museet och svarade att museet genom självständig ledning och styrelse i alla lägen skulle kunna driva museets specifika intressen.⁴³

Vi har begränsad kännedom om hur Etnografiska museet, Statens historiska museer (där Medelhavsmuseet ingick) och Statens konstmuseer (där Östasiatiska museet ingick) ställde sig till bildandet av Statens museer för världskultur. I just det här fallet har inga förslag från regeringen eller utredare gått på remiss. Men vår intervju med en företrädare för myndigheten visar att det vid tiden för bildandet av Statens museer för världskultur fanns synpunkter som gällde vilka museer regeringen skulle välja att samla i den nya myndigheten. Dessa synpunkter handlade om ämnesmässiga skillnader mellan de museer som förändringen berörde. Etnografiska museet och de samlingar som fanns i Göteborg bottnar i etnografi medan Östasiatiska museet och Medelhavsmuseet har konsthistoria och arkeologi som huvudsaklig grund. Betänkandet som föregick beslutet konstaterade att skilda *ämnesprofileringar* skulle mötas i den nya organisationen, men ansåg att detta i huvudsak skulle berika verksamheten.⁴⁴

³⁹ Statens historiska museer. *Svar på remiss angående regeringens promemoria Ku2016/01365/K*.

⁴⁰ Se till exempel yttranden från Riksantikvarieämbetet, Stiftelsen Nordiska museet och Läns museernas samarbetsråd.

⁴¹ Arkitekturmuseet. (2008). *Yttrande angående RAPPORT 2008:1 som har författats av Rådet för arkitektur, Form och Design gällande ett centrum för Arkitektur, form, design och gestaltning av den gemensamma miljön*.

⁴² Statens musiksamlingar. (2006). *Remissvar från Statens musiksamlingar på betänkandet Klenoder i tiden: en utredning om samlingar kring scen och musik (SOU 2006:68)*

⁴³ Statens konstmuseer. *Remiss Ku98/962/Ka. Promemorian Moderna museet – en egen myndighet samt Ett nytt forum för modern form*.

⁴⁴ SOU 1998:125. *Statens museer för världskultur*, s. 47–48.

3.3 Genomförda organisationsförändringar har gett resultat men vidare effekter går inte att bedöma

Vi har analyserat myndigheternas årsredovisningar från åren efter förändringarna för att ta reda på de genomförda förändringarnas resultat. Vi har även använt uppgifter från våra intervjuer med företrädare för myndigheterna som underlag. Analysen visar att myndigheterna snabbt har genomfört aktiviteter för att uppnå syftena med omorganiseringarna. Men det är svårt att bedöma effekterna av myndigheternas insatser.

Det har inte gjorts någon samlad extern uppföljning av de beslutade organisationsförändringarna och deras konsekvenser för museimyndigheterna.⁴⁵ Men det finns exempel på att delar av vissa organisationsförändringar har belysts, exempelvis i Statskontorets myndighetsanalys av Statens historiska museer.⁴⁶

3.3.1 Vi har analyserat om aktiviteter genomförs för att uppnå uppställda syften

Regeringen har följt resultatet av museimyndigheternas förändringsarbete genom deras ordinarie åiterrapporteringar i form av årsredovisningar, prognoser och kontinuerliga mål- och resultatdialoger. Vi har inte kunnat ta del av några uppföljningar av myndigheternas resultat när det gäller att uppnå de specifika syftena med de reformer som vår analys omfattar.

Vissa av syftena är formulerade så att de blir uppfyllda bara genom att förändringen sker. Exempelvis uppfylldes syftet att renodla Trafikverkets verksamhet direkt när Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna flyttas från myndigheten. När Teater- och dansmuseerna flyttades till Statens musiksamlingar uppnåddes syftet om att knyta dessa till en stabil och professionell organisatorisk miljö.

Många syften har varit mer allmänt hållna och i vissa fall visionära, vilket gör det svårt att bedöma vilka effekter olika aktiviteter har resulterat i (se avsnitt 3.2). Vi har därför undersökt vilka aktiviteter som myndigheterna har redovisat som de har genomfört för att uppnå organisationsförändringens syften. Vår analys kan alltså främst fastställa om myndigheterna arbetar med att ta sig an de uppställda syftena och med att omsätta dem i konkret verksamhet. Vi har däremot inte kunnat bedöma vilken effekt som aktiviteterna har gett i förhållande till syftet.

⁴⁵ SOU 2015:89, s. 136.

⁴⁶ Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

3.3.2 Myndigheterna verkar direkt mot de kulturpolitiska målen och förändringarnas resultat ska även ses i ljuset av detta

Statskontoret har tidigare konstaterat att det är en svår uppgift att formulera tydliga mål för vad förvaltningen förväntas leverera i form av resultat och effekter.⁴⁷

Detsamma gäller för uppgiften att ta fram resultatindikatorer för att följa upp och utvärdera genomförandet av politiken. Detta är särskilt svårt just inom kulturområdet, vilket framgår i många av de myndighetsanalyser som vi har gjort på uppdrag av Kulturdepartementet.

Museer och utställningar hör till ett av få delområden inom utgiftsområdet som inte har några egna mål. Museimyndigheterna verkar därför direkt mot de övergripande målen för utgiftsområdet – de kulturpolitiska målen. Systematiska uppföljningar och analyser av resultaten är över lag ovanliga inom utgiftsområde 17.⁴⁸ Det beror bland annat på att de kulturpolitiska målen är formulerade på en övergripande nivå, vilket gör det svårt att bryta ner dem i relevanta indikatorer som kan följas upp.

Utgiftsområdet saknar alltså ofta resultatindikatorer och därför redovisar regeringen i stället vilka insatser som har genomförts.⁴⁹ Regeringen bedömer måluppfyllelsen för vissa resultat, men inte för alla. En vanlig formulering är att ”insatser har bidragit till målet”. Utifrån sådana formuleringar är det svårt att bedöma om målet har nåtts eller inte och om statens insatser har bidragit till det eller om det bara är så att insatsen har bidragit till att gå i rätt riktning för att uppfylla målet. Vi kan konstatera att den här typen av resultatredovisning är vanlig när det gäller museer och utställningar. Det är också den typen av resultatredovisning vi kan åstadkomma i den här rapporten.

De kulturpolitiska målen är svåra att följa upp inom ramen för statens målstyrning och resultatredovisning, men det innebär inte att det är fel på målen. Politikens mål bör inte i första hand anpassas till den tekniska möjligheten att följa upp dem. Men det leder till att målstyrningen blir allmänt hållen, vilket sedan genomsyrar hela styrkedjan, från regeringen till respektive myndighet och tillbaka från myndigheten till regeringen och vidare till riksdagen.

⁴⁷ Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 70.

⁴⁸ Inom utgiftsområdet finns cirka 15 delområden med specifika mål. Inte heller dessa följs upp med någon särskild systematik. Det är ovanligt med indikatorer för utvecklingen på något av delområdena, 2018 användes indikatorer inom 3 av 17 delområden. Riksdagens kulturutskott. (2019). *Att redovisa resultat. En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. Rapport från riksdagen 2018/19:RFR8.

⁴⁹ Riksdagens kulturutskott. (2019). *Att redovisa resultat. Kulturutskottets seminarium om att redovisa resultat*. Rapport från riksdagen 2019/20:RFR3.

Det finns också en stark autonomi norm inom kulturområdet som avspeglas i ett av de kulturpolitiska målen. Myndigheten för kulturanalys kallar det för självständighetsmålet.⁵⁰ Autominormen talar emot en för detaljerad uppföljning. Enligt normen riskerar en eventuell nedbrytning av målen att leda till en oönskad detaljstyrning av kulturens innehåll och prioriteringar – en styrning som helst ska överlåtas åt professionen.⁵¹

3.3.3 Myndigheterna tar sig an uppdragen och levererar snabbt resultat i den utåtriktade verksamheten

Genomgående ser vi att myndigheterna har prioriterat organisationsförändringarna och de nya uppdragen högt. Förändringarna genomförs i utsatt tid i alla aspekter som myndigheterna rör över. Vi ser också att myndigheter har börjat att genomföra insatser direkt efter att deras uppdrag har förändrats. Vårt samlade intryck är att myndigheterna alltid tar sig an de nya uppdragen och är måna om att göra insatser i linje med vad regeringen har velat få ut av förändringarna.

I de fall som de genomförda förändringarna har rört den utåtriktade verksamheten har myndigheterna varit särskilt snabba med att leverera resultat i linje med organisationsförändringens syften. Redan under det första året efter förändringen har myndigheterna genomfört utställningar och annan utåtriktad verksamhet som har att göra med syftet med förändringen.

Både Statens museer för världskultur och Moderna museet kom snabbt i gång med att producera utåtriktad verksamhet som ligger i linje med förändringen. I Statens museer för världskulturs årsredovisningar finns flera exempel från åren direkt efter förändringen på hur myndigheten arbetade med förnyelse, nyskapande och nya former för exponering – till exempel genom nya former av möten och dialog med publiken. Det finns också exempel på hur myndigheten arbetade med frågor som rör främlingsfientlighet och segregation, bland annat i museernas programverksamhet och seminariedagar. Myndigheten arbetade därutöver på flera sätt med att främja interkulturella kontakter.

När det gäller Moderna museet visade sig resultaten bland annat genom högre antal besökare, högre medialt intresse, utmärkelser och ett antal utställningar utomlands. Den nya museibygnaden är en viktig faktor bakom de publika framgångarna.

När Arkitekturmuseet fick ett utökat ansvarsområde kom myndigheten också snabbt i gång med aktiviteter för att ta sig an det nya uppdraget. Myndigheten redovisade en rad prestationer inom det utvidgade ansvarsområdet. Exempel på detta är föredrag och seminarier, kunskapsutbyte i nätverk, stadsvandringar,

⁵⁰ Kulturanalys. (2021:1). *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten.*

⁵¹ För en mer utförlig analys av hur mål- och resultatstyrningen tillämpas på museiområdet, se: SOU 2015:89, s. 203–222.

debattkvällar samt programverksamhet. Arkitekturmuseet ökade även antalet besökare redan efter den första utvidgningen av uppdraget 2009.

Även Statens historiska museer kunde tidigt redovisa insatser i linje med syftet bakom förändringen. Uppbyggnaden av det nya Ekonomiska museet är ett arbete som har utgått från ett bredare anslag än vad samlingarna egentligen avspeglar.⁵² Myndigheten utgår i sitt arbete från företeelser i dagens samhälle som sedan kompletteras med kunskap utifrån samlingarna. Verksamheten får därmed en längre historieskrivning som sträcker sig in i nutiden. Ekonomiska museet har exempelvis tagit fram en utställning om hyperinflation. Dessutom har myndigheten lanserat webbplatsen Sveriges historia, vilket vi bedömer kan kopplas till att museet har fått ett utökat ansvar för längre historiska förlopp. Webbplatsen lanserades 2020 tillsammans med Riksantikvarieämbetet och 17 andra museer och är en digital undervisningsresurs.⁵³

I de fall som förändringens syften har varit mer visionära är det särskilt svårt att bedöma i vilken utsträckning som till exempel utställningar, seminarier eller andra prestationer har bidragit till att uppnå syftet eller inte. Men prestationerna har i flera fall varit tydligt relaterade till de visionära syftena och kan indirekt tänkas bidra till en utveckling som ligger i linje med syftet till förändringen. Detta gäller till exempel Statens museer för världskultur, som har genomfört aktiviteter i linje med syftet att motverka främlingsfientlighet och segregation. Det gäller även Moderna museet, där förändringen skulle stärka samtidskonstens roll och utvecklingsmöjligheter. Men det är oklart i vilken grad museets publika framgångar berodde på just organisationsförändringen.

Även om flera av de strukturförändringar som vi har studerat har lett till snabba resultat i den utåtriktade verksamheten så finns det undantag. Flytten av Järnvägsmuseet är det tydligaste exemplet på det. Museet har inte varit öppet för allmänheten sedan Statens maritima och transporthistoriska museer tog över verksamheten. Orsaken till det var att en rad frågor lämnades olösta när Järnvägsmuseet fördes över till Statens maritima museer.

3.3.4 Vissa resultat har förbättrats från en tidigare låg nivå

I några fall har flytten av en verksamhet eller ett ansvarsområde inneburit att myndigheter har fått ta över verksamhet som i någon bemärkelse har varit eftersatt. Det gällde exempelvis då väg- och flygsamlingarna fördes över till det som i dag är Statens maritima och transporthistoriska museer samt när Statens musiksamlingar tog över ansvaret för Marionettmuseet, Sveriges teatermuseum och Arkivet för folklig dans. I de fallen hade samlingarna tidigare förvaltats med knappa resurser och det fanns redan brister i hur de togs om hand sett till de generella krav som

⁵² Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*, s. 53.

⁵³ Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*, s. 66.

museilagen i dag anger. Organisationsförändringarna har synliggjort tillståndet i dessa samlingar och detta har i sin tur legat till grund för att genomföra insatser för att bevara samlingarna och för att i framtiden göra dem tillgängliga – satsningar som troligen inte hade blivit av utan förändringarna.

3.3.5 Det finns exempel på att annan verksamhet har fått stå tillbaka

Det är generellt sett svårt att bedöma om myndigheter som nyligen har förändrats har åstadkommit sämre resultat inom något område än tidigare. Men vi har tagit del av exempel som visar att den ordinarie verksamheten ibland har varit tvungen att stå tillbaka under en period efter att förändringen har genomförts.

I vår myndighetsanalys av Statens historiska museer såg vi att antalet handlagda accessionsärenden sjönk åren efter att LSH:s uppgifter inordnades i myndigheten. Enligt Statens historiska museer hade detta att göra med de organisatoriska förändringar som följde av att LSH:s uppgifter inordnades i myndigheten.

De myndigheter som har tagit över eftersatta samlingar har fått göra det utan att få några extra medel (utöver överföringen av de resurser som tidigare fanns knutna till de berörda verksamheterna). Detta har försvårat själva utgångsläget efter förändringen. Det finns flera exempel på att myndigheternas sammantagna resultat har försämrats på grund av att de har övertagit eftersatt verksamhet utan att få extra tillskott av resurser.

Exempelvis uppstod det nya kostnader för Statens musiksamlingar som gällde att förvara marionetterna och delar av teatersamlingen. Myndigheten behövde bland annat hyra fler lokaler för förvaring. För att klara detta ekonomiskt behövde Statens musikverk också omorganisera sig 2013 vilket innebar att 8 tjänster sades upp. Företrädare för Musikverket anser att bristen på resurser, men även bristen på kompetens, har medfört att myndigheten har svårt att klara det vidgade kultur- och dansområdet inom teater- och dansområdet. Detta har bland annat resulterat i att myndigheten släpar efter när det gäller samlingsförvaltningen och dokumentationen.

Samlingarna som Statens maritima och transporthistoriska museer tog över 2018 var eftersatta sedan tidigare. Myndigheten bedömer att detta har försämrat resultaten i myndighetens totala samlingsförvaltning. Det finns alltså flera exempel på att annan verksamhet har fått stå tillbaka eftersom myndigheten behövde ta hand om de brister som fanns i förvaltningen av de samlingar som tillkom.

3.3.6 Förändringarna har skapat nya förutsättningar för samarbete och kunskapsuppbyggnad

Det finns flera exempel på att museimyndigheter har påbörjat eller utvecklat externa samarbeten efter en omstrukturering. Moderna museet etablerade fler internationella samarbeten åren efter att museet avskildes från Statens konstmuseer.

Myndigheten tecknade samarbetsavtal med museer och konstinstitutioner runtom i världen som gällde flera av utställningarna. Detta innebar att de kunde dela kostnader med de institutioner som utställningarna turnerade till. Årsredovisningarna visar att Moderna museets internationella ställning tycks växa kontinuerligt. Det visar sig genom att antalet utställningar som museet har producerat och som gick på turné till konstmuseer och institutioner i andra länder har ökat.

Statens museer för världskultur redovisade under åren efter att myndigheten bildades flera externa samarbeten som har att göra med syftet med förändringen, till exempel samarbeten med integrationsförvaltningen i Stockholms stad. Statens maritima och transporthistoriska museer har fått utökade möjligheter att samverka med civilsamhället. Myndigheten har också beslutat om ett forskningsprogram för Järnvägmuseet.

Statens musikverk arbetar utifrån det nya uppdraget aktivt med externa parter. Till exempel arbetar myndigheten tillsammans med Wikimedia för att tillgängliggöra musik och bild. Ett annat exempel är att myndigheten arbetar tillsammans med Musikaliska akademien i projektet *Levande kulturarv*. Enligt myndigheten har det breddade uppdraget med musik, teater och dans gjort myndigheten mer relevant för större delar av kulturlivet. Detta beror på att musikens, teaterns och dansen kulturarv hänger samman på många olika sätt. Ur ett musei-, arkiv- och biblioteksperspektiv har samlingarna i många fall samma målgrupper, enligt myndigheten.

3.3.7 Det är krävande med uppdrag om att skapa något nytt

Vår analys visar att de myndigheter som har fått i uppdrag att skapa något nytt inom museiområdet har varit snabba med att leverera resultat i en anda som har varit nyskapande. Samtidigt har de fått arbeta mycket med att tolka vad det nya egentligen innebär och hur det passar ihop med museiverksamheten i övrigt. Sådana uppdrag har även varit särskilt uppmärksammade externt, eftersom regeringen har haft särskilda förväntningar på de museimyndigheter som ska skapa något nytt.

Det har varit utmanande för Statens museer för världskultur att tolka sitt uppdrag om att skapa något nytt i museivärlden och omsätta det i den befintliga verksamheten. Vi kan konstatera att myndigheten under lång tid har fått arbeta med att hitta en gemensam syn på uppdraget och anpassa sin interna styrning och organisering utifrån det. Både KPMG och Statskontoret har kunnat se att det har

varit svårt för myndigheten att hitta en gemensam tolkning av världskulturbegreppet och att arbeta med oprövade former för exponering.⁵⁴

Även Arkitekturmuseet fick i uppdrag att skapa något nytt eftersom myndigheten fick uppgifter som ligger utanför ramen för vad som vanligen räknas som ordinarie museiverksamhet. I sina årsredovisningar beskriver myndigheten hur den tog sig an de nya uppgifterna och kunde även påvisa vissa resultat. Men efter en tid framkom kritik från externa aktörer mot hur Arkitekturmuseet hade utvecklats efter förändringen.⁵⁵ Museets uppdrag hade blivit ottydligt för omvärlden när det utvecklades till en hybrid mellan museum och mötesplats. Efter några år ledde detta till att regeringen förtydligade myndighetens instruktion, samtidigt som myndigheten fick ett nytt namn: Statens centrum för arkitektur och design.

Statens historiska museer har kunnat börja leverera resultat i linje med det utvidgade uppdraget att skildra längre historiska förlopp rörande Sveriges historia. Samtidigt är det inte självklart hur just förändringen ska bidra till att uppnå detta syfte. Det beror på att museernas samlingar inte är heltäckande i den utsträckning som syftesformuleringen bakom förändringen ger uttryck för.

3.4 Osäkert om förändringarna har lett till några effektiviseringsvinster

Regeringen har aldrig haft effektivisering som huvudsakligt syfte med organisations- och strukturförändringar inom museiområdet. Men regeringen har i flera fall bedömt att de verksamheter som berörts av organisations- och strukturförändringar ska gå att bedriva mer effektivt i sina nya organisatoriska sammanhang. Vi kan konstatera att det generellt sett är svårt att mäta sådana effekter. I de fall som ingår i vår analys går det inte att fastställa om förändringarna har lett till effektiviseringsvinster eller inte. Det går det inte heller att bedöma om organisations- och strukturförändringarna har gett motsatt effekt, det vill säga om verksamheten har blivit mer resurskrävande. Statskontoret har tidigare kunnat konstatera att det är svårt att klarlägga effektivitetsvinster av omorganisationer.⁵⁶

Dessutom är det inte ovanligt att eventuella effektiviseringsvinster uppstår först efter en tid och att förändringsprocessen inledningsvis snarare är kostsam. Det innebär att även om de myndigheter som nyligen har genomgått organisationsförändringar hade förberett för sådana uppföljningar så hade de troligen inte kunnat visa några effektivitetsvinster ännu.

⁵⁴ KPMG. (2008). *Översyn – Världskulturmuseet*. Dnr 185/2008.

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

⁵⁵ Arkitekturmuseet. (2013). *Årsredovisning Arkitekturmuseet 2012*, s. 3.

⁵⁶ Se till exempel Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor 1, s. 59–60.

3.4.1 Det har funnits vissa förväntningar om effektivisering

I våra intervjuer med personal vid Kulturdepartementet framkommer att huvudsyftet med strukturförändringarna har varit att långsiktigt stärka museiverksamheten. Besparingar har inte varit ett huvudsakligt ändamål för någon av våra studerade förändringar, vilket våra dokumentstudier också bekräftar. Men både regeringen och olika utredningar uttrycker förhoppningar om att flera av organisationsförändringarna på sikt ska kunna leda till vissa effektiviseringsvinster genom att verksamheten kommer att kunna bedrivas mer effektivt i sitt nya organisatoriska sammanhang.

- Regeringen bedömde att inordnandet av LSH:s uppgifter i Statens historiska museer på sikt skulle kunna ge vissa effektiviseringsvinster. Vinsterna skulle uppkomma genom att tjänster av teknisk och administrativ natur skulle kunna delas, vilket i sin tur skulle frigöra resurser till kärnverksamheten.⁵⁷ Förändringen skulle också leda till bättre utvecklingsmöjligheter när myndighetens verksamhets- och samlingsområde breddas.⁵⁸ I det beredningsunderlag som togs fram inför förändringen bedömde Kulturdepartementet att sammanslagningen borde kunna ge vissa effektiviseringsvinster på ett par års sikt.⁵⁹
- Trafikverket bedömde 2012 att en överföring av kulturhistoriskt värdefulla samlingar inom transportområdet till Statens maritima museer skulle leda till effektiviseringsvinster. Statens maritima museer skulle därmed kunna genomföra en rad investeringar med det anslag som Trafikverket tidigare förfogade över.⁶⁰
- När Statens musiksamlingar tillfördes ny verksamhet 2010 bedömde regeringen att en samordning av verksamheterna skulle kunna öka tillgängligheten och förbättra möjligheterna till fördjupning samt till effektivare och säkrare förvaring av samlingarna.⁶¹
- Rådet för arkitektur, form och design föreslog i en rapport till regeringen 2008 att Arkitekturmuseet skulle få i uppdrag att bli ett nationellt centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön. Den nya verksamheten skulle enligt rådet finansieras genom omprioriteringar inom Arkitekturmuseets befintliga verksamhet, genom överföring av anslag för tillkommande verksamheter samt genom besparingar. Besparingarna skulle

⁵⁷ Prop. 2016/17:117, s. 197.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Kulturdepartementet. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*.

⁶⁰ Trafikverket (2012) *Ansvar och utveckling – En långsiktig lösning för kulturhistoriskt värdefulla samlingar inom transportområdet*.

⁶¹ Prop. 2009/10:1. *Utgiftsområde 17*, s. 22–23.

uppstå genom att flera olika statligt finansierade verksamheter skulle samarbeta om bland annat administration, ekonomi, kommunikation och juridik.⁶²

- Statens museer för världskultur förväntades skapa större slagkraft, samordningsvinster och breddning av kompetens.⁶³
- När Moderna museet blev en egen myndighet förväntade sig regeringen att den skulle få ett tydligare verksamhetsansvar och bli enklare att styra och följa upp.⁶⁴

3.4.2 Det är av flera skäl svårt att följa upp eventuella effektiviseringsvinster

Statskontoret konstaterade redan 2010 att det inte går att säga om sammanslagningar av myndigheter har gett upphov till effektiviseringsvinster eftersom uppföljningarna har varit otillräckliga.⁶⁵ Statskontoret visade då att vare sig regeringen eller berörda myndigheter var tillräckligt intresserade av att följa upp förändringen för att klarlägga eventuella effektiviseringsvinster.

Varken regeringen eller myndigheterna förbereder för sådan uppföljning

I de fall vi som ingår i vår analys har det varit svårt att klarlägga eventuella effektivitetsvinster. Just att omstruktureringarnas huvudsakliga syfte inte har varit att effektivisera kan vara en förklaring till att vare sig regeringen eller myndigheterna har förberett för att det ska gå att följa upp eventuella effektiviseringsvinster. Vi har frågat de berörda myndigheterna om några uppföljningar av det här slaget har genomförts, men vi har inte kunnat få tillgång till några sådana. Vi har därför inte kunnat följa upp om förhoppningarna om att frigöra resurser till kärnverksamheten har infriats.

Det är också svårt att följa hur myndigheternas kostnader för olika verksamheter utvecklas över tid. I vissa fall redovisar inte myndigheten sina kostnader på samma sätt som före omstruktureringen eller på det sätt som den myndighet gjorde som tidigare hade ansvar för ett visst museum eller verksamhet. Då går det inte heller att följa kostnadsutvecklingen över tid. I Statens historiska museers fall saknar årsredovisningarna tidserier som gör att det går att jämföra hur LSH och Statens historiska museer använde sina resurser före förändringen med hur Statens historiska museer använder sina resurser efter sammanslagningen.

⁶² Rådet för arkitektur, form och design. (2008). *Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön*. Rapport 2008:1

⁶³ SOU 1998:125. *Statens museer för världskultur*.

⁶⁴ Kulturdepartementet. (1998). *Moderna museet – en egen myndighet. Ett nytt forum för modern form*.

⁶⁵ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

I Statens maritima och transporthistoriska museers årsredovisningar går det inte att utläsa hur stora utgifter myndigheten har för de verksamheter som överfördes från Trafikverket 2018. Därför går det inte heller att utläsa om Statens maritima och transporthistoriska museer driver de nytilkomna verksamheterna till samma, lägre eller högre kostnad än Trafikverket.

Statskontorets utredning från 2010 visade att det ofta inte står klart om mål om högre effektivitet som har att göra med tidigare organisations- och strukturförändringar har infriats eller inte. Däremot har det visat sig att det går att spara pengar genom att slå samman flera organisationer till större organisationer.⁶⁶ Då har det gått att rationalisera bort många interna, administrativa uppgifter. Men detta har rört betydligt större verksamheter än de verksamheter som har genomgått organisations- och strukturförändringar inom det statliga museiområdet.

Det är svårt att fastställa samband mellan omstruktureringar och myndigheternas sammantagna resultat

Vi behöver mer än uppgifter om resursförbrukning för olika funktioner för att kunna bedöma om eventuella effektiviseringsvinster har uppstått eller inte. Vi behöver också kunna koppla strukturförändringarna till hur verksamhetens *sammantagna* resultat har utvecklats över tid, och helst i kvantitativa termer. Detta går sällan att göra och har inte heller gått i de fall som vi har studerat.

Ett grundläggande problem är att det inte går att följa museiverksamhetens resultat över tid på ett sätt som tydligt går att relatera till målen för området. Besöksutvecklingen är ofta det enda resultatmått som går att följa över tid och den ger inte en fullständig bild av varken verksamhetens totala resultat eller myndighetens arbete med den publika verksamheten. Den publika verksamheten påverkas av många externa faktorer, och därför kan det vara minst lika väsentligt att studera exempelvis drivkrafter bakom besöken och vad besökare får ut av dem.

I en del fall går det att följa resultaten för vissa delar av myndigheternas samlingsförvaltning relativt väl. Ett exempel på detta är antalet genomförda accessionsärenden vid Statens historiska museer.

Generella mått som nyckeltal ger inte heller en tydlig bild

Vi har studerat museimyndigheternas årsredovisningar för att ta reda på om det går att utläsa några effektiviseringar eller besparingar utifrån de generella mått som redovisas där. Men i regel är måtten inte tillräckligt precisa för att det ska vara möjligt att följa upp regeringens förväntningar. Dessa förväntningar har ofta rört förändringar av förhållandevis litet slag. Mått som exempelvis driftskostnader per årsarbetskraft omfattar långt större delar av de berörda verksamheterna än de regeringen har antagit går att effektivisera genom organisations- och strukturförändringar. De besparingar som exempelvis skulle gå att nå genom administrativ

⁶⁶ Ibid.

samordning är enligt vår bedömning små sett till museiverksamhetens totala kostnader. Samma bedömning gör vi när det gäller de potentiella effektiviseringar som skulle kunna gå att uppnå genom samverkan mellan tidigare fristående delar för att öka kvantiteten eller kvaliteten i museiverksamhetens resultat.

Lokalkostnader skulle kunna vara en annan indikation på hur effektiv myndigheten är när det gäller att använda sina resurser. Men det är svårt för museimyndigheterna att göra några större effektiviseringar i lokalanvändningen, eftersom de flesta museer är starkt knutna till sina museibyggnader. Lokalkostnaderna är i sin tur kopplade till museibyggnaderna och magasinerna (till skillnad från många andra myndigheter som främst betalar för kontorsplatser) och de är därför svåra att förändra på något annat sätt än att en museimyndighet väljer att flytta en viss museiverksamhet till en annan byggnad.

Ytterligare en faktor som försvårar möjligheten att bedöma utvecklingen utifrån generella mått är att myndigheter ibland är föremål för flera organisationsförändringar på relativt kort tid. Det är exempelvis svårt att jämföra resultaten för Statens historiska museer före och efter inordnandet av LSH. Det beror på att den arkeologiska uppdragsverksamheten som hade inordnats i myndigheten bara tre år tidigare påverkade myndighetens ekonomi mycket. Uppdragsverksamheten drivs på affärsmässig grund och påverkar den totala bilden av myndighetens ekonomi på ett sätt som överskuggar de förändringar som eventuellt skulle gå att utläsa som beror på inordnandet av LSH:s uppgifter.

Det tar tid för myndigheterna att nå samordningsvinster

Flera omstruktureringar har syftat till att förbättra samverkan mellan olika verksamheter. Vår analys visar att flera berörda myndigheter har behövt arbeta med dessa frågor under lång tid efter omstruktureringen. I sina årsredovisningar beskriver de hur de arbetar för att bättre samordna det administrativa arbetet och etablera en ändamålsenlig samverkan i museiverksamheten.

När Statens museer för världskultur bildades 1999 förväntade sig regeringen att museerna i den nya myndigheten skulle gå att samordna och att det skulle leda till vissa effektiviseringsvinster. Bland annat fanns förväntningar om att myndigheten skulle få en bredare kompetens som skulle kunna användas mer flexibelt mellan museerna. Åren efter det att myndigheten bildades finns flera exempel på att myndigheten hade vidtagit åtgärder för att stärka den interna samverkan i myndigheten, till exempel genom att etablera samarbeten mellan konservatorer på de olika museerna.⁶⁷ Men vi kan samtidigt konstatera att myndighetens arbete för att etablera en effektiv intern samverkan har tagit lång tid. Statskontoret genomförde en myndighetsanalys av Statens museer för världskultur 2015, och då var frågan om att stärka den interna samverkan fortfarande aktuell, precis som den

⁶⁷ Statens musiksamlingar. (2021). *Årsredovisning för 2020*.

var 2008 när KPMG genomlyste Världskulturmuseet i Göteborg. Myndigheten anser i dag att den har gjort väsentliga framsteg, bland annat sedan den har inrättat en mer renodlad matrisorganisation.

Statens musikverk beskrev så sent som i myndighetens årsredovisning för 2020 att arbetet med att utveckla samverkan mellan myndighetens olika verksamheter och enheter fortfarande är aktuellt, det vill säga nästan tio år efter organisationsförändringarna. I årsredovisningen framgår bland annat att myndigheten har inlett ett arbete för att skapa fler kontaktytor mellan avdelningarna och att myndigheten söker efter ett samarbete där de på bästa sätt kan dela de kompetenser och erfarenheter som finns inom myndigheten. Samtidigt anser myndigheten att kompetenser från de olika specialfälten har berikat kunskaperna om och hanteringen av samlingarna.

Statens historiska museer har sedan LSH:s uppgifter inordnades i myndigheten 2018 vidtagit vissa åtgärder för att stärka samverkan internt och för att se till att myndigheten använder sin kompetens mer effektivt. En följd är att myndigheten nu kan samla och få ut mer av sina resurser inom vissa funktioner, till exempel kommunikation och fotografering. Men över lag har det inte resulterat i några uppenbara effektiviseringsvinster ännu. Statskontoret konstaterade i en myndighetsanalys av Statens historiska museer 2021 att myndigheten ännu inte har hittat ändamålsenliga former för sin interna samverkan samt att de enskilda museerna hittills inte har sett några större behov av att samverka eftersom de är så olika till sin karaktär.

I våra myndighetsanalyser återkommer Statskontoret ofta till att den interna samverkan behöver utvecklas. I de flesta fall handlar det om myndigheter som inte nyligen har varit föremål för förändringar i organisationen. Mot bakgrund av detta är det inte underligt att det tar tid att få den interna samverkan att fungera ändamålsenligt i myndigheter som har genomgått förändringar i sin organisationsstruktur, ibland flera på kort tid. De myndigheter som har spretiga uppdrag och uppdrag på olika geografiska platser har ännu svårare att samverka internt.

Vi har kartlagt hur samverkan mellan museimyndigheterna ser ut i dag, men vi har inte undersökt hur den har förändrats över tid. Den vanligaste formen av samverkan gäller administrativa tjänster som exempelvis lokaler och säkerhet, posthantering, telefoni, it samt personal- och ekonomiadministration. Kartläggningen finns i bilaga 2.

3.4.3 Det är svårt att göra administrativa vinster när verksamheten blir större

Enligt Statens historiska museer går det inte att se några administrativa besparingar under de tre första åren efter att LSH:s uppgifter inordnades i myndigheten. Tvärtom upplever myndigheten att det behövs mer lednings- och verksamhetsstöd eftersom verksamheten har blivit större. Med ansvar för sex museer och en

uppdragsarkeologisk verksamhet har verksamheten vid Statens historiska museer, enligt myndigheten, passerat en administrativ gräns där helt andra system krävs för det internadministrativa arbetet än tidigare.

Själva flytten av en verksamhet har ibland delvis syftat till att dessa ska få tillgång till bättre administrativt stöd. Men samtidigt har det varit svårt att göra administrativa vinster när små verksamheter och museer har flyttats till etablerade museimyndigheter. När Statens järnvägmuseum fördes över till Statens maritima museer var det en slimmad verksamhet som inte förde med sig särskilt stora administrativa resurser. Det betydde att det tillkom ett museum i myndigheten som behövde använda myndighetens befintliga administrativa stöd. Företrädare för Statens maritima och transporthistoriska museer anser därför att det inte gick att göra några administrativa vinster till följd av flytten.

De små museer som fördes över till Statens musiksamlingar har på sikt fått tillgång till bättre administrativt stöd som en del av Statens musikverk. Det fanns enligt Musikverket inte tillräckliga administrativa resurser kopplade till de verksamheter som myndigheten tog över förutom tre medarbetare vid Teatermuseet.⁶⁸ Detta innebar att den organisatoriska flytten till Musikverket gjorde att de tillkommande verksamheterna fick ta del av administrativa och ekonomiska resurser som de inte hade tillgång till innan. Organisationsförändringen skapade därmed förutsättningar för att de tillkommande verksamheterna skulle få bättre administrativt stöd, men däremot inte några utrymmen för administrativa besparingar.

3.4.4 Osäkert i vilken grad organisationsförändringar har underlättat regeringens styrning

Flera utredningar har påtalat att organisationsstrukturen för de statliga museimyndigheterna försvårar regeringens styrning och uppföljning av verksamheten och dess resultat. Den senaste museiutredningen skriver till och med att förenklad styrning från regeringen skulle vara det enda tydliga skälet till att förändra organisationsstrukturen genom sammanslagningar.⁶⁹ Det som oftast framförs som problematiskt är det stora antalet institutioner som Kulturdepartementet har att styra över, vilket innebär att sammanslagningar av museimyndigheter ligger nära till hands som en lämplig form av omstrukturering.

I en rapport från 2016 konstaterar Statskontoret att regeringen under en följd av år hade genomfört ett antal relativt omfattande förändringar av myndighetsstrukturen inom flera områden.⁷⁰ Syftet med dessa förändringar var ofta att renodla olika myndigheters roller för att åstadkomma en effektivare och mer rättssäker förvaltning. I rapporten beskriver Statskontoret vilka för- och nackdelar som finns

⁶⁸ Intervju GD Musikverket 1 juli 2021.

⁶⁹ SOU 2015:89, s. 293.

⁷⁰ Statskontoret. (2016). *Renodling av statlig verksamhet*. Om offentlig sektor 27.

med renodling. En nackdel som rapporten lyfter fram är att renodling leder till fler myndigheter, vilket ställer högre krav på regeringens förmåga att styra och fördela uppdrag och resurser mellan myndigheterna.

Kulturdepartementet har förhållandevis många institutioner att styra, men mindre löpande kontakter än många andra departement har med vissa myndigheter. Både hopslagningar och avskiljningar har delvis motiverats utifrån behovet att förenkla regeringens styrning. Även om museimyndigheterna har färre löpande frågor som departementet behöver hantera än många andra myndigheter så behöver ändå Kulturdepartementet ägna sig åt förhållandevis mycket av sådant som ingår i myndighetsstyrningens formella moment. Exempelvis genomför Kulturdepartementet ett stort antal myndighetsdialoger, vilket i sig ger hög arbetsbelastning. I budgetförhandlingarna internt på Regeringskansliet behöver Kulturdepartementet äska medel för många små myndigheter och har också många anslag som de vill förstärka. Tjänstepersoner på Kulturdepartementet upplever att detta är betungande och möjligen också ineffektivt.

Mot bakgrund av att antalet myndigheter och institutioner som Kulturdepartementet styr över är så pass stort så bör inte förändringar i antalet på marginalen göra någon större skillnad. Enligt Kulturdepartementet har behovet av styrning inte heller minskat efter de senaste strukturförändringarna, när flera museer har lagts samman i en museimyndighet. Kulturdepartementets uppfattning är att dessa myndigheter efterfrågar mycket råd och stöd som gäller exempelvis prioriteringar i verksamheten.

3.5 Själva förändringsarbetet finansieras inom anslagsramen

Regeringen har i regel låtit museimyndigheterna genomföra förändringarna inom ramen för sina befintliga anslag och det är därför svårt att få en bild av vad förändringsarbetet har kostat. I en majoritet av de fall som vi har studerat anger myndigheten att den haft för lite resurser för att genomföra förändringen och det nya uppdraget. Vi kan också se att myndigheterna efter förändringen har äskat mer medel i sina budgetunderlag.

3.5.1 Kostnaderna för förändringarna följs i regel inte upp

I de fall som vi har studerat har museimyndigheternas arbete med att förbereda och genomföra förändringar i organisationsstrukturen genomförts inom ramen för de befintliga anslagen, utom i de fall regeringen har skapat nya museimyndigheter. Regeringen har ibland väntat sig att myndigheterna ska hantera oväntade konsekvenser med hjälp av anslagskrediten. Regeringen har också varit beredd på att justera anslaget på sikt om så skulle behövas. Regeringen har också hänvisat till att kostnader för omstruktureringar kan hanteras genom interna omprioriteringar.

Detta skiljer sig till stor del från hur Norge har finansierat sin stora museireform, som har ägt rum under de senaste 20 åren. Norges reform har bland annat inneburit ett stort antal sammanslagningar av museer, vilka har genomförts med ett väsentligt resurstillskott till myndigheterna. Förstärkt ekonomi var en förutsättning både för att utveckla sektorn och för att utveckla museerna i linje med det som reformen syftade till.⁷¹

Kulturdepartementet anser att de svenska museimyndigheterna har gjort ett bra arbete med att genomföra förändringarna inom anslagsramen. De tjänstepersoner som vi har intervjuat på departementet uttalar sig främst om de senaste förändringarna som genomfördes 2018, eftersom vi inte har kunnat intervjuat tjänstepersonerna som tjänstgjorde vid de tidigare förändringarna.

Att förändringarna genomförs inom ramen för myndigheternas anslag gör det svårt att spåra själva förändringsarbetets kostnader. Myndigheterna följer oftast inte upp kostnaderna, och om de gör det inkluderar de enbart direkta kostnader i samband med förändringsarbetet. Vi har sett exempel på två sådana uppföljningar. De direkta kostnaderna för att inordna LSH i Statens historiska museer uppgick under perioden 2016–2018 till 6 miljoner kronor.⁷² Förändringsarbetet till följd av att inordna Järnvägsmuseum och de transporthistoriska samlingarna i Statens maritima museer kunde ske inom ramen för de befintliga anslagen.⁷³

Uppföljningarna visar att det finns indirekta kostnader som är svåra att uppskatta. Statens historiska museers uppföljning visar att förändringsarbetet har gett upphov till kostnader som inte avspeglas i den ekonomiska redovisningen av projektet. Exempelvis har ordinarie uppgifter fått stå tillbaka, vilket också borde räknas som en kostnad av förändringen.⁷⁴ En annan typ av kostnad som är svår att beräkna är att förändringsprocessen har medfört hög arbetsbelastning för flera personal-kategorier, vilket i sin tur har skapat stress och oro (se även avsnitt 4.5.2).⁷⁵

Statens historiska museer konstaterade i sin interna uppföljning att de skulle ha kunnat urskilja vilka insatser som de gjorde som en direkt konsekvens av regeringens förändring om projektorganisationen som arbetade med förändringen

⁷¹ Det kongelige kulturdepartement. (2021). *Meld.st.23 (2020–2021) Melding till Stortinget Musea i samfunnet – Tillit, ting og tid.*

⁷² Statens historiska museer (2017), *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren, Skoklosters slott med Stiftelse Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*, s. 10.

⁷³ Statens maritima museer. (2018). *Utvärdering av inordnandet av Järnvägsmuseet och de transporthistoriska samlingarna i SMM.*

⁷⁴ Jmf. ”O(av)sedda kostnader” i Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29, s. 153, 157 & 161.

⁷⁵ Ibid.

hade funnits kvar under en längre period. Men detta hade myndigheten inte resurser till, enligt uppföljningen.

Liknande resultat kan vi se i Statens maritima museers uppföljning. Myndigheten behövde hantera konsekvenser av förändringen långt efter det att den nya organisationsstrukturen var på plats. Kostnaden för den tid som krävs för detta har inte följts upp och det är också svårt att bedöma hur mycket arbete som samtidigt har fått stå tillbaka.

3.5.2 Myndigheterna äskar mer medel efter att förändringen är genomförd

I en majoritet av de fall som vi har studerat anger myndigheten att den har haft för lite resurser för att genomföra förändringen och det nya uppdraget. Flera av museimyndigheterna hade redan före omstruktureringarna eftersatt arbetet med uppordning, bevarande och digitalisering av samlingarna. Dessutom upplever museimyndigheterna att kraven på samlingsförvaltningen, det publika utbudet och den digitala transformationen har ökat under senare år, utan att regeringen har gett dem tillräckligt mycket mer resurser.

En genomgång av museimyndigheternas budgetunderlag åren närmast efter förändringen visar att de har äskat medel från regeringen för att arbeta med sitt nya uppdrag. Det finns flera sådana exempel.

- Statens maritima museer äskade omedelbart efter förändringen 3,5 miljoner kronor för att möta behoven av uppordning och lokalöversyn vid väg- och flygsamlingarna.⁷⁶
- Statens historiska museer äskade om att permanenta det tillfälliga tillskott på 4 miljoner kronor per år som myndigheten fick för att stärka verksamheten 2017–2020.⁷⁷
- Statens musikverk äskade om utökat anslag i flera budgetunderlag efter organisationsförändringen för att kunna utveckla och genomföra myndighetens uppdrag med att dokumentera och tillgängliggöra teaterns och dansens kulturarv, 4 miljoner kronor för 2014–2016 och nära 9 miljoner kronor för 2015–2017.⁷⁸
- Statens museer för världskultur äskade i budgetunderlaget för 2002–2004 om att öka anslaget med 5 miljoner kronor till följd av den svåra ekonomiska situationen vid de befintliga museerna i Stockholm.⁷⁹

⁷⁶ Statens maritima museers budgetunderlag för år 2019–2021.

⁷⁷ Statens historiska museers budgetunderlag för år 2020–2022.

⁷⁸ Statens musikverks budgetunderlag för 2014–2016 och 2015–2017.

⁷⁹ Statens museer för världskulturs budgetunderlag för 2002–2004 och 2000–2002.

3.6 I flera fall har anslaget ökat efter några år för att stärka museiverksamheten

Sammantaget kan vi konstatera att inte går att dra några generella slutsatser om att museimyndigheter som genomgår strukturförändringar kompenseras för sina höjda kostnader via höjda anslag.

Regeringen har ofta breddat eller höjt ambitionsnivån i myndigheternas uppdrag i samband med förändringarna i organisationsstrukturen. Myndigheterna har inte fått några extra resurser för själva förändringsarbetet, men när nya uppgifter har tillförts en myndighet har regeringen ändrat myndighetens anslag. I vissa fall har det varit tydligt vad en viss verksamhet som flyttas från en myndighet till en annan har kostat och då har motsvarande anslag följt med vid förändringen. I andra fall bygger anslagsöverföringen på uppskattningar, eftersom det har varit svårt att slå fast exakt hur mycket en verksamhet har kostat i sitt tidigare organisatoriska sammanhang. Regeringens ambition har varit att föra över motsvarande resurser som den överförda verksamheten kostade i sin tidigare organisation.

Ibland höjer regeringen myndigheternas anslag i samband med, eller åren efter, en organisationsförändring som inte är tydligt kopplad till organisationsförändringen. Det kan ofta handla om allmänna förstärkningar till museiverksamheten. Anslaget för de museimyndigheter som vi har studerat har i flera fall höjts något åren efter omstruktureringarna. Motiven till höjningarna har varierat, men har i flera fall innefattat kompensation för höjda hyror. När vi ser till åren 2018–2020 har flera museimyndigheter av olika skäl fått höjda anslag, både de som har genomgått organisationsförändringar och de som inte har det.

4 Lärdomar av genomförda omorganisationer

I det här kapitlet redovisar vi lärdomar från organisationsförändringar som sex statliga museimyndigheter har genomgått. Vi redovisar de lärdomar som vi kan se återkommer i flera olika fall och återger för varje lärdom ett eller flera exempel från våra fallstudier.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen ser till att föreslagna omstruktureringar analyseras inför beslut och utgår då ofta från att en omstrukturering ska genomföras. I vissa fall är det myndigheterna som gör analysen, i andra fall sker utredningen vid Regeringskansliet eller i en offentlig utredning.
- Analyser och utredningar som genomförts inför beslut om omstrukturering belyser inte tillräckligt allsidigt behoven av omstrukturering och konsekvenser av förändringen. Det har i några fall lett till att centrala frågor inte har varit lösta när förändringen väl har genomförts.
- Några exempel på aspekter som inte utreds tillräckligt inför beslut är resurs- och kompetensbehov samt skillnader när det gäller organisering, arbetssätt och samlingarnas art mellan verksamheter som ska föras samman.
- Beslutet om omstrukturering utgår oftast inte från en grundläggande problemanalys som klargör att en omstrukturering är den mest effektiva åtgärden. Detta gör att motiven bakom omstruktureringen blir oklara för berörda myndigheter, vilket i sin tur skapar utmaningar i förändringsarbetet.
- Regeringen omsätter inte alltid sina intentioner i konkret styrning via exempelvis instruktion eller regleringsbrev. Ibland är det problematiskt för myndigheterna.
- Tiden från regeringens beslut om att förändringen ska bli av tills det att den ska vara genomförd har varit för kort vid de omstruktureringar som genomfördes 2018. Det har bland annat inneburit att viktiga frågor inte var lösta när förändringen genomfördes.
- Myndigheter som förändras måste i någon utsträckning anpassa den interna styrningen och organiseringen. Detta arbete har i flera fall krävt mycket resurser och tagit lång tid, vilket har medfört en hög arbetsbelastning under en period.

- Det är viktigt att myndigheterna kommer i gång snabbt med förändringsarbetet och att ledningen prioriterar detta arbete.

4.2 Utredningarna som görs inför förändringarna ger inte en allsidig belysning

Regeringen genomför analyser inför förändringar i organisationsstrukturen. I de fall förändringarna har föregåtts av en offentlig utredning eller proposition har regeringen kompletterat dessa med fördjupade analyser. Men dessa analyser fokuserar i stor utsträckning på de positiva konsekvenserna av förslagen.

Statskontoret konstaterar i en rapport om förvaltningspolitik att regeringens beslut ofta tas utan ett tillräckligt bra underlag.⁸⁰ Av rapporten framgår att beslut om reformer ofta har utgått från ofullständiga underlag. I många fall har beslut inte föregåtts av heltäckande konsekvensanalyser.⁸¹

4.2.1 Regeringen analyserar förändringarna inför beslut

Regeringen överväger i varje enskilt fall vilken typ av utredning som krävs för att kunna fatta beslut om en organisationsförändring (tabell 3). Vi kan konstatera att, i de fall förändringarna har föregåtts av en offentlig utredning eller proposition, har dessa kompletterats med mer specifika underlag av tillsatta utredare eller organisationskommitté. I fyra av sex fall har underlagen remissbehandlats.

⁸⁰ Statskontoret (2019) *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

⁸¹ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.

Tabell 3. Underlag som togs fram inför förändringar i organisationsstrukturen.

Underlag	Moderna museet 1999	Statens museer för världskultur 1999	ArkDes 2009	Musikverket 2009	Statens historiska museer 2018	Statens maritima och transport historiska museer 2018
SOU				1		
Proposition	1	1			3	3
Uppdrag till myndighet						1
Särskild (extern) utredare			1			
Departementspromemoria	2				1	
Remiss	3		2	2	2	2
Organisationskommitté	4	2				

Siffrorna anger i vilken ordning som olika underlag och regeringens ställningstaganden har kommit.

Moderna museet: 1. Prop. 1997/98:117: *Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning*, 2. Kulturdepartementet (1998) Promemorior *Moderna museet – en egen myndighet* samt *Ett nytt forum för modern form*. Ku98/962/Ka, 3. Remiss av PM från 1998, 4. Utredningen för skiljande av Moderna museet från Statens konstmuseer (Ku 1999:03) *Skiljande av Moderna museet från Statens konstmuseer – Slutrapport*.

Statens museer för världskultur: 1. Prop. 1996/97:3 *Kulturarvspolitik*, 2. SOU 1998:125 *Statens museer för världskultur*.

ArkDes: 1. Rådet för arkitektur, form och design (2008) *Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltning av den gemensamma miljön. Rapport 2008:1*, 2. Remiss av rapport 2008:1.

Statens musikverk: 1. SOU 2006:68 *Klenoder i tiden – En utredning om samlingar kring scen och musik*, 2. Remiss av SOU 2006:68.

Statens historiska museer: 1. Kulturdepartementet (2016) *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*, 2. Remiss av Kulturdepartementets PM, 3. Prop. 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*.

Statens maritima och transporthistoriska museer: 1. Trafikverket (2012) *Ansvar och utveckling – En långsiktig lösning för kulturhistoriskt värdefulla samlingar inom transportområdet*, 2. Remiss av Trafikverkets rapport, 3. Prop. 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*.

4.2.2 Analysen har ofta omstruktureringsomgångspunkt

De utredningar som vi har tagit del av jämför sällan omstruktureringsomgångspunkter med andra typer av åtgärder som skulle kunna lösa de utmaningar som har identifierats inom det statliga museiområdet. Utgångspunkten är ofta den tänkta omstruktureringsomgången och att det är sammansättningen av museer och verksamheter i myndigheterna som behöver justeras.

I vissa fall är det tydligt hur organisationsförändringen ska bidra till att lösa vissa problem. Ett exempel är flytten av dans- och teatermuseerna till Statens musiksamlingar, som ansågs vara nödvändig för att två så pass små museer skulle kunna överleva. Ett annat exempel är flytten av den arkeologiska uppdragsverksamheten från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer. Regeringen ville lösa

problemet med Riksantikvarieämbetets dubbla roller som utförare och tillsynsmyndighet.

Men i andra fall har regeringen gått vidare med förändringar av organisationsstrukturen, trots att det inte har varit tydligt att förändringar i just organisationsstrukturen är den mest ändamålsenliga åtgärden.

4.2.3 Eventuella negativa konsekvenser framgår inte

Vår genomgång av underlagen visar att de utredningar som föregår beslut om omstruktureringar i flera fall tenderar att fokusera på de positiva konsekvenserna i stället för att belysa alla tänkbara konsekvenser, både positiva och negativa.

Den promemoria som Kulturdepartementet skickade på remiss med förslag om att LSH skulle inordnas i Statens historiska museer redogör främst för syftet med förändringen.⁸² Promemorian beskriver positiva konsekvenser för myndigheten och för regeringen, exempelvis att regeringens styrning kommer att förenklas och att förändringen har en viss effektiviseringspotential som kan leda till att medel frigörs.

Även andra utredningar av tänkta organisationsförändringar som vi har tagit del av fokuserar på de positiva konsekvenserna av omorganiseringen. Det gäller till exempel Statens musiksamlingars förslag om hur de förändringar som myndigheten stod inför 2009 skulle gå att genomföra.⁸³ Myndigheten lyfte nästan uteslutande fram fördelar med organisationsförändringen, som exempelvis ökad tillgänglighet, effektivare verksamhet och säkrare förvaring.⁸⁴

När utredningar har gått på remiss lyfter vissa remissinstanser fram negativa konsekvenser som borde ha kunnat identifierats och analyserats redan i konsekvensutredningarna. När Kulturdepartementets promemoria med förslag om att slå samman Statens historiska museer med LSH remitterades var det flera remissinsatser som förutspådde att organisatoriska utmaningar skulle uppstå, antingen utifrån specifika erfarenheter som hade att göra med just de inblandade myndigheterna eller utifrån generella erfarenheter.⁸⁵ Remissinstanserna påtalade bland annat att Kulturdepartementets promemoria inte visade vilka organisatoriska, personella och resursmässiga förutsättningar den föreslagna myndigheten skulle

⁸² Kulturdepartementet. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*.

⁸³ Regeringsbeslut 2009-02-05. *Uppdrag till Statens musiksamlingar om inordnandet av museer och samlingar inom teater, dans- och musikområdet i Statens musiksamlingar*.

⁸⁴ Statens musiksamlingar. (2009). *TeDaMus – samlar allt kring teater, dans och musik*.

⁸⁵ Remissvar på Kulturdepartementets promemoria *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*, bl.a. Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet och Statskontoret.

behöva.⁸⁶ Vissa remissinstanser pekade också på att det kunde bli problematiskt att föra ihop två befintliga museimyndigheter med så särpräglade interna sätt att arbeta.⁸⁷

4.2.4 Flera viktiga aspekter förbises i beslutsunderlagen

Det finns också en tendens att underlagen inte tar hänsyn till vissa viktiga aspekter inför omstruktureringar. Det kan exempelvis handla om olikheter mellan verksamheter som ska läggas samman, om den berörda myndigheten nyligen har genomgått en förändring och hur förändringen kommer att påverka myndighetens behov av kompetens.

Regeringen tar i varierande grad hänsyn till olikheter mellan museer och verksamheter som ska läggas samman. Vi avser här sådant som karaktären på samlingarna, typ av museer, museernas arbetssätt och organisationskultur samt organisationsstruktur och struktur för beslutsfattande. När det finns stora olikheter mellan museer eller annan verksamhet som läggs samman kan det ta lång tid att foga dem samman, överbrygga skillnader och därmed skapa de synergier som regeringen förväntar sig av sammanslagningen. Detta leder till att förändringsarbetet tar längre tid än förväntat.

På motsvarande sätt kan också likheter mellan den tillkommande verksamheten och den mottagande myndigheten underlätta övergången. Exempel på detta ser vi i inordnandet av Järnvägsmuseet och de transporthistoriska samlingarna i Statens maritima museer. Även om förändringen medförde flera utmaningar ansåg Statens maritima museer att verksamheterna som skulle läggas samman var relativt lika, vilket underlättade övergången.⁸⁸

Bildandet av Statens museer för världskultur och inordnandet av LSH i Statens historiska museer är två exempel på omstruktureringar som har skapat utmaningar till följd av skillnader mellan de berörda museerna.⁸⁹ Exempelvis så gör LSH:s och Statens historiska museers olika sätt att arbeta, särskilt med utställningar, gör sig fortfarande påmind och skapar frustration för några museer. För Statens museer för världskultur har det tagit lång tid att synkronisera de olika museerna och upprätta en fungerande intern samverkan. Bland annat beror det på att samlingarna hos de museer som slogs samman hade olika karaktär och att organisations- och kulturerna skilde sig åt.

⁸⁶ Se till exempel remissvar från Statens försvarshistoriska museer.

⁸⁷ Se till exempel remissvar från Statskontoret.

⁸⁸ Statens maritima museer. (2018). *Åtterrapporering av uppdrag till Statens maritima museer att förbereda inordnandet av Sveriges järnvägsmuseum och de transporthistoriska samlingar som Trafikverket ansvarar för i Statens maritima museer.*

⁸⁹ Se bland annat Statens museer för världskultur. (2004). *Årsredovisning 2003*; Statens museer för världskultur. (2005). *Årsredovisning 2004.*

Vi kan konstatera att arbetet med att utveckla samverkan mellan de berörda myndigheternas olika verksamheter och enheter i ett antal fall fortfarande har varit aktuella ett bra tag efter att strukturförändringen har genomförts. Det är svårt att förklara exakt varför sådana frågor lever vidare i en organisation. Men en förklaring kan vara att myndighetsledningen ibland tar för lite hänsyn till ”mjukare” organisatoriska frågor – så som kulturella skillnader mellan de verksamheter som berörs. Det kan då skapa en klyfta mellan de som har beslutat om eller leder förändringen och de som ska genomföra den.⁹⁰ Ledningen eller de som styr förändringen kan uppleva detta som en form av motstånd till själva förändringen. Vi bedömer också att den här typen av utmaningar kan bli mer påtagliga om motiven till strukturförändringarna är oklara.

Vi kan även se att regeringen endast i begränsad utsträckning tar hänsyn till om en myndighet nyligen har genomgått andra organisationsförändringar. Men det är svårt för museiledningarna att hantera återkommande förändringar i organisationsstrukturen, eftersom de förändrar myndigheternas uppdrag och förutsättningar. Långsiktigt arbete på myndigheterna kan då riskera att komma av sig, och det kan ta flera år innan det återupptas igen. Upprepade organisationsförändringar kan också medföra hög arbetsbelastning under lång tid och även göra det svårt för myndigheten att prioritera mellan olika förändringsarbeten och kärnverksamheten.

Både företrädare för Kulturdepartementet och museimyndigheternas överintendenter lyfter fram sektorns särskilda behov av långsiktighet i styrningen. Men det finns flera faktorer som gör det svårt för museimyndigheterna att arbeta med långsiktiga strategier och planera verksamheten långsiktigt. Det beror exempelvis på den ettåriga budgetframförhållningen och bristen på långsiktighet i frågor som överintendentens förordnande samt fastighets-, forsknings- och samlingsfrågor. Överintendenterna anser att denna brist på långsiktighet i flera frågor gör att det är viktigt att regeringens övriga styrning är förutsägbar. Flera överintendenter önskar också en långsiktig strategi för den statliga museisektorn.

Ytterligare en aspekt som analyser inför beslut om omstruktureringar ibland förbiser är att de berörda verksamheterna kan få nya kompetensbehov efter förändringen. Till exempel har utredningar inför inordnande av samlingar i museimyndigheter förbisett att kompetensbehoven för vissa samlingar är mycket specifika och därmed svåra att samnyttja. Ibland har det med andra ord funnits en övertro på att om regeringen lägger samman museer så kan kompetenser nyttjas av flera museer. Ett sådant exempel är inordnandet av de nya museerna för dans och teater i Statens musiksamlingar.⁹¹ Företrädare för Musikverket anser att den utredning som föregick inordnandet av de nya museerna i Statens musiksamlingar

⁹⁰ Jmf. Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29, s. 201–202.

⁹¹ Statens musiksamlingar. (2011). *Årsredovisning för 2010*.

inte lyfte fram att det krävdes andra kompetenser för att kunna möta behoven på Sveriges teatermuseum jämfört med dåvarande Musikmuseet. Statens musiksamlingar såg ett behov av att stärka kompetensen där, men ekonomin har begränsat dem. I stället har myndigheten behövt göra neddragningar inom flera verksamheter.

4.2.5 Resursbehoven tenderar att underskattas

Det finns exempel på underlag som inte behandlar resursbehovet i någon större utsträckning alls inför en omstrukturering. Ett sådant exempel är Kulturdepartementets promemoria med förslag om att inordna LSH:s uppgifter i Statens historiska museer.

I andra fall har utredningarna underskattat den framtida verksamhetens resursbehov. Så var fallet när Moderna museet blev en egen myndighet. Utredningen tog inte höjd för att verksamheten var på väg att växa. Samma sak inträffade när Statens museer för världskultur skulle bildas. Organisationskommittén som förberedde inrättandet av den nya myndigheten underskattade behovet av resurser för att bygga det nya Världskulturmuseet i Göteborg. Ytterligare ett exempel på att resursbehovet har underskattats var när Statens maritima museer i samband med flytten av verksamheten från Trafikverket tog över ett anslag som inte helt motsvarade vad verksamheten hade kostat Trafikverket. Kostnadsuppskattningen genomfördes på kort tid och efter att förändringen var beslutad. Felmarginalen noterades först en tid efter förändringen.

I ett av de fall som vi har studerat har den berörda myndigheten – Statens musiksamlingar – beräknat resursbehovet inför det att myndigheten skulle få ansvar för nya verksamheter. Men i det fallet beslutade regeringen sedan att tilldela myndigheten mindre än hälften av det belopp som myndigheten ansåg att den minst behövde för att kunna hantera sammanslagningen av verksamheterna.⁹²

4.2.6 Det är oklart hur myndigheter utan extra resurser ska stärka tillkommande verksamheter med stora vårdbehov

Regeringen bedömer alltså oftast att de föreslagna organisationsförändringarna ska kunna genomföras inom ramen för befintliga anslag (se även avsnitt 3.5). I vår intervju med tjänstepersoner på Kulturdepartementet framkommer att de förväntar sig att myndighetscheferna ska kunna hantera utmaningar med de tillkommande verksamheterna genom att till exempel fatta beslut om omprioriteringar. Men våra analyser visar att myndighetscheferna i flera fall anser att utmaningarna har varit så stora i relation till de tillgängliga resurserna att det har varit svårt att omprioritera och samtidigt upprätthålla en rimlig ambitionsnivå på all verksamhet.

⁹² Statens musiksamlingar (2009). *Budgetunderlag 2010–2012*.

Statens maritima museer, Statens musiksamlingar och Statens historiska museer har alla fått ta emot samlingar med eftersatt förvaltning i samband med omstruktureringar. Förvaltningen av de transporthistoriska samlingarna som inordnades i Statens maritima museer 2018 var eftersatt och saknade finansiering.⁹³ I en rapport från Trafikverket 2012 framgår att den eftersatta förvaltningen förväntades kunna finansieras med effektiviseringsvinster. När Sveriges teatermuseum och Marionettmuseet skulle inordnas i Statens musiksamlingar hade inget av museerna någon utställningslokal och delar av museernas lokaler hade brister både när det gäller säkerhet och klimat. I årsredovisningen för 2011 skriver Statens musikverk att teatersamlingen i sin helhet är ofullständigt och bristfälligt registrerad. Det framgår också att det är ett mycket stort arbete att få kontroll över hela denna samling, och att det kommer att ta många år. När LSH inordnades i Statens historiska museer tillkom samlingar med eftersatt förvaltning till en myndighet som redan sedan årtionden drogs med stora eftersläpningar när det gäller att föra in fornynd i den arkeologiska delen av Historiska museets samling. Statens historiska museer har haft svårt att hitta något sätt att omprioritera som inte äventyrar måluppfyllelsen i andra delar av myndighetens uppdrag.⁹⁴

4.3 Omstruktureringarnas syften är i vissa fall oklara och omsätts inte i konkret styrning

När en myndighet ska genomföra en förändring som regeringen har beslutat om behöver myndigheten tolka syftet, det vill säga vad omstruktureringen förväntas leda till, för att kunna genomföra relevanta åtgärder. Vissa sådan syften med de organisationsförändringar som regeringen har beslutat om för museiområdet kan uppfattas som mer visionära och övergripande (se även kapitel 3). Det är lättare att tolka ett visionärt och övergripande syfte om det också framgår på vilket sätt just omstruktureringen ska bidra till att uppfylla syftet, det vill säga att det också finns tydliga motiv för omstruktureringen. Vår analys visar att motivet till förändringarna inte alltid är tydligt för myndigheterna och att det i dessa fall därmed har varit svårt för dem att tolka syftet. Vidare har styrningen via instruktion och regleringsbrev inte alltid konkretiserat syftet. Detta har i ett par fall inneburit extra svårigheter för myndigheterna i deras förändringsarbete.

4.3.1 Syftet blir svårt att tolka när tydliga motiv saknas

I vissa fall har myndigheterna uppskattat de breda och visionära syftena eftersom det har givit dem stor frihet att själva tolka och omsätta dem i konkret verksamhet. I andra fall har myndigheterna upplevt att det har varit svårt att förstå hur just en organisationsförändring ska bidra till att uppfylla de uttalade syftena. Detta

⁹³ Statens maritima museer. (2018). *Återrapportering av uppdrag till Statens maritima museer att förbereda för inordnandet av Sveriges järnvägmuseum och de transporthistoriska samlingarna som Trafikverket ansvarade för i Statens maritima museer.*

⁹⁴ Se till exempel Statskontoret. (2021). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer.*

eftersom det saknas en mer förutsättningslös analys av vilka utmaningar det specifika museiområdet står inför och vilka åtgärder som skulle kunna lösa dem. Flera överintendenter lyfter fram att kopplingen mellan omstruktureringen och de problem som regeringen har velat lösa har varit oklara och att det därför har varit otydligt för dem varför en omstrukturering ska genomföras. De anser att regeringens syften ofta ger uttryck för vad regeringen vill att organisationsförändringen ska bidra med, men att motiven till att genomföra förändringen, det vill säga hur själva omstruktureringen ska bidra till syftet, ofta inte är lika tydliga.

Statskontorets myndighetsanalys av Statens historiska museer visar tydligt att det mest överhängande problemet för myndigheten var att den inte klarar att fullgöra hela sitt uppdrag när det gäller att förvalta sina samlingar. I utredningen inför beslutet att inordna LSH i myndigheten lyfter regeringen inte fram denna problematik. Syftet med omstruktureringen var att skapa en starkare myndighet som kan öka intresset för Sveriges historia och ge kraft åt museisektorn. Regeringen uttrycker inte några särskilda ambitioner om att åtgärden ska bidra till att minska problemen som har att göra med att förvalta samlingarna.

4.3.2 Avsaknaden av tydliga motiv och konkret styrning kan skapa utmaningar på både kort och lång sikt

I majoriteten av de fall som vi har studerat har de berörda myndigheterna upplevt att det åtminstone på något sätt har varit oklart vad motiven till respektive förändring har varit. Detta skapar utmaningar i förändringsarbetet, på samma sätt som när det nya uppdraget i någon del är otydligt. Vår analys visar att sådana utmaningar kan leva kvar länge i en myndighet.

När Statens historiska museer utvärderade sitt arbete med att införliva LSH:s uppgifter drog de slutsatsen att avsaknaden av tillräckligt tydlig intention med förändringen hade varit en utmaning.⁹⁵ Det försvårade arbetet med att föra samman de båda myndigheterna. Det blev en större utmaning för myndighetsledningen att få personalen att se fördelarna med sammanslagningen. Flera instanser inom kultursektorn hade tidigare ifrågasatt varför just LSH och Statens historiska museer skulle gå samman.⁹⁶ De ansåg att de två myndigheterna och deras museer hade ganska lite gemensamt och att det fanns andra museer som var mer eller lika lämpliga att ingå i myndigheten utifrån det angivna syftet.⁹⁷ Regeringen hade aviserat att Statens historiska museers uppdrag skulle breddas i samband med att LSH inordnades i myndigheten. Statens historiska museer hade därför

⁹⁵ Statens historiska museer (2017), *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren, Skoklosters slott med Stiftelse Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*.

⁹⁶ Se till exempel Stiftelsen Nordiska museet; Länsmuseumernas samarbetsråd; Statens försvarshistoriska museer.

⁹⁷ Se till exempel Statens försvarshistoriska museer och Statens kulturråd.

förväntningar om att syftet med att inordna LSH skulle avspeglas i den nya instruktionen. När det sedan visade sig att regeringen hade gjort mycket få ändringar i instruktionen förblev syftet vagt för myndigheten.

Statskontorets myndighetsanalys av Statens historiska museer visar att personal på myndigheten fortfarande har svårt att förstå varför just dessa två myndigheter skulle läggas samman.

Bildandet av Statens museer för världskultur är ett exempel på att syftet med en viss strukturförändring har krävt mycket tolkning. Regeringen preciserade inte världskulturuppdraget när myndigheten bildades, vilket Statskontoret konstaterade i sin analys av myndigheten från 2015.⁹⁸ Statens museer för världskultur hade vid tidpunkten för analysen inte heller närmare konkretiserat vad världskulturuppdraget på en strategisk nivå innebär för verksamhetens inriktning eller hur det skulle komma till uttryck i de olika museernas verksamhet. Det var upp till de olika verksamheterna att tolka och omsätta uppdraget.

Ett annat exempel är att det utvidgade uppdraget som Arkitekturmuseet fick efter 2009 visade sig vara komplext och bestå av flera delar. Sammantaget gav det upphov till flera olika uppfattningar, både internt och externt, om vad myndigheten skulle åstadkomma. Myndigheten fick sedan kritik för hur de tolkade och tog sig an uppdraget (se även kapitel 3).⁹⁹

4.3.3 Ibland förtydligar regeringen myndighetens nya uppdrag

Avsaknaden av tydliga motiv har gjort att myndigheterna som har berörts av förändringen har förväntat sig konkretiseringar av uppdraget i instruktion och regleringsbrev. När detta inte har infriats har myndigheterna i vissa fall haft svårt att tolka uppdraget vilket lett till utmaningar i förändringsarbetet. Men det finns också exempel på att regeringen har förtydligat myndigheternas uppdrag efter en tid.

År 2015 konstaterade Statskontoret också att Statens museer för världskultur inte har fått någon egentlig vägledning i instruktion eller regleringsbrev när det gäller hur världskulturuppdraget skulle tolkas. Statens museer för världskultur har sedan dess föreslagit att det ska framgå i instruktionen att myndighetens uppgift om att visa och levandegöra kulturer i världen skulle utgå från de samlingar som myndigheten förvaltar.¹⁰⁰ Denna justering trädde i kraft den 1 november 2021.¹⁰¹ Det innebär att myndighetens uppdrag nu är närmare knutet till myndighetens samlingar.

⁹⁸ Statskontoret. (2015:24). *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur*.

⁹⁹ Arkitekturmuseet. (2013). *Årsredovisning Arkitekturmuseet 2012*, s. 3.

¹⁰⁰ Statens museer för världskultur. (2016). *Tydliggörande av världskulturuppdraget*.

¹⁰¹ Förordning (2007:1185) med instruktion för Statens museer för världskultur.

Bilden av att Arkitekturmuseets nya uppdrag var komplext framkom bland annat i Kulturdepartementets översyn av form- och designområdet 2012. Denna översyn beskriver designområdet som omfattande och svårt att avgränsa. I översynen framkom också att det hade funnits vissa otydligheter i regeringens styrning i samband med att museet fick sitt nya uppdrag. Det utvidgade uppdraget förtydligades därför från 2013 då uppgiften att utgöra en nationell mötesplats lades till i myndighetens instruktion. Nuvarande myndighetsledning uppfattar att uppdraget är tydligt.

4.4 Myndigheterna uppfattar att tiden från beslut till genomförande har varit kort

Regeringskansliet anpassar tidpunkten för en förändring till budgetåret för att skapa goda förutsättningar för uppföljning och styrning. Men museimyndigheterna upplever ändå ofta att förberedelse tiden inför förändringen är för kort, vilket får negativa konsekvenser för deras genomförande.

4.4.1 Genomförandet anpassas till budgetåret

Tiden från förslag till beslut varierar mycket, från bara 3 månader för Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur till två och ett halvt år för Staten musikverk. När det gäller tiden från beslut till genomförande kan vi se att Statens museer för världskultur sticker ut i sammanhanget med en klart längre förberedelse tid än i övriga fall. Annars ligger förberedelse tiden på mellan 7 och 12 månader (tabell 4).

Tabell 4. Tid för myndigheterna att förbereda omorganisering.

Myndighet	Förslag om förestående förändring blir offentliga*	Regeringen fattar beslut	Antal månader från förslag till beslut	Förändringen skedde	Antal månader från beslut till genomförande
ArkDes	17 mars 2008	18 december 2008	9	1 januari 2010	12
Moderna museet	5 mars 1998	5 oktober 1998	6	1 juli 1999	9
Statens musikverk	Juli 2006	februari 2009	30	1 januari 2010	11
Statens historiska museer	26 maj 2016	1 juni 2017	12	1 januari 2018	7
Statens maritima och transport-historiska museer	23 februari 2017 ¹⁰²	1 juni 2017	3	1 januari 2018	7
Statens museer för världskultur	12 september 1996	december 1996	3	1 januari 1999	24

* **ArkDes:** Rapport från Rådet för arkitektur, form och design (*Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltning av den gemensamma miljön*, rapport 2008:1) med förslag om nytt uppdrag till Arkitekturmuseet, **Moderna museet:** Prop. 1997/98:117 *Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design* anför att det bör övervägas hur Moderna museets ansvar för att visa upp modern formgivning och design kan utvecklas och förstärkas, **Statens musikverk:** SOU 2006:68 *Klenoder i tiden – En utredning om samlingar kring scen och musik förordar att teater- och dansmuseerna inordnas i Statens musiksamlingar*, **Statens historiska museer:** Kulturdepartementets promemoria *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige* där det föreslås att LSH ska uppgifter ska samlas i Statens historiska museer, **Statens maritima och transporthistoriska museer:** Prop. 2016/17 *Kulturavspolitik – regeringen aviserar att den vill överväga om de transporthistoriska museer och samlingar som Trafikverket i dag ansvarar för kan föras över till Kulturdepartementets ansvarsområde*, **Statens museer för världskultur:** Prop. 1996/97:3 *Kulturavspolitik* föreslår att Etnografiska museet i Göteborg får statligt huvudmannaskap den 1 januari 1999 och samtidigt sammanförs med Folkens museum – etnografiska, Medelhavsmuseet och Östasiatiska museet till ett samlat etnografiskt centralmuseum. Den nya myndigheten förläggs till Göteborg.

Vi kan också se att regeringen i alla fall utom ett har beslutat att genomförandet av förändringen ska ske den 1 januari. Detta innebär att regeringen har anpassat genomförandet till när budgetåret startar, vilket bland annat underlättar kommande uppföljning av verksamheten. Detta ger i sin tur både regeringen och myndigheten ett bättre underlag för kommande styrning och utveckling av verksamheten. Men anpassningen påverkar i stor utsträckning hur lång tid som myndigheterna får på sig att arbeta med förändringsarbetet.

¹⁰² Redan i april 2012 kom Trafikverkets redovisning av regeringsuppdraget att utreda förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla samlingar inom transportområdet. Ett av tre förslag var att Trafikverkets museer och Luftfartsverkets samlingar skulle inordnas i Statens maritima museer.

4.4.2 Myndigheterna upplever att förberedelsetiden är kort

Ett par av myndigheterna har upplevt att förberedelsetiden är kort, mot bakgrund av att en organisationsförändring medför att ett mycket stort antal frågor ska lösas. Det handlar bland annat om att ta beslut om hur förändringsarbetet ska bedrivas, ta fram och förankra ny vision och nya mål, bestämma hur myndighetens interna organisering ska se ut, ordna med praktiska frågor (som fysiska arbetsplatser, telefoner, datorer och löneutbetalningar), besluta om eventuella ombyggnader av lokaler, uppdatera och ta fram nya styrdokument samt förankra dessa, se över kompetensbehovet, samt säga upp eller rekrytera personal. Beskrivningen gäller främst de förändringar som genomfördes 2018.

Beslutet om att LSH skulle inordnas i myndigheten kom i juni 2017, det vill säga bara ett halvår innan det skulle genomföras. För Statens historiska museer innebar det korta tidsutrymmet att myndigheten behövde ta fram en ny organisation innan det nya uppdraget var helt känt. Arbetet med att ta fram den nya organisationen utgick från signalerna i regeringens kulturarvpolitiska proposition och personalens erfarenheter från hur organiseringen hade fungerat i sina respektive myndigheter. Trots att Statens historiska museer och LSH påbörjade de interna förberedelserna ett halvår innan det formella beskedet kom så räckte tiden inte till för förberedelserna, vilket ledde till att myndigheterna behövde göra oönskade omprioriteringar i verksamheten.

För Statens maritima museers del blev tiden för förberedelser så knapp att vissa frågor som var centrala för myndighetens uppdrag inte hann lösas innan förändringen trädde i kraft. Det gällde exempelvis tillståndet att driva tågtrafik liksom Trafikverkets ombyggnation av Järnvägsmuseet som behövde föras över till Statens maritima museer. De båda myndigheterna kunde inte börja arbeta med ingå avtal och få tillstånd förrän det formella beslutet om omorganisering var fattat. Det visade sig också vara komplicerat att flytta över anslag från Trafikverket till Statens maritima museer, eftersom de tillhör olika utgiftsområden.

Företrädare för Statens maritima och transporthistoriska museer upplevde att de två ansvariga departementen, efter överföringen, överlät ansvaret för flera olösta frågor till de två berörda myndigheterna (Trafikverket och Statens maritima och transporthistoriska museer). Det gällde framför allt fastigheterna och deras finansiering, men också frågor om infrastruktur kring järnvägsspår och plattformar med avskrivningar. Det resulterade i att de två myndigheterna försattes i en förhandlingsposition i stället för att frågorna löstes på de möten som ägde rum innan själva överföringen där båda departementen och myndigheternas ledningar deltog. Till följd av detta skapades en form av resurskonkurrens mellan de båda myndigheterna, vilket i sin tur resulterade i att lösningar drog ut ännu mer på tiden. Detta har bland annat medfört att Järnvägsmuseet har hållit stängt sedan 2017 och planerar att öppna först sommaren 2023.

4.5 Förändringsarbetet har ofta varit mödosamt och tidskrävande

Det krävs tid och resurser att förankra och genomföra en förändring i organisationsstrukturen internt på myndigheten. Följden av omstruktureringen blir ofta att myndigheten behöver genomföra en intern organisationsförändring och mer eller mindre omfattande justeringar i den interna styrningen. Samtidigt som myndigheten behöver få det nya uppdraget på plats snabbt så visar erfarenheter att det är viktigt att ledningen engagerar hela personalen i förändringsarbetet, vilket också tar tid.

4.5.1 Arbetet med att anpassa den interna organiseringen och styrningen tar lång tid

Vid förändringar i organisationsstrukturen har myndigheten behövt anpassa den interna styrningen och organiseringen till det nya uppdraget.

Erfarenheter från Statens historiska museer, Statens maritima och transport-historiska museer och Statens museer för världskultur visar att omstruktureringar kräver en gemensam målbild och en myndighetsgemensam verksamhetsstyrning med tydliga roller, ansvar, mandat samt planerings-, budget- och uppföljningsprocesser. Det tar tid att exempelvis ta fram nya interna styrdokument som arbetsordning och projektmodeller. Dessutom behöver dessa också implementeras och genomsyra hela organisationens arbetssätt.

Museimyndigheter som slås samman till större myndigheter med flera museer organiserar sig ofta som en matris (se även avsnitt 5.5.6). Att etablera en matrisorganisation innebär inte bara formella förändringar i den interna organisationen utan också att myndigheten behöver utveckla en gemensam kultur och ett gemensamt språk, kort sagt att myndigheten ska bli en helhet.

När Statens historiska museer gjorde en översyn av sin organisering tre år efter att LSH hade inordnats konstaterade myndigheten bland annat att matrisorganisationen krävde ett stort mått av intern kommunikation, inte minst för att se till att medarbetarna förstår och respekterar varandras uppdrag. Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur har också sett att den interna kommunikationen har mycket stor betydelse för att en matrisorganisering ska fungera bra. Det har också visat sig ta tid, och i vissa fall vara svårt, att få till stånd en fungerande intern samverkan och etablera en vi-känsla.

Statens historiska museer justerade sin matrisorganisation efter tre år. Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur som har haft matrisorganisation under en längre tidsperiod har justerat den flera gånger.

4.5.2 Arbetsbelastningen blir ofta hög under en period

I flera fall som vi har studerat har myndigheter drabbats av hög arbetsbelastning i samband med att organisationsförändringen skulle genomföras. Ibland har detta resulterat i arbetsmiljöproblem med bland annat ökad sjukfrånvaro som följd under en period. Förändringsarbetet liksom genomgripande interna omorganiseringar har på olika sätt varit påfrestande för personalen. Ofta handlar det om att vissa funktioner i myndigheten får särskilt hög belastning, vanligtvis lednings- och stödfunktioner.

Tre myndigheter som har drabbats av högre sjukskrivningstal i samband med omstruktureringar är Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens musikverk. Arbetsbelastningen på Statens historiska museer har varit hög under senare år och myndigheten konstaterade i årsredovisningen för 2019 att tiden för personalen att återhämta sig har varit begränsad.¹⁰³ Det beror bland annat på det fortsatta arbetet med att utveckla myndigheten, renovering av lokaler och omflyttning av personal, liksom byte av lokaler för Ekonomiska museet. Sjukfrånvaron för myndigheten ökade något efter samgåendet med LSH 2018. År 2017 var sjukfrånvaron 3,1 procent och åren därefter 3,4 respektive 3,5 procent. På LSH hade den legat på 2,9 procent året innan samgåendet.¹⁰⁴ Många i personalen blev överbelastade under samgåendet, vilket gjorde att flera under en period gick i samtal hos företagshälsovården. År 2020 var sjukfrånvaron 3,3 procent av den tillgängliga arbetstiden.¹⁰⁵ Motsvarande siffra för staten som helhet var 3,8 procent under 2019.¹⁰⁶

Personalomsättningen på Statens historiska museer har inte ökat efter samgåendet med LSH, och har de senaste tre åren legat på mellan 4 och 5 procent. Här kan det vara värt att notera att personalomsättningen på kulturinstitutioner i allmänhet är något lägre än på andra statliga institutioner, eftersom utbudet av lediga tjänster inte är lika stort där. Det betyder i sin tur att det kan finnas incitament för personal att stanna kvar på en kulturinstitution även under hög arbetsbelastning.

Tre år efter det att myndigheten bildades skrev Statens museer för världskultur i sin årsredovisning att museernas verksamhet var präglade av ny- och ombyggnationer liksom interna omorganiseringar. Antalet sjukskrivningar var stort, vilket också återspeglas i resultatredovisningen. Exempelvis minskade antalet skolvisningar på både Etnografiska museet och Östasiatiska museet.¹⁰⁷

¹⁰³ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 69.

¹⁰⁴ Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet. (2018). *Årsredovisning 2017*; Statens historiska museer. (2018). *Årsredovisning 2017*; Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*.

¹⁰⁵ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 69.

¹⁰⁶ Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2019 – myndigheter och sektorer*, s. 9.

¹⁰⁷ Statens museer för världskultur. (2003). *Årsredovisning 2002*

Även på Statens musikverk ökade sjukfrånvaron efter omstruktureringarna, från 2,7 procent 2012 till 6,4 procent 2014 och 8,6 procent 2015, för att därefter gå ned till 3,5 procent år 2016.¹⁰⁸ Personalomsättningen ökade också under samma period. En förklaring är de personalneddragningar som myndigheten tvingades göra 2013 av ekonomiska skäl och för att ändra tonvikten i myndighetens verksamhet.¹⁰⁹

4.6 Myndighetens eget arbete med förändringen är också viktigt för hur lyckad omstruktureringen blir

När regeringen väl har fattat sitt beslut och Regeringskansliet har förberett strukturförändringen är det myndigheten som tar över och arbetar med att genomföra förändringen på myndigheten. I vår analys framkommer några viktiga lärdomar som myndigheterna har dragit av sitt eget förändringsarbete. Det handlar om att göra egna analyser av hur strukturförändringen kommer att påverka myndigheten och dess verksamhet, och om hur själva förändringsarbetet organiseras och bedrivs.

4.6.1 Myndigheterna behöver fördjupa regeringens konsekvensanalyser

Regeringens beslut om omstruktureringar bör som sagt föregås av konsekvensanalyser (se även avsnitt 2.5.2). men myndigheten behöver även ta fram egna konsekvensanalyser som mer i detalj beskriver vilka konsekvenser förändringen kommer att få för verksamheten. Dessa analyser bör användas som underlag för vilka åtgärder som myndigheten behöver genomföra i den interna styrningen och organiseringen av verksamheten, till exempel när det gäller kompetensförsörjning och behov av omprioriteringar. Det handlar både om att genomföra själva omstruktureringen och om hur myndigheten ska ta sig an sitt nya uppdrag.

I flera fall har regeringen i samband med sitt beslut om att genomföra en omstrukturering gett i uppdrag till de berörda myndigheterna att förbereda denna. I några fall har regeringen uttryckt att återrapporteringarna av uppdragen ska innehålla någon form av konsekvensbeskrivning. I uppdraget till Statens maritima museer om att inordna Järnvägmuseet och de transporthistoriska samlingarna ingår att beskriva hur uppgiften har organiserats och konsekvenserna för personalen.¹¹⁰ I uppdraget till Statens musiksamlingar om att inordna museer och samlingar inom teater-, dans- och musikområdet ingår att myndigheten ska lämna

¹⁰⁸ Statens musikverk. (2013–2017). *Årsredovisning 2012–2016*.

¹⁰⁹ Statens musikverk. (2016). *Årsredovisning 2015*.

¹¹⁰ Regeringsbeslut 2017-06-15. *Uppdrag till Statens maritima museer att förbereda inordnandet av Sveriges järnvägmuseum och de transporthistoriska samlingar som Trafikverket ansvarar för i Statens maritima museer*.

en analys av de ekonomiska förutsättningarna för ett sådant inordnande och för utvecklingen av dessa verksamheter.¹¹¹

4.6.2 Viktigt att komma i gång tidigt med förändringsarbetet och hitta en gemensam syn på uppdraget

Flera myndigheter som vi har talat med lyfter fram vikten av att komma i gång med förändringsarbetet tidigt och att involvera hela personalen. De lyfter även fram att det är viktigt att ledningen tydligt prioriterar förändringsarbetet.

Statens historiska museer konstaterar i sin utvärdering av samgåendet med LSH att det var en framgångsfaktor att myndighetens arbete med organisationsförändringen inleddes snabbt, långt innan det formella beslutet fattades. En annan framgångsfaktor var att alla medarbetare inom respektive myndighet var engagerade i hela processen.¹¹²

Företrädare för Statens maritima och transporthistoriska museer anser att de hade ett bra upplägg av sitt förändringsarbete, men att det tog lite för lång tid innan de kom i gång med arbetet. Arbetet startade först efter det att regeringen fattade det formella beslutet om omstrukturering. Det hade exempelvis varit bra om de båda myndigheternas ledningsgrupper hade träffats tidigare.

De företrädare för Moderna museet som vi har intervjuat säger att förberedelserna inför avskiljningen från Statens konstmuseer hade behövt komma i gång tidigare. Det blev svårt att inviga museets nya byggnad samtidigt som alla andra förändringar skulle ske, vilket ledde till att det blev mycket arbete under två års tid.

¹¹¹ Regeringsbeslut 2009-02-05. *Uppdrag till Statens musiksamlingar om inordnande av museer och samlingar inom teater-, dans- och musikområdet i Statens musiksamlingar.*

¹¹² Statens historiska museer (2017), *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren, Skoklosters slott med Stiftelse Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM).*

5 För- och nackdelar med de olika organisationsstrukturerna

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av för- och nackdelar med museimyndigheternas nuvarande organisationsstrukturer. Vi har utgått från att det handlar om för- och nackdelar kopplat till myndighetens förutsättningar att skapa resultat i enlighet med myndighetens uppdrag. Underlag för analysen är bland annat de utredningar och promemorior som har föregått organisationsförändringar inom museiområdet, samt intervjuer och två workshoppar som vi har genomfört med museimyndigheternas överintendenter för att diskutera för- och nackdelar med deras organisationsstrukturer.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Utredningar och propositioner har genom åren lyft fram för- och nackdelar med att organisera myndigheternas uppgifter på olika sätt, ofta utifrån teoretiska resonemang. Det finns få empiriska belegg för att en viss struktur skulle vara mer fördelaktig än en annan.
- Det är svårt att isolera för- och nackdelar med en viss organisationsstruktur från andra faktorer, som exempelvis verksamhetens omfattning i årsarbetskrafter, resurstilldelning eller konsekvenser från en nyligen genomgången förändring.
- För museimyndigheterna är det viktigt att det ämnesområde som ligger till grund för det övergripande uppdraget är väl sammanhållet. Myndigheten kan då fullt ut ta rollen som expertmyndighet gentemot externa aktörer, och bli en naturlig part att efterfråga och involvera i frågor som gäller ämnesområdet.
- Vi noterar att det kan vara svårare att skapa ett sammanhållet ämnesområde när myndighetens uppdrag är brett. Myndigheter med endast ett museum uppfattar sina ämnesområden som väl sammanhållna.
- De myndigheter som har endast ett museum som vi har analyserat har klara fördelar när det gäller den interna styrningen. Den uppnår inte samma grad av komplexitet som de myndigheter som har flera museer eller myndigheter med både museum och annan verksamhet. I myndigheter med mångfacetterad verksamhet är det svårt att få till stånd intern samverkan och ledningens interna styrning blir mer komplex än hos de andra myndigheterna i vår undersökning.
- En museimyndighet med flera museer kan ha en fördel när det gäller att möta ökade kompetenskrav eller att kraftsamla kring vissa områden eller

utvecklingsprojekt. Detta gäller under förutsättning att det finns en gemensam syn på uppdraget och en ömsesidig förståelse mellan olika verksamheter.

- Mycket små verksamheter drar nytta av att finnas i ett större organisatoriskt sammanhang.
- Vi har inte kunnat dra några slutsatser utifrån våra fallstudier om att fler museer i samma myndighet minskar behovet av administration och att det därmed skulle vara en mer effektiv organisationsstruktur.
- Det finns för- och nackdelar med olika organisationsstrukturer med avseende på museers möjlighet att utveckla sin särart, men vi har inte haft underlag för att kunna bedöma om det finns någon organisationsstruktur som är mer fördelaktig än någon annan i det avseendet. Vi kan inte heller bedöma hur viktig frågan är för museernas utveckling. Men vår analys tyder på att den interna styrningen, organiseringen och resurserna är viktigare för museernas möjlighet att profilera sig än sammansättningen av museer inom myndigheten.
- Vi ser att det kan vara svårt att tolka uppdraget och skapa synergier när museer och annan verksamhet blandas.
- Geografiskt spridd verksamhet skapar utmaningar för det myndighetsinterna arbetet, men också möjligheter att förbättra tillgängligheten i flera delar av landet.

5.2 Olika organisationsstrukturer har olika potentiella för- och nackdelar

I tidigare utredningar och i andra sammanhang har det lyfts både för- och nackdelar med olika strukturer. Men det är svårt att isolera för- och nackdelar från andra faktorer som påverkar myndighetens resultat lika mycket eller mer.

5.2.1 Utredningar lyfter ett antal potentiella för- och nackdelar

Flera utredningar om museiområdet, och även Kulturdepartementet, har lyft fram potentiella för- och nackdelar med olika organisationsstrukturer.¹¹³ Det vanligaste är då att peka på fördelar med att samla fler museer i en myndighet inom ett specifikt ämnesområde.¹¹⁴ Men det förekommer också argument för att avskilja

¹¹³ SOU 1994:51; SOU 2009:15 *Kraftsamling! - museisamverkan ger resultat*; SOU 2015:89.

¹¹⁴ Kulturdepartementet. (2015). *Inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet – en kraftsamling för konsten, arkitekturen och formen*; Kulturdepartementet. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*.

enskilda museer, för att de ska få bättre möjlighet att profilera sig inom sitt ämnesområde.¹¹⁵

En fördel som brukar lyftas fram för museer som är organiserade i en myndighet tillsammans med andra museer är att de får bättre möjlighet att bedriva en framgångsrik museiverksamhet än vad museerna kan göra på egen hand. Det har även funnits tankar om att statens resurser kan användas mer effektivt och rationellt när administrativa tjänster samlas i större organisationer. Men samtidigt som det är vanligt att lyfta fram fördelar med att organisera flera museer i en myndighet så har det även påpekats att stora myndigheter kan vara svåra att styra och organisera internt.

Flera utredningar har påtalat att det höga antalet statliga kulturinstitutioner försvårar regeringens styrning och uppföljning av dessa verksamheter och deras resultat. Den senaste museiutredningen lyfter fram detta som det främsta problemet med organisationsstrukturen inom området. Utredningen säger till och med att förenklad styrning från regeringen skulle vara det enda klara skälet till att förändra organisationsstrukturen genom sammanslagningar.¹¹⁶

5.2.2 Det är svårt att isolera för- och nackdelar med organisationsstrukturen från andra faktorer

En myndighet som ansvarar för flera museer behöver inte vara större än en myndighet med bara ett museum. Exempelvis har Moderna museet som ansvarar för ett museum och Statens historiska museer som har sex museer ungefär lika många årsarbetskrafter i museiverksamheten och lika stort anslag. Just att det finns andra aspekter än organisationsstruktur som skiljer museimyndigheterna åt gör det svårt att identifiera vad som är för- eller nackdelar med organisationsstrukturen i sig. Exempel på faktorer förutom organisationsstruktur som skiljer museimyndigheterna åt är:

- myndighetens storlek, mätt i exempelvis årsarbetskrafter, anslag och avgiftsintäkter
- hur myndighetens verksamhet är finansierad
- myndighetens interna styrning och organisering
- ifall myndigheten nyligen gått igenom en större förändring som ännu inte är fullt implementerad
- samlingarnas karaktär och omfattning.

¹¹⁵ Prop. 1998/99:1 *Utgiftsområde 17*, s. 112–113.

¹¹⁶ SOU 2015:89, s. 293.

Det är med andra ord svårt att isolera vad som är en följd av hur verksamheten vid en myndighet är strukturerad från vad som är en följd av något annat. I vissa fall har dessutom myndigheternas organisationsstruktur nyligen förändrats och därför kan det vara för tidigt att kunna se de eventuella fördelar som kan uppstå på längre sikt. Det är också svårt att urskilja vad som är en nackdel med en organisationsstruktur och vad som är en konsekvens av en nyligen genomgången förändring.

5.3 Myndighetens ämnesområden måste höra samman

En tänkbar fördel med att bilda större museimyndigheter är möjligheten att skapa mer sammanhållna ämnesområden och helhetsperspektiv. Detta har varit ett av flera syften med ett antal sammanslagningar av museer och andra verksamheter. Samtidigt har profileringen av ett visst ämnesområde också varit skäl till att avskilja museum från museimyndigheter med flera museer.

I våra samtal med överintendenterna framgår att just sammansättningen och avgränsningen av ämnesområden är viktigare för museimyndigheternas möjlighet att nå resultat än vad organisationsstrukturen är.

5.3.1 Myndigheterna med endast ett museum är nöjda med att ha ett sammanhållet etablerat ämnesområde

Regeringen har i sina förändringar av museistrukturen i vissa fall valt att avskilja museer för att tydligare profilera ett ämnesområde. Detta var exempelvis ett av skälen till att avskilja Moderna museet från Statens konstmuseer. Tanken var att en starkare integritet och ett tydligare eget verksamhetsansvar skulle bidra till att förbättra verksamheten och skapa bättre förutsättningar för att förstärka samtidskonstens roll och förbättra dess utvecklingsmöjligheter.¹¹⁷ Moderna museet bedömer att så också blev fallet. Det är i dag tydligt för intressenter vilket ämnesområde som myndigheten bedriver verksamhet inom. Enligt myndigheten är det en stor fördel i kontakterna med besökare, intressenter från konstlivet, internationella kontakter, sponsorer och donatorer. Enligt överintendenterna har museer som finns i en myndighet med bara ett museum också en styrka i arbetet med att attrahera extern finansiering.

Rent generellt visar våra workshoppar och intervjuer att de museimyndigheter som består av ett museum (och i vissa fall även annan typ av verksamhet) med ett ämnesområde är mycket nöjda med det. Det gäller alltså ArkDes (tidigare Arkitekturmuseum), Moderna museet, Nationalmuseum och Naturhistoriska riksmuseet (det senare har alltid varit ett museum i myndigheten). Det bidrar både till en enkelhet internt i att driva verksamheten så väl som en tydlighet gentemot externa parter. Ett tydligt sammanhållet ämnesområde skapar förutsättningar för att

¹¹⁷ Prop. 1998/99:1 *Utgiftsområde 17*, s. 113.

myndigheten kan bli expert inom ämnesområdet, och en efterfrågad part i frågor som rör ämnet.

5.3.2 Det är svårare att skapa sammanhållna ämnesområden när perspektivet är brett

Regeringen har ibland valt att lägga samman museer, eller museer och andra verksamheter, i en myndighet för att få mer sammanhållna ämnesområden och för att ge bättre möjligheter till helhetsperspektiv. Detta har bland annat motiverat att inordna LSH:s uppgifter i Statens historiska museer. Det var även ett av motiven till att bilda Statens museer för världskultur och till att föra samman Marinmuseum med Sjöhistoriska museet på 1990-talet.

Erfarenheterna visar att om flera museer finns i en myndighet behöver de knytas ihop av ett sammanhållet ämnesområde som uppfattas som logiskt också av externa parter. Först då kan myndigheten fullt ut fungera som en expertmyndighet inom sitt ämnesområde och vara en självklar aktör att involvera i frågor som rör ämnet.

Musikverket har exempelvis inte ansvar för hela ämnesområdet dans. I myndighetens uppdrag ingår att dokumentera dans men inte att förvalta samlingarna som finns inom detta område (som i stället finns på Dansmuseet). Musikverket anser att det hade underlättat att bedriva verksamhet inom området om antingen Musikverket eller Dansmuseet hade varit ansvarig för hela dansuppdraget.

Inför inordnandet av LSH i Statens historiska museer ifrågasatte flera instanser inom kultursektorn varför just Statens historiska museer och LSH skulle gå samman. Flera aktörer inom kulturområdet ansåg att det fanns andra museer som var mer eller lika lämpliga att ingå i myndigheten. Några remissinstanser ansåg också att det är ett problem att den föreslagna myndigheten skulle få ett ansvarsområde som inte motsvarade myndighetens samlingar. I vår analys av Statens historiska museer framgick att det finns få reella beröringspunkter mellan de olika typerna av kulturhistoriska samlingar som lades samman i myndigheten, även om alla museerna är historiskt inriktade. Detta resulterade i få praktiska samordningsvinster i direkt anslutning till kärnverksamheten. Personalen vid museiavdelningarna såg ingen särskild stor nytta med att samverka med andra museiavdelningar. Exempelvis är det stora skillnader mellan det arkeologiska ämnesområdet, vilket Statens historiska museer tidigare förknippats starkt med, och den mer sentida kulturhistoriska inriktning som Hallwylska museet och Skoklosters slott grundar sig på.

Erfarenheter från Statens museer för världskultur visar att ett brett ämnesområde kan ge möjlighet till att arbeta nydanade med bland annat utställningar. Men externa analyser visar att det sedan myndigheten bildades har varit svårt att samla kring uppdraget internt. Myndigheten har arbetat mycket och länge med att förmå museerna att samarbeta över de gränser som myndigheten fick med sig från start.

Det var oklart hur den tydliga skiljelinjen mellan det etnografiska, det arkeologiska och det konsthistoriska skulle överbryggas och hur myndigheten skulle kunna åstadkomma något gemensamt. Det har funnits vissa svårigheter att samlas kring en gemensam inriktning, vilket har tagit mycket tid och resurser.

Marinmuseum är sedan 1990-talet en del av det som i dag är Statens maritima och transporthistoriska museer. Ur Statens maritima och transporthistoriska museers perspektiv var flytten av Marinmuseum lyckad, eftersom det ledde till att myndigheten i dag har ett sammanhållet ämnesområde. Men ur Statens försvarshistoriska museers perspektiv saknas de militära marina delarna för att myndigheten ska kunna arbeta med hela det försvarshistoriska ämnesområdet. Statens försvarshistoriska museer anser att det i vissa fall är en nackdel, bland annat i det internationella arbetet och gentemot Försvarmakten. Även om Statens försvarshistoriska museer löser detta genom att samverka effektivt med Statens maritima och transporthistoriska museer anser myndigheten att den i vissa fall skulle arbeta effektivare om den fick arbeta med och uttala sig om hela ämnesområdet. Samtidigt anser Statens maritima och transporthistoriska museer att det är en fördel för myndigheten internt att alla marinarkeologiska frågor ligger hos dem och att det inte görs någon skillnad på det militära och civila.

5.4 Endast ett museum underlättar styrningen

Under våra workshoppar med överintendenterna märks att frågan om myndighetens organisationsstruktur är en mycket mindre fråga för de museimyndigheter som bara har ett museum än för de som har fler. Det är också tydligt att det i den interna styrningen finns klara fördelar med att vara en myndighet med endast ett museum.

Överintendenterna anser att den största fördelen för museimyndigheter som har endast ett museum och begränsad annan verksamhet är att deras ämnesområde är tydligt avgränsat, vilket gör det enklare att styra verksamheten. Verksamheten som ska bedrivas är också väl sammanhållen, vilket innebär att den är enklare att organisera. Det krävs inte lika mycket koordinering och samordning för att planera verksamheten och komma överens om hur olika delar ska arbeta. Detta gör att det går åt mindre tid för att lösa processfrågor och därmed finns det mer tid till att nå ut till målgruppen.

Detta ligger i linje med de resultat som framkom i den analys som Statskontoret genomförde 2016 av ett antal förändringar som regeringen har genomfört för att renodla myndigheternas roller.¹¹⁸ I analysen framkom bland annat att renodling kan leda till att det blir lättare att synliggöra verksamheten för medborgare och andra aktörer, att det blir lättare att anpassa den interna styrningen lättare till

¹¹⁸ Statskontoret. (2016). *Renodling av statlig verksamhet*. Om offentlig sektor 27.

verksamheten och att verksamheten kan drivas effektivare när alla är orienterade mot samma mål.

Men fördelarna med att vara ett museum i en myndighet är enligt vår bedömning beroende av att museet inte är mycket litet, som Marionettmuseet, Teatermuseet, Skoklosters slott och Tumba bruksmuseum. En majoritet av de museimyndigheter som i dag ansvarar för endast ett museum är relativt stora inom gruppen museimyndigheter. Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Moderna museet är alla tre myndigheter som vart och ett har ungefär lika många årsarbetskrafter som exempelvis Statens museer för världskultur. Överintendenterna anser att de inte har några så kallade ”småmyndighetsproblem”, som svårigheter med kompetensförsörjning eller att inte kunna ha tillräckligt med stödpersonal. Men vi vill understryka att de stora museimyndigheterna i jämförelse med myndigheter generellt ändå inte är speciellt stora. Det innebär att det även för de stora museerna kan vara svårt och kostsamt att leva upp till de krav som ställs på dem i egenskap av att de är myndigheter.

ArkDes är med sina 38 årsarbetskrafter den minsta museimyndigheten som har ett museum. Även om myndigheten kan uppleva att de administrativa kraven som följer med att vara en myndighet till viss del är betungande och att kompetensförsörjningen i vissa fall är utmanande anser myndighetsledningen att fördelarna med att vara ett tydligt sammanhållet och väl avgränsat ämnesområde fortfarande överväger. Här det viktigt att framhålla att Statskontoret inom ramen för detta uppdrag inte har gjort någon bedömning av var gränsen går för när utmaningarna med att ha en liten storlek på museimyndigheten överstiger fördelarna med att vara ett museum.

5.5 Fler museer i en myndighet ger mer kraft men också en mer komplex verksamhet att styra

Med fler museer i en myndighet kan förutsättningarna att kraftsamla för särskilda insatser och projekt förbättras. Detta beror bland annat på att resurserna ibland kan användas mer effektivt eftersom det blir möjligt att dela kompetens mellan ett större antal museer och att museerna får större bas för sin verksamhet. Detta gäller i de fall då alternativet är att varje museum skulle drivas enskilt och förutsätter att myndigheten har en välfungerande intern styrning och organisering. Just den interna styrningen och organiseringen blir mer komplicerad i en myndighet med flera museer, vilket innebär att fördelarna i själva verket kan vara svåra att realisera.

5.5.1 Flera museer i en myndighet kan få mindre sårbar kompetensförsörjning och vissa skalfördelar

Kompetenskraven inom museiområdet har ökat till följd förändringar i omvärlden. Detta gäller bland annat inom områden som säkerhet och digitalisering, vilket

ställer krav på att myndigheterna antingen har egen spetskompetens eller beställarkompetens inom områdena.

Genom att vara fler museer i en större myndighet kan verksamheten gemensamt ha en bredare kompetens vilket kan öka möjligheten till specialisering. Med andra ord får en myndighet med flera museer en mindre sårbar kompetensförsörjning än om museerna skulle bedrivas enskilt. Samtliga överintendenter i museimyndigheter som ansvarar för fler än ett museum lyfter fram kompetensförsörjningen som en stor fördel. För mindre myndigheter kan det vara svårt att rekrytera rätt kompetens, eftersom den ofta bara behövs på deltid. Större myndigheter behöver ofta personal på heltid vilket gör att det är lättare för dem att rekrytera. Det kan handla om kompetens inom exempelvis konservering, kommunikation och digitalisering. Små aktörer har svårt att upprätthålla bredden på den kompetens som de behöver inom till exempel samlingsförvaltningsfrågor, som kräver många kompetenser.

Det kan även finnas vissa skalfördelar med att samla mindre museer i en större museimyndighet om alternativet är att driva varje museum i en enskild myndighet. Exempel som nämns under våra workshoppar är att den större skalan är bra för att exempelvis kunna hantera juridiska frågor, upphandling samt lås och larm. Mycket talar för att den här typen av gemensamma lösningar är mer resurseffektiva än om varje museum skulle hålla sig med egna lösningar. Vår kartläggning av museimyndigheternas samverkan visar att alla redan samverkar i denna typ av frågor, och att samverkan sker mellan museimyndigheter med olika organisationsstruktur. Exempelvis har Statens maritima och transporthistoriska museer, Nationalmuseum, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens musikverk gemensam upphandling av juridiska tjänster. Ett annat exempel är att Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens musikverk, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens försvarshistoriska museer har gemensam upphandling av bevakningstjänster och tillhörande tjänster. Se vidare i bilaga 2.

Det är svårt att bedöma vinsterna av att organisera flera mindre museer till en myndighet. Det finns inget säkert samband mellan att samla flera museer i en myndighet och att sänka kostnader, eftersom de eventuella vinster som uppstår måste vägas mot det merarbete som uppstår i den mer komplexa verksamheten (se vidare avsnitt 4.5).

5.5.2 Fördelarna med flera museer tillsammans är inte tydliga för alla i myndigheten

Museimyndigheter som har fler museer, och därmed en större verksamhet, upplever alltså att sårbarheten i kompetensförsörjningen därmed har minskat. Fördelarna med detta är framför allt uppenbara från ledningens perspektiv. Samtidigt kan andra delar av verksamheten uppleva situationen annorlunda, vilket kan komma till uttryck i form av internt missnöje. Delar av personalen kan uppleva den mer flexibla kompetensförsörjningen som negativ, bland annat då personal

slutar utan att ersättas, eftersom pengarna går till att rekrytera i någon annan del av verksamheten.

5.5.3 Det är svårt att se om mer resurser går till kärnverksamhet eller inte

Regeringen och andra bedömare har antagit att en fördel med att samla fler museer i större kluster kan vara att det möjliggör vissa effektiviseringar genom att det sammantagna behovet av administration minskar. Vi har inte haft möjlighet att undersöka hur höga kostnader för administration som olika myndigheter har. Vi har däremot tagit del av Arbetsgivarverkets statistik över fördelningen mellan kärn-, lednings- och stödkompetens (tabell 5). Det går inte att urskilja några mönster som tyder på att myndigheter som samlar flera mindre museer har någon annan kompetensfördelning än små myndigheter med ett museum.¹¹⁹ Till exempel har inte ArkDes någon nämnvärt annorlunda kompetensfördelning än Statens museer för världskultur.

Tabell 5. Fördelning av kompetens inom museimyndigheterna. Angett i genomsnitt för perioden 2018–2020 (procent).

	Kärn	Ledning	Stöd	Oklass
Statens historiska museer	78	7	13	2
Statens maritima och transporthistoriska museer	63	9	28	0
Naturhistoriska riksmuseet	65	7	24	5
Statens museer för världskultur	70	7	23	0
Nationalmuseum	44	13	42	0
Moderna museet	66	7	27	0
Statens musikverk	71	9	20	0
Statens försvarshistoriska museer	71	11	18	0
ArkDes	73	8	17	1

Källa: Arbetsgivarverket.

Uppgifterna i tabellen ovan bör tolkas med försiktighet. Fördelningen av kompetens inom museimyndigheterna beror starkt på vilken typ av verksamhet som myndigheten bedriver. Exempelvis är ett av skälen till att Statens historiska museer behöver mindre stödkompetens än andra myndigheter att den arkeologiska uppdragsverksamheten har låg andel stödkompetens. Därutöver kan museimyndigheterna koda tjänsterna på olika sätt, vilket också gör det svårt att dra slutsatser om hur organisationsstrukturen påverkar kompetensfördelningen.

I våra intervjuer och workshoppar framkommer inte något som stärker tesen att fler museer i större kluster möjliggör effektiviseringar genom att minska behovet av administration, snarare tvärtom. När en organisation blir större blir också behoven av ordning och kontroll större, och det krävs mer omfattande system för det interna

119

administrativa arbetet. En sådan organisation får mer att hålla reda på samtidigt som administrationen blir svårare att överblicka.

5.5.4 Små verksamheter drar nytta av att finnas i ett större organisatoriskt sammanhang

Flera av de allra minsta museerna och samlingarna skulle troligen ha fått det svårt att överleva på sikt utan att flyttas till ett större organisatoriskt sammanhang. Det gäller framför allt Marionettmuseet, Sveriges teatermuseum och Arkivet för folklig dans. De har alla gynnats av att komma till Musikverket. De får nu ett helt annat stöd genom de synergier som uppstår när verksamheterna kan ha gemensam administration, it och ekonomi.

Vi bedömer också att de transporthistoriska samlingarna som tillfördes Statens maritima museer 2018 förmodligen gynnas av sitt nya organisatoriska sammanhang, även om det är något tidigt att bedöma resultaten av detta. Inom Trafikverket hade Järnvägmuseet bedrivits som en resultatenheter och museet hade publik verksamhet, men de väg- och privatflyghistoriska samlingarna hade myndigheten endast förvarade i magasin. I Statens maritima och transporthistoriska museer har samlingarna gynnats av att vara i en myndighet som har museiverksamhet som sitt huvuduppdrag, till skillnad från Trafikverket. Det är en fördel för både samlingsförvaltningen och kunskapsupbyggnaden. Men den publika verksamheten som är kopplad till samlingarna är i dag begränsad. För Järnvägmuseets del har det att göra med att vissa praktiska frågor inte var lösta när museet och dess samlingar fördes över från Trafikverket, vilket vi beskriver i kapitel 4.

5.5.5 Större bas för verksamheten kan ge bättre möjligheter att prioritera och kraftsamla

Även något större museer ser fördelar med att vara organiserade tillsammans med andra museer i en myndighet. Överintendenten vid Statens museer för världskultur anser att det med myndighetens nuvarande resurser inte skulle gå att driva fyra fullskaliga separata museer. De enskilda museerna skulle inte nå den nivå av kompetens och professionalitet som krävs av en museimyndighet. Enligt överintendenten går det i dag att bedriva verksamhet vid museerna tack vare de synergier och den resurseffektivitet som går att nå genom att nyttja gemensam kunskap och gemensamma resurser.

En större myndighet med fler museer ökar möjligheter att samla kraft och bedriva utvecklingsprojekt, enligt överintendenterna. Det beror på att myndigheten i sin helhet har en större ekonomi, en bredare kompetens med fler experter och större samlingar, vilket möjliggör prioriteringar i större omfattning. Ett exempel är Statens maritima och transporthistoriska museer som har genomfört ett antal utvecklingsprojekt under senare år. Myndigheten har bland annat byggt en ny entré till Vasamuseet, etablerat det nya museet Vrak samt byggt Ubåtshallen i anslutning

till Marinmuseum i Karlskrona. Det hade inte varit möjligt att genomföra alla dessa satsningar utan den större myndighetens samlade resurser och den nuvarande matrisorganisationen som gör att myndigheten kan kraftsamla.

Men överintendenterna anser också att även om en större myndighet kan ha fördelar när det gäller strategisk utveckling av verksamheten kan den som är liten och snabbfotad också ha mycket bra verksamhetsutveckling. Det är alltså inte självklart att en större myndighet har bättre förutsättningar till verksamhetsutveckling än en mindre myndighet.

5.5.6 Den interna styrningen och organiseringen blir mer komplex

Fler museer i en myndighet kan alltså ge förutsättningar för mer effektiv resursanvändning och att en museimyndighet får ansvar för ett sammanhållet ämnesområde. Men dessa fördelar kan också leda till att det interna arbetet i vissa delar kräver mer resurser. Något liknande gäller även för den interna styrningen och organiseringen, eftersom myndighetsledningarna för den här typen av myndigheter har en mer komplex verksamhet att hantera än vad mindre myndigheter har. Det här är också något som framkommer i den senaste utredningen för museiområdet. Av underlag från utredningen framgår att den berörda personalen i myndigheter med flera museer kan uppfatta att beslutsvägarna på myndigheten är otydliga.¹²⁰

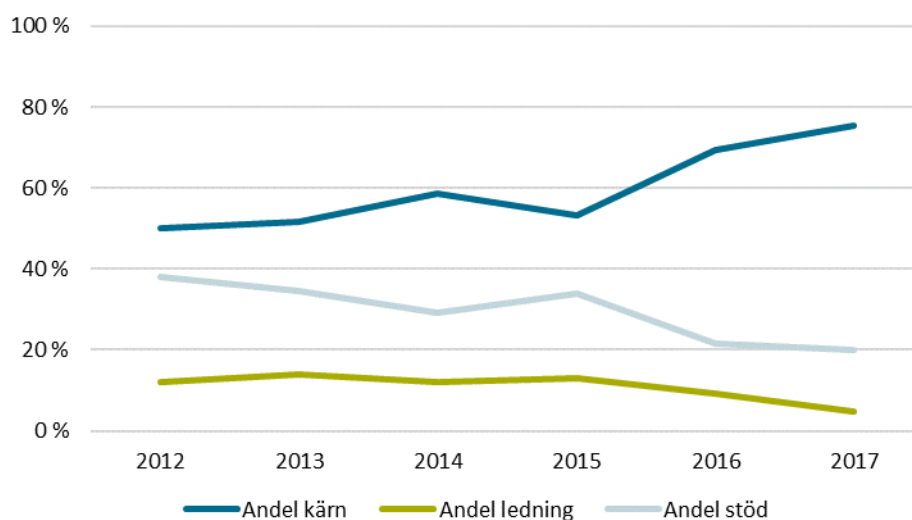
Även om en något större museimyndighet har något större kapacitet när det gäller att exempelvis ta fram interna styrdokument så ökar samtidigt komplexiteten i att styra och organisera verksamheten. Överintendenternas erfarenheter visar att sammanläggningar av museer och samlingar i en myndighet också ställer stora krav på samplanering, samordning och prioritering. De museimyndigheter som har fler än två museer i dag arbetar alla i matrisorganisationer för att på så sätt kunna använda kompetens och resurser på ett effektivt sätt och för att kunna göra gemensamma prioriteringar.

LSH införde matrisorganisation 2012. Den tidigare överintendenten för myndigheten anser att även om det var krävande att ställa om till matrisorganisation så blev resultatet i slutändan bra. Men när myndigheten utvärderade arbetet var det svårt att få fram underlag som visade att LSH faktiskt hade blivit effektivare, även om myndighetsledningen upplevde att verksamheten blivit bättre. Men uppgifter från Arbetsgivarverket tyder på att myndigheten kunde lägga mer resurser på kärnverksamheten (se figur 3). År 2012 tillhörde 50 procent av myndighetens anställda kategorin kärnkompetens medan 12 procent var ledningskompetens och 38 procent var stödkompetens. År 2016 hade andelen kärnkompetens ökat till 69 procent samtidigt som andelarna lednings- och stöd-

¹²⁰ SOU 2015:89. Bilaga 4, s. 363.

kompetens hade minskat till 9 respektive 22 procent.¹²¹ Andelen kompetens i kärnverksamheten ökade alltså med 19 procentenheter under samma period som myndigheten införde sin matrisorganisation.

Figur 3. Fördelningen av kompetens vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, 2012–2017.

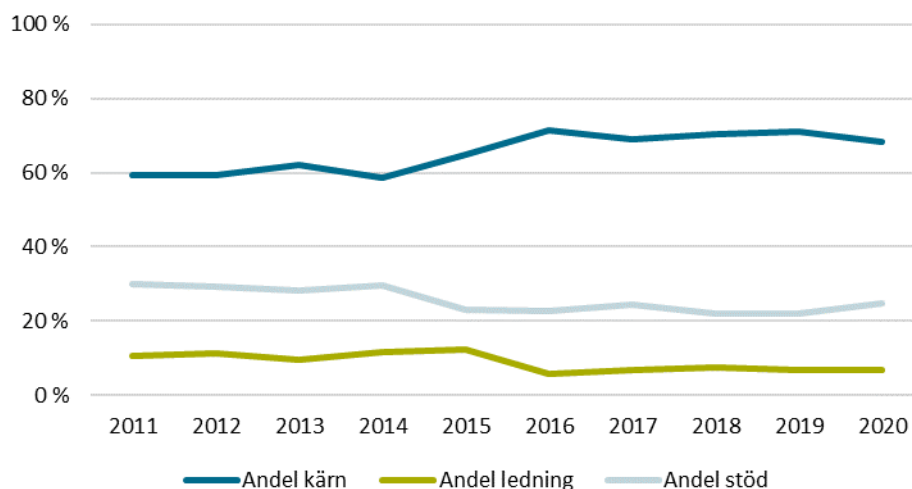


Källa: Arbetsgivarverket.

Statens museer för världskultur har sedan 2011 arbetat i matrisorganisation. Initialt behöll myndigheten museerna som separata avdelningar (liksom Statens historiska museer och Statens maritima och transporthistoriska museer), men sedan 2016 har myndigheten infört en matrisorganisation över hela linjen och har inte längre museerna som separata avdelningar med museichefer. Andelen kärnkompetens har ökat något över tid, samtidigt som andelen ledning och stöd har minskat (figur 4).

¹²¹ Uppgifter från Arbetsgivarverket.

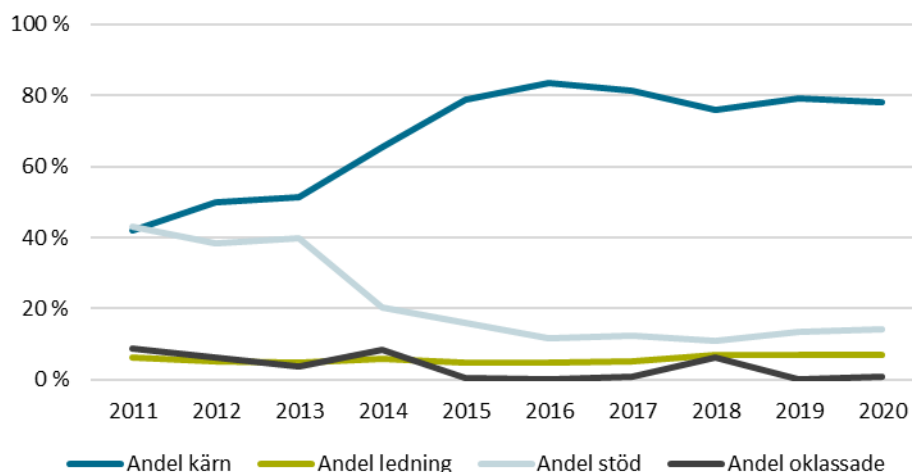
Figur 4. Fördelningen av kompetens i Statens museer för världskultur, 2011–2020.



Källa: Arbetsgivarverket.

Statens historiska museer införde matrisorganisation när LSH:s uppgifter inordnades i myndigheten. I dag är myndighetens administrativa funktioner, kommunikation, digitalisering, samlingsförvaltning och ledningsstöd förlagda till matrisavdelningar. Samtidigt har myndigheten särskilda avdelningar för fem av sina sex museer. Efter att Statens historiska museer införde matrisorganisering har inga nämnvärda förändringar skett när det gäller fördelningen av kompetens i myndigheten (figur 5). Det märks däremot att tillkomsten av den arkeologiska uppdragsverksamheten 2015 tydligt har påverkat sammansättningen av kompetens.

Figur 5. Fördelningen av kompetens i Statens historiska museer, 2011–2020.



Källa: Arbetsgivarverket.

5.5.7 Museernas förutsättningar att utveckla sin särart kan påverkas

Sammanfattningsvis ser överintendenterna att det som är viktigaste för museernas möjlighet att profilera sig är den interna styrningen, organiseringen och resurserna, inte sammansättningen av museer.

Det kan finnas vissa utmaningar för enskilda museer att utveckla sin särart i en myndighet med många museer och vissa fördelar för museer i myndigheter med bara ett museum. Men över lag är det svårt att bedöma vad olika organisationsstrukturer för med sig i detta avseende. Det är också svårt att bedöma hur viktig frågan är för enskilda museers utveckling, inte minst eftersom begreppet särart saknar en tydlig innebörd.

Ett strategiskt dilemma som ledningen för myndigheter med flera museer ställs inför är att väga nyttan med att utforma enhetliga arbetssätt mot att låta verksamheterna utveckla särpräglade arbetssätt. Något förenklat ser vi att det handlar om att väga behovet av att vara en myndighet med tydlig struktur mot att låta de enskilda museerna utveckla sina egna arbetssätt, sin särart och sitt varumärke. Det kan finnas vinster med att jobba mer likartat i olika frågor, till exempel när det gäller utställningsprocesser, samlingsförvaltning och upphandling. Samtidigt kan enskilda museer i myndigheten uppleva att de behöver utveckla verksamheten mer underifrån för att personalen ska bli delaktig i detta. Alltför enhetliga arbetssätt kan göra att museer upplever att de är kringskurna när det gäller möjligheten att utveckla sin särart och arbeta med sitt eget varumärke.

Skilda arbetssätt mellan Statens historiska museer och LSH gjorde sig fortfarande påmindra tre år efter samgåendet.¹²² Bland annat hade de båda myndigheterna olika sätt att arbeta med utställningar. De museer som tidigare tillhörde LSH har arbetat med att varje år kunna erbjuda ett stort antal tillfälliga utställningar. Detta har varit en viktig del av dessa museers identitet och arbetssätt. Genom att vara händelserika och relevanta vill museerna locka besökare och nya målgrupper och på så sätt bygga sitt varumärke. Medarbetare som tidigare arbetade på LSH uppfattar att Statens historiska museer har arbetat mer med stora basutställningar med längre tidshorisont. De har också behövt lägga mer tid på att förvalta sina samlingar.

Samtidigt har också museer vid vissa förändringar haft möjlighet att utveckla sin profil, sin institutionella identitet och sin särart. Flera överintendenter återkommer till att enskilda museer inte nödvändigtvis har sämre förutsättningar att utveckla sin särart i myndigheter med flera museer, utan att det beror på hur myndigheten väljer att organisera arbetet internt. En väl organiserad myndighet kan profilera både museer och myndigheten. I en museimyndighet med flera museer finns enligt museiutredningen (SOU 2015:89) utrymme för en överordnad chef som ansvarar

¹²² Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

för myndighetens ledning och separata museichefer som är ansvariga för innehållet i den löpande verksamheten vid respektive museum. Detta kan enligt utredningen ge goda förutsättningar att bevara enskilda varumärken som har en stark ställning hos publiken. Men några överintendenter påpekar också att det kan vara svårt för en myndighet med många museer att profilera sig på ett tydligt sätt och samtidigt fungera som expertmyndighet inom sitt område. Om resurserna är mycket små kan det också bli svårt att profilera flera olika museer samtidigt.

5.6 Utmanande att få till synergier när museum och annan verksamhet finns i samma myndighet

Det kan finnas vissa fördelar med att blanda uppgifter som vanligen ingår i museimyndigheternas uppdrag med andra uppgifter, men vi kan också se att det har medfört utmaningar, som mer administration och svårigheter att tolka och samla kring det gemensamma uppdraget. Enligt Statskontorets utredning om renodling av statlig verksamhet är det enklare att anpassa styrningen till verksamheten i en fristående myndighet med ett smalare uppdrag.¹²³ Verksamheten på en myndighet kan drivas effektivare när alla är orienterade mot samma mål, även stödfunktionerna.

5.6.1 Svårt att skapa synergier när verksamheter med olika finansieringsformer samorganiseras

År 2015 överfördes arkeologisk uppdragsverksamhet från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer, bland annat för att komma till rätta med Riksantikvarieämbetets dubbla roller som utförare och tillsynsmyndighet. Erfarenheterna från Statens historiska museer visar att administrationen blir komplex när man blandar olika finansieringsformer i samma myndighet. Det leder bland annat till att ekonomifunktionens arbete blir mer invecklat. Enligt Statens historiska museer påverkar de olika finansieringsformerna också myndighetens förutsättningar att arbeta enhetligt med exempelvis lönerevision och kompetensutveckling.

När Arkeologerna lades till Statens historiska museers verksamhet hade regeringen också en vision om att skapa en myndighet som mer samlat kunde göra nytta för hela den arkeologiska processen, från undersökning till samlingsförvaltning och tillgängliggörande. Men eftersom uppdragsverksamheten drivs med full kostnads- täckning som krav finns klara hinder för ett sådant utbyte. Så snart museiverksamheten samarbetar med den arkeologiska uppdragsverksamheten måste Arkeologerna kompenseras för detta ekonomiskt, eftersom myndigheten inte får blanda samman de uppdrags- och anslagsfinansierade verksamheternas ekonomier. Dessutom måste Statens historiska museer säkerställa att Arkeologerna inte har några konkurrensfördelar gentemot privata aktörer på grund av att de bedriver

¹²³ Statskontoret. (2016). *Renodling av statlig verksamhet*. Om offentlig sektor 27.

verksamheten inom en myndighet. Detta förstärker åtskillnaden mellan verksamheterna. Kompetensen har med andra ord vuxit inom det arkeologiska området, men museiverksamheten och uppdragsverksamheten kan inte dra nytta av varandra i någon särskild utsträckning.

Vasamuseet vid Statens maritima och transporthistoriska museer är en helt avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning. Vasamuseet är i normala fall ett av de i särklass mest besökta museerna i Sverige med omkring 1,5 miljoner besökare per år. När covid-19-pandemin slog till drabbades Statens maritima och transporthistoriska museers ekonomi hårt. Antalet besökare till Vasamuseet minskade med nära 90 procent under 2020. År 2019 uppgick myndighetens anslag till knappt 180 miljoner kronor och intäkter av avgifter och andra ersättningar till drygt 211 miljoner kronor. Året därpå sjönk avgiftsintäkterna till drygt 36 miljoner kronor. Med ett tillskott från regeringen 2020 uppgick anslaget det året till 295 miljoner kronor. Trots tillskottet blev myndigheten tvungen att bland annat dra in 57 tjänster under 2020. Detta visar att en museimyndighet vars ekonomi är starkt beroende av en framgångsrik verksamhet blir sårbar när intäkterna viker. Regeringen har gett Statens maritima och transporthistoriska museer i uppdrag att analysera myndighetens nuvarande finansieringsmodell. I uppdraget ingår att presentera en plan för hur den långsiktiga finansieringen av hela verksamhet kan göras mindre sårbar samt hur myndighetens ekonomi kan balanseras långsiktigt utifrån bland annat prognostiserade besöksmönster.¹²⁴

5.6.2 Det är mer krävande att styra en myndighet med ett mångfacetterat uppdrag

Vissa myndigheter har instruktionsenliga uppdrag med uppgifter som innebär både museiverksamhet och någon annan form av verksamhet, vilket innebär det att myndighetsledningen får ett mer mångfacetterat uppdrag. Det är både krävande att tolka uppdraget och att samordna och skapa synergier över de olika verksamhetsområdena. Även uppgifterna för myndighetsledningen blir fler.

Det breddade uppdraget som Arkitekturmuseet fick efter omorganiseringen 2009 var komplext och flerdelat och gav upphov till flera olika uppfattningar, både internt och externt, om vad myndigheten skulle åstadkomma (se även avsnitt 4.3.2). Regeringen förtydligade därför uppdraget 2013. Nuvarande myndighetsledning har bland annat genomfört ett visionsarbete för att förtydliga myndighetens uppdrag och i dag upplever den nuvarande ledningen att uppdraget är tydligt.

Statens musikverk har fått arbeta med, och arbetar fortfarande med, att skapa synergier mellan museiverksamheten och övriga verksamhetsområden och

¹²⁴ Regeringsbeslut. 2021-09-09. *Uppdrag till Statens maritima och transporthistoriska museer om analys av finansieringsformer och ekonomiska förutsättningar.*

områden inom vilka de kan samverka. Myndigheten har arbetat särskilt med att göra myndighetens övergripande uppdrag tydligare och utveckla den sammanhållna myndighetens identitet. Myndigheten har också behövt arbeta för att utveckla samspel och finna vinster med att arbeta tillsammans över verksamhetsområdena.

Musikverkets pluralistiska uppdrag innebär att Musikverket inte bara behöver vara med i nätverken inom museisektorn, utan även i exempelvis biblioteksnätverk, bidragsgivningsnätverk, och andra sammanslutningar som täcker myndighetens övriga verksamhet. Myndighetsledningen vid Statens musikverk ser visserligen att detta är givande, men också att det tar mycket tid för främst myndighetschefen och andra chefer.

För överintendenten vid Statens historiska museer innebär tillkomsten av den uppdragsarkeologiska verksamheten att dennes uppgift utvidgades med ytterligare en dimension. Eftersom verksamheterna i princip ska bedrivas separat, och Arkeologernas verksamhet är förhållandevis stor, så utvidgar myndighetens förändrade uppdrag vad som krävs av myndighetsledningen i form av ansvar och kompetens. Överintendenten vid Statens historiska museer har visserligen delegerat mycket av sitt ansvar till avdelningschefen för Arkeologerna, men har ändå det yttersta ansvaret för ytterligare en verksamhet som är nästan lika stor som myndighetens museiverksamhet.

5.7 Geografisk spridning försvårar det myndighetsinterna arbetet men underlättar tillgängligheten

De myndigheter som har museer på olika adresser lyfter fram att det geografiska avståndet försvårar den interna samverkan, samordningen och sammanhållningen. Att finnas på flera platser innebär att personal, som exempelvis konservatorer, behöver flytta både sig och sitt arbetsmaterial mellan olika geografiska platser. Det tar både tid och resurser. Geografisk spridning kan med andra ord göra det svårare att dra nytta av stordrift.

För Statens historiska museer blev sammanslagningen med LSH en säkerhetsmässig utmaning eftersom myndigheten fick ansvar för ännu fler museibygnader med större geografisk spridning. Det krävdes mycket arbete för att få till stånd ett enhetligt säkerhetsarbete för myndighetens samtliga lokaler.

Det har tagit lång tid för Statens museer för världskultur att få några samordningsvinster mellan verksamheterna i Göteborg och Stockholm. Statskontoret konstaterade i sin myndighetsanalys av Statens museer för världskultur 2015 att det ännu fanns ytterligare utrymme för samordningsvinster mellan Göteborg och

Stockholm.¹²⁵ Men Statskontorets bild var ändå att verksamheterna i Göteborg och Stockholm mer och mer fungerade som en organisation där personal och andra resurser utnyttjades effektivt.

Statens musikverk har haft verksamhet på olika adresser i Stockholm. Myndigheten har upplevt att den spridda verksamheten gjort det svårt att arbeta med sammanhållning och samverkan. Myndigheten har därför under ett antal år arbetat för att minska den geografiska spridningen av verksamheten. Under sommaren 2021 flyttades tre av myndighetens verksamheter till en gemensam lokal på Gärdet. Detta är tänkt att bidra till att samla verksamheter och material på ett ställe, men också att bidra till en bättre arbetsmiljö.

Även om det finns utmaningar i att styra och leda en verksamhet som bedrivs på olika platser kan det vara positivt för möjligheten att nå ut i landet. Statens försvarshistoriska museer finns representerade på två olika platser i Sverige: Flygvapenmuseum i Linköping och Armémuseum i Stockholm. Myndigheten anser att utmaningarna med att finnas på flera platser vägs upp av det mervärde som finns i att vara representerade på flera ställen i landet.

Vår intervju med företrädare för Statens maritima och transporthistoriska museer visar att den ökade geografiska spridning som uppstod då Järnvägsmuseet kom till myndigheten inte sågs som problematisk. Statens maritima museer hade redan verksamhet på två orter – Marinmuseum i Karlskrona samt Sjöhistoriska museet och Vasamuseet i Stockholm. Att få verksamhet även i Gävle ansågs snarare gynna verksamheten genom att göra den mer spridd i landet.

¹²⁵ Statskontoret. (2015:24). *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur*, s. 92.

6 Museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av om förändringar i organisationsstrukturen har påverkat museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. Med fri kunskapsinstitution avser vi en institution som inte utsätts för otillbörlig påverkan på verksamhetens innehåll. Vår utgångspunkt för analysen är de formella förutsättningar som museimyndigheterna har att verka som fria kunskapsinstitutioner samt underlag från våra workshoppas med myndighetscheferna. Vi utgår även från befintlig kunskap om hur de formella principerna för myndighetsstyrning tillämpas inom kulturområdet.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi har inte kunnat se några tecken på att de genomförda organisationsförändringarna har påverkat museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. Över lag bedömer vi att andra delar av regeringens styrning har större betydelse för hur museimyndigheterna kan bedriva sin verksamhet när det gäller detta. Regeringens utnämningssmakt och resurstilldelning är av särskilt stor betydelse.
- Museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner är i dag relativt goda, vilket bland annat är en följd av hur de generella regelverken för myndighetsstyrning tillämpas inom kulturområdet. Det är också en följd av att museilagen förtydligar att museihuvudmän inte ska styra innehållet i museiverksamheten.
- Myndighetscheferna anser att Kulturdepartementet tillämpar museilagen aktivt i sin styrning av museimyndigheterna. De har inte varit med om några försök till otillbörlig påverkan.
- Varken regeringens styrning på armlängds avstånd eller museilagen inverkar på det lydnadsförhållande mellan myndighet och regering som anges i regeringsformen. Det innebär att regeringen har långtgående befogenheter att ingripa i och styra verksamheten även i museimyndigheter, om regeringen anser att den behöver göra det.

6.2 Inga tecken på att organisationsförändringarna har påverkat förutsättningarna att verka som fria kunskapsinstitutioner

Vi har inte kunnat se att förändringar i organisationsstrukturen påverkar museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. Men rent teoretiskt skulle det ändå kunna finnas sådana samband, men vi har inte inom ramen för denna utredning kunnat belägga några. Däremot visar vår analys att det finns andra faktorer än organisationsstrukturen som har större betydelse.

6.2.1 Myndighetscheferna har inte upplevt att organisationsstrukturen påverkar deras förutsättningar

Ingen av de statliga museimyndigheternas chefer har upplevt någon otillbörlig påverkan på verksamhetens innehåll. De statliga museimyndigheternas överintendenter anser att organisationsstrukturen inte påverkar deras förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner.

Vi har inte kunnat se några tecken på att de genomförda organisationsförändringarna har påverkat museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. Men rent teoretiskt är det möjligt att det kan finnas samband mellan organisationsstruktur och förutsättningar att verka som fri kunskapsinstitution. Exempelvis påpekar Kulturdepartementet att det kan vara så att museer som finns i större myndigheter kan ha lättare att stå emot otillbörlig politisk styrning, eftersom de i någon mening hamnar längre ifrån regeringens styrning. Men det är ingen av överintendenterna som har upplevt det i praktiken. Ett annat teoretiskt exempel är att mångfalden i museiverksamheten riskerar att minska till följd av att färre myndigheter ger färre tolkningar av de kulturpolitiska målen. Detta kan potentiellt leda till att det färre röster och perspektiv kan bidra till att vidga och fördjupa det offentliga samtalet. Vi har inom ramen för denna utredning inte undersökt detta empiriskt.

6.2.2 Det finns andra styrmedel än organisationsstrukturen som påverkar förutsättningarna

Regeringen har andra styrmedel till sitt förfogande som påverkar museimyndigheternas förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner. Regeringens utnämningssmakt är ett sådant styrmedel. Överintendenterna lyfter fram exempel från andra länder där utnämningssmakten har använts för att styra museers innehåll. Det är med andra ord viktigt att regeringen, om den vill vara säker på att museerna agerar som fria kunskapsinstitutioner, tillsätter myndighetschefer som har bred och djup kunskap om museibranschen, kan den statliga värdegrunden och vet vad det innebär att vara chef i staten.

Ytterligare en sak som kan påverka myndigheternas förmåga att agera som fria kunskapsinstitutioner är den ekonomiska styrningen. Museernas verksamhet har lång planeringshorisont, och ju längre budgetförutsättningar som gäller museerna

desto större frihet har de att planera innehållet. Inom vissa områden upplever museerna att de är underfinansierade och söker därför externa medel för att finansiera exempelvis utveckling och forskning. Detta kan innebära att de kan behöva anpassa sig till de krav som finns i utlysningarna och till krav på återrapportering. Sponsring är ett annat område som kan innebära risk för påverkan. Exempelvis skulle en sponsor kunna försöka påverka eller styra inriktningen på myndighetens verksamhet på ett sätt som inte är förenligt med målen för verksamheten.¹²⁶ Men det har vi inte kunnat undersöka inom ramen för detta uppdrag.

Myndighetscheferna lyfter också fram att myndighetsformen som sådan kan påverka möjligheten att agera som fri kunskapsinstitution. De säger bland annat att de höga kraven på regelefterlevnad kan vara begränsande. Ett exempel är att upphandlingsregler kan hindra dem att ge uppdrag till specifika kulturskapare.

Under en av workshopparna påtalade myndighetscheferna också att det kan finnas annat än regeringens styrning som kan påverka museernas möjlighet att verka som fria kunskapsinstitutioner. I flera fall har kulturinstitutioner blivit föremål för starka mediadrev, ibland i samband med att de har genomgått organisationsförändringar efter beslut från regeringen. För att myndigheten ska klara av att stå emot sådana kraftfulla aktiviteter framhåller överintendenterna att det är viktigt att myndighetschefernas förändringsuppdrag är tydliga och att de har uppdragsgivarens stöd.

Även den interna styrningen och organiseringen av verksamheten påverkar myndighetens möjligheter att verka som fri kunskapsinstitution. Exempelvis påpekar en överintendent att en väl organiserad verksamhet frigör tid och energi för att utveckla verksamheten, vilket i förlängningen främjar myndighetens möjligheter att arbeta med sitt uppdrag.

6.3 Myndighetsstyrningen tillämpas på ett sätt som ger museimyndigheterna goda förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner

Sedan 2017 finns en museilag som förtydligar att regeringen och andra museihuvudmän inte ska styra hur museerna genomför sina uppdrag. Syftet med lagen är att säkerställa de allmänna museernas ställning som fria kunskapsinstitutioner.

Vår analys visar att museilagen har fått effekt i regeringens styrning i både regleringsbrev och myndighetsdialoger. Historiskt finns det också en autonomi-norm som har blivit en form av praxis för styrningen inom kulturområdet – principen om styrning på armlängds avstånd. Detta gör att myndighetscheferna

¹²⁶ Ekonomistyrningsverket. (2002:15). *Sponsring som finansieringskälla? En vägledning för statliga myndigheter*, s.13.

inom kulturområdet upplever en förhållandevis hög grad av frihet när det gäller att utforma den egna verksamheten.

Men regeringen kan styra museimyndigheterna på samma sätt som regeringen kan styra andra statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringens befogenhet att styra museimyndigheterna som just myndigheter är med andra ord oinskränkt, trots de särskilda förutsättningar som gäller för museiområdet.

6.3.1 Museilagen har tydliggjort att museernas kärnverksamhet ska stå fri från det allmännas styrning

Regeringsformen (1974:152) slår fast att regeringen har långtgående befogenheter att bestämma över myndigheterna, vilket innebär att det finns ett lydnds-förhållande mellan myndighet och regering. Myndigheterna är organisatoriskt fristående men inte självständiga rättssubjekt och regeringen avgör i stor utsträckning själv i vilken utsträckning den vill använda sig av sina befogenheter att styra dem.¹²⁷

Museimyndigheterna verkar i väsentliga delar under samma förutsättningar som andra statliga förvaltningsmyndigheter. Det finns därmed inga egentliga skillnader mellan myndigheter inom kulturområdet – inklusive museimyndigheterna – och andra statliga förvaltningsmyndigheter.¹²⁸ Regeringens styrning av museimyndigheterna sker genom tillsättning av myndighetschef (alla museimyndigheter leds enrådigt), genom instruktion, regleringsbrev, förordningar, och uppdrag samt genom de propositioner och strategier som anger politikens inriktning.

Ett av syftena med museilagen är att fastställa vilka roller och ansvar som museerna och deras huvudmän har gentemot varandra. Propositionen *Kulturarvs-politik*, som föregick lagen, säger att det är i museernas kärnverksamhet som det finns ett behov av att markera att verksamheten ska stå fri från en viss typ av styrning från det allmänna. Med kärnverksamhet avser museilagen förvaltning av samlingarna, kunskapsuppbyggande och den publika verksamheten. Innehållet i verksamheten kan exempelvis röra beslut om vilka föremål som ska samlas in, vilka konstverk eller andra föremål som ska visas i en utställning och vilka frågor som ska behandlas inom ramen för forskning och annan kunskapsuppbyggnad. Vidare omfattar kärnverksamheten även vilka vetenskapliga eller konstnärliga perspektiv och tolkningar som ska komma till uttryck i verksamheten.

¹²⁷ I vissa avseenden är förvaltningsmyndigheterna ändå självständiga i förhållande till regeringen. Det gäller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

¹²⁸ Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 18–19.

Däremot ligger museernas grundläggande uppdrag, det vill säga vilket ämnesområde museet ska verka inom, liksom den ekonomiska, organisatoriska eller administrativa förvaltningen, inom ramen för vad regeringen kan styra.

I författningskommentaren framgår att det är upp till den enskilda huvudmannen att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll.¹²⁹ Det innebär i första hand att museihuvudmannen ska avstå från att fatta beslut som innebär att de styr över innehållet i verksamheten. Det finns ingen närmare beskrivning av vad som avses med ett bestämmande inflytande.

Lagstiftningen innehåller inga sanktionsmöjligheter om huvudmännen inte lever upp till museilagens intentioner om att museernas kärnverksamhet ska stå fri från regeringens, regionernas och kommunernas styrning.

6.3.2 Museilagen har fått genomslag och myndighetscheferna upplever frihet att utforma den egna verksamheten

Överintendenterna är positivt inställda till museilagen. De anser att den tydliggör rollerna och ansvarsfördelningen mellan museerna och huvudmännen (i deras fall regeringen). Under våra workshoppar med överintendenterna framkommer också att Kulturdepartementet tydligt förhåller sig till museilagen och att den är närvarande i deras dialog med myndigheterna.

Tidigare undersökningar från bland andra Riksrevisionen, och samtalen vid vår workshop visar att överintendenterna vid museimyndigheterna upplever att de har stor frihet att utforma den egna verksamheten. De upplever också att regeringen har förtroende för myndigheterna.¹³⁰

I våra samtal med överintendenterna framgår att ingen av dem har upplevt någon otillbörlig påverkan från regeringen under sin tid som myndighetschef. Styrningen är enligt överintendenterna sedan ett antal år tillbaka inte lika detaljerad i regleringsbrev som tidigare, utan det är framför allt grunduppdragen i museernas instruktioner som styr verksamheterna. Detta ligger i linje med vår egen genomgång av regleringsbrev och instruktioner i samband med organisationsförändringarna såväl som resultaten från Riksantikvarieämbetets utvärdering av hur museilagen tillämpas.¹³¹

Vår genomgång av museimyndigheternas regleringsbrev 2017–2021 visar att det för samtliga museimyndigheter finns återkommande återrapporteringskrav om

¹²⁹ Prop. 2016/17:116, s. 199.

¹³⁰ Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 35.

¹³¹ Riksantikvarieämbetet. (2019). *Uppföljning av hur museilagen tillämpas, ett regeringsuppdrag*, s. 22.

exempelvis publik och tillgänglighet, lokalkostnader, sponsringsintäkter, bidragsintäkter, kultur i hela landet och prognoser. Det finns däremot inga återrapporteringskrav som tyder på att regeringen styr innehållet i museimyndigheternas verksamhet.

6.3.3 Trots en stark autonominorm skiljer sig inte styrning av kulturområdet i grunden från annan myndighetsstyrning

I Riksrevisionens granskningsrapport *Konsten att styra* framgår att myndighetscheferna inom kulturområdet har en relativt hög frihetsgrad jämfört med andra myndighetschefer. Riksrevisionen kunde dra sina slutsatser utifrån en tidigare undersökning som Statskontoret har gjort av hur 193 myndighetschefer ser på relationen med regeringen och departement. Riksrevisionens analys av materialet visade att institutionerna inom kulturområdet upplever ett större utrymme än andra myndighetschefer när det gäller att utforma den egna verksamheten.¹³² Resultaten av Riksrevisionens och vår egen analys talar för att regeringens och Kulturdepartementets tillämpning av de generella regelverken för myndighetsstyrning tar särskild hänsyn till principen om armlängds avstånd.

Riksrevisionen tolkar resultaten som att kulturområdet är ett politikområde som karakteriseras av en mycket stark autonominorm, en norm som bland annat kommer till uttryck genom den så kallade armlängdsprincipen.¹³³ Det innebär enligt Riksrevisionen att svensk kulturpolitik handlar om att skapa så goda förutsättningar för konstnärligt skapande som möjligt, medan frågor som handlar om konstens innehåll och kvalitet av hävd överlämnas till professionen. Men Riksrevisionen konstaterar också att dessa förhållanden inte är särskilt uppseendeväckande inom svensk förvaltningspolitik, och det är en bedömning som Statskontoret delar. Snarare utgår den svenska förvaltningsmodellen från en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. På det sättet är styrningen inom kulturområdet inte väsensskild från styrningen inom andra områden.

Statskontoret har i flera av sina analyser av myndigheter och stiftelser på kulturområdet stött på olika uttryck som kulturområdets autonominorm kan ta sig. I regeringens riktlinjer för Dansens Hus framgår att de ska presentera gästspel av hög kvalitet. I enlighet med principen om armlängds avstånd mellan kulturpolitik och konstnärlig verksamhet har regeringen valt att inte definiera vad hög kvalitet betyder. Det överlämnas till professionen. I analysen av Statens historiska museer bedömde Statskontoret att regeringen behöver bli bättre på att balansera mellan principen om styrning på armlängds avstånd och att ge myndigheten det stöd som den behöver. Statskontoret ansåg att principen att regeringen inte ska lägga sig i

¹³² Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 35.

¹³³ Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 9.

själva museiverksamheten inte behöver prägla andra aspekter av myndighetsstyrningen, det vill säga aspekter som inte rör innehållet i verksamheten.

Riksrevisionen ser det som att all styrning inom den statliga förvaltningsmodellen bygger på tillitsfulla relationer mellan politik och förvaltning. Styrningen kan då i många fall och under långa perioder skötas på just armlängds avstånd, men det finns alltid en möjlighet för regeringen att styra både nära och intensivt, när regeringen anser att det behövs.¹³⁴ Vi kan uttrycka det som att den autonominorm som präglar all styrning inom kulturområdet har en begränsad verkningsgrad om regeringen anser det vara angeläget att styra just nära och intensivt.

6.3.4 Diskussionen om fria kulturinstitutioner måste hållas levande

Flera överintendenter lyfter fram att museilagen är extra viktig mot bakgrund av att det finns exempel på en oroande utveckling i vissa länder där exempelvis repatriering kan beslutas utan att rådfråga ansvariga expertmyndigheter och utan att praktiska frågor om proveniens (ursprung), mottagande part, kostnader, med mera är klargjort.

Det finns också exempel från kommuner och regioner där politiken har närmat sig att styra innehållet i museers verksamhet. En rapport från Sveriges Museer visar att det främst är på just kommunal och regional nivå som det finns tendenser till att huvudmän, medvetet eller omedvetet, försöker påverka museiverksamhetens innehåll.¹³⁵ Enligt rapporten upplever inte de statliga museerna att huvudmännen har okunskap eller bristande kunskap om museilagen i samma utsträckning som är fallet på regional och kommunal nivå.¹³⁶

Även om ingen hittills har sett någon tendens till att regeringen i sin styrning försöker påverka de statliga museernas innehåll är det enligt överintendenterna viktigt att hålla frågan levande inom museiväsendet på huvudmännens olika nivåer. Vikten av att frågor om museernas roll som fria kunskapsinstitutioner hålls vid liv är också något som betonas i Sveriges Museers rapport.¹³⁷

¹³⁴ Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, s. 9.

¹³⁵ Sveriges Museer. (2021). *Armlängds avstånd. Tillståndet i landet enligt 104 museichefer. En rapport om §5 i museilagen*, s. 7.

¹³⁶ Ibid, s. 8.

¹³⁷ Ibid, s. 3.

Referenser

Arkitekturmuseet. (2008). *Yttrande angående RAPPORT 2008:1 som har författats av Rådet för arkitektur, Form och Design gällande ett centrum för Arkitektur, form, design och gestaltning av den gemensamma miljön.*

Arkitekturmuseet. (2013). *Årsredovisning Arkitekturmuseet 2012.*

Det kongelegede kulturdepartement. (2021). *Meld.st.23 (2020–2021) Melding till Stortinget Musea i samfunnet – Tillit, ting og tid.*

Ekonomistyrningsverket. (2002:15). *Sponsring som finansieringskälla? En vägledning för statliga myndigheter.*

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.*

Finansdepartementet (2019) *Handledning för organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen.*

Kommittédirektiv 2014:8. *Översyn av den statliga museipolitiken.*

KPMG. (2008). *Översyn – Världskulturmuseet.* (Dnr 185/2008).

Kulturanalys. (2021:1). *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten.*

Kulturdepartementet. (1998). *Moderna museet – en egen myndighet. Ett nytt forum för modern form.* 1998-04-20. Ku 98/962/Ka.

Kulturdepartementet. (2015). *Inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet – en kraftsamling för konsten, arkitekturen och formen.* PM 2015-04-01.

Kulturdepartementet. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige.* PM 2016-05-26. Ku2016/01365/KL.

Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet. (2016). *Remissvar - En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige.* Ku2016/01365/KL. (Dnr 125/1.4.1).

Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Länsmuseernas samarbetsråd. (2016). *YTTRANDE.* (Odaterad).

Prop. 1996/97:3. *Kulturpolitik.*

Prop. 1998/99:1 *Utgiftsområde 17.*

Prop. 2009/10:1. *Utgiftsområde 17.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur.*

Prop. 2016/17:117. *Kulturarvspolitik.*

Prop. 2017/18:1. *Utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut 2009-02-05. *Uppdrag till Statens musiksamlingar om inordnandet av museer och samlingar inom teater, dans- och musikområdet i Statens musiksamlingar.* Ku2007/212/KT.

Regeringsbeslut 2017-06-15. *Uppdrag till Statens maritima museer att förbereda inordnandet av Sveriges järnvägsmuseum och de transporthistoriska samlingar som Trafikverket ansvarar för i Statens maritima museer.*

Regeringsbeslut. 2021-09-09. *Uppdrag till Statens maritima och transport-historiska museer om analys av finansieringsformer och ekonomiska förutsättningar.*

Riksantikvarieämbetet. (2016). *Yttrande över promemorian ”En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige”.* (Dnr 3777-2006).

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Uppföljning av hur museilagen tillämpas, ett regeringsuppdrag.*

Riksdagens kulturutskott. (2019). *Att redovisa resultat. En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.* Rapport från riksdagen 2018/19:RFR8.

Riksdagens kulturutskott. (2019). *Att redovisa resultat. Kulturutskottets seminarium om att redovisa resultat.* Rapport från riksdagen 2019/20:RFR3.

Riksrevisionen. (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kultur-områdets institutioner.*

Rådet för arkitektur, form och design. (2008). *Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön.* Rapport 2008:1

SOU 1994:51. *Minne och bildning: museernas uppdrag och organisation.*

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

SOU 2009:15. *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat.*

SOU 2015:89. *Ny museipolitik.*

Stiftelsen Nordiska museet. (2016). *Remissyttrande om promemorian "En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige" (Ku2016/03165/KL).* (Dnr 1.3-175/16).

Statens försvarshistoriska museer. (2016). *Yttrande över promemorian En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige (Ku2016/01365/KL).* (Dnr 218:2-1.5/16).

Statens historiska museer. (2016). *Svar på remiss angående regeringens promemoria Ku2016/01365/K. Diariernr:152-2016-491.*

Statens historiska museer. (2017). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM).* (Dnr 110-2017-300).

Statens historiska museer. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Statens historiska museer. (2019). *Statens historiska museers budgetunderlag för år 2020–2022.*

Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Statens konstmuseer. *Remiss Ku98/962/Ka. Promemorian Moderna museet – en egen myndighet samt Ett nytt forum för modern form.*

Statens kulturråd. (2016). *Kulturrådets yttrande över förslaget "En ny museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige".* (Dnr 2016/4023).

Statens maritima museer. (2018). *Statens maritima museers budgetunderlag för år 2019–2021.*

Statens maritima museer. (2018). *Utvärdering av inordnandet av Järnvägsmuseet och de transporthistoriska samlingarna i SMM.*

Statens maritima museer. (2018). *Åtterrapporering av uppdrag till Statens maritima museer att förbereda inordnandet av Sveriges järnvägsmuseum och de transporthistoriska samlingar som Trafikverket ansvarar för i Statens maritima museer.* (Dnr 1.2-2017-828)

Statens maritima och transporthistoriska museer. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Statens museer för världskultur. (1999). *Statens museer för världskulturs budgetunderlag för 2000–2002.*

Statens museer för världskultur. (2001). *Statens museer för världskulturs budgetunderlag för 2002–2004.*

Statens museer för världskultur. (2003). *Årsredovisning 2002*.

Statens museer för världskultur. (2004). *Årsredovisning 2003*.

Statens museer för världskultur. (2005). *Årsredovisning 2004*.

Statens museer för världskultur. (2016). *Tydliggörande av världskulturuppdraget*. (Dnr 330/2016).

Statens musiksamlingar. (2006). *Remissvar från Statens musiksamlingar på betänkandet Klenoder i tiden: en utredning om samlingar kring scen och musik (SOU 2006:68)*.

Statens musiksamlingar. (2009). *TeDaMus – samlar allt kring teater, dans och musik*. (Dnr 11-49/09).

Statens musiksamlingar. (2009). *Budgetunderlag 2010–2012*.

Statens musiksamlingar. (2011). *Årsredovisning för 2010*.

Statens musikverk. (2013). *Årsredovisning 2012*.

Statens musikverk. (2014). *Årsredovisning 2013*.

Statens musikverk. (2015). *Årsredovisning 2014*.

Statens musikverk. (2016). *Årsredovisning 2015*.

Statens musikverk. (2017). *Årsredovisning 2016*.

Statens musikverk. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Statens musikverk. (2021). *Årsredovisning 2020*.

Statens musikverk. (2013). *Statens musikverks budgetunderlag för 2014–2016*.

Statens musikverk. (2014). *Statens musikverks budgetunderlag för 2015–2017*.

Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor 1.

Statskontoret. (2011:26). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*.

Statskontoret. (2012:3). *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket*.

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

Statskontoret. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige (PM Ku2016/01365/KL)*. (Dnr 2016/104-4).

Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29.

Statskontoret. (2016). *Renodling av statlig verksamhet. Om offentlig sektor 27.*

Statskontoret. (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet.*

Statskontoret. (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Statskontoret. (2018:25). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne.*

Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. (Dnr 2019/6-5).*

Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2019 – myndigheter och sektorer. (Dnr 2020/57-5).*

Statskontoret. (2020:10). *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet.*

Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer.*

Sveriges Museer. (2021). *Armlängds avstånd. Tillståndet i landet enligt 104 museichefer. En rapport om §5 i museilagen.*

Trafikverket (2012) *Ansvar och utveckling – En långsiktig lösning för kulturhistoriskt värdefulla samlingar inom transportområdet.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

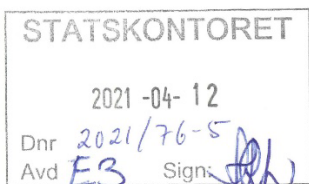
Regeringsbeslut

4

2021-03-24
Ku2021/00953

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att analysera organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera organisationsstrukturen för ett urval av museimyndigheter, mot bakgrund av de ändamål och bestämmelser som följer av museilag (2017:563), de nationella kulturpolitiska målen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) och regeringens prioriteringar för en förnyad kulturavspolitik (prop. 2016/17:116).

Statskontoret ska:

- analysera resultat av tidigare organisationsförändringar för ett urval av museimyndigheter, samt vilka lärdomar som kan dras av dessa, t.ex. vad gäller intern styrning och organisering samt museimyndigheternas övriga förutsättningar att utföra sina uppgifter,
- analysera för- och nackdelar med den nuvarande organisationsstrukturen för dessa museimyndigheter, och
- analysera om organisationsförändringarna har lett till att museimyndigheterna har fått bättre förutsättningar att verka som fria kunskapsinstitutioner (se prop. 2016/17:116 och museilag (2017:563)).

Mot bakgrund av ovanstående analys ska Statskontoret lämna förslag på hur eventuella kommande organisationsförändringar kan genomföras så ändamålsenligt som möjligt inom museiområdet, t.ex. vad gäller lämplig tidsplan och lämpliga styrinstrument för omstruktureringen av verksamheter, samt hur kontinuitet för verksamheten kan säkerställas under processen.

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

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

Bakgrund

De statliga museimyndigheterna organiseras idag på olika sätt vad gäller organisationsstruktur, storlek och typ av verksamhet. I vissa museimyndigheter ingår flera museer. Exempelvis kan nämnas Statens maritima och transporthistoriska museer där Vasamuseet, Sjöhistoriska museet, Järnvägsmuseet och Marinmuseum ingår. I Statens försvarshistoriska museer ingår Armémuseum och Flygvapenmuseum. I andra fall kan en myndighet bestå av flera olika verksamheter såsom Statens musikverk där också Scenkonstmuseet ingår, eller Statens historiska museer som består av ett flertal museer samt av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten. Några museer utgör dock egna myndigheter som exempelvis Naturhistoriska riksmuseet.

Kulturpolitiken inom museiområdet syftar bland annat till att skapa ändamålsenliga organisationsstrukturer och goda förutsättningar för museimyndigheterna att utföra sina instruktionsenliga uppgifter såsom publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och förvaltning av samlingar. Organisationsstrukturen ska också möjliggöra verksamhetsutveckling och verksamhetseffektivisering, t.ex. att samordna resurser och minska sårbarheten för vissa gemensamma uppgifter och funktioner såsom kompetensförsörjning inom offentlig upphandling, avtalsjuridik, säkerhet, digitalisering och samlingsförvaltning. Organisatoriska förändringar bör därför löpande övervägas om de kan bidra till detta.

Syftet med en eventuell organisationsförändring kan också vara att förvaltningsstrukturen för museimyndigheter under Kulturdepartementet ska bli tydligare för utomstående, enklare att följa upp samt mer transparent och funktionell.

Närmare om uppdraget

Analysen ska utföras i dialog med aktuella myndigheter som ska bistå med de underlag som krävs för att Statskontoret ska kunna genomföra uppdraget.

Tidigare organisationsförändringar av museimyndigheter som kan användas som underlag för analysen är till exempel överföring av uppgifter från myndigheten Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet och inordnandet av dessa i Statens historiska museer respektive inordnandet av Sveriges järnvägsmuseum och de

transporthistoriska samlingarna från Trafikverket i Statens maritima och transporthistoriska museer.

Statskontoret kan även använda sig av tidigare utförda myndighetsanalyser av museimyndigheter och Statens offentliga utredningar av museisektorn, bland annat Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat (SOU 2009:15) och Ny museipolitik (SOU 2015:89), som empiriskt material.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 30 november 2021.

På regeringens vägnar



Amanda Lind



Karin Gold Cbx

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA SFÖ, ESA

3 (3)

Bilaga 2

Samverkan mellan museimyndigheterna

Denna översikt omfattar endast den samverkan som sker mellan de nio museimyndigheterna och därmed inte samverkan med övriga myndigheter, och organisationer. Materialet har samlats in genom att vi gått igenom samtliga myndigheters senaste årsredovisningar, webbsidor samt de underlag som de själva skickat in till oss avseende samarbeten och samverkan. Tidigare samverkansavtal som inte längre gäller är inte inkluderade i översikten.

Samverkan där samtliga museimyndigheter ingår:

- DIGISAM
- Centralmuseernas forsknings- och utvecklingsnätverk
- Nätverk om ekonomistyrning för statliga museer
- Vetenskapsrådets nätverk för forskande myndigheter: FoMu (Forskning på museer)
- Central museernas samarbetsråd (CMS)

Andra återkommande samverkanspartners:

- Statens konstråd
- Riksantikvarieämbete
- Statens servicecenter
- Statens fastighetsverk

Tabell B1. ArkDes

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Moderna museet	Lokaldrift och säkerhet, posthantering, telefoni, it, personal- och ekonomi administration, kassa- och värdfunktioner samt konferenslokaler

Tabell B2. Moderna museet

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
ArkDes	Lokaldrift och säkerhet, posthantering, telefoni, it, personal- och ekonomi administration, kassa- och värdfunktioner samt konferenslokaler
Nationalmuseum	Ljus Låneavtal, avgifter och försäkringsvillkor (Utlån) Konstbiblioteket
Naturhistoriska riksmuseet	IPM/Skadedjurskontroll

Tabell B3. Statens maritima och transporthistoriska museer

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Statens försvarshistoriska museer	Statsbidrag till försvarshistoriska musei verksamheter Leder tillsammans nätverket "Sveriges militärhistoriska arv"
Statens historiska museer	Gemensam upphandling av snickeritjänster Gemensam upphandling av besöksunder sökningar
Nationalmuseum, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens musikverk	Gemensam upphandling av juridiska tjänster
Statens musikverk, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens försvarshistoriska museer	Gemensam upphandling av bevakningstjänster och tillhörande tjänster
Nationalmuseum	Fullmakt till Nationalmuseum att genomföra upphandling av konsttransporter, långdistans transporter och utställningsuppsamling samt ingå i ramavtal med leverantörer avseende sådana tjänster Fullmakt till Nationalmuseum att genomföra en ny upphandling av ramavtal avseende upphandlingskonsulter och upphandlings jurister inom två anbudsområden samt ingå ramavtal med två leverantörer per avtals område avseende sådana tjänster
Statens musikverk	Statens maritima och transporthistoriska museer förser Statens musikverk med it-tjänst: Serverhall med tillhörande support

Tabell B4. Statens museer för världskultur

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Statens musikverk, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens historiska museer och Statens försvarshistoriska museer	Gemensam upphandling av bevakningstjänster och tillhörande tjänster
Nationalmuseum, Statensmusikverk och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av juridiska tjänster

Tabell B5. Statens musikverk

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Nationalmuseum, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av juridiska tjänster
Naturhistoriska riksmuseet	Fullmakt för Naturhistoriska riksmuseet att genomföra upphandling av ramavtal samt teckna avtal avseende tjänster inom telefoni
Statens historiska museer, Statens museer för världskultur, Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens försvarshistoriska museer	Gemensam upphandling av bevakningstjänster sam tillhörande tjänster
Nationalmuseum	Fullmakt till Nationalmuseum att genomföra en ny upphandling av ramavtal avseende upphandlingskonsulter och upphandlingsjurister inom två anbudsområden samt ingå ramavtal med två leverantörer per avtalsområde avseende sådana tjänster
Statens maritima och transporthistoriska museer	Statens maritima och transporthistoriska museer förser Statens musikverk med it-tjänst: Serverhall med tillhörande support

Tabell B6. Statens försvarshistoriska museer

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Statens maritima och transporthistoriska museer	Statsbidrag till försvarshistoriska musei verksamheter Leder tillsammans nätverket "Sveriges militärhistoriska arv"
Statens historiska museer	Tillgängliggöra delar av Statens försvars historiska museers skolmaterial på Statens historiska museers digitala utbildningsresurs sverigeshistoria.se .
Statens musikverk, Statens historiska museer, Statens museer för världskultur och Statens maritima och transporthistoriska museer	Gemensam upphandling av bevakningstjänster sam tillhörande tjänster
Naturhistoriska riksmuseet, m.fl.	Gemensam upphandling av telefonitjänster

Tabell B7. Naturhistoriska riksmuseet

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Statens musikverk	Fullmakt för Naturhistoriska riksmuseet att genomföra upphandling av ramavtal samt teckna avtal avseende tjänster inom telefoni
Moderna museet Nationalmuseum	IPM/Skadedjurskontroll Ramavtal avseende upphandlingskonsulter och upphandlingsjurister
Statens försvarshistoriska museer, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens musikverk	Gemensamma avrop från Kammarkollegiets ramavtal avseende mobiltelefoner

Tabell B8. Nationalmuseum

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Moderna museet	Ljus. Låneavtal, avgifter och försäkringsvillkor (Utlån) Konstbiblioteket
Statens musikverk, Statens museer för världskultur, Statens historiska museer och Statens maritima och transporthistoriska museer	Gemensam upphandling av juridiska tjänster
Statens maritima och transporthistoriska museer	Fullmakt för Nationalmuseum att genomföra en ny upphandling av ramavtal avseende upphandlingskonsulter och upphandlingsjurister inom två anbudsområden samt ingå ramavtal med två leverantörer per avtalsområde avseende sådana tjänster
Statens musikverk	Fullmakt för Nationalmuseum att genomföra en ny upphandling av ramavtal avseende upphandlingskonsulter och upphandlingsjurister inom två anbudsområden samt ingå ramavtal med två leverantörer per avtalsområde avseende sådana tjänster

Tabell B9. Statens historiska museer

Samverkar med:	Område(n) som samverkas kring:
Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens musikverk, Statens försvars historiska museer, Statens museer för världskultur, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen, Stiftelsen Tekniska museet, Riksantikvarieämbetet/Svensk Museitjänst och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av bevakningstjänster och tillhörande tjänster
Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av snickeritjänster
Statens musikverk, Nationalmuseum, Statens museer för världskultur, Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av juridiska tjänster
Moderna Museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur och Statens historiska museer	Gemensam upphandling av besöks undersökningar