

Myndighetsanalys av Statens historiska museer



DATUM
2021-04-12

DIARIENR
2020/140-5

ERT DATUM
2020-06-25

ER BETECKNING
Ku2020/01534/KL

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Statens historiska museer

Regeringen gav den 25 juni 2020 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Statens historiska museer med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalys som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

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

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

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Verksamheten är framgångsrik och uppskattad men myndigheten fullgör inte alla delar av sitt uppdrag	11
1.2	Myndigheten har börjat ta sig an sitt nya uppdrag och förändringsarbetet behöver fortsätta	13
1.3	Myndigheten och regeringen behöver agera för att säkra det långsiktiga bevarandet av föremål	19
1.4	Den interna styrningen behöver vidareutvecklas	23
1.5	Intern kommunikation och samverkan behöver utvecklas	27
1.6	Rapportens disposition	31
2	Uppdrag och organisation	33
2.1	Sammanfattande iakttagelser	33
2.2	En museimyndighet för Sveriges historia	34
2.3	Mångfacetterat uppdrag som i delar är unikt	37
2.4	Från relativt liten myndighet till museikoncern med arkeologisk uppdragsverksamhet	40
2.5	Det nya uppdraget är ännu inte helt tydligt	42
2.6	Ny inriktning och organisation togs fram inför samgåendet	45
2.7	Myndigheten förmedlar och verkar för ökad kunskap grundad i museernas samlingar	50
2.8	Myndigheten har börjat ta sig an det bredare uppdraget	53
3	Verksamhet och resultat	55
3.1	Sammanfattande iakttagelser	55
3.2	Externa parter ser positivt på verksamhetens resultat och på myndigheten som samverkanspart	56
3.3	Covid-19-pandemin har fått stora konsekvenser för den publika verksamheten	58
3.4	Besöksstatistiken är omfattande men svår att tolka	60
3.5	Verksamheten når publik på nya sätt	62
3.6	Samlingarna är en resurs för externa aktörer	66
3.7	Myndigheten har svårt att hinna ta emot alla fornynd som den tilldelas	68
3.8	Tillgängliga åtgärder räcker enligt myndigheten inte för att lösa utmaningarna i samlingsförvaltningen	72
3.9	Samlingarna är digitalt registrerade i varierad utsträckning	75
3.10	Stora behov av insatser i delar av samlingarna men behoven är inte helt klarlagda	77
3.11	Myndigheten bedriver forskning i samverkan med andra aktörer	79
3.12	Uppgifter om digitala aspekter kan stärka resultatredovisningen	81

4	Myndighetens ekonomi och regeringens styrning	85
4.1	Sammanfattande iakttagelser	85
4.2	Myndigheten blir alltmer beroende av anslag när avgiftsintäkterna minskar	86
4.3	En stor del av myndighetens kostnader är bundna	94
4.4	Samgåendet har ökat de administrativa kostnaderna	98
4.5	Två separata ekonomier ställer högre krav på ekonomistyrningen	100
4.6	Myndigheten står inför flera ekonomiska utmaningar	102
4.7	Styrning på armlängds avstånd gör att myndigheten måste prioritera på egen hand	107
4.8	Regeringen hade kunnat ge bättre förutsättningar för inordnandet	108
5	Intern styrning och organisering	111
5.1	Sammanfattande iakttagelser	111
5.2	Samgåendet har varit krävande	112
5.3	Etableringen av organisationen pågår fortfarande	116
5.4	Centrala styrdokument når inte ut	118
5.5	Förmågan att samordna resurser och prioritera verksamheten behöver utvecklas ytterligare	121
5.6	Det ekonomiska perspektivet behöver stärkas	125
6	Ledning, intern samverkan och personal	129
6.1	Sammanfattande iakttagelser	129
6.2	Myndigheten har med anledning av samgåendet haft svårt att få utrymme för strategiska frågor	130
6.3	Intern samverkan påverkas negativt av intern konkurrens och kvarvarande kulturskillnader	136
6.4	Det förekommer vissa arbetsmiljöproblem	139
6.5	Arbete med strategisk kompetensförsörjning pågår	144
	Referenser	149
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	153
2	Genomförande av uppdraget	155
3	Enkätfrågor till regionala museer	157

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Statens historiska museer. Uppdraget har varit att analysera hur myndigheten fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att göra det. Vi har bland annat analyserat Statens historiska museers styrning, uppföljning och organisering samt myndighetens samverkan med andra aktörer.

Sammantaget bedömer Statskontoret att Statens historiska museers verksamhet är framgångsrik och uppskattad men att myndigheten inte fullgör hela sitt uppdrag när det gäller att förvalta samlingarna. Den publika verksamheten är uppskattad och de digitala besöken ökar. Myndigheten har också en väl fungerande verksamhet när det gäller att tillgängliggöra samlingarna för bland annat forskning och utbildning. Externa parter ser genomgående positivt på verksamhetens resultat och på hur det fungerar att samverka med Statens historiska museer.

Men myndighetens resurser räcker inte för att ta emot allt arkeologiskt material som kommer in, och inte heller för att täcka hela de arkeologiska och kulturhistoriska samlingarnas behov av vård. Myndigheten och regeringen behöver därför agera för att säkra att föremålen i samlingarna kan bevaras på lång sikt.

År 2018 inordnades uppgifterna vid myndigheten Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer, vilket gjorde att myndigheten fick ett bredare uppdrag. Det var två myndigheter med sinsemellan klara skillnader som slogs samman vilket har medfört utmaningar bland annat när det gäller att forma gemensamma arbetssätt och etablera en förvaltningskultur som stödjer arbetet med uppdraget. Med hänsyn till dessa förutsättningar bedömer vi att myndigheten har kommit en bra bit i förändringsarbetet och att myndigheten även har påbörjat arbetet med det bredare uppdraget.

Men vi bedömer också att myndigheten behöver fortsätta att förbättra den interna styrningen så att myndigheten arbetar mer strategiskt och effektivt för att nå sina mål. Detta har blivit ännu viktigare mot bakgrund av den nu pågående covid-19-pandemin med bland annat ännu större ekonomiska utmaningar som följd. Myndigheten behöver också förbättra sin interna kommunikation och samverkan. Vi bedömer också att Statens historiska museer efter en tid bör se över om det behövs ytterligare justeringar i hur myndigheten är organiserad.

1 Slutsatser och förslag

Statens historiska museer har till uppgift att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia och att bevara och utveckla det kulturarv som myndigheten förvaltar. Myndighetens verksamhet består av en i huvudsak anslagsfinansierad museiverksamhet som främst fokuserar på att förvalta samlingar, publik verksamhet och att bygga upp kunskap. Därutöver bedriver myndigheten också en arkeologisk uppdragsverksamhet som är avgiftsfinansierad.

Under senare år har Statens historiska museer gått från att vara en relativt liten myndighet med uppdrag att driva två museer, till att bli en större museikoncern med en uppdragsverksamhet. Myndigheten fick 2015 i uppdrag att inordna den arkeologiska uppdragsverksamhet som finns i statlig regi och bedriver sedan dess denna verksamhet under namnet Arkeologerna. Därefter fick myndigheten i uppdrag 2018 att inordna uppgifterna vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH).¹ Det totala antalet årsarbetskrafter på myndigheten har under perioden fördubblats mellan 2014 och 2020, från 130 årsarbetskrafter till 260.²

Statens historiska museer bedriver verksamhet vid sex separata museer: Ekonomiska museet, Hallwylska museet, Historiska museet, Livrustkammaren, Skoklosters slott och Tumba bruksmuseum.³ Myndigheten fick den 18 mars 2021 i uppdrag av regeringen att också inrätta ett sjunde museum vid myndigheten – Sveriges museum om Förintelsen.⁴ Museet ska vara inrättat i Statens historiska museer och inleda en publik verksamhet senast den 1 juli 2022.

Museerna som ingår i myndigheten skiljer sig åt från varandra, inte minst när det gäller karaktären på deras samlingar. Den arkeologiska delen av Historiska museets

¹ Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda och genomföra inordnandet av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten* och Regeringsbeslut 2017-06-01. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda inordnandet av samtliga uppgifter vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer.*

² Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet. (2016, 2017, 2018). *Årsredovisning 2015–2017* och Statens historiska museer. (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). *Årsredovisning 2015–2020.*

³ I november 2020 bytte Kungliga myntkabinettet namn till Ekonomiska museet – Kungliga myntkabinettet, i kortform Ekonomiska museet.

⁴ Regeringsbeslut 2021-03-18. *Uppdrag till Statens historiska museer att inrätta Sveriges museum om Förintelsen.*

samlingar har också vissa särskilda förutsättningar, eftersom den växer i en högre takt än vad museers samlingar vanligen växer. Själva tillväxten kan myndigheten inte heller kontrollera.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens historiska museer. Statskontorets modell för myndighetsanalys innebär att vi har undersökt Statens historiska museers förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att ge en övergripande bild av hur Statens historiska museer arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag enligt regeringens riktlinjer. Statskontorets uppdrag finns att läsa i sin helhet i bilaga 1.

Vår analys baseras huvudsakligen på statistik om verksamheten och interna dokument från Statens historiska museer samt andra dokument som årsredovisningar, utredningar och propositioner. Vi har intervjuat 33 personer med chefs- eller funktionsansvar och 19 medarbetare på Statens historiska museer, men också myndighetens insynsråd, företrädare för Kulturdepartementet, Statens maritima och transporthistoriska museer samt Statens museer för världskultur och tio representanter för myndighetens målgrupper och samverkanspartners. Vi har också skickat ut en kort enkät till de regionala museer som ingår i Länsmuseumernas samarbetsråd för att fånga upp deras syn på Statens historiska museers uppdrag att stödja regionala och lokala museer. En närmare beskrivning av hur vi genomfört vårt uppdrag finns i bilaga 2 och enkätformuläret finns i bilaga 3.

Analysen fokuserar på perioden 2015–2020. Verksamhetsåret 2020 har i hög grad påverkats av covid-19-pandemin, bland annat eftersom museibygnaderna vid två tillfällen varit tvungna att stänga, och i övrigt haft betydligt lägre besöksnivåer än normalt. Samtidigt har många projekt fått senareläggas. Pandemin kommer att fortsätta att ge stora effekter på den anslagsfinansierade verksamheten under 2021, bland annat till följd av stora bortfall av intäkter av program-, publik- och konferensverksamhet samt utlåning av föremål.

Myndigheten har gjort kraftiga neddragningar i den publika delen för att klara ekonomin. Myndigheten bedömer att den publika verksamheten redan nu är så hårt nedskuren att möjligheterna till att spara in ännu mer är begränsade, och skulle påverka det publika uppdraget mycket negativt. Därutöver påverkar pandemin bland annat uppdragen att stödja regionala och lokala museer, samverka med myndigheter och civila samhällets organisationer samt bedriva internationellt och interkulturellt utbyte kraftigt. Stora delar av myndighetens planerade samverkan har ställts in.

Det är viktigt att se på Statens historiska museers utmaningar i relation till den svåra situation som covid-19-pandemin har försatt myndigheten i, liksom pandemin även har påverkat övriga kultursektorn.

Vi har inte närmare analyserat myndighetens arkeologiska uppdragsverksamhet, men vi har undersökt hur den anslagsfinansierade verksamheten har påverkats av uppdragsverksamheten.

I det här kapitlet redogör vi för våra slutsatser och förslag. Vi riktar våra förslag såväl till Statens historiska museer som till regeringen.

1.1 Verksamheten är framgångsrik och uppskattad men myndigheten fullgör inte alla delar av sitt uppdrag

Externa parter ser genomgående positivt på Statens historiska museers verksamhet och på myndigheten som samverkanspart. Men myndigheten fullgör inte hela sitt uppdrag när det gäller att förvalta sina samlingar.

1.1.1 Statens historiska museers verksamhet är framgångsrik och uppskattad

Statskontoret bedömer att Statens historiska museer uppfyller sitt uppdrag när det gäller arbetet med utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet. Den publika verksamheten är uppskattad och de digitala besöken ökar. Myndighetens verksamhet när det gäller att tillgängliggöra samlingarna för bland annat forskning och utbildning fungerar väl.

Externa faktorer påverkar i hög grad den publika verksamheten. Antalet besökare till myndighetens museer ökade kraftigt när Fri-entré-reformen infördes men har planat ut under senare år. Under 2020 och 2021 har museibyggnaderna tappat stora delar av besökarna till följd av covid-19-pandemin. Samtidigt har myndigheten ställt om till att förmedla digitalt, vilket av allt att döma har varit lyckat. Myndigheten satsar bland annat på digital skolundervisning och den digitala undervisningsresursen *Sveriges historia*.

Myndigheten samverkar flitigt med andra aktörer. Samverkan sker bland annat i arbetet med att nå barn och unga med den publika verksamheten, i arbetet med att sprida kunskap om samlingarna och i forskningsverksamheten. Externa parter ser genomgående positivt på verksamhetens resultat och på Statens historiska museer som samverkanspart.

Externa parter uppskattar myndighetens kompetens inom samlingsförvaltning. I kontakter med externa parter och genom enkäten till de regionala museerna framgår att de använder myndighetens utlåningsverksamhet ofta. Samlingarna utgör även en viktig resurs för forskning och även för viss universitetsutbildning.

1.1.2 Statens historiska museer fullgör inte hela sitt uppdrag inom samlingsförvaltningen

Trots att verksamheten i stora delar är framgångsrik bedömer Statskontoret att Statens historiska museer inte fullgör hela sitt uppdrag när det gäller att förvalta sina samlingar. Detta gäller uppgifterna att ta emot de fornyfynd som

Riksantikvarieämbetet beslutar att tillföra myndigheten samt vården av de arkeologiska och kulturhistoriska samlingarna. Dessa problem är inte nya, utan har funnits under flera årtionden.

Statens historiska museers samlingar omfattar cirka 11 miljoner föremål och drygt 111 ton osteologiskt material. Sammantaget hör myndighetens samlingar till landets största. Den arkeologiska delen av Historiska museets samlingar växer dessutom i takt med att arkeologiska utgrävningar görs vid bland annat infrastrukturprojekt. Det finns en stor eftersläpning sedan årtionden tillbaka när det gäller att föra in fornyfynd i den arkeologiska delen av Historiska museets samling. Förutom att Statens historiska museer inte kan tacka nej till att ta emot fornyfynd är finansieringen inte kopplad till mängden föremål som kommer till myndigheten, utan verksamheten finansieras av ordinarie anslag. Men myndighetens resurser räcker inte för att ta emot allt arkeologiskt material som kommer in, och inte heller för att täcka behoven av konservering i myndighetens arkeologiska och kulturhistoriska samlingar.

Inom vissa föremålskategorier har myndigheten ingående kunskap om föremålens skick, men inom andra föremålskategorier har myndigheten endast en övergripande kunskap om att vårdbehov finns. Behoven ser också olika ut för olika kategorier av föremål. Sammantaget kan vi konstatera myndigheten inte känner till exakt hur stora vårdbehoven i samlingarna är eller exakt hur kritiskt tillståndet i samlingarna är. Men av myndighetens budgetunderlag framgår att behoven motsvarar hundratals årsarbetskrafter. Myndigheten vill därför också få högre anslag och tillfälliga förstärkningar av ekonomin.

Samtidigt har myndigheten sedan 2015 blivit alltmer beroende av sitt anslag för att klara sitt uppdrag. Detta beror på att avgiftsintäkterna har minskat, främst till följd av Fri-entré-reformen och nu senast covid-19-pandemin. Myndigheten har under 2020, främst till följd av pandemin, gjort kraftiga neddragningar för att klara myndighetens ekonomi. Under 2021 kommer myndigheten att spara ännu mer i kärnverksamheten.

Myndighetens resurser är också i hög grad uppbundna i fasta kostnader, och därför är verksamheten inte särskilt flexibel. Vidare kräver flera arbetsuppgifter inom exempelvis samlingsförvaltningen specialistkompetens, vilket försvårar för myndigheten att flytta personal mellan olika delar av verksamheten. Därutöver håller hela museisektorn på med ett stort och nödvändigt utvecklingsarbete inom det digitala området, vilket gör det ännu svårare att fördela om resurser. Myndigheten kan alltså inte prioritera om stora resurser till samlingsförvaltningen.

Statskontoret bedömer att det inte är möjligt för myndigheten att kraftigt prioritera ned någon annan del av verksamheten, exempelvis den publika verksamheten, för att kunna uppfylla sitt uppdrag vad gäller samlingsförvaltningen inom nuvarande

ekonomiska ramar. En sådan omprioritering skulle sannolikt leda till att någon annan del av myndighetens instruktionsenliga uppdrag inte skulle uppnås.

1.2 Myndigheten har börjat ta sig an sitt nya uppdrag och förändringsarbetet behöver fortsätta

Statskontoret föreslår att myndigheten

- inför nästa fas av förändringsarbetet tar fram en gemensam bild av var myndigheten står, var den är på väg och vad som återstår för att nå dit
- även tar fram och förankrar tydliga, strategiska och övergripande prioriteringar i verksamheten mot bakgrund av myndighetens stora ekonomiska utmaningar
- efter en tid överväger om myndigheten ytterligare behöver justera sin organisering för att säkerställa att den bidrar till effektiv fördelning av myndighetens resurser och till att myndigheten kan nå sina mål.

Statskontoret föreslår att regeringen

- ger tydlig återkoppling på myndighetens äskanden i budgetunderlagen
- tillsammans med myndigheten utvecklar dialogen så att myndigheten kan få stöd i de prioriteringar den behöver göra framöver för att klara sitt uppdrag
- ser till att Statens historiska museer får rimliga förutsättningar för att arbeta med att inrätta Sveriges museum om Förintelsen
- efter Sveriges museum om Förintelsen har inrättats 2022 ger myndigheten möjlighet att under en följd av år få koncentrera sig på att utveckla och genomföra sitt kärnuppdrag
- i högre utsträckning följer upp museisektorns utveckling inom det digitala området.

Myndigheten står inför stora ekonomiska utmaningar. Det beror både på pandemin och på att myndigheten inte kan fullgöra hela sitt uppdrag att förvalta sina samlingar inom de befintliga ekonomiska ramarna. Myndigheten arbetar samtidigt med utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet samt med det digitala utvecklingssprång som museisektorn nu ska ta. Dessutom har Statens historiska museer också fått i uppdrag att påbörja att inrätta Sveriges museum om Förintelsen. Det ska vara inrättat i Statens historiska museer samt inleda en publik verksamhet senast den 1 juli 2022.

Sammantaget kräver detta att överintendenten fattar avgörande strategiska beslut om myndighetens verksamhet framöver. Regeringen behöver i sin styrning på olika sätt stötta myndigheten i det arbetet.

1.2.1 Myndigheten har bedrivit förändringsarbete under krävande omständigheter och samtidigt upprätthållit kärnverksamheten

Statens historiska museer har under knappt fem år genomgått flera stora förändringar. Statskontoret bedömer att Statens historiska museer har bedrivit sitt förändringsarbete under krävande omständigheter, med hög ambition och samtidigt upprätthållit kärnverksamheten.

Statens historiska museer har genomgått två omfattande förändringar under en relativt kort tidsperiod som båda varit utmanande för organisationen. Att inordna en uppdragsfinansierad verksamhet i en anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet ställer helt nya krav på en myndighet när det gäller kompetens och förmåga att leda och styra en affärsmässig verksamhet. Det har inneburit stora utmaningar att föra samman just LSH och Statens historiska museer, eftersom dessa två myndigheter hade olika karaktär på sina samlingar och sin verksamhet, olika organisationsstrukturer, olika arbetssätt och olika kulturer. Flera remissinstanser uppmarksammade regeringen på detta när förslaget om att inordna LSH i Statens historiska museer presenterades, och vi kan också se att flera av dessa skillnader fortfarande gör sig påmind.

Arbetet med att föra samman Statens historiska museer och LSH försvårades även av att de båda myndigheterna inte ansåg att regeringen hade presenterat något tydligt syfte med åtgärden. Flera remissinstanser påtalade detta redan när regeringen presenterade sitt förslag. Myndigheten behövde sedan hantera detta när den inrättade sin nya organisation och tog fram en gemensam inriktning för den nya verksamheten.

Vidare har Statens historiska museer i båda fallen fått kort om tid på sig att genomföra förändringarna. Det gick snabbt från det att Kulturdepartementet presenterade sitt förslag om att LSH och Statens historiska museer skulle gå samman till att regeringen fattade beslutet. Det kan vara bra att förändringar går snabbt, bland annat för att förkorta perioder av oro för de som påverkas av omorganisationen. Men det innebär samtidigt – som i det här fallet – att förberedelse tiden och själva genomförandet måste ske på kort tid. Förändringsarbetet blev därför mycket arbetsintensivt, särskilt när myndigheten inte fick några extra resurser för att genomföra samgåendet. Arbetsbelastningen i samband med förändringarna har också varit hög, främst för ledningsstöd och verksamhetsstöd. Men arbetsbelastningen har också varit hög för personalen i stort. De har deltagit i arbetet med att utforma nya rutiner, riktlinjer och processer parallellt med uppgifterna i kärnverksamheten.

Regeringen har också förväntat sig att inordnandet ska hanteras som ett samgående mellan två jämställda aktörer. Detta har gjort att arbetet med samgåendet har varit tidskrävande, bland annat eftersom myndigheten har behövt se över och omarbota varje styrdokument, process och rutin. Men det har också funnits fördelar med att

hantera förändringen som ett samgående. Exempelvis har det skapat goda förutsättningar för medarbetarna att mötas i den nya organisationen på lika villkor.

LSH och Statens historiska museer tog fram en ny organisation och en inriktningsplan när de gick samman. Myndigheten beslutade att införa en matrisorganisation. På LSH fanns till viss del goda erfarenheter av att jobba i matris, men det fanns också utmaningar. För Statens historiska museer innebar matrisorganisationen något helt nytt. Nu är det drygt tre år sedan den nya organisationen inrättades och grundläggande styrdokument och processer finns på plats. Vi bedömer att myndigheten har kommit en bra bit med förändringsarbetet. Nu pågår arbete med att justera och förbättra organiseringen samt att förbättra processer som verksamhetsplanering, utställningsplanering och projektstyrning.

1.2.2 Myndigheten har börjat ta sig an det bredare uppdraget

Regeringen gav myndigheten en ny instruktion i samband med att LSH inordnades i Statens historiska museer 2018. Förutom de nya uppgifter som följde med LSH så skulle myndighetens verksamhetsområde vara Sveriges historia, byggd *främst* på de samlingar som myndigheten förvaltar. Myndighetens verksamhetsområde hade tidigare framför allt varit inriktad på Sveriges äldre historia. Det innebär att skrivningen förändrade det tidigare uppdraget. Ordet *främst* öppnar för att myndighetens verksamhet kan utgå från annat än de befintliga samlingarna. I propositionen *Kulturarvspolitik* framgår att regeringen ville skapa en starkare aktör, med kraft att stärka museisektorn i stort. Regeringen antog att den utvidgade myndigheten skulle kunna få bättre möjlighet att skapa en mer angelägen verksamhet för publik i hela landet.⁵

Statens historiska museer har de senaste åren behövt ägna mycket tid och kraft åt samgåendet med LSH och att få den nya organisationen att fungera. Trots det kan vi se flera exempel på att myndigheten också har börjat ta sig an det bredare uppdraget. Exempelvis kan utställningsverksamheten nu ha ett bredare anslag än vad samlingarna avspeglar och en historieskrivning som sträcker sig in i nutiden.

Det primära syftet med den reform som regeringen presenterade i propositionen *Kulturarvspolitik* var inte att spara pengar. Men samtidigt förväntade sig regeringen att verksamheten på sikt ska gå att bedriva mer effektivt, när organisation och verksamhet blir större. Regeringen antog att detta skulle bli möjligt genom att resurser blir gemensamma och att statens medel därmed går att använda mer rationellt.

En fördel med samgåendet är enligt Statens historiska museer att myndigheten nu kan upprätthålla en bredare kompetens än tidigare, genom att dela på expertkompetens mellan museernas samlingar. Ytterligare en effekt är att befintliga resurser på exempelvis kommunikations- och utställningsavdelningen har blivit

⁵ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

mer jämnt fördelade mellan myndighetens museer. Enligt myndigheten har organisationsförändringen i övrigt inte resulterat i några effektiviseringsvinster under de första tre åren. Några administrativa besparingar går inte att se, tvärtom behövs det mer lednings- och verksamhetsstöd när myndigheten har blivit större. Eventuella vinster till följd av en bredare kompetensbas har ännu inte kunnat realiseras på grund av arbetet med själva samgåendet.

Statskontoret har tidigare kunnat konstatera att det är svårt att klarlägga effektivitetsvinster av omorganisationer.⁶ Det är generellt sett svårt att mäta sådana effekter. Det har varit svårt att klarlägga eventuella effektivitetsvinster i de fall vi tidigare har undersökt på grund av att varken regeringen eller berörda myndigheter på förhand har beräknat och i efterhand följt upp kostnaderna för omorganiseringen. När det gäller tidigare sammanslagningar står det alltså inte helt klart ifall mål om högre effektivitet har infriats eller inte. Vi kan konstatera att så också är fallet i sammanslagningen av Statens historiska museer och LSH.

Det har däremot visat sig att besparingar går att göra genom att slå samman större organisationer.⁷ I de fallen har gått att rationalisera bort många interna, administrativa uppgifter. Detta har av allt att döma inte varit fallet hittills för Statens historiska museer, men det går inte att utesluta att verksamheten kan gå att driva mer effektivt i ett längre tidsperspektiv. Men detta kommer ändå vara svårt att verifiera, eftersom det saknas relevanta jämförelsepunkter.

1.2.3 Statens historiska museer behöver fortsätta att utveckla och implementera sin nya organisation

Vi bedömer att Statens historiska museer står inför nästa fas av förändringsarbetet efter ett intensivt arbete med samgåendet och hantering av många operativa frågor. I princip alla som vi har intervjuat på Statens historiska museer anser att det är roligt och utmanande att ha fått in fler museer och samlingar i samma myndighet. Många uttrycker också att det är stimulerande att få arbeta med fler kompetenser och fler nya kollegor samt att kunna byta arbetsuppgifter, ämnesområden, fysisk arbetsplats och kollegor regelbundet. Många anser också att organisationen i framtiden kan öka möjligheterna att kraftsamla, vilket kan resultera i ännu mer spännande, högkvalitativ verksamhet.

Det finns däremot olika bilder av hur långt myndigheten har kommit med sitt förändringsarbete. Många medarbetare och vissa chefer upplever exempelvis att det är otydligt vilka övergripande mål och prioriteringar som myndigheten har. Många medarbetare är också frustrerade över hur matrisorganisationen fungerar, bland annat när det gäller att fördela resurser samt roller och ansvar mellan olika funktioner och mellan olika avdelningar. Många anser också att kulturerna i de

⁶ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

⁷ Ibid.

gamla myndigheterna delvis lever kvar och att det fortfarande kan framstå som att det är flera myndigheter i en, även om det blir allt mindre vanligt att prata i termer av ”vi och dom” (se vidare avsnitt 1.5.3). Sammantaget bedömer Statskontoret att det vore bra om myndigheten tar fram en gemensam bild av hur långt myndigheten har kommit i sitt förändringsarbete, vart den är på väg och vad som återstår för att nå dit.

1.2.4 Överväg ytterligare justeringar i organiseringen efter en tid

Vi bedömer också att Statens historiska museer efter en tid bör se över om det behövs ytterligare justeringar i hur myndigheten är organiserad. I det kan exempelvis ingå att se över om myndigheten fördelar resurser mellan museerna och matrisavdelningarna ändamålsenligt eller inte. Vartefter digitaliseringsarbetet fortskrider kan myndigheten också överväga om organisationen är mogen för att flytta ansvaret för detta arbete i större utsträckning ut i myndigheten. Då kan myndigheten även ompröva hur avdelningen för digitalisering är organiserad.

Myndigheten kan också se över representationen i ledningsgruppen i förhållande till uppdraget. Nuvarande form på ledningsgruppen valdes för att få en bred representation från hela verksamheten under processen att etablera den nya organisationen. Det innebär att den publika verksamheten i dag har fem chefer i ledningsgruppen medan samlingsförvaltningen har en. Vidare kan myndigheten överväga om ekonomichefen bör få en ordinarie plats i ledningsgruppen, och inte enbart som adjungerad. Det kan behövas eftersom myndigheten har stora ekonomiska utmaningar.

1.2.5 Regeringen bör utveckla arbetet med att styra på armlängds avstånd

Statskontoret bedömer att regeringen kan göra mer för att stödja myndigheten. Detta kan regeringen göra genom att balansera bättre mellan principen om styrning på armlängds avstånd och att ge myndigheten det stöd den behöver. Detta är särskilt angeläget eftersom regeringen nu står inför att återigen utvidga myndighetens uppdrag. Principen om armlängds avstånd innebär att regeringen inte lägger sig i själva museiverksamheten. Sedan 2017 finns principen reglerad i 5 § museilagen (2017:563), där det framgår att museihuvudmän ska säkerställa att museum bestämmer över den egna verksamhetens innehåll. Men vi bedömer att principen om armlängds avstånd inte bör prägla andra aspekter av myndighetsstyrningen, det vill säga aspekter som inte rör innehållet i verksamheten.

Konkret handlar det om att regeringen behöver stärka sin styrning i vissa strategiska frågor. Principen om armlängds avstånd bör inte hindra regeringen från att styra och stödja i frågor med långsiktig och avgörande betydelse för myndighetens ekonomi. Exempelvis kan regeringen styra myndighetens arbete med den arkeologiska delen av Historiska museets samlingar genom att införa en särskild anslagspost (se vidare avsnitt 1.3.3). Regeringen bör även ge klarare

återkoppling på myndighetens budgetunderlag så att myndigheten får tydligare förutsättningar att styra sin verksamhet.

Vår analys visar att Kulturdepartementet och myndigheten har en löpande dialog som fungerar smidigt, men att myndigheten saknar vägledning från regeringen i frågor som på ett avgörande sätt påverkar verksamhetens resultat och myndighetens ekonomi. Myndigheten har exempelvis inte någon klar bild av hur regeringen ser på den delvis allvarliga situationen med myndighetens samlingar. Myndigheten saknar också långsiktig finansiering för ett av de museer som myndigheten driver. Detta är frågor som parterna bör söka klarhet i gemensamt. I det här sammanhanget är det också viktigt att regeringen och myndigheten förbättrar både sin formella och sin löpande dialog. Regeringen behöver få djupare kunskap om myndighetens utmaningar och klarlägga sina förväntningar på myndigheten i vissa centrala frågor.

1.2.6 Regeringen bör följa upp hur myndighetens verksamhet påverkas av att inrätta ett nytt museum

Regeringen behöver stödja Statens historiska museer i det omställningsarbete som myndigheten kommer att behöva göra i samband med att den ska inrätta Sveriges museum om Förintelsen.

Regeringen bör vara uppmärksam på vilka konsekvenser det får att inrätta det nya museet för Statens historiska museers befintliga verksamhet. Myndigheten har flera år av omställningsarbete bakom sig, varav det senaste arbetet fortfarande pågår. Myndigheten fullgör inte sitt uppdrag i alla delar när det gäller att förvalta samlingarna och samtidigt har personalens arbetsbelastning varit hög under flera år (se vidare avsnitt 1.5.4). Vi bedömer att Statens historiska museer behöver arbetsro efter det kommande arbetet med att inrätta ännu ett museum.

Statens historiska museer kan inom nuvarande ekonomiska ramar inte fullgöra delar av sitt uppdrag som gäller att förvalta sina samlingar. Dessutom har myndigheten på grund av förlorade intäkter under den pågående covid-19-pandemin behövt göra kraftiga neddragningar i delar av verksamheten. Vi bedömer därför att Statens historiska museer behöver få resurser för att kunna inrätta det nya museet. Om regeringen inte skjuter till ytterligare medel kan myndigheten behöva göra så stora nedprioriteringar att myndigheten inte kan genomföra andra instruktionsenliga uppgifter. I så fall behöver regeringen vara tydlig med vad den anser att myndigheten ska prioritera.

1.2.7 Regeringen bör följa upp hur museisektorn utvecklas inom det digitala området

De digitala besöken hos Statens historiska museer har ökat de senaste åren. Detta ligger i linje med en brytningstid då digitala verktyg och arbetssätt nu börjar användas för att utveckla och tillgängliggöra museiverksamhet på nya sätt. Den här utvecklingen har accelererat till följd av covid-19-pandemin.

Även om myndighetens resultatredovisning i stort är bra behöver den utvecklas för att följa den digitala museiutvecklingen. Det gäller även regeringens återrapporteringskrav. I redovisningen av verksamhetens resultat får antal besökare i museibygnaderna stort utrymme, vilket inte ger en rättvis bild av verksamhetens bredd. Detta är myndigheten medveten om och arbetar därför med att utveckla mått för hur publiken tar del av den digitala verksamheten. Hur arbetet med digitaliseringen av samlingarna fortlöper kommer att kunna redovisas så snart det nya systemet för att förvalta samlingarna är fullständigt implementerat.

Mot bakgrund av att sektorn genomgår en stor förändring på området, som också har påskyndats ytterligare av covid-19-pandemin, är det av intresse att följa upp museisektorns utveckling inom det digitala området. Flera myndigheter har tidigare haft i uppdrag av regeringen att redovisa hur de arbetar med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys behöver.

Vi ser positivt på regeringens initiativ att utveckla museernas återrapportering av besöksutvecklingen till att ge en bild av hela bredden i museiverksamheten. Regeringen kan i delar ta fasta på återrapporteringen av ovan nämnda uppdrag i sitt fortsatta arbete. Statens historiska museer förespråkade i sin återrapportering att begreppet museibesök vidgas till att inkludera fler olika slags arenor och kanaler än ett fysiskt besök till museerna. Av Statens historiska museers återrapportering framgår också att en arbetsgrupp under centralmuseernas samarbetsråd arbetar med att definiera hur relevanta aspekter som rör digital förmedling kan och bör mätas.

1.3 Myndigheten och regeringen behöver agera för att säkra det långsiktiga bevarandet av föremål

Statskontoret föreslår att myndigheten

i sitt nästa budgetunderlag alternativt inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag:

- beskriver de långsiktiga konsekvenserna av att myndigheten inte kan fullgöra sitt uppdrag rörande samlingsförvaltningen
- beskriver vilka mer eller mindre kraftfulla åtgärder som går att genomföra för att fullgöra uppdraget att förvalta samlingarna samt vilka resurser detta skulle kräva
- beskriver vad som skulle kunna uppnås med en eventuell arbetsmarknadsinsats samt hur den kan utformas och dimensioneras
- redogör för vilka omprioriteringar myndigheten skulle behöva göra för att säkerställa att de kan bevara samlingarna på lång sikt och vilka konsekvenser det skulle få för den övriga verksamheten.

Statskontoret föreslår att regeringen

- överväger att ge myndigheten ett uppdrag att genomföra de förslag som vi beskriver ovan
- bedömer, utifrån ovan föreslagna underlag, om tillståndet för myndighetens samlingar är acceptabelt i förhållande till de kulturpolitiska målen
- utifrån ovanstående bedömning genomför nödvändiga satsningar för att samlingsförvaltningen ska nå en önskvärd nivå i förhållande till de kulturpolitiska målen
- inför en särskild anslagspost för uppgiften att förvalta och vårda de fornfynd som Riksantikvarieämbetet beslutar att tillföra myndigheten.

Statens historiska museer har betydande utmaningar i sitt arbete med att ta emot, vårda och förvara sina samlingar, trots att både regeringen och myndigheten har genomfört åtgärder. Regeringen har tidigare gjort särskilda satsningar som har gett visst resultat. Statens historiska museer har också genomfört flera åtgärder för att förbättra situationen. Men dessa insatser har inte varit tillräckliga för att nå målen inom området.

Utmaningarna i samlingsförvaltningen försämrar, enligt företrädare för Statens historiska museer, möjligheterna att tillgängliggöra fynd i museernas utställningar och på webbplatser eller i databaser för forskning. Därmed riskerar den framtida kunskapsuppbyggnaden att försämrars. Det finns en risk att framtida generationer inte kommer ha tillgång till ett lika gediget källmaterial som det som har byggts upp fram till nu. Både myndigheten och regeringen behöver därför agera i frågan.

Ett konkret exempel som Statens historiska museer tar upp i sitt senaste budgetunderlag är det stora behovet av att konservera samlingarna som är knutna till Skoklosters slott. Det gäller framför allt måleri- och boksamlingarna. De är världsunika och Statens historiska museer beskriver att de är av stort internationellt intresse. Dessa samlingar har under lång tid varit illa av dåliga klimatförhållandena. Konsekvenserna har blivit sprickbildning, färgbortfall och mögelangrepp. Myndigheten uppskattar att arbetsinsatsen för att konservera målerisamlingen, som består av närmare 750 konstverk, uppgår till strax under 200 årsarbetskrafter.

1.3.1 Samlingarnas vårdbehov är stora men inte helt kartlagda

Myndighetens samlingar är totalt sett en av de allra största i Sverige och kännedomen om vårdbehoven i samlingarna varierar. Det kan till exempel handla om att myndigheten känner till att det finns vårdbehov inom en viss föremålskategori, men inte exakt hur stora behoven är. I vissa fall krävs det alltså insatser för att få närmare kännedom om vårdbehoven, insatser som enligt myndigheten är så omfattande att de inte ryms inom nuvarande ekonomiska ramar. Det är därför

inte möjligt för oss, utifrån de underlag som finns tillgängliga, att bedöma mer ingående hur långt myndigheten är ifrån att uppfylla denna del av uppdraget.

Vår bedömning av att tillståndet i vissa delar av samlingarna är kritiskt baserar vi bland annat på myndighetens resultatredovisning, där det finns kvantitativa mått som delvis beskriver hur stort problemet är. Myndigheten beskriver också problemen i sina årliga budgetunderlag. Vi har kompletterat denna bild med intervjuer med chefer och medarbetare på Statens historiska museer som arbetar med just dessa frågor. Med andra ord har vi förlitat oss på den professionella expertis som finns på myndigheten.

Statens historiska museer anser att myndigheten inte har förutsättningar att klara hela sitt uppdrag när det gäller att förvalta samlingarna. Myndigheten anser att eventuella omprioriteringar skulle behöva bli så pass omfattande att de inte skulle klara andra delar av uppdraget, det vill säga sådant som handlar om att tillgängliggöra samlingarna.

Mot bakgrund av att tillståndet i alla delar av samlingarna inte är klarlagt är det svårt för oss att avgöra hur långt myndigheten skulle kunna komma genom att omprioritera sina resurser. Utifrån de underlag som Statens historiska museer hittills tagit fram bedömer vi ändå att det är osannolikt att utmaningarna i samlingsförvaltningen kan lösas med hjälp av omprioriteringar av verksamheten inom nuvarande ekonomiska ramar.

1.3.2 Myndigheten bör tydliggöra vilka vägval som finns

Myndigheten har under flera år äskat extra resurser i sina budgetunderlag för att säkra att de kan bevara samlingarna på lång sikt. Statskontoret föreslår att myndigheten vidareutvecklar sin beskrivning av problemen genom att redogöra för konsekvenserna av att myndigheten inte kan fullgöra sitt uppdrag att förvalta samlingarna, samt vilka resurser respektive vilka omprioriteringar i verksamheten som skulle behövas för att komma till rätta med problemen. Myndigheten bör även, i möjligaste mån, beskriva vilka extra resurser som kommer att behövas i samband med nya stora infrastrukturprojekt.

Vår analys visar att myndigheten redan har gjort mycket för att effektivisera verksamheten som rör den arkeologiska delen av Historiska museets samlingar. Arbete pågår på myndigheten med att effektivisera hur de hanterar föremål och hur de samverkar med andra aktörer inom det arkeologiska systemet. Statskontoret anser att det är viktigt att myndigheten fullföljer detta arbete.

En annan stor utmaning är att säkerställa att de delar av samlingarna som finns på Skoklosters slott vårdas och förvaras på ett sådant sätt att de kan bevaras för framtiden. Slottet har inte ett ändamålsenligt klimat för att bevara samlingen eftersom det saknas både el och värme. Det försämrar även möjligheten att bedriva publik verksamhet.

Myndigheten har flera gånger tagit upp i sina budgetunderlag att regeringen ska genomföra arbetsmarknadsinsatser som kan bidra till arbetet med att ordna upp och digitalisera samlingarna. Statskontoret föreslår att myndigheten i nästa budgetunderlag, alternativt inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag, beskriver hur en sådan insats skulle kunna utformas och vilka resultat den skulle förväntas få. Statens historiska museer har tidigare tagit del av satsningar på sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet som regeringen har infört. Enligt Statens historiska museer har dessa insatser gjort det möjligt att bland annat digitalt registrera och ordna upp samlingarna samt systematiskt identifiera vilket material som behöver konserveras i en takt som annars inte hade varit möjlig. Utifrån myndighetens förslag på utformning av en ny insats bör regeringen ta ställning till om en sådan ska genomföras.

1.3.3 När regeringen är tillräckligt informerad bör den också agera

Regeringen behöver ta ställning till vad som är ett godtagbart tillstånd i myndighetens samlingar. Utifrån myndighetens underlag om tillståndet i samlingarna samt om möjliga åtgärder och omprioriteringar bedömer vi att regeringen bör kunna förmedla sin syn på hur allvarlig situationen är, vad den förväntar sig av myndigheten och vad den själv kan göra för att lösa problemen.

Vi föreslår även att regeringen inför en särskild anslagspost för uppgiften att förvalta och vårda de fornynd som Riksantikvarieämbetet beslutar att tillföra myndigheten. På det sättet kan regeringen genom sin resurstilldelning styra myndighetens arbete med just denna specifika del av uppdraget. Myndigheten skulle då få en ram för vilka resurser som ska gå till arbetet. Det ger även möjlighet att följa hur stora resurser som går till denna del av uppdraget över tid samt att justera mål och ambitionsnivå på ett medvetet sätt.

Utöver att tillföra resurser finns det ytterligare insatser regeringen skulle kunna överväga för att nå en önskvärd omfattning och kvalitet på samlingsförvaltningen. Det skulle kunna handla om att överväga en annan finansieringsmodell för verksamheten dels att överväga att ta initiativ till att justera målen på området. Men vi har inte kunnat gå närmare in på dessa alternativ inom ramen för denna myndighetsanalys.

1.4 Den interna styrningen behöver vidareutvecklas

Statskontoret föreslår att myndigheten

- stärker det övergripande strategiska perspektivet i den interna styrningen
- konkretiserar sina övergripande prioriteringar och mål
- tydligt utgår från mål, prioriteringar och de ekonomiska ramarna i verksamhetsplaneringen
- fortsätter arbetet med att samordna verksamhets- och utställningsplaneringen. Utställningsplanen behöver också resurssättas och dess innehåll bör vara en integrerad del av verksamhetsplanen
- fortsätter sitt påbörjade arbete med att förankra de framtagna styrdokumenterna i organisationen.

Statens historiska museer har sedan samgåendet med LSH arbetat med att förbättra den interna styrningen. Men myndigheten behöver fortsätta att förbättra styrningen så att myndigheten ska kunna arbeta mer strategiskt och effektivt för att nå sina mål. Detta har blivit ännu viktigare mot bakgrund av den nu pågående covid-19-pandemin, med bland annat ännu större ekonomiska utmaningar som följd.

1.4.1 Det myndighetsövergripande strategiska perspektivet behöver stärkas

Under förändringsarbetet har myndigheten behövt hantera många operativa frågor, vilket har gjort att strategiska diskussioner och uppgifter har fått mindre utrymme. Detta har förstärkts av att myndigheten under en stor del av denna period inte har haft någon biträdande överintendent på plats och att ekonomichefen endast har utfört sitt arbete på deltid. Myndigheten har inte heller någon HR-strateg. Detta har medfört en hög arbetsbelastning på avdelningschefer, ledningsstödet och verksamhetsstödet. Det har också försämrat myndighetens utrymme att arbeta med myndighetsövergripande strategiskt arbete.

När myndigheten nu går in i en nästa fas av sitt förändringsarbete och mycket av det inledande operativa arbetet har genomförts behöver myndigheten därför stärka det strategiska arbetet. En sådan förstärkning kan ske på flera olika sätt. Det kan handla om att frigöra tid för den befintliga personalen att arbeta mer med strategiska frågor, att tillsätta fler övergripande strategiska tjänster som exempelvis biträdande överintendent eller HR-strateg samt att se över ledningsgruppens sammansättning. Vi kan konstatera att rekrytering av en ny ekonomichef pågår.

1.4.2 Myndigheten behöver konkretisera övergripande mål och prioriteringar

Inriktningsplanen som beslutades i oktober 2018 blev i praktiken en bred programförklaring och myndigheten såg därför ett behov av tydligare mål och prioriteringar för att implementera den fastslagna inriktningen. Ledningsgruppen har därför tagit fram treåriga prioriteringar och verksamhetsmål. Dessutom har myndigheten beslutat om en treårig utställningsplan.

Men myndigheten befinner sig i en svår ekonomisk situation. Myndigheten har samtidigt ett mångfacetterat uppdrag och en personal med stark professionsidentitet och expertkunskap samt hög ambitionsnivå. Det ställer stora krav på att bryta ner uppdraget i tydliga mål och prioriteringar för verksamheten som ryms inom de ekonomiska ramarna. Verksamhetsplanen i dag är ambitiös, i vissa fall med breda mål och många aktiviteter. Vi bedömer att myndigheten behöver fortsätta sitt arbete med att ytterligare konkretisera sina verksamhetsmål för att stärka myndighetens förmåga att prioritera, men också för att skapa tydlig vägledning för och motivera personalen.

Statskontoret bedömer att myndighetens övergripande prioriteringar och treåriga verksamhetsmål inte är tillräckligt styrande för att kunna planera utifrån. Om vi ser till de stora utmaningar som finns med att uppfylla uppdraget som gäller att förvalta samlingarna så anser vi exempelvis inte att prioriteringen om att ”bedriva en mer aktiv samlingsförvaltning” och målet att ”arbeta för att föremål förvaras i säkra och klimatanpassade magasin och miljömuseer” är tillräckligt styrande för planeringen. Vi anser inte heller att prioriteringen för den publika verksamheten att ”nä bredare” och målet att ”arbeta strategiskt mot målgrupper och har attraktiva erbjudanden” är någon tydlig utgångspunkt för avvägningar i planeringen.

1.4.3 De ekonomiska ramarna behöver bli än mer styrande för verksamhetsplaneringen

Vår utredning visar att myndighetens mål, prioriteringar och ekonomiska rammar inte är tillräckligt styrande för myndighetens verksamhetsplanering. Det beror delvis på att medarbetarna upplever att mål och prioriteringar inte är tillräckligt konkreta för att kunna vara utgångspunkt i planeringen. Därutöver överskrider avdelningschefernas äskanden alltid de ekonomiska ramarna under en stor del av planeringsprocessen, trots att överintendenten meddelar ramarna i planeringsförutsättningarna. I budgetprocessen inför 2021 meddelades sparkrav i förhållande till budgetramarna vid två tillfällen till avdelningscheferna. Myndigheten ägnar alltså onödig tid och förhoppningar till att planera för verksamhet som inte är ekonomiskt genomförbar. Vidare överskrider beslutade projekt ofta budget, vilket också leder till att planer behöver justeras. Mot bakgrund att myndighetens ekonomi ser ut att bli mer ansträngd framöver är det angeläget att myndigheten stärker det ekonomiska perspektivet och att planeringen av verksamheten redan från start utgår från tydliga mål och prioriteringar och från de ekonomiska ramarna.

1.4.4 Verksamhets- och projektplaneringen behöver koordineras bättre

Verksamhetsplaneringen och projektplaneringen har till och med hösten 2020 skett i separata processer vilket gjort det svårt att prioritera och samordna avdelningarnas verksamhet. I praktiken har många upplevt att de inte har fått tillgång till de resurser de behöver för att genomföra sina arbetsuppgifter. Många i organisationen har känt sig otillräckliga och överbelastade. Det finns i dag inga resurser knutna till utställningsplanen, vilket kan riskera att den fungerar mer som en önskelista än en faktisk plan. Statskontoret ser därför positivt på Statens historiska museers ambition att sammanfoga de två planeringsprocesserna. Vi anser att detta arbete bör ha hög prioritet i myndigheten.

Under 2020 har myndigheten genomfört en rad förändringar för att samordna verksamhets- och projektplaneringen. Bland annat har ansvaret för båda processerna från 1 januari 2021 samlats i avdelningen för ledningsstöd.

Statskontoret vill framhålla vikten av att myndigheten i sin verksamhets- och budgetplanering prioriterar och planerar projekten tillsammans med den övriga verksamheten. Det är nödvändigt om myndigheten ska kunna säkerställa en rimlig ambitionsnivå och effektiv fördelning av resurser mellan olika verksamheter. För att planeringen ska fungera måste utställningsplanen också innehålla beslut om resurser. Vi anser att en följd av samordningen av de båda planeringsprocesserna bör vara att myndighetens utställningsplan är en integrerad del av verksamhetsplanen.

Statens historiska museer arbetar för att ta fram en utställningsplan med längre planeringshorisont än tre år. Vi anser att detta är bra eftersom en sådan plan kan synliggöra för museerna i ett längre tidsperspektiv när just deras museum kommer att få en utställning. Vi bedömer att det borde minska den känsla av intern konkurrens som vi har noterat i granskningen.

1.4.5 Styrdokument behöver implementeras bättre i organisationen

Statens historiska museer har genomfört ett stort arbete, och arbetar fortfarande, med att uppdatera myndighetens styrdokument efter samgåendet. De mest centrala styrdokumenterna är nu på plats. Men för Statens historiska museer gäller precis som för många andra myndigheter att det främsta skälet till att den interna styrningen får ett begränsat genomslag inte är avsaknaden av styrdokument. Skälet till att den interna styrningen inte får fullt genomslag är snarare att de interna styrdokumenterna inte är så väl kända eller förankrade som de skulle kunna vara. Det liknar den situation Statskontoret tidigare har sett i många andra myndighetsanalyser.⁸

⁸ Statskontoret. (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

Både medarbetare och även i vissa fall chefer har begränsad kännedom om vissa centrala styrdokument som arbetsordning, verksamhetsplan, projektmodellen och utställningsplan. Det försämrar dokumentens styrande effekt i verksamheten. Styrdokumentet har inte kommunicerats ut och etablerats i organisationen i den utsträckning de skulle ha behövts. Detta bör åtgärdas av flera skäl. Ett skäl är att den interna styrningen då får ett starkare genomslag och därmed även de beslutade prioriteringarna. Ett annat skäl är att den interna styrningen generellt sett är ett viktigt instrument för myndighetsledningarna att skapa förutsättningar för en god förvaltningskultur.⁹

Under våra intervjuer med medarbetare och chefer framkommer ett antal brister som har med den interna kommunikationen att göra. Informationsflödet från ledningsgruppen ut i organisationen har brister. Chefer är ibland osäkra på vilka beslut som har fattats i organisationen och innehållet i nya styrdokument kommuniceras inte ut tydligt till de som berörs. När överintendenten har fattat beslut om nya styrdokument uppmärksammas detta på intranätet och ska sedan tas upp av respektive avdelningschef på avdelningsmöten. När detta inte fungerar förblir styrdokumentet enbart pappersprodukter och nya arbetssätt etableras inte i den takt som de skulle kunna.

Det handlar inte bara om internkommunikation utan även om att ledarskapet ska fungera. Enligt överintendenten är det avgörande att cheferna bär upp de beslutade förhållningssätten, riktlinjerna och rutinerna. Enligt verksamhetsplanen för 2021–2023 ska ledningsstöd göra en analys och implementering av befintliga arbetssätt och arbetsprocesser. Enligt överintendenten ska cheferna som en del av detta arbete arbeta igenom de olika processerna och identifiera gemensamma arbetssätt för att de ska känna ägarskap för dessa.

⁹ Statskontoret. (2020). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*, s. 27–28.

1.5 Intern kommunikation och samverkan behöver utvecklas

Statskontoret föreslår att myndigheten

- inventerar behoven av tvärgående samverkan, vilka samverkansgrupper och råd som finns i dag och hur de uppfyller behoven samt behåller alternativt skapar nya grupper där ändamålsenlig samverkan kan uppstå
- rekryterar en HR-strateg
- kartlägger vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att museerna ska kunna utveckla sina respektive särdrag, samt bedömer om och hur myndigheten kan anpassa sina arbetsätt för att tillgodose dessa behov
- inrättar fler myndighetsgemensamma aktiviteter.

Samgåendet har medfört en ny organisation, där personalen befinner sig i delvis nya sammanhang, med nya rutiner, processer och arbetsätt. Vi bedömer att myndigheten ännu inte fullt ut har hittat ändamålsenliga former för sin interna samverkan.

Varken de som arbetar med den publika verksamheten eller de som arbetar med samlingsförvaltning upplever att just deras verksamhet är prioriterad. Samlingsförvaltningen och den publika verksamheten upplever att de konkurrerar med varandra om resurser. Museerna upplever detsamma. Konkurrensen förstärks av att trånga sektorer uppstår på vissa ställen i verksamheten.

Myndigheten har kommit längre när det gäller samverkan mellan matrisavdelningarna och museerna, än mellan museerna. Museerna ser inte samma behov av att samverka med varandra och har hittills samverkat endast i begränsad utsträckning. Men flera av museicheferna påpekar att pandemin har lett till ett något närmare samarbete mellan museicheferna eftersom de har haft samma problem att lösa.

1.5.1 En matrisorganisation ställer högre krav på intern kommunikation och samverkan

Flera av våra tidigare analyser har visat att det är viktigt för myndigheter som har genomgått förändringar att ha en effektiv internkommunikation för att förmedla ledningens syn på uppdraget och gemensamma prioriteringar.¹⁰ Det har också visat sig vara en utmaning att skapa fungerande kanaler för intern kommunikation i stora och utspridda organisationer så som Statens historiska museer. Två andra museikoncerner är organiserade i matrisform, Statens maritima och transporthistoriska

¹⁰ Se till exempel Statskontoret. (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*, s. 90.

museer samt Statens museer för världskultur. Båda uppger att internkommunikationen har varit ett viktigt redskap för att etablera matrisorganisationen. I Statens historiska museer påtalar flera också att det finns problem med informationsflödet mellan avdelningarna, vilket har lett till att avdelningarna har utvecklat delvis egna arbetssätt och processer.

Våra intervjuer visar att många medarbetare, särskilt på museerna, i viss mån känner sig lämnade utanför, som om de inte är en del av matrisen. I och med omorganisationen 2018 var det många gamla samarbeten som avslutades och nya behövde upprättas. I våra intervjuer framkommer att medarbetare delvis söker samarbete med gamla kollegor för att det är enkelt och smidigt. Men samtidigt upplever många att det är stimulerande att jobba med kollegor från andra delar av verksamheten.

Myndigheten har skapat ett stort antal olika tvärgående grupper och råd för att fånga upp behovet av kommunikation och samverkan. Ett sådant exempel är programverksamhetsgruppen, som träffas för att bland annat diskutera frågor om digitalisering kopplat till programverksamheten. Ett annat exempel är en grupp som ses för att diskutera pedagogik och ytterligare en annan för digitala kanaler. Men flera påtalar att de inte vet vilka grupper som finns och vilka som har lagts ned, vilka som sitter med i dem och vilket syfte de har. Vi anser att myndigheten behöver få en bild av vilka behov av tvärgående samarbeten som myndigheten har och vilka grupper som finns inrättade idag för att tillgodose dessa behov. Först därefter kan de grupper som inte längre fyller något egentligt syfte läggas ned medan nya kan starta upp för att fylla de behov av samverkan som finns.

1.5.2 Statskontoret ser positivt på den planerade utvecklingen av medarbetarskap och ledarskap

I arbetsordningens övergripande bestämmelser framgår att alla anställda på Statens historiska museer förväntas ”känna till de lagar och förordningar som gäller för verksamheten, hålla sig informerad om myndighetens mål och uppgifter, samt känna till och följa myndighetens vision, inriktning, spelregler, arbetsordning, verksamhetsplan, policyer och övriga regler samt för det egna ansvarsområdet relevanta styrdokument.” Myndighetens chefer ansvarar för att ”informera sina medarbetare om planer, beslut och annat som är av betydelse för att medarbetarna ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.”

Vår granskning visar att cheferna behöver ta större ansvar för att kommunicera och förankra interna styrdokument hos sina medarbetare och att ledningsstöd därför ska genomföra särskilda kompetensutvecklingsinsatser för detta. I våra intervjuer framkommer också att medarbetare ibland fortsätter att arbeta enligt rutiner och riktlinjer som inte längre är aktuella, eller att de använder både gamla och nya rutiner parallellt. Vi bedömer att det behöver bli tydligt för medarbetarna vilket ansvar de har att själva känna till och arbeta i enlighet med interna styrdokument för att myndigheten ska kunna säkerställa att nya, beslutade arbetssätt etableras i

myndigheten. Vi anser att detta förtydligande bör ingå i den aktivitet som planeras i VP 2021–2023 om att utveckla medarbetarskap och ledarskap.

Statskontoret anser att den här typen av insatser bör vara en naturlig uppgift för en HR-strateg att ansvara för. Våra intervjuer med både chefer och medarbetare visar också att det finns en stor efterfrågan på strategisk HR-kompetens i myndigheten. Vi bedömer att utvecklingen av medarbetarskap och ledarskap också skulle främjas av att myndighetens rekryterar en sådan funktion. Erfarenheter från Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur visar att HR-funktionen har haft en central roll i arbetet med medarbetarskap och ledarskap när det gäller att etablera matrisorganisationen.

1.5.3 Skapa bättre vi-känsla men ta också hänsyn till museernas olika särart

Statens historiska museer har ännu inte den typ av samspel som finns i organisationer med väl förankrade arbetssätt understödda av en gemensam kultur. Det är inte konstigt med bakgrund av de svåra förutsättningar som myndigheten fick inför samgåendet (se avsnitt 1.2.1), bland annat att två museimyndigheter med mycket olika karaktär har slagits samman.

Det tar tid att utveckla gemensamma arbetssätt och bra samspel

Efter samgåendet har myndigheten behövt utarbeta nya rutiner och arbetssätt, speciellt som myndigheten har valt att inrätta en ny organisation. Statskontorets tidigare myndighetsanalyser visar att det tar tid att utveckla gemensamma arbetssätt i verksamheter som läggs samman i en myndighet. Konsekvenserna av sådana förändringar kan finnas kvar och präglade en verksamhet under flera års tid, särskilt när det gäller samspelet internt i myndigheten. Statskontorets erfarenheter från tidigare utredningar visar att det gäller både när relativt likartade verksamheter har gått samman i en helt ny myndighet, och när något mindre organisationer har gått in i en större och övergripande organisation.¹¹ Det gäller även när mycket små verksamheter har gått in i en större myndighet inom samma verksamhetsområde och där den mindre verksamheten har fått behålla viss autonomi.¹²

Kulturskillnaderna mellan de tidigare myndigheternas museer finns kvar

De kulturskillnader som fanns mellan Statens historiska museer och myndigheten LSH har visat sig svåra att överbrygga, vilket inte underlättas av att regeringen inte lyckades kommunicera några klara motiv till sammanläggningen. Utmaningar i matrisorganisationen i form av bland annat bristande samverkan, svårigheter att få tillgång till önskade resurser och en känsla av intern konkurrens har gjort det svårt

¹¹ Statskontoret. (2011). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen* och Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*.

¹² Statskontoret. (2012). *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket* och Statskontoret. (2016). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne*.

att uppnå en vi-känsla. Flera vittnar visserligen att personalen alltmer sällan pratar om ”vi och dom” när de syftar på LSH och det gamla Statens historiska museer. Men å andra sidan har till viss del nya ”vi och dom” uppstått, som snarare handlar om vilken avdelning medarbetarna nu befinner sig på.

Det finns behov av olika arbetssätt på de olika museerna

Museerna på de båda tidigare myndigheterna arbetade delvis på olika sätt. De museer som tidigare tillhörde LSH arbetade exempelvis med att varje år kunna erbjuda ett stort antal tillfälliga utställningar. Detta har varit en viktig del av dessa museers identitet. Genom att vara händelserika och relevanta vill museerna locka besökare och nya målgrupper. Statens historiska museer arbetade mer med större basutställningar med längre tidshorisont, men behövde också lägga mer tid på att förvalta sina samlingar. Den myndigheten var mer ”byråkratisk”, det vill säga att den i högre grad hade tagit fram riktlinjer och rutiner för olika arbetsprocesser, till exempel rörande upphandling. För Statens historiska museer var matrisorganisationen något nytt och ovant, till skillnad från för LSH.

Både chefer och medarbetare på de före detta LSH-museerna är frustrerade över att produktionen av utställningar går långsammare efter samgåendet med Statens historiska museet. I intervjuer beskriver de att det har blivit svårare att skapa tillfälliga utställningar. Men vi ser inte i resultatredovisningen att antalet tillfälliga utställningar har minskat efter 2018, även om covid-19-pandemin gör det svårt att bedöma utvecklingen. Det finns också exempel på att vissa arbetssätt som de före detta LSH-museerna tillämpade inte längre är möjliga att tillämpa enligt myndighetens nuvarande arbetsordning.

Vi kan konstatera att museerna har fortsatt att fungera som egna varumärken efter samgåendet 2018, men att det finns kulturskillnader som gör sig påmind när det gäller arbetssätt, och att myndigheten inte har lyckats överbrygga dessa skillnader under de år som har gått sedan samgåendet. Statskontoret ser positivt på myndighetens strävan att ensa myndighetens arbetssätt. Men vi bedömer också att myndigheten behöver ta hänsyn till de olika arbetssätt som redan finns i organisationen när myndigheten tar fram styrdokument och planerar verksamheten, för att museerna ska kunna bibehålla och utveckla sina respektive särdrag.

Skapa fler möjligheter för hela myndigheten att mötas

Statskontoret bedömer att myndigheten behöver fler myndighetsgemensamma kontaktytor för att stärka ”vi-känslan”. Utöver de månadsvisa möten som hela myndigheten har skulle överintendenten även kunna inrätta kortare veckovisa informationstillfällen. Vid dessa möten skulle exempelvis medarbetare få berätta om projekt som planeras, utställningar som pågår eller aktiviteter som på ett eller annat sätt har gett goda resultat. Det är särskilt viktigt att inte göra avkall på den här typen av aktiviteter under den pandemin vi just nu går igenom och som i sig skapar extra stora utmaningar för myndigheten.

1.5.4 Skapa så långt det är möjligt goda förutsättningar för rimlig arbetsbelastning

Personalen på Statens historiska museer har under en period av sex år varit med om flera stora förändringar. Myndigheten har samtidigt haft höga ambitioner för sitt kärnuppdrag, vilket har bidragit till en hög arbetsbelastning för stora delar av personalen, men framför allt för verksamhets- och ledningsstöd. En konsekvens av detta har bland annat varit att behovet av stöd från företagshälsovården ökade under den mest intensiva perioden. Vi bedömer också att det fortfarande återstår arbete för att få till stånd en enad myndighet.

Samtidigt finns andra förhållanden i myndigheten som skapar oro och press. Några exempel är den stora eftersläpningen i att föra in föremål i Historiska museets arkeologiska samling, eller känslan av att inte räkna till för vare sig linje- eller projektarbetet. Medarbetare på museiavdelningarna är också oroliga över att inte få tillgång till de resurser som de behöver.

Det finns alltså många faktorer som bidrar till stress. Statskontoret råder därför myndigheten att så långt möjligt försöka skapa en rimlig arbetsbelastning för personalen. Det handlar då om att göra tydliga prioriteringar, sätta upp tydliga och rimliga mål och ge goda förutsättningar i form av tid och resurser för att klara målen.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 beskriver vi Statens historiska museers myndighetens uppdrag och organisation. I kapitel 3 redogör vi för myndighetens verksamhet och analyserar dess resultat. I kapitel 4 redovisar vi hur myndigheten använder sina resurser och belyser regeringens styrning. Därefter analyserar vi i kapitel 5 samgåendet mellan de två tidigare myndigheterna liksom Statens historiska museers interna styrning och organisering. I kapitel 6 analyserar vi hur myndigheten leds, personal och den interna samverkan. Statskontorets uppdrag återfinns i bilaga 1, genomförandet i bilaga 2 och enkätformuläret i bilaga 3.

2 Uppdrag och organisation

I det här kapitlet redogör vi för myndighetens uppdrag och organisation. Utgångspunkten är myndighetens instruktion och regleringsbrev samt de lagar som styr myndighetens verksamhet. Vi beskriver även hur myndighetens uppdrag har förändrats under senare år. Det gör vi främst utifrån regeringens propositioner samt intervjuer med företrädare för Statens historiska museer och Kulturdepartementet. Vi beskriver även hur myndigheten är organiserad sedan myndighetens uppdrag förändrades 2018.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statens historiska museers uppdrag har blivit mer omfattande under senare år. År 2015 flyttade den arkeologiska uppdragsverksamheten från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer. Tre år senare gick museerna Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet in i myndigheten. I samband med detta betonade regeringen att Statens historiska museer ska vara en museimyndighet för Sveriges historia, ett bredare uppdrag än tidigare.
- De sex museer som ingår i myndigheten är olika varandra, inte minst eftersom deras samlingar är olika beskaffade. Alla samlingar är unika, men Historiska museets samling har speciella förutsättningar. Den samlingen växer snabbare än vad museers samlingar vanligen gör och myndigheten har inte heller någon kontroll över hur snabbt samlingen växer. Myndighetens uppdrag omfattar även uppdragsarkeologin, vilken är en icke anslagsfinansierad, affärsdriven verksamhet.
- Regeringens syfte med att slå samman LSH med Statens historiska museer var bland annat att skapa en starkare aktör som kan öka intresset för Sveriges historia och ge kraft åt museisektorn. Men det var inte tydligt för alla inblandade hur en sammanslagning av de båda museimyndigheterna skulle bidra till detta syfte, bland annat eftersom sammanslagningen endast innebar små förändringar av myndighetens instruktion.
- När Statens historiska museer tog över LSH:s uppgifter valde myndigheten att inrätta en matrisorganisation för att kunna använda resurserna mer effektivt. Men myndigheten driver i praktiken verksamheten både i linje och matris. I samband med sammanslagningen tog myndigheten också fram en inriktningsplan, vilken i praktiken blev som en bred programförklaring.
- Museiverksamheten utgår från museernas samlingar samtidigt som mötet med publiken är en central del av verksamheten. I den publika verksamheten är barn och unga en prioriterad målgrupp. Myndigheten samverkar ofta med

andra aktörer, bland annat i arbetet med att nå barn och unga. Internationellt utbyte förekommer i verksamhetens alla delar.

- Trots att Statens historiska museer har ägnat mycket kraft till samgåendet med LSH så har myndigheten ändå börjat arbeta med det nya, bredare uppdraget.

2.2 En museimyndighet för Sveriges historia

Statens historiska museer har till uppgift att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia och att bevara och utveckla det kulturarv som myndigheten förvaltar. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.¹³

Myndighetens uppdrag omfattar i sin helhet allt det som museers verksamhet ska bestå av enligt museilagen (2017:563). Det innebär publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar samt samverkan och spridning i hela landet.

2.2.1 I myndigheten ingår flera museer och samlingarna innehåller föremål som har sparats i många hundra år

Statens historiska museer är den statliga museimyndighet som har flest museer. Myndigheten bedriver verksamhet vid Ekonomiska museet, Hallwylska museet, Historiska museet, Livrustkammaren, Skoklosters slott och Tumba bruksmuseum. Flera av dem har en lång historia. De äldsta samlingarna tillhör Ekonomiska museet och Livrustkammaren. Där finns föremål som har bevarats sedan slutet av 1500-talet respektive början av 1600-talet. Skoklosters slott är i stora delar orört sedan 1600-talet och i Historiska museets samlingar finns arkeologiska föremål och kyrklig konst som har samlats från 1600-talet och framåt.

Fyra av museernas samlingsområden finns nämnda i myndighetens instruktion. Dessa är samlingarna vid Ekonomiska museet, Historiska museet, Livrustkammaren och Skoklosters slott. Statens historiska museer förvaltar stiftelsen Hallwylska museet som i sin tur äger museets fastighet och samling.

Statens historiska museer har drivit Tumba bruksmuseum sedan Riksbanken skänkte sina samlingar till Kungliga myntkabinettet 2004. Tumba bruksmuseum tillhör rent organisatoriskt Ekonomiska museet. Statens historiska museer har ansvar för att förvalta de samlingar som tillhör Tumba bruksmuseum, men själva museet står utanför de uppgifter som regeringen har beslutat om.

Den 18 mars 2021 fick Statens historiska museer i uppdrag av regeringen att också inrätta ett sjunde museum vid myndigheten, Sveriges museum om Förintelsen. Museet ska vara inrättat och inleda en publik verksamhet senast den 1 juli 2022.

¹³ 1 § Förordning (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

2.2.2 Myndigheten finns runt om i landet men museiverksamheten drivs i Stockholmsområdet

Myndigheten är lokaliserad till ett antal platser, men driver sin museiverksamhet i Stockholmsområdet. Historiska museet och Ekonomiska museet finns i lokaler på Narvavägen i Stockholm (i det så kallade kvarteret Krubban). Hallwylska museet finns i Hallwylska palatset på Hamngatan medan Livrustkammaren sedan 1978 finns inrymt i Kungliga slottet. Skoklosters slott ligger i Skokloster, i Håbo kommun. Tumba bruksmuseum finns i anslutning till Riksbankens gamla sedelbruk i Tumba, Botkyrka kommun.

Arkeologernas kontor finns i Stockholm, Linköping, Lund, Mölndal och Uppsala.

2.2.3 Politiska mål och lagstiftning styr myndigheten

I myndighetens instruktion och regleringsbrev framgår vilka krav som regeringen ställer på myndigheten. Regeringen beskriver också vissa förväntningar på myndigheten i propositionen kulturarvspolitik.¹⁴

Statens historiska museer styrs av de nationella målen för kulturpolitiken och myndighetens verksamhet regleras också av museilagen (2017:563). Delar av Statens historiska museers verksamhet berörs även av målen för det statliga kulturmiljöarbetet och kulturmiljölagen (1988:950).

De nationella målen för kulturpolitiken

De nationella kulturpolitiska målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå detta ska kulturpolitiken

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

Källa: Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*.

¹⁴ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

2.2.4 Museiverksamhetens uppgifter är preciserade i myndighetens instruktion

Statens historiska museer ska precis som andra offentliga museiverksamheter ägna sig åt publik verksamhet, bygga upp kunskap, förvalta samlingar samt samverka och sprida sin verksamhet. Detta anges i museilagen (2017:563). Myndigheten ska också sträva efter att vara en angelägenhet för alla människor i samhället och främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia.¹⁵

I myndighetens instruktion anger regeringen att Statens historiska museer särskilt ska

- vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de samlingar som har anförtrotts myndigheten
- förvalta och vårda de fornfynd som Riksantikvarieämbetet beslutar att tillföra myndigheten
- hålla ett urval av samlingarna tillgängligt för allmänheten samt bedriva utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet
- stödja regionala och lokala museer inom sitt verksamhetsområde
- verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde
- bedriva internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

I Statens historiska museers instruktion framgår också att myndighetens samverkan med andra myndigheter och aktörer ska omfatta det civila samhällets organisationer.

Statens historiska museer ska också rapportera uppgifter om besöksutveckling till Myndigheten för kulturanalys samt följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera det till Statens kulturråd.

2.2.5 Ett fåtal återkommande uppdrag och krav på återrapportering i regleringsbrevet

Statens historiska museer får endast några få uppdrag och återrapporteringskrav i sitt regleringsbrev. Just som andra museimyndigheter har myndigheten i regleringsbrevet för 2020 haft i uppdrag att redovisa hur den arbetar med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys behöver. I uppdraget har också ingått att redovisa vilken information om antalet besök som myndigheten har för att kunna förbättra den egna verksamheten.

¹⁵ 1 § Förordning (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

Myndigheten har också under flera år haft ett återrapporteringskrav om att redovisa hur den når ut till olika målgrupper. Myndigheten ska redovisa

- verksamhet som svarar mot den unga publikens behov samt vilka insatser myndigheten gör för att öka den unga publiken
- åtgärder myndigheten gör för att nå personer med funktionsnedsättning
- åtgärder som genomförs för att nå nya besökare.

Sedan 2018 har Statens historiska museer, i likhet med många andra myndigheter inom kulturområdet, varit särskilt ålagda att nå ut med sin verksamhet i hela landet. Från och med 2020 har myndigheten ett återrapporteringskrav som säger att Statens historiska museer, med utgångspunkt i 11 § museilagen (2017:563), ska redovisa myndighetens insatser och resultat av arbetet för att kulturen ska komma fler till del i hela landet.¹⁶

Därutöver har myndigheten ett par andra mer generella uppdrag och återrapporteringskrav, som att ta emot nyanlända arbetssökande och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för praktik. Statens historiska museer har också återkommande mål- och återrapporteringskrav som gäller lokalkostnader, sponsor- och bidragsintäkter samt den avgiftsbelagda verksamhetens ekonomi.

2.3 Mångfacetterat uppdrag som i delar är unikt

För att vara en museimyndighet är Statens historiska museers uppdrag mångfacetterat. Myndigheten bedriver verksamhet vid sex olika museer som sinsemellan har relativt olikartade samlingar. Myndigheten kan inte styra inflödet av arkeologiska föremål och dessutom har myndigheten hand om den uppdragsarkeologiska verksamheten. Sammantaget ställer detta särskilda krav på Statens historiska museer jämfört med andra museimyndigheter.

2.3.1 Särpräglade museer med samlingar som är olika beskaffade

När regeringen inordnade LSH:s uppgifter i Statens historiska museer ansåg regeringen att det var viktigt att sammanslagningen av de båda museimyndigheterna inte fick leda till att museerna förlorade sina särdrag. I kulturarvspropositionen pekade regeringen särskilt ut att museiverksamheterna på Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet är framgångsrika och betonade vikten av att dessa kunde utvecklas vidare inom ramen för Statens historiska museer.¹⁷

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 och 2021 avseende Statens historiska museer.

¹⁷ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 123.

I den senaste utredningen om museiområdet räknades både LSH och Statens historiska museer till museimyndigheter med kulturhistoriska samlingar.¹⁸ Men i våra intervjuer med Statens historiska museers personal är det många som betonar att det finns väsentliga skillnader mellan Historiska museets samlingar och de samlingar som hör till museer som tidigare ingick i LSH.

Skillnaden avspeglades i de två tidigare myndigheternas instruktionsenliga uppdrag. Förutom att samlingarna var av olika slag hade Statens historiska museer i uppgift att ”berika de samlingar som anförtrotts myndigheten”. Det hade inte LSH. Samlingarna som hör till de museer som tidigare ingick i LSH är alltså i princip stängda för nyförvärv, medan Statens historiska museers samlingar ständigt växer utan att myndigheten kan påverka tillväxten.

2.3.2 Unikt med samlingar som växer utom myndighetens kontroll

Statens historiska museer ska förvalta och vårda de fornfynd som Riksantikvarieämbetet beslutar att tillföra myndigheten. Riksantikvarieämbetets uppgift i sammanhanget är att fördela fornfynd till icke statliga aktörer eller föra över fornfynden till Statens historiska museer. Detta leder till att Statens historiska museer ständigt måste arbeta med att införliva objekt i organisationens permanenta samling. I princip innebär det att Statens historiska museer inte kan styra inflödet av föremål till Historiska museets och Ekonomiska museets samlingar.

Det är relativt vanligt att museimyndigheter har samlingar som är öppna för förvärv, men då handlar det främst om att museum berikar sina samlingar efter strategiska överväganden. Andra museimyndigheter, som Moderna museet och Nationalmuseum, har detta som en del av sitt uppdrag. Men museer och museimyndigheter kan också ha samlingar som är helt eller nästan helt stängda, vilket till exempel gällde för LSH.

Riksantikvarieämbetets uppgift att fördela fornfynd till aktörer utanför staten regleras av kulturmiljölagen (1988:950) och går tillbaka till tiden då Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer fortfarande var en och samma myndighet. Statens historiska museers uppgift regleras endast i myndighetens instruktion. Ändå är uppgiften i princip lagstyrd, eftersom Riksantikvarieämbetets uppgift är lagstadgad.

Det finns fler statliga myndigheter som inte styr över mängden föremål som de är ålagda att ta hand om. Kungliga biblioteket ska samla in, bevara och tillgängliggöra allt som ges ut i Sverige i form av pliktexemplar. Riksarkivet tar emot arkiv som står under myndighetens tillsyn. Både Kungliga biblioteket och Statens historiska museer hanterar alla sina uppgifter inom ramanslaget. Men Riksarkivet får ta ut avgifter från andra myndigheter för att kunna finansiera att ta emot och förvara

¹⁸ SOU 2015:89 *Ny museipolitik*, s. 171.

deras arkivmaterial. Kungliga bibliotekets och Riksarkivets uppgift att ta emot föremål är reglerad av lagstiftning. För Kungliga biblioteket gäller lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och för Riksarkivet gäller arkivlagen (1990:782). Statens historiska museers uppgift finns inte reglerad i lag på samma sätt.

Både Kungliga bibliotekets och Riksarkivets uppgifter innebär särskilda utmaningar för respektive myndighet, vilket vi har beskrivit i tidigare myndighetsanalyser.¹⁹ Båda myndigheterna är ålagda att ta emot material utan att i förväg kunna bedöma hur mycket material som de kommer att behöva ta emot. Det är en utmaning att dokumentera och tillgängliggöra materialen, att ständigt försöka göra detta med ny och mer effektiv teknik, samt att ta hänsyn till att materialet helst ska bevaras för evigt. Liknande utmaningar gäller även Statens historiska museer, vilket framkommer i våra intervjuer med både chefer och medarbetare på myndigheten.

2.3.3 Den arkeologiska uppdragsverksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder

Arkeologernas verksamhet bedrivs avskild från museiverksamheten. Det är ovanligt att ha en relativt omfattande affärsverksamhet i samma myndighet som en i huvudsak anslagsfinansierad museiverksamhet. Det ställer särskilda krav på Statens historiska museer jämfört med många andra museimyndigheter.

När den arkeologiska uppdragsverksamheten lades till Statens historiska museer uppfattades det som att myndigheten stärkte sin profil som en arkeologisk institution. Detta framkommer i våra intervjuer med chefer på Statens historiska museer. Det fanns idéer om att verksamheterna skulle kunna dra nytta av varandra genom att finnas i samma organisation, bland annat i form av kunskapsutbyten. Men eftersom Arkeologernas verksamhet ska vara konkurrensmässigt neutral och följa principen om full kostnadstäckning kan inte ett samarbete med den anslagsfinansierade verksamheten ske oreglerat. Statens historiska museer måste säkerställa att Arkeologerna inte har några konkurrensfördelar gentemot privata aktörer på grund av att de bedriver verksamheten inom en myndighet. Det innebär att om medarbetare från den anslagsfinansierade verksamheten deltar i den uppdragsfinansierade verksamheten eller vice versa ska sådan medverkan regleras ekonomiskt enligt fastslagen taxa. Detta betyder att ett samarbete med Arkeologerna riskerar att bli dyrt och tidskrävande.

¹⁹ Statskontoret. (2012:3). *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket*, s. 68, 80–81, 91–92; Statskontoret. (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*, s. 68, 83–84.

2.4 Från relativt liten myndighet till museikoncern med arkeologisk uppdragsverksamhet

Statens historiska museer fick vid två tillfällen inom en period av fem år i uppdrag att inordna nya verksamheter i myndigheten, först den arkeologiska uppdragsverksamheten och sedan verksamheten vid Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet.²⁰ Därmed har myndigheten gått från att vara relativt liten, med uppdrag att driva två museer, till att bli en stor museikoncern som också har hand om en arkeologisk uppdragsverksamhet. Antalet årsarbetskrafter har fördubblats, från 130 årsarbetskrafter 2014 till 260 år 2020.²¹ Regeringen ville skapa en starkare aktör genom att inordna LSH:s uppgifter i Statens historiska museer, för att samla tillräckligt med kraft för att stärka museisektorn i stort. Regeringen antog också att den nya museimyndigheten skulle kunna skapa en mer angelägen verksamhet för publik i hela landet än tidigare.

2.4.1 Uppdragsarkeologi är en separat del av myndigheten

Sedan 2015 driver Statens historiska museer en omfattande affärsverksamhet inom uppdragsarkeologi.²² Affärsverksamheten drivs under namnet Arkeologerna och är en separat avdelning i myndigheten. Under 2020 hade Arkeologerna 115 av myndighetens 260 årsarbetskrafter.²³ Arkeologernas verksamhet är avgiftsfinansierad och bedrivs på affärsmässig grund, skild från den anslagsfinansierade delen av Statens historiska museers verksamhet.

Verksamheten inrättades formellt vid Riksantikvarieämbetet 1967. Den blev till då markexploateringen ökade kraftigt under mitten av 1900-talet, vilket ledde till att efterfrågan ökade på arkeologiska undersökningar.²⁴ Innan Arkeologerna blev en del av Statens historiska museer hade det statliga åtagandet på det uppdragsarkeologiska området varit föremål för flera utredningar.²⁵ Problem med huvudmannaskapet för uppdragsarkeologin uppmärksammades redan i början av 1990-talet.²⁶ Ur ett förvaltningsmässigt perspektiv var ett centralt problem att Riksantikvarieämbetet bedrev verksamheten i konkurrens med andra aktörer,

²⁰ Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda och genomföra inordnandet av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten*; Regeringsbeslut 2017-06-01. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda inordnandet av samtliga uppgifter vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer*.

²¹ Livrustkammaren och Skoklosters med Stiftelsen Hallwylska museet. (2016, 2017, 2018). *Årsredovisning 2015–2017* och Statens historiska museer. (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). *Årsredovisning 2015–2020*.

²² 4 § Förordning (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

²³ Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 21, 66.

²⁴ SOU 2005:80. *Uppdragsarkeologi i tiden*, s. 132.

²⁵ Se till exempel SOU 2005:80. *Uppdragsarkeologi i tiden*.

²⁶ SOU 1992:137. *Arkeologi och exploatering*.

samtidigt som myndigheten hade det övergripande ansvaret för det arkeologiska systemet.

En utredning från 2005 föreslog att den arkeologiska uppdragsverksamheten borde bolagiseras.²⁷ Men i stället för att gå vidare med detta förslag beslutade regeringen 2013 att flytta uppgiften från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer där den alltså finns i dag.

2.4.2 Tre museer inordnades i Statens historiska museer

I juni 2017 fick Statens historiska museer i uppdrag att förbereda inordnandet av LSH:s uppgifter.²⁸ Samtidigt fick LSH i uppdrag att förbereda för att föra över myndighetens uppgifter till Statens historiska museer och avveckla myndigheten LSH.²⁹ Inordnandet innebar alltså att Statens historiska museer kvarstår som myndighet, fast med ny instruktion och med delvis nya uppgifter. Samtidigt upphörde myndigheten LSH. De båda myndigheternas överintendenter utgjorde styrgrupp för det så kallade samgåendeprojektets olika delprojekt fram till det att Statens historiska museer tog över ansvaret 1 januari 2018.³⁰

Regeringen betonade i propositionen *Kulturarvspolitik* samt i dialog med de berörda myndigheterna att det var viktigt att den organisatoriska förändringen skulle genomföras med utgångspunkt i att det var två jämställda aktörer som skulle slås samman. Regeringen beskrev också att förändringen syftade till att skapa något nytt och större än tidigare. Men detta framgick inte av de uppdrag som Statens historiska museer och LSH fick i samband med samgåendet.

Enligt överintendenten tog Statens historiska museer och LSH stor hänsyn till regeringens vilja när myndigheterna förberedde överföringen av uppgifter. De började genast beskriva förändringen i termer av ett samgående, och alltså inte i termer av ett inordnande, och arbetade också i den andan. Men formellt upphörde alltså LSH i och med att deras uppgifter togs över av Statens historiska museer.

²⁷ SOU 2005:80.

²⁸ Regeringsbeslut 2017-06-01. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda inordnandet av samtliga uppgifter vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer.*

²⁹ Regeringsbeslut 2017-06-01. *Uppdrag till Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet att förbereda överföring av myndighetens uppgifter till Statens historiska museer samt förbereda en avveckling av myndigheten.*

³⁰ Statens historiska museer. (2019). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren, Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM).*

2.4.3 En starkare aktör med kraft att inspirera museisektorn

I propositionen *Kulturarvspolitik* framgår också att Statens historiska museer skulle få ett utökat uppdrag, utöver att ta över LSH:s uppgifter, och att myndighetens ansvarsområde skulle bli större.³¹

Förändringen av Statens historiska museer var en del av en vidare reform av den statliga museisektorns struktur. En annan del av reformen var att Riksställningars uppgifter togs över av Riksantikvarieämbetet samtidigt som Riksställningar upphörde. Sammantaget skulle reformen underlätta för aktörer att dela kunskap med varandra och på det sättet bidra till högre kvalitet i verksamheterna.

I kulturarvspropositionen framgår regeringens motiv för att inordna LSH:s uppgifter i Statens historiska museer. Regeringen ville skapa en starkare aktör, med kraft att stärka museisektorn i stort. Regeringen antog att den utvidgade myndigheten skulle få bättre möjlighet att skapa en mer angelägen verksamhet för publik i hela landet.

I propositionen framgår att regeringens intentioner var att Statens historiska museer:

- utifrån en bredare uppgift än tidigare skulle arbeta med historiska skeenden och förlopp som inte är direkt kopplade till befintliga samlings- och ämnesområden
- vara en stark och brett förankrad kunskapsinstitution som i sin nya roll bidrar till forskning inom sitt ansvarsområde och inspirerar hela museisektorn
- bli en starkare aktör på den internationella arenan.

Regeringen pekade på luckor mellan de ämnesområden som då omfattades av de centrala museernas verksamhet, när det gällde att beskriva, tolka och belysa Sveriges historia. Inte minst gällde det förutsättningarna för att skildra samhällets mer sentida historiska förändringar.³² Regeringen ansåg att det fick till följd att den samlade bilden av historiska förlopp och skeenden i Sverige inte framträdde i hela sin bredd och komplexitet på museerna.

2.5 Det nya uppdraget är ännu inte helt tydligt

Regeringen meddelade sina motiv till att inordna LSH:s uppgifter i Statens historiska museer i propositionen *Kulturarvspolitik* (se även avsnitt 2.4.3). Skrivningarna är relativt allmänt hållna och relaterar inte specifikt till hur en sammanslagning av just LSH och Statens historiska museer ska bidra till att uppfylla de beskrivna målen. I samband med förarbetena till propositionen *Kulturarvspolitik* var det också flera aktörer som var tveksamma till varför de två

³¹ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 121–122.

³² Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 121.

museimyndigheterna skulle slås samman om intentionerna var de som anfördes i den promemoria som Kulturdepartementet tog fram.³³

Statens historiska museer anser därför att det saknades en tydlig intention med att föra in LSH:s uppgifter i myndigheten och att detta har varit en utmaning för myndigheten. Det är exempelvis otydligt hur myndigheten ska stärka museisektorn i stort. Myndigheten förväntade sig att syftet skulle klarna när den nya instruktionen kom, eftersom regeringen hade sagt att den skulle bredda Statens historiska museer uppdrag i samband med att de gick samman med LSH. Men när det sedan visade sig att regeringen hade gjort mycket få ändringar i instruktionen förblev syftet vagt, enligt Statens historiska museer.

2.5.1 Regeringens syfte med att inordna LSH i Statens historiska museer ansågs inte vara tydligt

När Kulturdepartementets promemoria med förslag om att slå samman LSH och Statens historiska museer remitterades 2016 var det många som välkomnade en satsning på museisektorn.³⁴

Men flera remissinsatser såg även brister med förslaget som remitterades. Själva initiativet var oväntat för många, inklusive de direkt berörda myndigheterna. Vidare ifrågasatte flera instanser inom kultursektorn varför just Statens historiska museer och LSH skulle gå samman.³⁵ Flera aktörer inom kulturområdet 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 om syftet var det som angavs i promemorian.³⁶ Några remissinstanser såg det som problematiskt att den föreslagna myndigheten skulle få ett ansvarsområde som inte motsvarade myndighetens samlingar. Flera antog också att regeringen skulle

³³ Kulturdepartementet. (2016). *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*. PM 2016-05-26.

³⁴ Se till exempel Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (2016) *Remissvar - En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*; Statens historiska museer (2016) *Svar på remiss angående regeringens promemoria*.

³⁵ Se till exempel Nordiska museet (2016) *Remissyttrande om promemorian "En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige"*; Länsmuseernas samarbetsråd (2016) *Yttrande*; Statens försvarshistoriska museer (2016) *Yttrande över promemorian En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*.

³⁶ Se till exempel Statens försvarshistoriska museer (2016) *Yttrande över promemorian En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*; Statens kulturråd (2016) *Kulturrådets yttrande över förslaget "En ny museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige"*.

behöva tillföra den nya myndigheten mer resurser för att ta hand om det bredare uppdraget.³⁷

När Statens historiska museer utvärderade sitt arbete med att införliva LSH:s uppgifter var myndighetens slutsats att avsaknaden av tillräckligt tydlig intention med förändringen har varit en utmaning.³⁸ Under flera av våra intervjuer påtalar personal på myndigheten att det inte var myndigheterna själva som ansåg att de behövde slås samman. Tvärtom har många fortfarande svårt att förstå varför just dessa två skulle läggas samman. Ett exempel på detta är att medarbetare som tidigare tillhörde LSH har svårt att känna tillhörighet till det arkeologiska ämnesområde som tidigare dominerade Statens historiska museer.

Det finns också de som i våra intervjuer menar att det fanns likheter mellan de tidigare myndigheterna. Någon anser att det fanns likartade sätt att se på museiverksamhet i allmänhet i de två myndigheterna och att det bredare verksamhets- och ansvarsområdet på sikt kan ge stora möjligheter för museiverksamheten.

2.5.2 Reformen innebar ett fåtal ändringar i instruktionen

När LSH inordnades i Statens historiska museer fördes de uppgifter som LSH tidigare hade in i Statens historiska museers instruktion. Utöver dessa förändringar så lade regeringen endast till ett ord i myndighetens instruktion 2018: ”Statens historiska museers verksamhetsområde är Sveriges historia, byggd *främst* på de samlingar som myndigheten förvaltar”. Myndighetens verksamhetsområde hade tidigare varit inriktad på Sveriges äldre historia, vilket innebär att skrivningen förändrade uppdraget. Ordet öppnar upp för att verksamheten inte enbart ska utgå från samlingarna, men samtidigt pekar begreppet på att verksamheten fortfarande till största del ska utgå från samlingarna.

Enligt överintendenten förväntade sig myndigheten större förändringar av instruktionen än vad som faktiskt blev fallet. Det beror på att regeringen i propositionen *Kulturarvspolitik* beskrev att myndigheten skulle få ett betydligt bredare uppdrag än tidigare.

2.5.3 Inte tydligt vad myndigheten ska göra för att stärka sektorn

En av regeringens intentioner i propositionen *Kulturarvspolitik* var att Statens historiska museer skulle få kraft att stödja hela museisektorn. Statens historiska museer har också, i likhet med ett flertal andra myndigheter inom kulturområdet, sedan en tid varit särskilt ålagda att nå ut med sin verksamhet i hela landet. Dessa uppdrag motsvarar delvis de ökade ambitionerna som meddelades i propositionen

³⁷ Se till exempel remissvaren från Statens historiska museer och Statens försvarshistoriska museer.

³⁸ Statens historiska museer (2021) *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*.

Kulturarvspolitik. Men det är svårt att se hur de fullt ut ska motsvara regeringens intentioner i propositionen.

Statens historiska museer har en instruktionsenlig uppgift att stödja regionala och lokala museer inom sitt verksamhetsområde. Men detta är en uppgift som myndigheten haft sedan lång tid tillbaka och det är därför svårt att se hur det kan motsvara regeringens nya intentioner med att skapa en aktör som kan verka för hela sektorn. Uppgiften att stödja lokala och regionala museer går enligt några av våra intervjuer tillbaka till en äldre ordning med så kallade ansvarsmuseer.

Vår enkätundersökning visar att några regionala museer anser det är oklart vad Statens historiska museers uppgift att stödja lokala och regionala museer går ut på. Något av de regionala museerna uppfattar inte att Statens historiska museer har ett sådant uppdrag. Men över lag ser de regionala museerna positivt på Statens historiska museers verksamhet. De flesta får någon form av stöd av myndigheten, även om de anser att stödet är litet. Museerna anser inte att Statens historiska museers stöd till dem har förändrats nämnvärt efter det att myndigheten gick samman med LSH.

2.6 Ny inriktning och organisation togs fram inför samgåendet

Vid samgåendet tog Statens historiska museer fram en inriktningsplan och en ny organisation. Myndighetens medarbetare deltog i arbetet med att ta fram inriktningsplanen, vilket vi bedömer har lett till en samsyn om myndighetens grunduppdrag.

På grund av den korta tid som myndigheterna fick på sig att förbereda samgåendet så tog de först fram den nya organisationsstrukturen och sedan inriktningsplanen. Arbetet med att ta fram den nya organisationen utgick från signalerna i regeringens kulturarvspolitiska proposition och personalens erfarenheter från hur organiseringen hade fungerat i sina respektive myndigheter.

Statens historiska museer valde att inrätta en matrisorganisation, men driver i praktiken verksamheten både i linje och matris. Statens historiska museer har genomfört en översyn och en första justering av organisationen tre år efter att den implementerades.

2.6.1 Arbetet med inriktningsplanen har bidragit till att skapa en gemensam syn på uppdraget

Statens historiska museer behöver som alla andra myndigheter tolka sitt uppdrag. Det är nödvändigt för att i nästa steg kunna omsätta uppdraget i konkret verksamhet och prioritera utifrån det. Därför har myndigheten en inriktningsplan, vilken togs fram i samband med samgåendet 2018. Inriktningsplanen innehåller

utgångspunkter och fokusområden för att myndigheten ska nå visionen *Historia ska inspirera människor att vara aktiva i samtiden för att forma framtiden*.³⁹

Myndigheten förtydligar visionen i sju utgångspunkter i planen (tabell 1). Inriktningsplanen innehåller också fokusområden som myndigheten behöver fokusera på under de kommande åren för att utveckla sin verksamhet i enlighet med visionen. Varje fokusområde är nedbrutet i ett antal prioriteringar.

Tabell 1. Statens historiska museers inriktningsplan 2018.

Vision	Historia ska inspirera människor att vara aktiva i samtiden för att forma framtiden.
Utgångspunkter	Bevara för samtid och framtid Internationella perspektiv på Sveriges historia Det finns inte en historia, det finns många Historia är för alla Aktivera historien Låta kunskap och åsikter mötas Historia skapas överallt och hela tiden
Fokusområden	Kunskap Användaren Samarbeten Ekonomi Oss själva

Hela myndigheten och all personal deltog i arbetet med att ta fram inriktningsplanen. Den bild vi har fått i våra intervjuer är att det myndighetsövergripande inriktningsarbetet lade grunden för en samsyn om grunduppdraget. I arbetet utgick myndigheten från instruktionen, kulturarvspropositionen och museilagen. Både chefer och medarbetare återkommer under våra intervjuer till att det gemensamma inriktningsarbetet var något positivt.

Statskontoret har i tidigare analyser sett att myndigheter som har införlivat nya verksamheter eller vuxit på annat sätt har haft svårt att hitta en gemensam syn på uppdraget.⁴⁰ Vi bedömer att Statens historiska museer, genom sitt myndighetsövergripande inriktningsarbete, har skapat goda förutsättningar för en gemensam syn på myndighetens uppdrag.

Däremot återkommer i intervjuer med medarbetare och även med vissa chefer att inriktningen är så bred att den blir till för liten vägledning när det gäller att planera verksamheten. Dessa medarbetare och chefer efterfrågar tydligare mål och prioriteringar för myndighetens verksamhet. Efter inriktningsplanen har lednings-

³⁹ Statens historiska museer. (2018). *Vi är Statens historiska museer. Inriktningsplan*.

⁴⁰ Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Statens musikverk*, s. 85; Statskontoret. (2018). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne*, s. 59–60.

gruppen tagit fram myndighetsövergripande mål och prioriteringar. Vi återkommer till det i kapitel 5.

2.6.2 Regeringens styrsignaler och medarbetarnas erfarenheter var utgångspunkt för den nya organiseringen

I samband med att myndigheterna gick samman genomförde Statens historiska museer en omfattande organisationsförändring. Ambitionen var att de två tidigare myndigheterna, med respektive verksamheter, i praktiken skulle bli en myndighet. Det uttalade målet med den nya organisationen var att skapa en professionell och ledande myndighet med flera starka varumärken.

När det blev klart att LSH skulle inordnas i Statens historiska museer tillsatte de båda myndigheterna tre gemensamma projekt för att arbeta med samgåendet: organisationsstruktur, verksamhetsstöd och inriktning. I projekten ingick personal från båda myndigheterna. Ett av projekten handlade om att ta fram en gemensam organisationsstruktur. I det projektet utgick arbetet från signalerna i regeringens kulturarvspolitiska proposition samt från studier av goda och dåliga exempel på organisationer, diskussioner med andra myndighetschefer och centrala museer samt liknande organisationer i Norden. Arbetet utgick också från personalens erfarenheter från hur organiseringen hade fungerat i deras respektive myndigheter.

Det var viktigt att all personal skulle vara inkluderad i förändringsarbetet. Myndigheterna genomförde därför workshoppar med all personal för att identifiera vad som tidigare hade fungerat väl hos LSH och Statens historiska museer.

Myndigheten beslutade om den nya organisationen i samband med att myndigheterna sammanfördes 1 januari 2018 och inriktningsplanen senare på hösten samma år. Om myndigheterna hade fått mer förberedelsetid från regeringen hade de enligt överintendenten kunnat börja med att ta fram inriktningen, vilket hade varit en mer logisk ordning. Nu behövde myndigheterna i stället börja med att bestämma hur organisation och stöd skulle utformas innan myndigheten hade fått en instruktion och därmed kunde formulera sin inriktning.

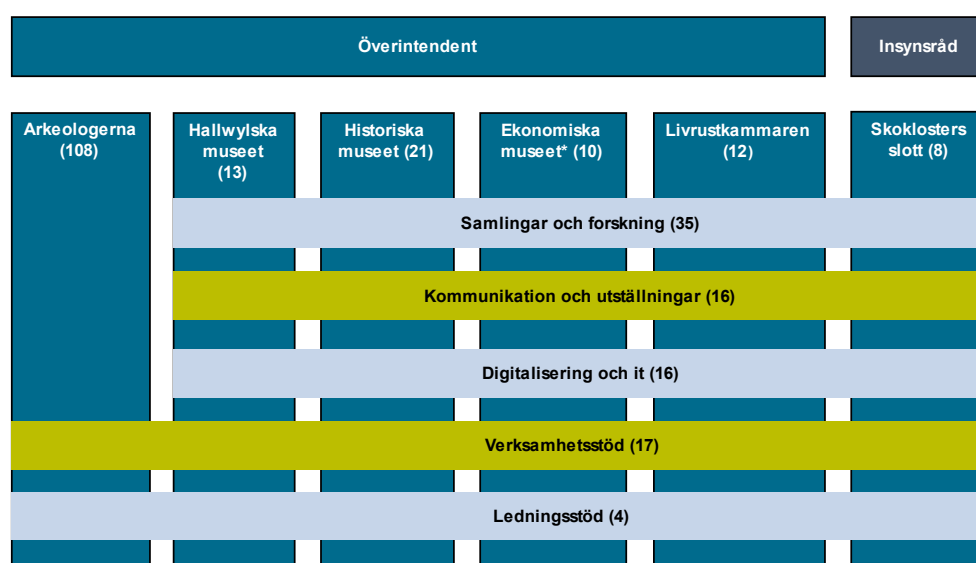
2.6.3 Syftet med matrisorganisation var att använda resurserna mer effektivt

I de gemensamma förberedelserna framkom att LSH hade goda erfarenheter av att arbeta i matrisorganisation. Statens historiska museers valde därför att organisera sig på det sättet. Ett syfte med att införa en sådan organisation var att kunna använda resurserna mer flexibelt där de för tillfället behövs bäst. Ett annat syfte var att kunna ha mer spetskompetens inom organisationen. Tanken var att olika funktioner skulle kunna bli större genom att slå ihop flera av museernas olika funktioner, som exempelvis kommunikation. På så sätt skulle de nya delarna kunna bidra med specialistkunskaper till flera museer.

Statens historiska museers organisation består av totalt 11 avdelningar. Fem myndighetsövergripande avdelningar, fem museiavdelningar och den arkeologiska uppdragsverksamheten bedrivs i en avdelning med namnet Arkeologerna. Regeringen utser en överintendent som leder myndigheten under en period på sex år. Till myndigheten är ett insynsråd med fyra ledamöter knutet.

Avdelningarna varierar i storlek – allt från 35 årsarbetskrafter på avdelningen för samlingar och forskning till 8 på Skoklosters slott och 4 på avdelningen för ledningsstöd (figur 1). Vissa avdelningar är indelade i enheter. Alla avdelningar har en avdelningschef som sitter i ledningsgruppen.

Figur 1. Statens historiska museers organisation (årsarbetskrafter).



*Organisatoriskt är museiverksamheten vid Tumba bruksmuseum inordnad under Ekonomiska museet.

Källa antal årsarbetskrafter: Statens historiska museer, e-post 2020-11-09.

Avdelningen för kommunikation och utställningar ansvarar för att leda projekt som tar fram de utställningar som museerna visar. Avdelningen ansvarar också för bland annat kommunikation och museibutikernas resultatområden.

Avdelningen för samlingar och forskning ansvarar för att förvalta och vårda museets olika samlingar. Avdelningen ska också bygga upp kunskap om myndighetens samlingar och miljöer, tillgängliggöra och sätta dem i ett sammanhang, exempelvis i samband med myndighetens utställningar eller till forskare. Avdelningen ansvarar också för Statens historiska museers forskning.

Enligt arbetsordningen ansvarar museerna för att myndighetens samlingar och miljöer blir tillgängliga, användbara och efterfrågade genom olika typer av museiupplevelser. På museerna arbetar bland annat museivårdare, lokalansvariga, driftsamordnare, lokalvårdare, intendent, verksamhetsutvecklare och museipedagoger.

Avdelningen för digitalisering och it ansvarar för att i samarbete med övriga avdelningar driva och utveckla verksamhet inom it, telefoni, digitalisering och digital förmedling. Här finns bland annat myndighetens fotografer, och intendenten som jobbar med digitala förmedling, exempelvis online-utställningar, webbplatser och bildförmedling. Vidare ansvarar avdelningen för att det finns en digital infrastruktur på myndigheten och att det finns struktur för systemförvaltning med ansvariga för respektive system.

På avdelningen för ledningsstöd arbetar överintendentens assistent, en verksamhetscontroller och en utredare. Överintendenten är sedan 2019 chef för ledningsstödet, eftersom platsen som biträdande överintendent, tillika avdelningschef för ledningsstöd, är vakant. Överintendentens förordnande går ut i augusti 2021 och myndigheten har därför valt att låta nästa överintendent få tillsätta en biträdande överintendent. Avdelningen ansvarar för att ge löpande stöd till överintendenten i planerings-, samordnings- och övriga ledningsfrågor. Avdelningen ska också driva verksamhetsutveckling genom att ansvara för myndighets- och museigemensamma analyser och strategiska processer.

Slutligen ansvarar avdelningen för verksamhetsstöd för att stödja myndighetens kärnverksamhet och ledning samt säkerställa att myndigheten förvaltas i enlighet med gällande regler. Här ingår exempelvis säkerhet, ekonomi, registratur, arkiv, upphandling, fastighetsförvaltning och HR.

2.6.4 Myndigheten arbetar i både linje- och projektverksamhet

Avdelningarna arbetar i praktiken i både linje- och projektverksamhet. Myndigheten kallar därför sin organisation för en semimatrix. Exempelvis tar avdelningen för samlingar och forskning hand om fornynd som kommer in till myndigheten och vårdar samlingarna inom ramen för avdelningens linjeverksamhet. Samtidigt deltar de olika avdelningsövergripande projekt. Det ser olika ut på de olika enheterna och vid olika tidpunkter, men i dagsläget tar linjeverksamhet cirka 50–70 procent av avdelningens tid. Den resterande tiden arbetar medarbetarna i matrisverksamheten, exempelvis när ett museum ska göra en utställning. Personalansvariga chefer beslutar i samband med verksamhetsplaneringen om hur mycket resurser som ska läggas på linje respektive projekt.

Museiavdelningarna arbetar också i både linjeverksamhet och i matrisorganisationen. De arbetar exempelvis med besöksservice och pedagogisk visningsverksamhet i linjen och i projekt där de tar fram nya utställningar. Museiavdelningarna är beroende av resurser från matrisavdelningarna för att kunna ta fram nya utställningar och använder också deras kompetens i exempelvis programverksamheten.

Myndighetens museiverksamhet bedriver en rad avdelningsövergripande projekt, som exempelvis utställnings-, publikations- och utvecklingsprojekt. Projekt startar utifrån ett särskilt uppdrag, ett utvecklingsuppdrag eller en särskild kraftsamling

och bemannas med personer från myndighetens olika avdelningar. Antalet utställningsprojekt Statens historiska museer bedriver per år varierar. För 2021 planerar myndigheten för 15 olika utställningsprojekt i olika faser plus 2 publikationsprojekt som hänger ihop med utställningar.

I en renodlad matrisorganisation har de anställda i praktiken mer än en chef, dels en projektchef, dels en personalansvarig chef. På Statens historiska museer har projektmedarbetarna ingen projektchef utan endast sin avdelnings- eller enhetschef.

Överintendenten är beställare av myndighetsövergripande projekt, men kan delegera beställaruppdraget till den avdelningschef i myndigheten där projektet ska bedrivas. I praktiken är oftast projektbeställaren avdelningschef eller museichef. Projekten leds av en projektledare från avdelningen för kommunikation och utställningar om det rör ett utställningsprojekt. Projektplanen beskriver bemanningen. Denna plan beslutas av projektrådet som består av ledningsgruppen, adjungerade enhetscheferna från avdelningen för samlingar och forskning, ansvarig för strategiska samarbeten och allianser (exempelvis sponsring) och verksamhets- och respektive ekonomicontrollern.

Tre år efter sammanslagningen av LSH och Statens historiska museer genomförde myndigheten en översyn och en första justering av organisationen. Andra museimyndigheter som har infört en matrisorganisation har gjort liknande översyner och därefter vissa justeringar. Vi kommer att analysera myndighetens organisering vidare i kapitel 5 och 6.

2.7 Myndigheten förmedlar och verkar för ökad kunskap grundad i museernas samlingar

Statens historiska museers verksamhet består i huvudsak av publik verksamhet samt att tillgängliggöra och förvalta samlingar. Inom båda dessa områden bygger myndigheten också ständigt upp ny kunskap. Myndigheten genomför också viss forskning och där är kunskapsuppbyggnaden central.

Verksamheten är relativt bred då myndigheten har sex museer med en inbördes stor variation. Museernas samlingar är av olika art och härrör från olika tidsepoker, och är utgångspunkten för museiverksamheten. Den publika delen är myndighetens största verksamhet och handlar om att skapa tillgänglighet till samlingarna och genomföra pedagogisk verksamhet. Myndigheten samarbetar ofta med externa parter och har ett internationellt och interkulturellt utbyte som är väl utvecklat.

2.7.1 Museernas samlingar är utgångspunkten för museiverksamheten

Museiverksamheten utgår främst från de samlingar som hör till myndighetens museer. Samlingarna omfattar drygt 11 miljoner föremål och 111 ton osteologiskt material. De har olika inriktning, vilket bidrar till att verksamheten är varierad och bred.

- Historiska museets samlingar består främst av arkeologiskt material samt kyrkliga konsthistoriska föremål. Samlingarna omfattar föremål från äldre stenålder till tidig modern tid.
- Samlingarna som hör till Ekonomiska museet och Tumba bruksmuseum består av mynt och andra betalningsmedel, medaljer och andra föremål med numismatisk eller finanshistorisk anknytning samt föremål med anknytning till pappers- och sedelframställning.
- Livrustkammaren har föremål från den forna arsenalen, de kungliga livrust-, kläd- och skattkammarna och hovstallet samt likartade föremål av främst personhistorisk karaktär.
- Skoklosters slott och dess samlingar består företrädesvis av konst, konsthantverk, vapen, möbler och annan inredning samt boksamlingar med anknytning till slottsbyggnaden, dess användning och dess ägare.
- Samlingarna på Hallwylska museet utgörs av inventarierna i form av konst och konsthantverk införskaffade vid sekelskiftet från Europa, Afrika och Orienten.

Samlingarna är av olika art och kommer från olika tidsepoker. Det krävs därför olika slags kompetens för att ta om hand om dem. För Skoklosters slott är själva slottsbyggnaden odelbar från samlingarna. Detsamma gäller för Hallwylska museet och Hallwylska palatset, liksom delvis för Tumba bruksmuseum.

Det finns också skillnader mellan hur samlingarna växer (se även avsnitt 2.3.1). Historiska museets och Ekonomiska museets samlingar växer ständigt, medan samlingarna som hör till Hallwylska museet och Skoklosters slott i princip är stängda för nyförvärv. Inte heller Livrustkammarens samlingar växer i någon större omfattning.

2.7.2 Mötet med publiken är en central del av verksamheten

Den publika delen av verksamheten handlar om att göra samlingarna tillgängliga och genomföra pedagogisk verksamhet. Tillgänglighet till samlingarna skapas främst via utställningar, digital förmedling, utlån och depositioner, besök i samlingarna samt genom att besvara förfrågningar och fotobeställningar. Den publika verksamheten är myndighetens största verksamhet sett ur ett resursmässigt perspektiv och den får också störst utrymme i myndighetens resultatredovisning.

I våra intervjuer med företrädare för myndigheten framgår att samhällets digitalisering innebär en brytningstid för Statens historiska museer, liksom hela museisektorn i stort. Den publika verksamheten kan genom nya digitala verktyg förmedla innehåll till sin publik på nya sätt och nå bredare målgrupper. Under 2020 har den digitala förmedlingen av Statens historiska museers verksamhet utvecklats i extra hög takt på grund av covid-19-pandemin. Den digitala förmedlingen sker via myndighetens olika webbplatser, andras digitala plattformar och via olika sökmotorer. Detta beskriver vi vidare i kapitel 3.

Den publika verksamheten drivs ofta i samarbete med externa parter

Enligt Statens historiska museer bedriver myndigheten ofta den publika verksamheten i samarbete med externa parter.⁴¹ Här är det vanligast med samarbeten kopplat till olika publika evenemang som föredrag, föreläsningsserier, visningar och liknande. Exempelvis samarbetar Ekonomiska museet och Tumba bruksmuseum sedan många år tillbaka med Finansinspektionen och Riksbanken.

Samarbete förekommer även i annan publik verksamhet. Ett aktuellt exempel på samarbete i den publika verksamheten är den digitala undervisningsresursen *Sveriges historia* som myndigheten har tagit fram i samarbete med en rad andra museer och Riksantikvarieämbetet (se även kapitel 3).

2.7.3 Barn och unga är en prioriterad målgrupp

Många av de chefer och medarbetare som vi har intervjuat säger att barn och unga är myndighetens högst prioriterade målgrupp. I myndighetens inriktningsplan står också att ett av Statens historiska museers prioriterade områden är att utveckla erbjudandet till barn, unga och skolan

Ett exempel på satsningar riktade mot denna målgrupp är ett samarbete med Utbildningsradion kring tv-serien *Arkeologens dotter* som skildrar liv och hantverk under forntiden. UR Samtiden har genom åren samverkat med flera av myndighetens museer, till exempel Historiska, Ekonomiska och Livrustkammaren. De har då bland annat spelat in samtal och föreläsningar som förmedlar kunskap utifrån respektive museums kunskapsbank och verksamhetsområde.

Myndigheten har också, i samarbete med andra myndigheter, museer och skolor, utvecklat den digitala undervisningsresursen *Sveriges historia*. Den riktar sig till lärare och elever och ger dem möjlighet att fördjupa sig i olika delar av historien.

Ytterligare exempel är ett samarbete mellan Hallwylska och Berättarministeriet kring ett gemensamt utbildningsmaterial riktat till barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden som sällan annars tar del av Statens historiska museers utbud. Globala gymnasiet har sedan flera år tillbaka samarbetat med Historiska museet i deras historieundervisning. Globala gymnasiet deltar också, tillsammans med bland annat Karlstads universitet, i forskningsprojektet *Det gemensamma rummet*.

2.7.4 Internationellt och interkulturellt utbyte är vanligt

Internationellt utbyte och samarbete sker både inom samlings- och den publika verksamheten. Myndigheten tillgängliggör sina samlingar till en internationell publik via låneverksamheten. Internationellt utbyte och samarbete sker även inom utställningsverksamheten. Det finns flera exempel på sådana samarbeten de senaste åren, exempelvis vandringsutställningen *We call them Vikings*. Ett annat exempel

⁴¹ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 33.

är *Speaking Memories* som är en utställning i samarbete mellan Historiska museet, Judisk kultur i Sverige, USC Shoah Foundation och Auschwitz-Birkenau State Museum.

Därutöver sker internationellt utbyte via bland annat internationella workshoppar, konferenser och seminarier i Sverige eller utomlands. Dessutom sker utbyte genom att personal från Statens historiska museer har uppdrag i olika organisationers styrelser och genom att myndigheten tar emot internationella besök.

Ett visst internationellt utbyte sker också via den publika verksamheten, eftersom många av besökarna i myndighetens museer kommer från utlandet. Även detta återkommer vi till i kapitel 3.

2.8 Myndigheten har börjat ta sig an det bredare uppdraget

Myndigheten har behövt ägna mycket tid och kraft åt samgåendet men har också börjat att arbeta med det bredare uppdraget att arbeta med Sveriges historia *främst* utifrån sina samlingar samt utifrån kulturarvspropositionens intentioner.

Uppbyggnaden av nya Ekonomiska museet är ett arbete som har utgått från ett bredare anslag än vad samlingarna egentligen avspeglar. 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 in i nutiden. Ekonomiska museet har tagit fram en utställning om hyperinflation som väntar på att öppna efter pandemin.

Statens historiska museer har också via Hallwylska museet öppnat upp för utställningar om 1900-talet. Hallwylskas verksamhet kretsar kring brytningstiden vid sekelskiftet 1900, och museet har till exempel visat utställningen *En kvinnas röst – Ebba von Eckermann i frigörelsens tid*. Andra exempel är utställningarna *100% kamp* samt *Dimensions in testimony* och *Speaking memory* på Historiska museet. Dessa två exempel behandlade frågor om Förintelsen.

3 Verksamhet och resultat

I detta kapitel beskriver vi resultatet från vår analys av Statens historiska museers verksamhet och resultat. Beskrivningen av verksamheten bygger på intervjuer med chefer och medarbetare på myndigheten samt med externa aktörer. Vi använder också uppgifter från myndighetens årsredovisningar och annan dokumentation. Vår analys av myndighetens resultat grundar sig huvudsakligen på uppgifter från Statens historiska museers årsredovisning, men även på intervjuer med målgrupper.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Externa parter ser mycket positivt på verksamhetens resultat och på hur det fungerar att samverka med Statens historiska museer. De anser att myndighetens arbete är professionellt, baseras på gedigna kunskaper och håller hög kvalitet
- Den publika verksamheten påverkas i hög grad av externa faktorer. Antalet besökare till myndighetens museer ökade kraftigt när Fri-entré-reformen infördes 2016, men planade därefter ut. Under 2020 och 2021 har museerna tappat stora delar av besökarna till följd av covid-19-pandemin.
- Överlag är det svårt att tolka museers besöksstatistik och även att använda den för att bedöma hur väl målen för verksamheten har uppfyllts. Vilka som besöker museerna och vad de får ut av besöket är en minst lika relevant information som det totala antalet besök. De mätningar som Statens historiska museer genomför visar att andelen nöjda besökare är hög, men det är samtidigt svårt att mäta nöjdhet.
- Myndigheten arbetar med att erbjuda ett större digitalt utbud, en verksamhet som har intensifierats under covid-19-pandemin. Digital förmedling kan nå publik och användare på nya sätt och med större geografisk spridning. Myndigheten satsar bland annat på digitala skolvisningar.
- Myndighetens utlåningsverksamhet används flitigt av bland annat andra museer. Samlingarna utgör dessutom en viktig forskningsresurs och används även inom ramen för viss universitetsutbildning. Externa parter anser att myndigheten har hög kompetens när det gäller att förvalta samlingar.
- Sedan länge ligger Statens historiska museer efter i arbetet med att föra in nya föremål i den arkeologiska samlingen. I dagsläget håller myndigheten sin ärendebalans på en relativt jämn nivå, även om arbetet med att föra in föremål i samlingarna ofta får stå tillbaka för arbete med andra instruktionsenliga uppgifter och andra satsningar. Myndigheten förväntar sig också att få in föremål i högre takt eftersom omfattande infrastrukturprojekt inom områden av arkeologiskt intresse är planerade. Även om inflödet av arkeologiskt

material varierar mellan åren påverkar detta inte de resurser som myndigheten får.

- Enligt myndigheten kan varken effektivisering eller omprioritering möta de stora behoven av insatser som finns i den arkeologiska samlingen och de kulturhistoriska samlingarna. Myndigheten anser att om de skulle fördela om resurser för att komma till rätta med behoven i samlingarna kommer de att behöva prioritera ner arbete med andra instruktionsenliga uppgifter så mycket att de i stället inte skulle kunna uppfylla dem.
- Myndigheten har även stora utmaningar i sitt arbete med att vårda och förvara sina samlingar. Detta gäller både för den arkeologiska delen av Historiska museets samlingar och för delar av myndighetens kulturhistoriska samlingar. Både regeringen och myndigheten har genomfört vissa satsningar men de har inte varit tillräckliga för att åtgärda problemen i samlingsförvaltningen. Bland annat behöver många föremål fortfarande konserveras. Om problemen inte hanteras kan både föremålen och den kunskap som de skulle kunna bygga upp komma att gå förlorad.
- Myndighetens samlingar är i dag digitalt registrerade i varierad utsträckning, vilket i hög grad beror på att samlingarna varierar i storlek. Digitaliseringen är en viktig möjlighet för myndigheten att göra samlingarna bättre sökbara och tillgängliga. Men digitalisering av samlingarna kan aldrig ersätta de fysiska samlingarna.
- Statens historiska museer avsätter inte egna medel för forskning men bedriver egna externt finansierade forskningsprojekt, och ingår även i andras. Myndigheten har nyligen beslutat om ett nytt FoU-program, som utgår från myndighetens kunskapsbehov. Myndigheten avsätter emellertid inte medel för forskarna till detta, vilket begränsar myndighetens möjligheter att dra nytta av deras kunskaper.
- Statens historiska museers årsredovisning ger överlag en rättvisande bild av verksamheten, men redovisningen av den digitala verksamheten kan förbättras. Detta är myndigheten medveten om och arbetar därför med att ta fram mått för hur publiken tar del av den digitala verksamheten. Myndigheten kommer att kunna redovisa hur arbetet med digitaliseringen av samlingarna fortlöper när myndigheten har implementerat sitt nya system för samlingsförvaltning.

3.2 Externa parter ser positivt på verksamhetens resultat och på myndigheten som samverkanspart

Externa parter ser genomgående positivt på myndighetens verksamhet. De anser att myndighetens arbete är professionellt, baseras på gedigna kunskaper och håller hög kvalitet. Samverkansparter anser genomgående att det är lätt att samarbeta med Statens historiska museer.

3.2.1 Externa aktörer ger en positiv bild av verksamheten

Vi har intervjuat tio externa aktörer som på olika sätt samverkar med Statens historiska museer om vad de anser om myndighetens verksamhet. En samstämmig bild är att myndighetens arbete är professionellt och baseras på gedigna kunskaper. De externa aktörerna anser att myndighetens verksamhet håller hög kvalitet, är relevant och är användbar.

I vår enkätundersökning riktad till regionala museer framgår att många regionala museer har en positiv bild av Statens historiska museer. Flera ser också positivt på det egna samarbetet med Statens historiska museer.

3.2.2 Myndigheten är lätt och flexibel att samverka med

När det gäller den publika verksamheten anser de externa aktörer som vi har intervjuat att det har varit lätt att etablera samarbeten med Statens historiska museer. Flera externa aktörer som vi har intervjuat framhåller att Statens historiska museer har kunskaper som är viktiga att lyfta fram till bland annat barn och unga. Skolor och andra verksamheter som riktar sig mot barn och unga har goda erfarenheter av att dra nytta av den kunskap som finns på myndigheten.

I våra intervjuer framkommer exempel på att myndigheten har vilja och förmåga att anpassa sitt utbud till samverkansparternas önskemål och behov. Några av de intervjuade framhåller också att den omfattande kunskap och kompetens som finns på Statens historiska museer borde komma ännu fler till del.

3.2.3 Myndighetens kunskaper och resurser är till nytta för forskare och andra museer

Forskare och andra externa aktörer som kommer i kontakt med samlingsförvaltningen är överlag positiva till den delen av myndighetens verksamhet. I våra intervjuer framgår särskilt att den kompetens som finns samlad kring den arkeologiska delen av Historiska museets samling är värdefull för andra aktörer. Statens historiska museer och tidigare Historiska museet har gedigen erfarenhet av att arbeta enligt den modell för samlingsförvaltning som Riksantikvarieämbetet i dag sprider till övriga delar av museisektorn. Några av de företrädare för Riksantikvarieämbetet som vi har intervjuat menar därför att Statens historiska museer har erfarenhet som är värdefull för museisektorn i stort.

De forskare som vi har intervjuat anser att det går bra att samarbeta med Statens historiska museer. De säger att det är lätt att komma i kontakt med relevant personal på myndigheten och att det går förhållandevis snabbt att få svar på förfrågningar. Forskarna anser att den fysiska tillgången till samlingarna i huvudsak är god. Men de upplever att vissa kontakter har blivit något mer komplicerade efter förändringarna av myndighetens uppdrag 2018.

En av Statens historiska museers uppgifter är att stödja regionala och lokala museer inom sitt verksamhetsområde. Vår enkätundersökning till regionala museer visar

att de anser att myndigheten är ett stöd även om de anser att själva stödet är ganska litet. Av enkätundersökningen framgår också att många regionala museer ser Statens historiska museer som en professionell och viktig kraft, även om det inte är alla som har en direkt relation till myndigheten.

3.3 Covid-19-pandemin har fått stora konsekvenser för den publika verksamheten

Interna faktorer som exempelvis utställnings- och evenemangsprogram kan påverka hur många som besöker museerna. Men den publika verksamheten påverkas också i hög grad av externa faktorer. Antalet besökare till myndighetens museer ökade kraftigt när Fri-entré-reformen infördes men har planat ut under senare år. Under 2020 och 2021 har museibygnaderna tappat stora delar av besökarna till följd av covid-19-pandemin. Andra sådana faktorer är att den internationella turismen till Stockholm har minskat, inte minst på grund av covid-19-pandemin, samt om fler eller färre svenskar väljer att semestra i det egna landet.

3.3.1 Museerna har tappat stora delar av sina besökare under covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har gjort att Statens historiska museer hållit sina musei-byggnader stängda under stora delar av 2020. Under vissa perioder då museerna har hållit öppet har antalet besökare fått begränsas. År 2020 har antalet verksamhetsbesök totalt minskat med 69 procent (tabell 2).

Tabell 2. Antalet verksamhetsbesökare 2015–2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Livruskammaren	270 269	454 670	422 336	268 061	425 608	120 284
Historiska museet	151 566	232 721	145 725	224 652	221 105	58 227
Hallwylska museet	59 512	101 462	106 030	95 444	88 613	27 992
Skoklosters slott	28 991	60 685	47 548	42 552	43 868	31 275
Tumba bruksmuseum	15 246	16 927	14 539	15 984	14 978	5 486
Ekonomiska museet	47 392	62 705	37 229	Stängt	Stängt	Stängt
Totalt	572 976	929 170	773 407	646 693	794 172	243 264

Källa: Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning för 2020*.

För Tumba bruksmuseum gäller värdet för 2015 anläggningsbesökare. Uppgift om verksamhetsbesökare saknas, men ligger troligen några tusen besökare lägre.

Att Historiska museet och Livrustkammaren hade störst publiktapp 2020 beror på att en stor andel av deras besökare är turister. Skoklosters slott ligger däremot utanför Stockholms stad, och där minskade besöken med cirka 30 procent. Där var juli och augusti ovanligt bra jämfört med andra år. Företrädare för museet anser att det beror på att publiken under pandemin i högre grad sökte sig till museer med stora och luftiga lokaler som också erbjöd möjlighet till utevistelse.

3.3.2 Fri entré-reformen gav initialt en kraftig publikökning

Mellan 2015 och 2016 ökade publiken markant vilket med stor säkerhet beror på Fri entré-reformen 2016. Att Fri entré-reformen hade stor betydelse för publikutvecklingen 2016 bekräftas av att även andra museer än de som ingår i Statens historiska museer också fick många fler besökare. Ekonomiska museet hade en mindre publikökning än övriga museer detta år. Det beror sannolikt på att Ekonomiska museet (dåvarande Kungliga myntkabinettet) hade fri entré redan före reformen.

Under de tre år som föregick 2020 var antalet besökare relativt konstant. De variationer i trender som sticker ut under de tre åren går att förklara med interna faktorer. 2018 var stora delar av Livrustkammaren stängt på grund av att basutställningen byggdes om. Ekonomiska museet (dåvarande Kungliga myntkabinettet) stängde under 2017 inför att museet skulle flytta.

3.3.3 Antalet utställningar har minskat något efter 2018

Antalet utställningar har minskat efter att Statens historiska museer och LSH gick samman (tabell 3). Antalet basutställningar minskade från 31 till 22. Myndigheten ger flera olika förklaringar: stängningen av Kungliga myntkabinettet 2017, tillfälliga stängningar av utställningar på grund av arbete med nya basutställningar samt sammanslagning av flera utställningar till en.

Antalet tillfälliga utställningar sjönk tillfälligt under 2018, vilket beror på att myndigheten fick ägna mycket tid till att arbeta med samgåendet under 2018. Året därpå låg antalet tillfälliga utställningar återigen på ungefär samma nivå som före samgåendet.

Vi måste se antalet utställningar 2020 mot bakgrund av covid-19-pandemin. Under året blev myndigheten tvungen att skjuta på två basutställningar och tre tillfälliga utställningar som skulle ha öppnats under året. Att antalet tillfälliga utställningar minskade det året beror också på att ett omfattande arbete med nya basutställningar som krävde mycket resurser.

Tabell 3. Antal basutställningar och tillfälliga utställningar 2016–2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal basutställningar*	31	31	26	22	21
Antal tillfälliga utställningar*	13	13	10	14	5
Vandringsutställningar*	2	4	3	1	1
Totalt antal utställningar	46	48	39	37	27

Källa Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020*.

* En basutställning är en utställning på det egna museet som ska visas för publik under en längre period (mer än 1,5 år). En tillfällig utställning är en utställning på det egna museet som ska visas för publik under en kortare period (max 1,5 år). En vandringsutställning är en utställning som i huvudsak ska turnera på andra museer än det egna.

Vi kan konstatera att det inte är enkelt att tyda myndighetens uppgifter om antal utställningar i resultatredovisningen. Vi anser att det skulle vara relevant att komplettera uppgifterna med hur mycket resurser myndigheten har lagt ned på olika typer av utställningar. Någon sådan uppgift finns inte i myndighetens årsredovisningar. Men vi kan ändå utläsa att Statens historiska museer lade cirka 152 miljoner kronor på publik verksamhet 2018, 159 miljoner kronor 2019 och 147 miljoner kronor 2020.

3.4 Besöksstatistiken är omfattande men svår att tolka

Statens historiska museer har i sin resultatredovisning en omfattande redovisning av antalet besökare på de olika museerna. Redovisningen innehåller även specifika uppgifter om fördelningen mellan män och kvinnor, hur stor andel av besökarna som är under 19 år och antalet deltagare vid skolbesök.

Redovisningen ger en bra bild av hur antalet besökare utvecklas. Men samtidigt finns vissa utmaningar knutna till att utifrån statistiken försöka bedöma hur väl myndigheten genomför sitt uppdrag. Det är exempelvis svårt att mäta andelen nöjda besökare.

Besökssiffrorna är också en del av de statistikuppgifter som myndigheten lämnar till Myndigheten för kulturanalys. Statens historiska museer och ett antal andra museimyndigheter har haft i uppdrag av regeringen 2020 att redovisa hur myndigheten arbetar med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys behöver samt vilken information om besöken och besökarna som myndigheten behöver för att kunna utveckla den egna verksamheten.

3.4.1 Svårt att bedöma verksamheten utifrån besöksstatistik

Vi kan konstatera att det i allmänhet är svårt att tolka statistik över besökare i museer. En del av variationerna i publiktillströmningen beror på vilka utställningar som har visats och på museernas marknadsföring. Men en del har också att göra med omvärldsfaktorer som museerna själva har svårt att påverka (se även avsnitt 3.3).

Besöksstatistiken för museiområdet skiljer mellan så kallade anläggningsbesök och verksamhetsbesök. Verksamhetsbesök avser hur många som tagit del av museets verksamhet medan anläggningsbesök avser besök på hela museiområdet. Beroende på om museerna har en tillhörande restaurang, kafé eller park ser förutsättningarna för antalet anläggningsbesök mycket olika ut.

Det är svårt att bedöma uppgifterna om antal besökare i relation till de kulturpolitiska målen. Det här gäller inte bara Statens historiska museer utan hela museisektorn. Samtidigt får besöksutvecklingen stort utrymme i många museimyndigheters resultatredovisningar. Det här beror bland annat på att antalet

besökare är lättare att mäta än andra resultat i verksamheten, och på att regeringen och Myndigheten för kulturanalys frågar efter just besöksutvecklingen.

3.4.2 Det är skillnader i vilka som besöker myndighetens museer

Det finns stora skillnader i vilka kategorier av besökare de olika museerna har, bland annat varierar hur många besökare som kommer från utlandet. Majoriteten av besökarna på Historiska museet och Livrustkammaren är utländska. Antalet besökare till dessa museer påverkas därför i hög grad av hur många utländska turister som besöker Stockholm. Andelen utländska besökare är betydligt lägre på myndighetens övriga museer – omkring en femtedel eller mindre.

Eftersom de kulturpolitiska målen inte i huvudsak gäller utländska turister anser vi att det är svårt att bedöma om en hög tillströmning av utländska besökare faktiskt bidrar till att uppfylla de kulturpolitiska målen i strikt mening. Däremot kan det vara positivt med en hög tillströmning av utländska besökare eftersom den ökar museernas intäkter. Intäkterna kan sedan användas till mer verksamhet för exempelvis barn och unga, som i sin tur skulle kunna bidra till att i högre grad uppfylla de kulturpolitiska målen.

3.4.3 Det är svårt att mäta andelen nöjda besökare

I årsredovisningen redovisar myndigheten hur nöjda besökarna är med besöket med hjälp av tilläggsfrågor till den enkät med obligatoriska frågor som de genomför på uppdrag av Myndigheten för kulturanalys. Tilläggsfrågorna är frivilliga för museimyndigheterna att använda.

Nöjdhetssiffrorna ligger ofta betydligt över det mål på minst 90 procent nöjda besökare som Statens historiska museer själva har satt upp. Det lägsta värdet 2020 var 95 procent nöjda besökare och två av museerna uppnådde 99 procent. Vi kan också se att siffrorna ligger relativt konstant. En viktig fråga för att kunna bedöma relevansen i de höga betygen från besökarna är vilken svarsfrekvensundersökningarna har. Med svarsfrekvens menar vi då hur stor andel av de som tillfrågas att besvara enkäten vid museibesöket som ställer upp. Vi har inte kunnat ta del av några sådana uppgifter och det är ingen som kunnat ge något säkert svar på om de finns.

Vi kan inte heller jämföra resultaten av Statens historiska museers mätningar av nöjdhet med andra museimyndigheter. Det beror delvis på att alla museer inte deltar, eftersom nöjdhetsfrågorna är frivilliga för museerna att använda. Dessutom består tilläggsfrågorna av en uppsättning olika frågor att välja bland. Myndigheten för kulturanalys gör inte heller någon officiell sammanställning av svaren på nöjdhetsfrågorna.

Historiska museet och Livrustkammaren gör egna fördjupade publikundersökningar med hjälp av instrumentet Visitor 360. Dessa undersökningar visar på nöjdhetssiffror som ligger lägre än den undersökning som görs med hjälp av tilläggsfrågor från Myndigheten för kulturanalys. En skillnad i detta fall är att de

internationella besökarna ingår i den mätning som Visitor 360 har gjort. Men de är ungefär lika positiva som de svenska besökarna så det förklarar inte skillnaderna i resultat mellan mätningarna. Skillnaderna i resultat visar hur svårt det kan vara att tolka resultaten av nöjdhetsmätningar utan att närmare analysera hur undersökningen har gått till.

3.4.4 Arbete pågår med att utveckla besöksstatistiken

Statskontoret bedömer att det finns många utmaningar med att med god kvalitet redovisa museernas publika verksamhet på ett sätt som håller för att göra jämförelser mellan museer och för att bedöma hur sektorn som helhet utvecklas.

Men det pågår ett utvecklingsarbete. Statens historiska museer och ett antal andra museimyndigheter fick i uppdrag av regeringen 2020 att redovisa hur myndigheten arbetar med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys behöver samt vilken information om besök och besökare som myndigheten behöver för att förbättra den egna verksamheten (se även kapitel 2). Statens historiska museer pekar i sin redovisning av regeringsuppdraget på dubbelarbete för Historiska museet som gör publikundersökningar både för rapporteringen till Myndigheten för kulturanalys och för Visitor 360. Dessa båda undersökningar har hittills inte kunnat samordnas fullt ut.

3.4.5 Jämförelseproblem uppenbarades i samband med organisationsförändringen 2018

När Statens historiska museer slogs samman med LSH och skulle skapa en resultatredovisning som var gemensam för hela den nya myndigheten visade det sig att det i flera fall var svårt att jämföra redovisningen efter sammanslagningen med tiden före sammanslagningen. Detta är erfarenheter som Statens historiska museer nu använder för att utveckla sin egen resultatredovisning. Enligt myndigheten kan erfarenheterna också bidra till att utveckla den resultatredovisning för samtliga museer som Myndigheten för kulturanalys har hand om.

I svaret på regeringsuppdraget om rapporteringen av besöksutveckling redovisar Statens historiska museer olika förslag för hur statistikförsörjningen när det gäller den publika verksamheten inom museiområdet skulle kunna förbättras. Statskontoret konstaterar att Statens historiska museer är angelägna om att bidra till att förbättra statistiken så att den blir mer rättvisande och mer användbar. Detta förstärker intrycket av att myndigheten anser att dessa frågor är viktiga.

3.5 Verksamheten når publik på nya sätt

Covid-19-pandemin har lett till att den digitala förmedlingen av museernas utbud har utvecklats kraftigt. Vi noterar även att myndigheten redan sedan tidigare har arbetat med att stärka sitt digitala utbud.

Alla museer i myndigheten har i dag digitala erbjudanden och det innebär att de kan nå publik på sätt som tidigare inte var möjliga. Det ger myndigheten en bättre möjlighet att nå målen med sitt arbete. Antalet digitala besök har ökat och det digitala utbudet till skolorna har också ökat.

3.5.1 Digital förmedling ger nya möjligheter att nå ut i landet

Sammantaget innebär utvecklingen av digital förmedling en viktig möjlighet för Statens historiska museer att nå andra delar av landet och publik som tidigare inte har tagit del av museernas verksamhet.

Regeringen har sedan 2017 och 2018 gett Statens historiska museer i uppdrag att verka för att deras verksamhet kommer fler till del i hela landet (se även kapitel 2).⁴² Våra intervjuer med chefer och medarbetare visar att denna skrivning har fått genomslag i myndighetens verksamhet. Utvecklingen av digitala erbjudanden, både på museernas egna plattformar och i sociala medier, är en viktig del i arbetet för att nå fler. Men myndigheten bedriver sedan tidigare också uppsökande verksamhet på skolor, håller föreläsningar och turnerar utställningar i landet.

3.5.2 Det har skett en omställning till digital förmedling under covid-19-pandemin

I våra intervjuer framgår att myndighetens museer och den övriga verksamheten under det senaste året i högre grad än tidigare har arbetat med digital förmedling. Framför allt beskriver personalen ett större språng under hösten 2020 och vintern 2021. Nu har alla museer som myndigheten bedriver utvecklat digitala erbjudanden, flera av dem särskilt riktade mot barn och unga. I februari 2021 presenterade myndigheten en stor satsning på digitala skolvisningar.⁴³

Den fysiska besöksverksamheten har under covid-19-pandemin varit stängd under stora delar av 2020 och det har frigjort resurser till den digitala besöksverksamheten. Den verksamhet som vanligen arbetar med de fysiska besöken har under pandemin ställt om och arbetat med att utveckla museernas digitala erbjudanden. Utbudet av digitalt material och verksamhet har ökat markant, och spridits både på museernas webbplatser och genom att museerna är närvarande på sociala medier. Museerna har erbjudit såväl live-visningar som filmat material. Överintendenten förklarar att utvecklingen har varit möjlig för att vissa delar av verksamheten under pandemin har ställt om och arbetat med att utveckla museernas digitala erbjudanden.

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens historiska museer.

⁴³ Statens historiska museer. Pressmeddelande. (2020). *Myndigheten satsar på digitala skolvisningar*.

3.5.3 Antalet digitala besök ökar

Statens historiska museers digitala förmedling sker via myndighetens olika webbplatser, andras digitala plattformar och via olika sökmotorer (tabell 4).

Tabell 4. Antalet unika besökare på webbplatser 2015–2020, samt procentuell förändring 2015–2019.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Förändring 2015-2019
Historiska museet	451 304	393 876	438 327	409 479	454 182	292 102	1 %
Livrustkammaren	127 421	177 252	166 705	229 889	292 041	215 221	129 %
Hallwylska museet	130 402	185 635	182 686	304 265	273 383	141 436	110 %
Skoklosters slott	77 448	104 198	121 251	175 759	155 471	98 622	101 %
Ekonomiska museet	114 087	118 516	133 860	126 048	115 249	87 811	1 %
Tumba bruksmuseum	iu	iu	iu	iu	11 561	13 297	
Summa	900 662	979 477	1 042 829	1 245 440	1 301 887	848 849	43 %

Källa: Statens historiska museer (2021). *Årsredovisning 2020*.

*För Historiska museet har ett tekniskt fel gjort att värdet för 2020 är för lågt. Det verkliga värdet bedöms likna det för 2019, se *Årsredovisning för 2020*, s. 49.

I tabellen redovisar vi den procentuella förändringen mellan 2015 och 2019 eftersom det ger en mer rättvisande bild av utvecklingen. Det beror på att antalet unika besökare var klart färre under pandemiåret 2020 än föregående år. En del av besöken på webbplatserna sker i samband med besök i museibygnaderna och eftersom de fysiska besöken var klart färre 2020, sjönk följaktligen även antalet unika besökare på webbplatsen.

För Statens historiska museer som helhet ökade antalet digitala besökare successivt 2015–2019 med totalt 43 procent besökare på myndighetens webbplatser.⁴⁴ Livrustkammaren, Hallwylska museet och Skoklosters slott har mer än fördubblat antalet besökare på sina webbplatser medan antalet webbesökare på Historiska museet och Ekonomiska museet knappt ökade alls. Att besöken på Ekonomiska museets webbplats inte har ökat beror förmodligen på att museet var stängt under en lång period.

För museerna har antalet följare i sociala medier ökat mer än fem gånger från 2015 till 2020 (tabell 5). Men här gäller inte att antalet följare är unika, utan statistiken visar det totala antalet följare på museernas olika plattformar. I arbetet med sociala

⁴⁴ I värdet 43 procent ingår inte Tumba bruksmuseum eftersom uppgifter saknas för 2015.

medier ligger Livrustkammaren långt framme, vilket syns tydligt i utvecklingen av antalet följare.

Tabell 5. Antalet följare i sociala medier 2015–2020, samt procentuell förändring 2015–2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Förändring 2015–2020
Historiska museet	12 588	19 423	26 749	32 139	39 413	46 784	272 %
Livrustkammaren	12 114	27 218	41 958	54 180	82 494	132 184	991 %
Hallwylska museet	9 215	12 250	16 205	19 255	22 272	27 924	203 %
Skoklosters slott	5 465	8 346	11 127	12 701	14 350	16 428	201 %
Ekonomiska museet	2 143	2 691	2 935	3 070	3 145	3 711	73 %
Tumba bruksmuseum	235	362	444	522	848	1 277	443 %
Summa	41 760	70 290	99 418	121 867	162 522	228 308	447%

På myndigheten pågår ett arbete med att analysera vilka som besöker webbplatserna och vad de söker för information, vilka besök som är kopplade till information om att göra ett fysiskt besök på museet och vilka besök som är kopplade till kunskapsinnehållet.

3.5.4 Det digitala utbudet till skolorna har ökat

Statens historiska museer har sedan länge haft i uppdrag att särskilt arbeta för att nå barn och unga. I det arbetet är familjer samt skolor och lärare viktiga målgrupper. Men andelen barn och unga som besöker museerna har minskat något de senaste två åren (tabell 6).

Tabell 6. Andelen verksamhetsbesökare på Statens historiska museer som är under 19 år.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alla	572 976	929 170	773 407	646 693	794 172	243 264
Unga	125 893	184 155	144 094	119 270	139 379	42 996
Andel unga	22 %	20 %	19 %	18 %	18 %	18 %

Källa Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning för 2020*.

Det finns även statistik över antalet bokade och icke bokade skolprogram, och antalet barn som har besökt museerna vid sådana aktiviteter. Men det hör till den statistik där det är osäkert att jämföra med tiden innan Statens historiska museer slogs samman med LSH. Men med reservation för denna osäkerhet tyder statistiken på att besöken från skolor har minskat något de senaste åren, även om vi bortser från 2020.

Men om det finns en negativ utveckling för barn och ungas fysiska besök i museerna behöver inte det innebära att myndighetens verksamhet når färre barn och unga i dag. För samtidigt har Statens historiska museers digitala erbjudanden direkt till klassrummen blivit allt mer utvecklade.

Statens historiska museer lanserade under 2020 tillsammans med Riksantikvarieämbetet och 17 andra museer en digital undervisningsresurs, webbplatsen *Sveriges historia*. Den samlar lektionsmaterial som är anpassade till mellanstadiet och högstadiet. Arbetet initierades före covid-19-pandemin och är alltså inte ett resultat av den digitala omställning som pandemin har orsakat.

I vår enkätundersökning lyfter ett antal regionala museer fram lärplattformen *Sveriges historia* som ett positivt exempel på samarbete med Statens historiska museer.

3.6 Samlingarna är en resurs för externa aktörer

Statens historiska museers samlingar är en resurs för många andra aktörer och delar av samlingarna är världsunika. Detta lockar intresse från andra museer, forskare och andra aktörer runt om i landet och i världen. De kan få tillgång till samlingarna genom exempelvis utlån. Men myndigheten tar även emot besök från forskare och studenter vid universitet och högskolor, samt även antikvariskt verksamma, media och privatpersoner.

3.6.1 Myndigheten har ett generöst förhållningssätt till utlån

Föremålen i myndighetens samlingar används i forskning och undervisning, men även i utställningar, både nationell och internationellt. Företrädare för Statens historiska museer anser att myndigheten har ett generöst förhållningssätt till att låna ut föremål och att detta är den vanligaste formen av samverkan inom samlings- och forskningsverksamheten.

Vid utgången av 2020 hade Statens historiska museer sammantaget 339 pågående utlån till 143 andra institutioner, varav 126 nationella och 17 internationella. Av dessa var 260 pågående lån ur Historiska museets samlingar av arkeologiska och kyrkliga föremål. Totalt var cirka 43 000 så kallade föremålsposter utlånade. Det är dubbelt så många som myndigheten har som internt mål att låna ut för att nå god kvalitet.

3.6.2 Andra museer får ta del av samlingarna

Myndighetens kunskaper och resurser är till nytta för forskare och andra museer (se avsnitt 3.2.3). Bland annat anser företrädare för Riksantikvarieämbetet att Statens historiska museer är en aktör som besitter gedigen kunskap om och erfarenhet av samlingsförvaltning och att andra delar av museisektorn kan dra nytta av denna kunskap och erfarenhet.

Statens historiska museer stödjer regionala och lokala museer bland annat genom att låna ut föremål och svara på förfrågningar. Personal från myndigheten deltar också i konferenser, seminarier och workshoppar som arrangeras av eller tillsammans med andra museer. Det händer att Statens historiska museer blir inbjudna till eller tar emot besök från andra museer.

Av våra intervjuer och vår enkätundersökning framgår att myndighetens stöd till regionala museer i hög utsträckning handlar om att låna ut föremål. Till stor del handlar det om föremål ur Historiska museets samlingar av arkeologiska och kyrkliga föremål.

Vår enkätundersökning till regionala museer visar också att flera museer har fått stöd från Statens historiska museer i själva förvaltningen av sina samlingar. Flera efterfrågar mer sådant stöd. Vidare nämner några att de har haft kontakt med Statens historiska museer med anledning av olika repatrieringsärenden.

3.6.3 Forskare och studenter har stor nytta av samlingarna

Forskare och studenter från olika lärosäten gör ofta studiebesök på myndigheten. Både nationella och internationella forskningssamarbeten använder myndighetens samlingar, arkiv och bibliotek. Det är också vanligt att universitet och högskolor använder material från myndigheten i sin undervisning på grundutbildningsnivå och för högre studier.

Myndigheten arbetar med att göra samlingarna tillgängliga för målgruppen både digitalt och via besök i de fysiska samlingarna och miljöerna. Den generösa inställningen till att låna ut föremål gäller både forskning och utbildning. Användningen av myndighetens samlingar resulterar bland annat i vetenskapliga publikationer. De forskare som vi har intervjuat framhåller att samlingarna och miljön kring myndighetens magasin är en viktig och bra forskningsmiljö. De lyfter även fram att myndighetens akademiska kompetens gör att myndigheten stödjer forskningen på ett bra sätt.

Samlingarna som är knutna till Historiska museet är en ovärderlig forskningsresurs eftersom de är grundläggande för både forskning och undervisning inom arkeologi och besläktade ämnen som osteologi. Detta framkommer i våra intervjuer med företrädare för myndigheten och våra intervjuer med forskare från olika lärosäten. Den arkeologiska samlingen på Historiska museet innehåller fler än tio miljoner föremål och uppskattningsvis 111 ton osteologiskt material. Samlingen används av forskare inom både historievetenskapligt inriktad forskning som arkeologi, naturvetenskaplig forskning som genetik och geologi samt i tvärvetenskapliga forskningssammanhang. Vissa arkeologiska material är helt unika i sitt slag, till exempel föremål från utgrävningar av vikingastaden Birka.

Även samlingarna som finns kopplade till de andra museerna i myndigheten är värdefulla för vetenskapen. Till exempel är Skoklosters slott en unik källa till

kunskap, eftersom det är det enda barockslottet i norra Europa som är bevarat sedan 1600-talet.

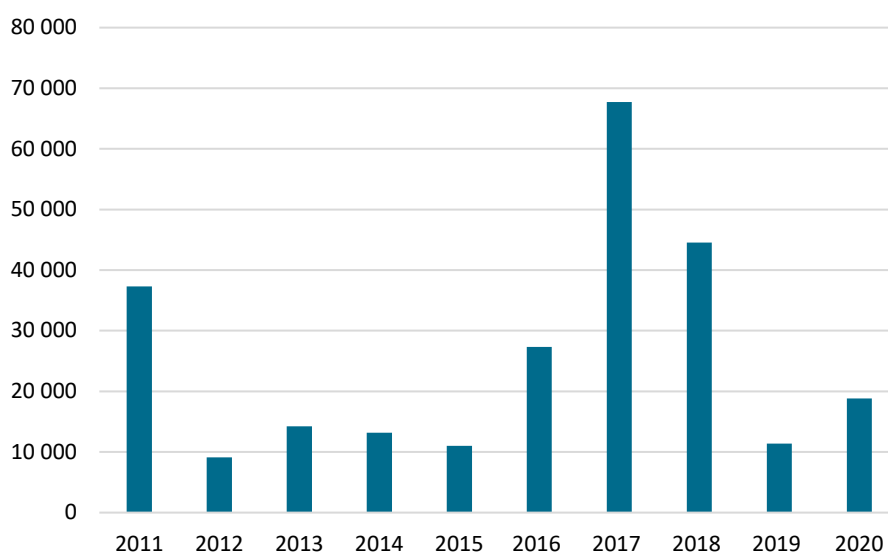
3.7 Myndigheten har svårt att hinna ta emot alla fornynd som den tilldelas

Historiska museets samling är mycket omfattande och enligt myndigheten har den i dag inte möjlighet att fullt ut förvalta alla de föremål som har kommit in. En del av denna utmaning följer av att Statens historiska museer måste ta emot de fornynd som inget annat museum vill eller kan ta emot. Inflödet av föremål varierar kraftigt mellan åren och styrs i hög grad av hur många stora infrastrukturprojekt som genomförs i Sverige. Myndigheten väntar sig en stor ökning som följd av det redan påbörjade järnvägsprojektet Ostlänken. Dessutom släpar myndigheten efter sedan länge med sin accession, det vill säga att föra in inkomna föremål i samlingarna.

3.7.1 Inflödet av föremål varierar

Statens historiska museer tar emot föremål genom beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (figur 2). Utöver detta tar Statens historiska museer även emot en del föremål genom exempelvis gåvor men dessa utgör en mycket liten del av inflödet.

Figur 2. Antal föremålposter som myndigheten tagit emot enligt kulturmiljölagen 2011–2020.



Källa: Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020* samt muntliga kontakter med Statens historiska museer.

En föremålspost kan bestå av flera föremål men är i det digitala föremålssystemet samlade i en datapost. Exempelvis kan en uppsättning pärlor som består av 15 glaspärlor vara en föremålspost och föremålsposten ”lerkärl” kan bestå av 150

lerkärlsfragment. Samtidigt som ett föremål i en föremålspost kan vara en pärla, så kan det i en annan föremålspost vara en del av ett skeppsvrak. Totalt har myndigheten i dag 1,3 miljoner digitalt registrerade föremålsposter. I de 1,3 miljoner posterna ingår 300 000 poster för det osteologiska materialet som är del av Historiska museets samling.

Antalet föremålsposter som myndigheten tar emot varierar kraftigt mellan olika år (figur 2). Arkeologiska utgrävningar genomförs sällan för den arkeologiska forskningens skull, utan ingrepp i fornlämningar sker framför allt som ett led i samhällsbyggnadsprocessen. Med andra ord påverkas myndighetens inflöde av fynd framför allt av hur mycket byggnads- och infrastrukturprojekt som pågår i samhället.

Under både 2017 och 2018 var inflödet av föremål särskilt högt. De nära 68 000 föremålsposter som togs emot 2017 var betydligt fler än det sammanlagda antalet under fyraårsperioden från 2012 till 2015. Detta var ett resultat av att Riksantikvarieämbetet gjorde en insats för att handlägga och avsluta alla sina ärenden om att fördela och överföra fynd som inte var digitala. I dag har Riksantikvarieämbetet ett ärendehanteringssystem som gör att ärenden går att handlägga samma dag som de registreras, vilket innebär det inte längre finns någon nämnvärd eftersläpning i deras handläggning.

3.7.2 Infrastrukturprojekt kommer att öka inflödet av föremål

Statens historiska museer bedömer att inflödet av föremål kommer att fortsätta vara högt så länge exploateringstakten i samhället är hög. En stor ökning väntas som följd av det redan påbörjade järnvägsprojektet Ostlänken. Projektet kommer leda till flera arkeologiska utgrävningar. Utgrävningarna kommer att resultera i omfattande mängder arkeologiska fynd, eftersom de görs där det finns redan kända fornlämningar.

De arkeologiska fynden kan tilldelas museer som finns på lokal och regional nivå. Men flera av dessa museers situation är ansträngd och detta påverkar indirekt hur mycket material som kommer att hamna hos Statens historiska museer.

Riksantikvarieämbetet har nyligen belyst situationen vid landets regionmuseer. De konstaterar att det finns en obalans i finansiering och förväntningar hos regionmuseerna.⁴⁵ Det kan vara en konsekvens av detta som vi ser i fallet Ostlänken, där de tre berörda regionmuseerna bedömer att de inte kan ta emot de fornfynd som kommer grävas upp. Vi bedömer att kommande exploateringar kan leda till likartade situationer som för Ostlänken eftersom det finns regionala museer som saknar resurser för att upprätthålla hela bredden i sin verksamhet.

⁴⁵ Riksantikvarieämbetet. (2021). *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet*.

3.7.3 Accessionen av föremål släpar efter sedan länge

Det höga inflödet gör att Statens historiska museer har svårigheter att hinna föra in föremålen i samlingarna. Detta framgår av de senaste årens årsredovisningar och budgetunderlag samt i våra intervjuer med bland annat överintendenten på Statens historiska museer. Förutsättningarna för goda resultat i arbetet med att införliva föremål i myndighetens samlingar försämras av att myndighetens accession släpar efter sedan länge. Det finns ärenden som är flera decennier gamla. Detta beror dels på att rapportskrivningen av ansvariga arkeologiska aktörer har släpat efter, dels på att myndigheten tidigare endast införlivade en handfull ärenden per år. Delar av det fyndmaterial som myndigheten ännu inte har handlagt grävde arkeologer upp så tidigt som på 1970-talet.

Stora delar av Historiska museets samlingar finns enligt myndigheten i dag i ändamålsenliga magasin. Bristande magasinering är alltså inte det huvudsakliga skälet till att förvaltningen av Historiska museets samlingar är eftersatt. Men behoven av magasin kommer att öka till följd av ett ökat inflöde av föremål. Genom att handlägga ärenden om att införliva nya föremål i samlingarna får myndigheten bättre kännedom om materialen och därigenom får även konservatorer bättre förutsättningar att i framtiden identifiera och dokumentera vårdbehoven. När fyndens tillstånd registreras digitalt innebär det att vårdbehoven blir kända och överskådliga.

I årsredovisningen finns ett mått som ger en bild av utvecklingen. Det handlar om antalet accessionsärenden som har kommit in till myndigheten, hur många som har avslutats och hur många ärenden som fortfarande inte har avslutats och som benämns som ”den kvarstående eftersläpningen” (tabell 7).

Tabell 7. Antalet inkomna och avslutade accessionsärenden samt kvarstående eftersläpning 2014–2020.⁴⁶

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomna ärenden	69	44	36	371	139	103	102
Avslutade ärenden	118	128	148	135	74	79	111
Kvarstående eftersläpning	1 500	1 468	1 406	1 666	1 731	1 755	1 746

Källa: Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 25, samt muntlig kontakt med Statens historiska museer.

⁴⁶ Antalet som anges i den kvarstående eftersläpningen stämmer inte fullt ut med förändringarna i inkomna och avslutade ärenden. Enligt Statens historiska museers årsredovisning 2020 s. 77 beror detta på att Statens historiska museer före 2015 gav varje fornlämning ett inventarienummer som därmed blev ett eget accessionsärende. I praktiken innebär det att ett fyndöverföringsbeslut, som utgör ett ärende i diariet, kunde delas upp i flera accessionsärenden beroende på hur många fornlämningar som omfattades.

Eftersläpningen påverkar den sammantagna samlingsförvaltningen. Enligt företrädare för myndigheten försämrar situationen myndighetens möjligheter att tillgängliggöra fynd i museernas utställningar och på webbplatser eller i databaser för forskning. Om myndigheten fortsätter att släpa efter i handläggningen av dessa ärenden kan spårbarheten i samlingarna liksom digitaliseringsnivån på föremålen fortsätta att vara ett problem. Ett annat problem är att det kan uppstå merkostnader om det dröjer för länge från att arkeologer konserverar föremål i fält till att mottagande museum införlivar föremålen i sina samlingar, eftersom det mottagande museet kan behöva konservera föremålet en gång till.

3.7.4 Verksamheten når inte målen som rör samlingarnas tillväxt

Under åren 2017–2019 avslutade Statens historiska museer färre ärenden än antalet ärenden som kom in till myndigheten (tabell 7). Följden har blivit att den eftersläpningen har ökat. Orsaken till att myndigheten avslutade färre ärenden 2018 och 2019 var att uppgiften prioriterades ned till följd av andra stora åtaganden inom myndigheten. Exempel som myndigheten nämner i årsredovisningen är flytten av Ekonomiska museets samlingar, en ny vikingautställning och att myndigheten införde ett nytt samlingsförvaltningssystem. År 2020 minskade eftersläpningen något.

Förutom tidsserien i tabell 7 redovisar myndigheten utfallet av ett internt mål som har koppling till frågan om samlingarnas tillväxt.⁴⁷ Målet är att slutföra 100 accessioner per år. Målet har valts eftersom det ungefär motsvarar hur många ärenden som kommer in varje år. Åren innan 2018 liksom år 2020 uppnådde myndigheten målet. Att myndigheten inte nådde upp till målet under 2018 och 2019 bidrar till bilden av att samlingsförvaltningen har varit eftersatt.

Cheferna för avdelningen för samlingar och forskning förklarar att målet inte nåddes under 2018 och 2019 med att de fick för mycket merarbete till följd av 2018 års omorganisering. Andra förklaringar som framkommer i våra intervjuer är att antikvarierna bland annat har varit upptagna med utställningsprojekt och att det nya samlingsförvaltningssystemet inte har haft alla funktioner i drift för att stödja accessionsarbetet. I våra intervjuer med både chefer och medarbetare framgår att just accessionen av arkeologiska föremål är den del av myndighetens verksamhet som oftast prioriteras ner när resurserna inte räcker till.

Enligt cheferna på avdelningen för samlingar och forskning fyller målet en funktion eftersom det är satt förhållandevis högt jämfört med hur många ärenden myndigheten historiskt sett har handlagt per år. De anser däremot också att målet har klara begränsningar eftersom det bakom siffrorna döljer sig en enorm bredd av olika slags ärenden.

⁴⁷ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*.

3.8 Tillgängliga åtgärder räcker enligt myndigheten inte för att lösa utmaningarna i samlingsförvaltningen

Myndigheten arbetar för att minska eftersläpningen och för att förbättra samlingsförvaltningen. Det handlar till exempel om att samlingarna ska bevaras på sätt som är mer gynnsamma för föremålets tillstånd än i dag. Det handlar även om att etablera system och rutiner kring behörighet och tillgång till föremålen i samlingarna. Ett omfattande arbete har pågått under senare år för att revidera och uppdatera rutiner inom området.

Samtidigt som Statens historiska museers arbete med samlingarna är en stor resurs för många och samlingsförvaltningen i flera delar är framgångsrik så finns det också stora utmaningar i verksamheten. Det gäller till exempel situationen med de arkeologiska föremålen i Historiska museets samlingar som vi har beskrivit ovan. Det gäller också tillståndet i andra delar av myndighetens samlingar, så som Skoklosters slott. Det gäller även administrativa rutiner kring i samlingsförvaltningen. Enligt överintendenten har arbetet med samlingarna på grund av resursbrist varit eftersatt i decennier.

3.8.1 Myndigheten har redan effektiviserat accessionen på flera sätt

Myndigheten har under de senaste åren genomfört åtgärder för att minska eftersläpningen, bland annat ett antal tematiska projekt om att införliva föremål i samlingarna och arbete med att accedera ett antal fyndmaterial från olika tidsperioder. Myndigheten har även tagit fram och infört en ny process för effektivisering av detta arbete genom rutiner för förenklad föremålsregistrering. Men trots detta har eftersläpningen ökat de senaste åren. Av allt att döma finns det risk för att potentiellt källmaterial för forskning kan gå förlorat om den sedan länge pågående eftersläpningen fortsätter. Detta skulle i sin tur försämra möjligheterna till kunskapsuppyggnad i framtiden (se även avsnitt 3.10).

Enligt våra intervjuer med chefer och medarbetare på avdelningen för samlingar och forskning har myndigheten redan genomfört de stora effektiviseringarna som är möjliga. Nu pågår en översyn av samlingsförvaltningens olika processer som företrädare för myndigheten menar kommer leda till ytterligare effektiviseringar och kvalitetssäkringar, däribland av processen för att införliva föremål i samlingarna (accessionsprocessen). Myndigheten strävar bland annat efter att i möjligaste mån vara steget före i sitt samarbete med andra aktörer i det arkeologiska systemet för att ytterligare förenkla arbetet. Det handlar exempelvis om att få de arkeologiska aktörerna att använda myndighetens streckkoder, vilket underlättar arbetet när föremålen kommer till Statens historiska museer.

Enligt företrädare för myndighetens samlingsförvaltning finns endast små möjligheter till effektiviseringar kvar inom verksamheten. Det krävs därför mer

resurser och möjligen också ett större grepp kring ansvar och roller i det uppdragsarkeologiska systemet för att ta itu med eftersläpningen.

3.8.2 Myndigheten bedömer att omprioriteringar inte heller kan lösa alla problem i samlingsförvaltningen

Statens historiska museer har inte i någon större grad omfördelat resurser i organisationen från andra delar av verksamheten för att försöka att minska eftersläpningen. Överintendenten anser att detta skulle kräva att myndigheten använder resurser som annars hade gått till andra projekt, som exempelvis utställningsprojekt. Myndigheten skulle också kunna prioritera arbetet med att införliva föremål genom att sätta mål för hur många timmar varje antikvarie på enheten för den arkeologiska samlingen ska lägga på detta slags uppgifter. Men de timmarna måste också i så fall tas från annan verksamhet i myndigheten.

Myndighetens resultatredovisningar, budgetunderlag och intervjuer visar tydligt att myndigheten bedömer att problemen i samlingsförvaltningen inte kan lösas med ytterligare effektiviseringar eller med omprioriteringar i verksamheten. Det handlar enligt myndigheten om så stora eftersläpningar i både mottagande och omhändertagande av föremål att omprioriteringarna i så fall skulle behöva vara så stora att myndigheten skulle riskera att inte fullgöra sitt uppdrag inom andra områden. Enligt överintendenten skulle det handla om så drastiska åtgärder som att stänga flera museer.

Vi kan också se att myndigheten till följd av pandemin redan har tvingats dra ned på den publika verksamheten, begränsa sitt stöd till regionala och lokala museer, sin samverkan med andra aktörer, samt internationella och interkulturella utbyte och samarbete.

3.8.3 Extra resurser har gett resultat

Tidigare arbetsmarknadspolitiska satsningar inom samlingsförvaltning har fått bra resultat på Statens historiska museer. SESAM-projektet i slutet av 1990-talet syftade till att musei- och arkivsamlingar skulle vårdas, registreras och göras mer tillgängliga – att man skulle komma i kapp med eftersläpningen.⁴⁸ Under andra hälften av 2000-talet var Statens historiska museer en del av regeringens satsning Access, som syftade till att skapa nya arbetstillfällen och ta tillvara och tillgängliggöra kulturarvet. Enligt Statens historiska museer gjorde arbetsmarknadsprojektet det möjligt att bland annat digitalt registrera, ordna upp samlingarna och systematiskt identifiera material som behöver konserveras i en takt som annars inte hade varit möjlig.

Särskilda satsningar gjordes 2014 då Statens historiska museer fick extra resurser från regeringen för att arbeta med ärenden om att införliva föremål i samlingarna.

⁴⁸ Skr. 1999/2000:65 *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet, SESAM-projektet.*

Myndigheten avslutade fler ärenden under åren som följde, vilket i kombination med en lägre inströmning av arkeologiska fyndföremål resulterade i att eftersläpningen minskade något (tabell 7 i avsnitt 3.7.3).

Men när Riksantikvarieämbetet ett par år senare gjorde insatser för att bli av med sin eftersläpning i fyndöverföringen ökade inflödet av föremål till Statens historiska museer. Samtidigt minskade antalet avslutade ärenden vid Statens historiska museer. Det berodde på att myndigheten prioriterade att införa ett nytt föremålsförvaltningssystem, för att i förlängningen effektivisera verksamheten. Myndigheten behövde också se över interna rutiner och processer i samband med organisationsförändringen 2018. Sammantaget gjorde detta att eftersläpningen i accessionsärenden hos Statens historiska museers samlingar ökade.

När verksamheten fick mer resurser 2014 nyrekryterades personal till samlingsförvaltningen för att öka kapaciteten när det gäller att införliva föremål. Enligt cheferna på avdelningen för samlingar och forskning finns en beredskap för att åter växla upp ärendehandläggningen om de skulle få mer resurser. Sett till de resultat som myndigheten redovisar verkar anslagsförstärkningen från 2014 ha lett till att antalet avslutade ärenden ökade och att eftersläpningen minskade.

3.8.4 Målet om spårbarhet i samlingarna uppnås

Statens historiska museer har sedan knappt ett årtionde tillbaka dragits med rättsfall som följt av att före detta anställda har åtalats för att ha stulit föremål ur dåvarande Kungliga myntkabinettets samlingar. Myndigheten har genomfört åtgärder för att öka säkerheten och förebygga att något liknande ska kunna hända igen. Bland annat har man skärpt reglerna för vem som får tillträde till magasin och hur forskarbesök ska genomföras samt vem som får hantera in- och utlån.

Myndigheten har infört ett internt mål som har att göra med ordningen i och magasineringen av samlingarna. Det går ut på att sökbarheten i samlingarna via stickprovskontroller ska vara minst 95 procent. Myndigheten har tagit fram riktlinjer för och beslutat om hur sådana stickprov ska gå till. Denna ordning testades första gången 2018. Överintendenten beslutade om att införa målet 2019. 2020 bytte myndigheten namn på målet, från sökbarhet till spårbarhet.

Stickproven görs både på föremål som är digitalt registrerade i myndighetens samlingsförvaltningssystem och på föremål som är analogt förtecknade. I årsredovisningen för 2020 framgår att målet var att kontrollera 290 föremål och tio fyndbackar ur samtliga sex museisamlingar. Målet nåddes då 297 av de 300 föremålen (99 procent) var spårbara.

Myndigheten har ytterligare ett kvantitativt mått som ska ge en bild av säkerheten i samlingarna. Här är målet att minst 75 procent av den totala magasinytan ska uppnå de krav som ställs i fråga om brandskydd, säkerhet, driftssäkerhet och

tillgänglighet.⁴⁹ Målet uppnåddes 2019 i och med att 96 procent av magasinens yta bedömdes ha en tillfredsställande säkerhetsnivå. Målet nåddes även 2020 då 92 procent av ytan uppnådde kraven.

3.9 Samlingarna är digitalt registrerade i varierad utsträckning

Myndigheten har kommit olika långt med att digitalisera sina olika samlingar. Digitaliseringen av samlingarna gör det möjligt att förvalta dem mer effektivt samtidigt som det arbetet med att ta hand om de fysiska samlingarna kvarstår. Det betyder att digitaliseringen medför stora möjligheter men också att det aldrig kommer vara möjligt att rationalisera bort att fysiskt ta hand om föremål genom digitala arbetssätt.

3.9.1 Digitaliseringen gör att verksamheten går att effektivisera, men möjligheterna är inte oändliga

Att dokumentera och digitalisera samlingarna är enligt myndigheten en viktig aspekt för att kunna hantera och bevara föremål effektivt. Lägre grad av digitalisering gör att myndigheten får sämre kännedom om vårdbehov, ökad säkerhetsrisk och mindre grad av tillgänglighet. Om nivån av digitalisering inte ökar innebär det bland annat att myndigheten inte kommer att uppfylla nyligen ställda krav från Riksrevisionen.

Men det går inte att effektivisera bort någon del av samlingsförvaltningen med digitala lösningar. För Statens historiska museer och andra kulturinstitutioner innebär digitalisering ett ytterligare lager av ansvar. Myndigheten har sina fysiska samlingar som delvis även är digitaliserade. På många andra områden i samhället kan digitala lösningar ersätta analoga, men det gäller inte förvaltningen av fysiska föremål som samlingar. Däremot kan digitala hjälpmedel ge ökad sök- och spårbarhet vilket gör samlingsförvaltningen mer effektiv, säker och mer tillgänglig för andra museer, forskare med flera.

3.9.2 Digitala arbetssätt är nödvändiga för arbetet med accession

I dag digitaliseras all information när fynden kommer in och myndigheten fotar så långt som möjligt alla föremål. Det arkeologiska fyndmaterialet som kommer in ska vara beskrivet, ordnat, digitalt registrerat⁵⁰ och konserverat.⁵¹ För äldre föremål finns däremot en analog katalog. Föremålen i dessa analoga kataloger betraktas som införlivade (accederade). Men de kan enligt våra intervjuer behöva

⁴⁹ Utrymmen som är specifika magasinutrymmen.

⁵⁰ Registrerat i Kulturmiljöregistret, det register som bland annat antikvarier på länsstyrelserna använder i sitt arbete.

⁵¹ 27–28 §§ Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi, (KRFS 2017:1).

digitaliseras, bland annat för att möjliggöra forskning och för att öka sök- och spårbarheten.

Enligt företrädare för myndigheten är förmågan att arbeta digitalt också en viktig faktor för att hantera eftersläpningen i handläggningen av accessionsärenden. Av de föremål som har förts över till myndigheten till följd av arkeologiska undersökningar är de flesta från 1970-talet och framåt nu digitalt registrerade men på en aggregerad nivå. På föremålsnivå finns fortfarande stora behov av digitalisering.

3.9.3 Förutsättningarna är olika för digitalisering av samlingarna

Enligt uppgift från myndigheten är i dag 1,3 föremålsposter digitalt registrerade, vilket uppskattas motsvara ungefär 45 procent av samtliga föremålsposter, inklusive det omfattande osteologiska materialet. I våra intervjuer anger cheferna på avdelningen för samlingar och forskning att myndigheten känner till vad som är dokumenterat och vad som inte är dokumenterat.

Det är mycket stor skillnad mellan hur stora myndighetens olika museers samlingar är. Följaktligen är antalet och andelen föremålsposter som är digitaliserade olika i de olika samlingarna.

Samlingarna som tillhör Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet har sammanlagt drygt 97 000 föremålsposter digitalt registrerade. Detta innebär att dessa samlingar i det närmaste är helt digitalt registrerade. Men det krävs fortfarande vissa insatser, bland annat med att höja kvaliteten i befintlig information genom till exempel foton. De övriga cirka 1,2 miljoner föremålsposterna som är digitaliserade finns i huvudsak i Historiska museets samling. Vi noterar att det är svårt att jämföra mellan samlingarna eftersom museerna har räknat och samlat föremål i poster på olika sätt i de olika samlingarna.

Cirka 35 procent av Historiska museets samlingar uppskattas vara digitalt registrerade och för Ekonomiska museets och Tumba bruksmuseums samlingar är andelen föremål som är digitalt registrerade lägre. Själva omfånget av dessa samlingar är enligt myndigheten en förklaring till att graden av digitalisering är låg, även om antalet digitaliserade föremål är stort.

Myndigheten registrerar föremål digitalt löpande vid arbetet med samlingarna, exempelvis vid arbetet med att införliva föremålen i samlingen, vid ut- och inlån och utställningsarbete. Det sker också inom ramen för särskilda digitaliseringsprojekt. Takten i det digitala registreringsarbetet kan mätas i skillnaden i totalt antal registrerade föremål mellan olika år i det digitala samlingsförvaltnings-systemet. Men de tillförs varje år ett stort antal nya föremål till myndigheten via fyndöverföringsbeslut från Riksantikvarieämbetet enligt kulturmiljölagen (1988:950). De största digitaliseringsinsatserna läggs på dessa nyinkomna föremål.

Allteftersom samlingarna registreras digitalt kommer de också att bli tillgängliga via nya publika sökgränssnitt som är under utveckling och kommer att lanseras under 2021.

3.10 Stora behov av insatser i delar av samlingarna men behoven är inte helt klarlagda

Delar av Statens historiska museers samlingar är i gott skick medan andra delar är i sämre skick och behöver olika typer av insatser, till exempel konservering och rengöring. Dessutom förvaras vissa föremålskategorier på ett otillfredsställande sätt, vilket till exempel tidigarelägger och ökar föremålens behov av konservering.

Men Statens historiska museer har inte fullständig kunskap om tillståndet i alla olika delar av myndighetens omfattande samlingar. I sitt senaste budgetunderlag äskar myndigheten om en höjning av anslaget under perioden 2022–2023 med totalt 3 miljoner kronor för att kunna fastställa vad den arkeologiska samlingen behöver i form av konservering. Därutöver äskar myndigheten om en höjning av anslaget på 3,7 miljoner kronor per år för att ta hand om inflödet av arkeologiska fynd och ytterligare 3,7 miljoner kronor för att konservera målerisamlingen på Skoklosters slott.

Den eftersatta samlingsförvaltningen riskerar enligt myndigheten att begränsa framtida kunskapsupbyggnad. En annan konsekvens kan bli att redan vunnen kunskap kan gå förlorad. Sammantaget ser myndigheten att situationen är problematisk ur bevarande-, tillgänglighets- och säkerhetsperspektiv.⁵²

3.10.1 Behov av förbättrad och ökad kapacitet att förvara föremålen för att minska kommande behov av insatser

Hur samlingarna förvaras är en viktig aspekt av att förvalta samlingarna. Föremålens behov av konservering minskar genom att de bevaras i rätt klimat och är skyddade mot skadedjur. Statens historiska museer har ett mål om att minst 75 procent av den totala magasinytan ska ha ändamålsenligt klimat.⁵³ Målet uppnåddes både 2019 och 2020.

Men enligt myndighetens budgetunderlag 2021–2023 kan den förväntade tillväxten av samlingarna leda till att myndigheten behöver större magasinkapacitet. Redan i dag behöver myndigheten öka sin kapacitet att förvara metallföremål i ett stabilt och torrt klimat som förhindrar nedbrytning. Detta skulle också minska risken för framtida behov av att konservera om föremål. Därtill skriver myndigheten att den behöver bättre förvaring av sina samlingar av arkeologisk och kyrklig textil.

⁵² Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 5.

⁵³ Utrymmen som är specifika magasinstrymmen.

Statens historiska museer behöver alltså skapa ändamålsenliga magasin som inte bara svarar upp mot dagens behov utan även tar höjd för den förväntade tillväxten av föremål.

3.10.2 Delar av samlingarna har stora behov av vårdande insatser

Förutom ändamålsenlig förvaring behöver föremålen olika vårdande insatser som rengöring och konservering för att de ska bevaras så länge som möjligt och inte brytas ner och på så sätt förlora sitt autentiska värde. Stora delar av myndighetens samlingar är i gott skick, till exempel de arkeologiska föremål som myndigheten tar emot i dag. I dessa fall ställer myndigheten grundläggande villkor för att myndigheten ska ta emot föremålen.

Men det finns även delar av samlingarna som är i betydligt sämre skick och har stora behov av olika insatser. Det beror bland annat på en lång tid av experimenterande med konservering, vilket ibland har varit förödande. Brister i resurser för att vårda samlingarna har också gjort att vissa föremål inte heller har fått några insatser under mycket lång tid, i vissa fall sedan 1800-talet och i vissa fall ännu längre tillbaka i tiden. Relativt få arkeologiska föremål sparas för att de ska ställas ut i museiverksamheten. I stället är det främsta syftet att möjliggöra framtida forskning. Enligt Statens historiska museer är föremålens tillstånd kritiskt i delar av samlingen. Värdefull information riskerar därmed att gå förlorad.⁵⁴

Även Skoklosters slott och Hallwylska museet behöver stora konserveringsinsatser. Miljöerna där utsätts för särskilda påfrestningar, bland annat slitage till följd av ett stort antal besökare, ansamlingar av damm i lokaler som inte är luftkonditionerade och skadedjur. Detta gör att behoven av underhåll är mycket större än i moderna byggnader. Trots att myndigheten systematiskt arbetar med ett program för rengöring, tillståndsbedömning och vård medför storleken på till exempel Skoklosters slott att takten alltid är för långsam. Några större insatser har inte heller gjorts på flera årtionden och detta riskerar att föremålen inte kommer att kunna bevaras på lång sikt, enligt företrädare för myndigheten.

3.10.3 Det saknas en heltäckande bild över tillståndet i samlingarna

Det saknas fullständig kunskap om tillståndet i västenliga delar av samlingarna. Vissa brister i tillståndet finns beskrivna, bland annat i myndighetens budgetunderlag, medan andra inte finns dokumenterade alls, varken i kvantitativa eller kvalitativa termer. Överlag är det svårt för myndigheten att ge en fullständig och kvantifierad bild av tillståndet i alla delar av samlingarna. Detta beror bland annat på att föremålen har samlats in under mycket lång tid, med olika metoder och olika sätt att dokumentera.

⁵⁴ Statens historiska museer. (2019). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2020–2022*.

Men Statens historiska museer redovisar i sitt senaste budgetunderlag ändå exempel på hur stora konserveringsbehoven är för delar av samlingarna som hör till Skoklosters slott. Det gäller framför allt måleri- och boksamlingarna. De är världsunika och rörer ett stort internationellt intresse, enligt Statens historiska museer. Dessa samlingar har under lång tid varit illa av dåliga klimatförhållanden. Konsekvenserna har blivit sprickbildning, färgbortfall och mögelangrepp. Myndigheten uppskattar att arbetsinsatsen för att konservera målerisamlingens närmare 750 konstverk uppgår till strax under 200 årsarbetskrafter.

3.10.4 Myndigheten är bekymrad över tillståndet i samlingarna

I våra intervjuer uttrycker medarbetarna på Statens historiska museer att de är oroliga över att samlingsförvaltningen är eftersatt. Oron bygger dels på tillståndet i delar av samlingarna, dels på att de upplever att allt mindre tid går åt att bygga upp och föra vidare kunskap om samlingarna. Några medarbetare är oroliga över att värdefull kunskap och information som har vårdats under mycket lång tid inte kommer gå att upprätthålla på sikt.

Statens historiska museer har under ett antal år pekat ut utmaningarna i samlingsförvaltningen, bland annat i årsredovisningar och budgetunderlag. Enligt både chefer och medarbetare kan en nedprioriterad samlingsförvaltning innebära att framtida generationer inte kommer ha tillgång till ett lika gediget källmaterial som det som har byggts upp fram till nu. I våra intervjuer framkommer exempel på att medarbetare på avdelningen för samlingar och forskning anser att arbetet med samlingarna nedprioriteras för mycket. Till exempel har intendenterna och antikvarierna inte tid för att bygga på sin egen kunskap på ett djuplodande sätt, vilket förr var ett vanligt inslag i museiverksamheten. Enligt medarbetare på samlingsenheterna får sådant arbete nu stå tillbaka för olika former av tillgängliggörande, som till exempel utlån, eller annan publik verksamhet. Cheferna påtalar att det är en utmaning för dem att få en balans i att fördela resurser mellan linje- och projektverksamhet.

Överintendenten är bekymrad över tillståndet i myndighetens samlingar och ser inte att myndighetens nuvarande resurser går att fördela om för att lösa problemen. Det skulle, enligt överintendenten, innebära att myndigheten inte skulle klara av att fullgöra andra delar av uppdraget.

3.11 Myndigheten bedriver forskning i samverkan med andra aktörer

Statens historiska museer ska enligt sin instruktion verka för ökad kunskap baserad på forskning och samverkan. Myndigheten driver egna externfinansierade forskningsprojekt, ofta i samverkan med externa parter. De bidrar även med stöd till andras forskning genom att till exempel göra det möjligt att forska om myndighetens samlingar. Verksamheten ska ha en tydlig relevans för och koppling till övrig verksamhet inom myndigheten och bedrivs i avgränsad form,

företrädesvis som projekt. Ett treårigt FoU-program fungerar som en inriktning för verksamheten.⁵⁵

3.11.1 Myndigheten avsätter inte egna medel för forskning

Enligt årsredovisningen för 2020 var kostnaderna för FoU-verksamheten det året cirka 2,5 miljoner kronor. Föregående två år har myndighetens kostnader för forskning och utveckling uppgått till cirka 7 miljoner kronor. Kostnaderna styrs av hur forskningsprojekten löper, vilka som har avrapporterats respektive startats under året. Under den senaste tiden har inte myndigheten lyckats dra in så många externa forskningsprojekt som önskat och därför har budgeten minskat. Nu ska myndigheten kraftsamla för att ta den riktning i arbetet som det nyligen beslutade FoU-programmet beskriver.

Utöver forskningschefen (som i dag är tjänstledig för egen forskning på halvtid) finns cirka fyra forskare på Statens historiska museer. De finns där under den tid då de deltar i de forskningsprojekt som myndigheten har fått medel för. Myndigheten finansierar forskningschefens lön med anslaget, medan all forskning sker med externa medel. Forskningschefen bedriver ingen egen forskning inom sin tjänst utan har till uppgift att hålla samman forskargruppen och initiera och skriva forskningsansökningar utifrån det nya FoU-programmet.

3.11.2 Det saknas medel för forskarna att bidra i linjearbetet

Myndigheten uppmanar de som söker forskningsprojekt med placering vid myndigheten att inkludera samarbete med myndighetens linjearbete i sina ansökningar. Men forskarna får i regel inte använda sina externa forskningsmedel för att utföra myndighetsarbete och Statens historiska museer har inte avsatt resurser för det. Det betyder att det är svårt att använda forskarnas kompetens och kunskap för exempelvis remissarbete, utställningsverksamhet eller för att svara på medarbetarnas frågor. Det har förekommit att Statens historiska museer har gett forskare som är verksamma på myndigheten ersättning för att svara på exempelvis remisser. Statens historiska museer ser under 2021 över hur forskningsverksamheten ska vara organiserad vid myndigheten för att både vara en bra forskningsmiljö för forskarna och samtidigt göra det möjligt för forskarna att kunna bidra till myndighetens verksamhet.

3.11.3 Myndigheten ingår i flera forskningsprojekt

Av åtta pågående forskningsprojekt 2020 drevs fem av Statens historiska museer och tre av ett lärosäte men med myndigheten som deltagare. Tre projekt slutrapporterades under året och ett nytt fyraårigt projekt – *Humus Economicus* – har beviljats medel av Formas. Projektet ska använda konstnärliga metoder för att undersöka myllans värde i urbaniserade landskap. Ett exempel på forskningsprojekt

⁵⁵ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*.

som myndigheten deltar i är *Vikingafenomenet*.⁵⁶ Det startade 2016 och drivs av Uppsala universitet tillsammans med en av Statens historiska museers anställda. Ett annat forskningsprojekt som Statens historiska museer deltar i men inte driver är *In Orbit* som drivs av Linköpings universitet med stöd av Riksbankens Jubileumsfond.⁵⁷

3.11.4 Den nya forskningsstrategin utgår från myndighetens kunskapsbehov

I oktober 2020 beslutade Statens historiska museer om ett nytt FoU-program för perioden 2020–2024.⁵⁸ Programmet utgår från Statens historiska museers inriktningsplan.⁵⁹ Av planen framgår bland annat att myndigheten ska ”knyta angelägen forskning och utveckling till myndighetens verksamhet i samverkan med andra”. Programmet ska vara en grund för framtida forskningsansökningar och samarbeten med andra kunskapsinstitutioner. Det syftar också till att förtydliga forskningens roll i myndigheten.

Enligt programmet ska Statens historiska museer göra strategiska satsningar inom följande områden:

- Forskningsinfrastrukturer
- Digitala humaniora och materialitet
- Museer som fenomen
- Existentiella frågor, religion och samhälle
- Jämlikhet och en bredare historieskrivning
- Hållbarhet, klimat och framtiden

Hittills har myndigheten bara kunnat ta sig an det första temat – via tre stora forskningsansökningar till Riksbankens jubileumsfond som alla behandlar forskningsinfrastruktur.

3.12 Uppgifter om digitala aspekter kan stärka resultatredovisningen

Statens historiska museers årsredovisning lever upp till de krav som finns och beskriver i stort verksamheten på ett heltäckande och rättvisande sätt. Myndigheten

⁵⁶ Ett tioårigt projekt med finansiering av Vetenskapsrådet.

⁵⁷ Undersöker hur Historiska museets kunskap och föremål får nya sammanhang i sociala medier, samt hur samspelet mellan människor, algoritmer, koder och digitala gränssnitt utvecklas.

⁵⁸ Statens historiska museer. (2020). *FoU program 2020–2024*.

⁵⁹ Statens historiska museer. (2018). *Vi är Statens historiska museer, inriktningsplan*.

redovisar en nyanserad bild av hur resultaten bidrar till måluppfyllelse. Vi kan konstatera att de långa tidsserierna också underlättar att analysera verksamheten.

Men även om redovisningen överlag fungerar väl ser vi att det går att förbättra resultatredovisningen i några avseenden. Det gäller bland annat beskrivningen av den publika verksamheten där en allt större del handlar om att besökarna tar del av verksamheten digitalt och inte via besök i utställningslokalerna. Det gäller även för digitalisering av samlingarna.

3.12.1 Resultatredovisningen ger en bra bild av verksamheten

I vår bedömning av resultatredovisningen har vi vägt in att de mål som styr myndighetens verksamhet till stora delar är sådana som är svåra att kvantifiera på ett sätt som ger en fullkomlig bild av hur väl myndigheten uppfyller sina mål. Trots dessa svårigheter anser vi att redovisningen ger en bra bild av verksamhetens utveckling. Även företrädare för Kulturdepartementet framhåller att Statens historiska museers årsredovisning är ett gott exempel bland årsredovisningar från museer.

För varje resultatområde har myndigheten satt ett eller flera mål på vad de anser är *god kvalitet*. I vilken utsträckning dessa mål har uppfyllts är en del av analysen i de avsnitt i årsredovisningen som kallas *resultatbedömning* och som avslutar redovisningen av respektive resultatområde. I dessa avsnitt gör myndigheten en sammanfattande bedömning av hur väl de har lyckats med verksamheten inom respektive område.

Vi har inte gjort någon ingående analys av om målen för *god kvalitet* är de mest ändamålsenliga eller inte. Men vi kan konstatera att det finns ett antal mål som Statens historiska museer inte klarar och att de analyserar orsakerna till detta i resultatbedömningsavsnitten. Det bidrar till ett intryck av att målen har satts för att utmana verksamheten till att uppnå ett bra resultat och inte för att redovisa en hög måluppfyllelse i årsredovisningen. Detta stärker vår uppfattning att resultatredovisningen är rättvisande och inte försöker dölja de delar som har fungerat mindre bra.

3.12.2 Långa tidsserier underlättar analysen av resultaten men det är svårt att jämföra utfall med tiden före 2018

Det är positivt att Statens historiska i många fall redovisar sexåriga tidsserier vilket är längre än det minimikrav på tre år som finns i förordningen för årsredovisningen. Långa tidsserier ökar möjligheterna att bedöma vad som handlar om trender snarare än tillfälliga variationer.

I vissa fall kan myndigheten ändå inte redovisa så långa tidsserier. Eftersom Statens historiska museer och LSH delvis hade olika sätt att mäta prestationer och redovisa kostnader har det i en del fall inte varit möjligt att skapa rättvisande tidsserier för tiden före och efter samgåendet.

3.12.3 Digitala aspekter behöver redovisas mer utförligt

Myndigheten lägger ned mycket resurser på insamling, redovisning och analys av statistik som gäller de besökare som gör fysiska besök på museerna. Det är inte konstigt eftersom denna information efterfrågats i regeringens återrapporteringskrav under många år. Statens historiska museer ska också rapportera uppgifter om besökare och besök till Myndigheten för kulturanalys.

Men en allt större del av verksamheten görs numera tillgänglig via de digitala kanalerna och inte via besök i utställningslokalerna. Antalet besök på Statens historiska museer minskade mellan 2016 till 2019 med 15 procent samtidigt som antalet unika besökare på webben ökade med 33 procent och antalet följare i sociala medier mer än fördubblades. Denna utveckling har ytterligare förstärkts under covid-19-pandemin.

Resultatredovisningen redovisar de digitala aspekterna av verksamheten mindre utförligt vilket på sikt riskerar att orsaka svårigheter när det kommer till att bedöma resultaten. Vi bedömer att myndigheten kan göra det möjligt att bedöma resultaten mer rättvisande genom att utveckla måtten för de digitala kanalerna.

Statens historiska museer är väl medvetna om denna utmaning för resultatredovisningen och vill att begreppet museibesök ska breddas. Det som räknas som ett museibesök avgörs i samband med datainsamlingen och i dag samlas data in om fysiska besök i museernas lokaler samt antal besök och antal unika besökare på museernas webbplatser. Enligt Statens historiska museer missar de då flera av myndighetens erbjudanden, som exempelvis artiklar och andra kunskapssammansättningar, att i 3D-miljö besöka flera av myndighetens museer, digitala pedagogledda visningar, förinspelade visningar och filmade föredrag.

I våra intervjuer lyfter flera också fram vikten av att följa utvecklingen av digitala besök och hur många som besöker myndighetens samlingsdatabaser. De bedömer att arbetet med museernas digitala utbud kan komma att få lägre prioritet om sådana uppföljningar inte görs. Det kan i sin tur leda till att arbetet med digitala frågor inte förbättras i tillräckligt snabb takt.

Årsredovisningen saknar i dag också mått på hur stor del av samlingarna som är digitaliserade eller någon form av mått som kan visa på digitaliseringstakten i samlingarna. När det nya digitala samlingsförvaltningssystemet är helt infört, och alla funktioner är i drift, kan myndigheten plocka ut allt fler relevanta uppgifter för att följa digitaliseringen av samlingarna.⁶⁰ Myndighetens mål är att börja kunna redovisa mått som visar den digitala utvecklingen i årsredovisningen för 2021. Den fullständiga bilden av vilka uppgifter som blir möjliga att ta fram och följa över tid står klart först när samlingsförvaltningssystemet är helt infört.

⁶⁰ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2021-03-09.

Vi inser att det finns flera svårigheter när det gäller att följa och beskriva digitaliseringstakten. Mätrelaterade utmaningar finns kopplade till ett par av samlingarnas tillväxt, men också till att samlingarna är olika stora och att de är av olika art. Det kan vara svårt att hitta relevanta mått som passar alla samlingar. Det är till och med en utmaning att på ett någorlunda övergripande sätt skildra hur stor del av samlingarna som är digitaliserade. Det beror på att vissa samlingar är helt digitalt registrerade medan andra samlingar är digitalt registrerade i mer varierande omfattning och detaljeringsgrad.

4 Myndighetens ekonomi och regeringens styrning

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi Statens historiska museers ekonomi. Vi belyser också hur regeringen styr Statens historiska museer.

I praktiken har myndigheten två ekonomier: en för museiverksamheten, det vill säga den anslagsfinansierade verksamheten, och en för Arkeologerna. Vi har fokuserat på den ekonomiska situationen för den anslagsfinansierade museiverksamheten, men vi beskriver i viss mån även Arkeologernas ekonomi (avsnitt 4.5).

Vår beskrivning och analys utgår främst från studier av myndighetens ekonomiska underlag, men även från våra intervjuer med företrädare för myndigheten och för Kulturdepartementet.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Covid-19-pandemin har fått stora konsekvenser för myndighetens ekonomi. Bland annat har avgiftsintäkterna minskat kraftigt.
- Myndigheten har sedan 2015 blivit alltmer beroende av sitt anslag eftersom avgiftsintäkterna har minskat, främst till följd av Fri-entré-reformen och covid-19-pandemin.
- Stiftelse- och sponsormedel är viktiga inkomstkällor för flera av myndighetens museer.
- Myndighetens resurser är i hög grad uppbundna i fasta kostnader och därför är flexibiliteten i verksamheten är begränsad.
- Flytten av Ekonomiska museet ökade kortsiktigt myndighetens lokalkostnader, men har minskat dem på sikt.
- Belastningen på verksamhets- och ledningsstöd har ökat främst till följd av att LSH:s uppgifter har inordnats i myndigheten, men även på grund av Arkeologernas tillkomst.
- Myndigheten kan ännu inte se några effektiviseringsvinster till följd av sammanslagningen.
- Den arkeologiska uppdragsverksamheten förde med sig ett stort ackumulerat underskott på 53,6 miljoner kronor när den överfördes till Statens historiska museer 2015. Underskottet uppgår i dag till 37,8 miljoner kronor. Arkeologernas ekonomi hålls separat från den övriga myndighetens ekonomi.

Vi noterar att Arkeologernas arbete med att minska sitt ekonomiska underskott försvårar deras möjligheter att utveckla verksamheten.

- Statens historiska museers ekonomi är av flera olika skäl ansträngd. Under kommande år måste myndigheten hantera en rad olika frågor som är mer eller mindre kritiska för dess ekonomi. Myndigheten efterfrågar högre anslag och tillfälliga förstärkningar av ekonomin, bland annat för att kunna fullgöra uppgiften att ta emot och hand om arkeologiska föremål som kommer in till myndigheten.
- Myndigheten utnyttjade 2019 en utökad anslagskredit på 10 miljoner kronor för att finansiera flytten av Ekonomiska museet (dåvarande Kungliga myntkabinettet). Skulden har till stor del betalats av under 2020 och vid ingången av 2021 uppgår den till knappt 2 miljoner kronor. Därutöver har Statens historiska museers museibutiker under en följd av år upparbetat ett underskott som 2020 uppgick till 6,9 miljoner kronor.
- Regeringen styr Statens historiska museer enligt principen om armlängds avstånd. Principen är särskilt stark inom kulturområdet och ska ge kulturverksamheter stor frihet att utforma sin verksamhet och prioritera inom den. Men när det gäller Statens historiska museer innebär detta också att regeringens styrning lämnar myndigheten oviss om sin ekonomiska framtid. Detta då principen verkar ha kommit att prägla styrningen i mer än just rent innehållsmässiga frågor.
- Regeringen hade kort framförhållning när LSH skulle införlivas i Statens historiska museer. Flera av de utmaningar som framkom i remissvaren till den promemoria där inordnandet presenterades har också blivit verklighet.

4.2 Myndigheten blir alltmer beroende av anslag när avgiftsintäkterna minskar

Den anslagsfinansierade verksamheten är blandfinansierad. Det innebär att finansieringen består av både anslag, avgifter och bidrag. Under senare år har myndighetens anslag ökat och avgiftsintäkterna har minskat. Minskningen av avgiftsintäkterna beror främst på Fri entré-reformen och covid-19-pandemin. Under 2019 utnyttjade myndigheten en utökad anslagskredit för att täcka sina kostnader för flytten av Ekonomiska museet till Historiska museets lokaler.

4.2.1 Anslagsförstärkningar har kompenserat för bortfall

De båda tidigare myndigheternas sammantagna anslagstilldelning ökade fram till 2018 då de slogs samman. Regeringens kompensation för bortfallet av biljettintäkter till följd av Fri entré-reformen förklarar anslagsökningen 2016, men de båda myndigheternas intäkter från anslag ökade även året därpå.

Mellan 2017 och 2020 hade Statens historiska museer en tillfällig förstärkning av anslaget med fyra miljoner kronor om året. Enligt budgetpropositionen för 2017 syftade förstärkningen till att ge myndigheten bättre förutsättningar att arbeta för en kunskapsbaserad och reflekterande historieskrivning och ökad delaktighet.⁶¹ Det var upp till myndigheten att bestämma på vilket sätt detta skulle ske. I propositionen *Kulturarvspolitik* anger regeringen att tillskottet ska stärka myndighetens verksamhet.⁶² I praktiken blev tillskottet ett sätt för myndigheten att upprätthålla resultaten i kärnverksamheten samtidigt som den arbetade med att sammanfoga de två myndigheterna.

År 2019 uppgick det totala disponibla anslagsbeloppet till cirka 167 miljoner kronor. Tillskottet på cirka 11 miljoner kronor beror på att regeringen beslutade om ersättning för Fri-entré-reformen. Samma år beviljades myndigheten också en utökad anslagskredit, vilken användes för att finansiera flytten av Ekonomiska museet. Det gjorde att myndigheten gick in i år 2020 med en skuld på 10,2 miljoner kronor. Samma år fick myndigheten ett krisstöd i ändringsbudgeten på 6,5 miljoner kronor till följd av covid-19-pandemin.

Sammantaget hade myndigheten ett något lägre disponibelt belopp att använda under 2020 än året innan. Tack vare krisstödet och bland annat minskade lokal-kostnader hade myndighetens skuld vid ingången av 2021 minskat till knappt 2 miljoner kronor. År 2021 har myndigheten tilldelats 168,4 miljoner kronor i anslag i sitt regleringsbrev, vilket är 8 miljoner kronor mer än 2016. I tabell 8 redovisar vi anslagstilldelning och utgifter för LSH och Statens historiska museer 2015–2021.

⁶¹ Statens historiska museer. (2020). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2021–2023*, rubrik 2.1.1.

⁶² Prop. 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*. s. 123.

Tabell 8. Anslagstilldelning och utgifter för LSH och Statens historiska museer 2015–2017 samt för Statens historiska museer 2018–2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingående överföringsbelopp	1 988	1 261	567	1 857	1 240	-10 248	-1970
Årets tilldelning enligt RB	135 847	155 306	162 437	162 507	154 467	170 533	168 354
Omdisponerat anslagsbelopp	0	0	0	637	11 625	6 500	
Totalt disponibelt belopp	137 835	156 567	163 004	165 001	167 332	166 785	
Utgifter	136 574	156 000	160 510	163 761	177 580	168 755	
Utgående överföringsbelopp	1 261	567	2 494	1 240	-10 248	-1 970	

Källa: Årsredovisningar för LSH 2015–2017 samt för Statens historiska museer 2015–2020 och regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens historiska museer.

I tabell 9 redovisar vi LSH:s och Statens historiska museers totala intäkter under 2015–2020 exklusive den Arkeologiska uppdragsverksamheten.

Tabell 9. Totala intäkter för LSH 2015–2017 samt för Statens historiska museer exklusive Arkeologerna 2015–2019, tkr*.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Intäkter av anslag	136 350	155 880	160 384	163 829	177 206	168 722
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	35 277	25 020	26 612	24 293	18 766	8 921
Intäkter av bidrag	11 952	14 532	15 097	12 734	13 484	11 902
Finansiella intäkter	89	178	110	134	86	6
Summa	183 668	195 611	202 202	200 989	209 542	189 552

Källa: Årsredovisningar LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2020.

* För åren 2015, 2016 och 2017 har vi summerat intäkterna för LSH respektive Statens historiska museer.

Vi redovisar i löpande priser. SCB:s prisindex för statliga myndigheters kostnadsutveckling ökade med 13 procent 2015–2020.

Arkeologernas totala intäkter av avgifter och andra ersättningar uppgick till 153,6 miljoner kronor 2020.

Inkomster från stiftelsemedel och sponsring är också viktiga inkomstkällor för flera av Statens historiska museer. Intäkter från sponsring ingår i posten ”Intäkter av avgifter och andra ersättningar”. Stiftelsemedel ingår i posten ”Intäkter av bidrag”.

4.2.2 Anslaget har blivit en allt viktigare inkomstkälla för museiverksamheten

Under den senaste femårsperioden har anslaget kommit att täcka en allt större andel av museiverksamhetens kostnader. Det beror på att intäkter från avgifter och andra ersättningar har minskat till följd av bland annat Fri-entré-reformen och covid-19-

pandemin. Här ingår entréavgifter, avgifter för visningar och föreläsningar, varuförsäljning, tjänsteexport, lokaluthyrning och sponsringsmedel.

Om vi tittar på den anslagsfinansierade delen av myndigheten så stod anslaget för nästan 74 procent av intäkterna 2015 medan avgifter och andra ersättningar stod för cirka 19 procent. År 2019 och 2020 utgjorde anslaget nära 85 procent respektive 90 procent av intäkterna. År 2020 var cirka 4,6 procent av intäkterna bidrag. Bidragsintäkterna kommer huvudsakligen från det med statsbidrag understödda projektet *Dimensions in Testimony* (2,3 miljoner kronor), stiftelsemedel till utställningsprojekt (cirka 3,3 miljoner kronor) och stiftelsemedel till Tumba bruksmuseum (2 miljoner kronor).

4.2.3 Sponsring och stiftelsemedel är en viktig inkomstkälla

Museerna finansieras i olika grad av sponsring, stiftelser och intresseföreningar. Tumba bruksmuseum finansieras med stiftelsemedel och viss sponsring. Men sponsringen handlar om mindre belopp, 260 000 kronor 2019 och 150 000 kronor 2020, från en årligen återkommande sponsor. I huvudsak är det Stiftelsen Tumba bruk som finansierar museet Tumba bruk. Riksbanken avsatte 30 miljoner kronor till stiftelsen 2004. Pengarna får inte förbrukas före 2024.

Ekonomiska museet tecknade i september 2020 ett samarbetsavtal med Swedbank om att Swedbank ska vara huvudsponsor för Ekonomiska museet.⁶³ Syftet med samarbetet är att säkerställa Ekonomiska museets finansiering, att nå fler målgrupper och att tillsammans med Swedbank förbättra folkbildningen i hela landet. Swedbank ska använda samarbetet för marknadsföring och PR. Mellan 2020 och 2026 kommer myndigheten att få 13,8 miljoner kronor från Swedbank.

Den årliga omfattningen av icke-statliga intäkter från sponsring, stiftelser och intresseföreningar finns redovisade i årsredovisningen. Intäkterna från sponsring är små, 0,4 miljoner kronor 2019 och 0,6 miljoner kronor 2020. Intäkterna från stiftelser och intresseföreningar uppgår till 8 miljoner kronor 2019 och 6 miljoner kronor 2020.

De museer som får störst stöd av stiftelser och intresseföreningar är Hallwylska museet och Livrustkammaren. Båda museerna har flera stiftelser eller intresseföreningar bakom sig som bidrar ekonomiskt till verksamheten. Bidragen från intresseföreningarna står för en mycket liten del av intäkterna. Besluten protokollförs och delas med Riksrevisionen.

⁶³ Statens historiska museer. (2020). *Samarbetsavtal*.

Regeringen uppmuntrar till icke-offentlig finansiering

År 2002 gjorde riksdagen ett tillkännagivande för regeringen om sponsring av statliga myndigheter, med anledning av en rapport från Riksdagens revisorer.⁶⁴

Riksdagens revisorer ansåg bland annat att regeringen borde ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring.⁶⁵

I regeringens proposition *Tid för kultur* från 2009 uppmuntrar regeringen till att det ekonomiska ansvaret för kulturen ska delas mellan offentliga och privata finansiärer samt ideella krafter.⁶⁶ Tanken är att stärka kulturens möjligheter till utveckling och oberoende. Regeringen ansåg också att det är positivt om inslaget av icke offentlig finansiering inom kultursektorn ökar. Regeringen menade att fler kulturprojekt på så sätt skulle kunna komma till stånd.⁶⁷

Ekonomistyrningsverket har tagit fram kriterier för statliga myndigheters sponsring

År 2002 tog Ekonomistyrningsverket (ESV) fram en vägledning om sponsring. Vägledningen ska ge information om sponsring samt belysa möjligheter och problem med sponsring i statliga myndigheter.⁶⁸ ESV såg bland annat tecken på att sponsringen ökade i omfattning och att den skulle komma att fortsätta att öka, bland annat inom kulturområdet.

ESV beskriver ett antal kriterier som myndigheter bör följa för att undvika olika risker som finns med sponsring av statlig verksamhet. Exempel på sådana risker är att sponsorn kan försöka påverka eller styra inriktningen på myndighetens verksamhet eller att det kan uppstå en intressekonflikt mellan myndigheten och sponsorn. ESV säger att alla myndigheter som ska använda sponsorer bör ta fram en sponsringpolicy där det bland annat ska framgå inom vilka ramar myndigheten kan ta emot sponsormedel och vilka principer som gäller för att finansiera verksamheten med sponsring. Det ska också framgå vilka motprestationer myndigheten kan erbjuda sponsorn samt principer för hur dessa ska värderas.

Statens historiska muser arbetar aktivt med sponsring

Statens historiska museer, liksom många inom kultursektorn, arbetar med sponsring som ett strategiskt arbetsverktyg. Syftet är att få in extra resurser för att kunna utveckla verksamheten.

Myndigheten fick cirka 0,6 miljoner kronor i sponsormedel 2020, vilket är mindre än en halv procent av de totala intäkterna för den anslagsfinansierade delen av myndigheten. Med Swedbank som huvudsponsor för Ekonomiska museet kommer

⁶⁴ Konstitutionsutskottets betänkande *Sponsring av statliga myndigheter* 2001/02:KU19.

⁶⁵ Riksdagens revisorerers förslag angående *Sponsring av statliga myndigheter*, förslag till riksdagen 2001/02:RR9.

⁶⁶ Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*.

⁶⁷ Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur* s. 13.

⁶⁸ ESV. (2002). *Sponsring som finansieringskälla? En vägledning för statliga myndigheter*.

myndighetens sponsormedel att öka med ungefär 2 miljoner kronor per år under en sjuårsperiod.

Statens historiska museer har sedan 2018 en sponsringspolicy.⁶⁹ Policyn följer ESV:s rekommendationer och innehåller myndighetens definition av sponsring, syftet med sponsring, vilken typ av sponsring som myndigheten vill och inte vill ha. Avtalet med Swedbank följer myndighetens sponsringspolicy.

Statens historiska museers sponsringsmedel har hittills stått för en mycket liten del av de totala intäkterna. Nu när Statens historiska museers sponsorintäkter ökar anser vi att det är särskilt viktigt att myndigheten är fortsatt uppmärksam på att den kan hävda sin integritet gentemot sponsorerna. Detta är en fråga som är aktuell för hela kultursektorn, eftersom regeringen har uppmuntrat till att det ekonomiska ansvaret för kulturen ska delas mellan offentliga och privata finansiärer samt ideella krafter. Vi bedömer att arbetet med att dra in sponsormedel kan komma att öka med anledning av pandemin, eftersom många kulturinstitutioner har fått lägre intäkter.

4.2.4 Externa faktorer har påverkat avgiftsintäkterna

Statens historiska museers avgiftsintäkter har minskat, vilket främst förklaras av externa faktorer. Både Fri entré-reformen som infördes 2016 och covid-19-pandemin har påverkat avgiftsintäkterna kraftigt.

Covid-19-pandemin orsakar stort intäktsbortfall

Covid-19-pandemin har orsakat ett stort publikbortfall 2020 av både inhemsk och utländsk publik och pandemin kommer att fortsätta påverka verksamheten under 2021 (se även kapitel 3). Intäktsbortfallet för butikerna uppgick år 2020 till cirka 2,6 miljoner kronor (jämfört med budget i regleringsbrev) och för övriga avgifter inom den anslagsfinansierade verksamheten till cirka 7,8 miljoner kronor, det vill säga totalt 10,4 miljoner kronor.⁷⁰

Myndigheten har gjort vissa besparingar under 2020 till följd av pandemin. Bevakningskostnaderna minskade med nära 1 miljon kronor jämfört med 2019 och städkostnaderna med nära 0,5 miljoner kronor. Förbrukningen av el samt värme och kyla minskade också. Därutöver har myndigheten gjort vissa omprioriteringar i verksamheten på grund av minskade intäkter som har lett till lägre kostnader. Flera planerade aktiviteter och projekt har fått skjutas på framtiden.

Myndigheten har undersökt olika modeller att ta betalt för digitala erbjudanden. Flera museer har också tagit betalt för vissa bokade erbjudanden (digitala visningar

⁶⁹ Statens historiska museer. (2018). *Policy för sponsring*.

⁷⁰ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2021-03-09.

för vuxna, digitala föredrag och digitala skolvisningar) och myndigheten planerar att kunna ta betalt för fler digitala visningar och föredrag under 2021.

Det framgår också av årsredovisningen att såväl intäkterna som kostnaderna för den publika verksamheten har minskat under 2020. Intäkter utöver anslag till den publika verksamheten minskade med nära 9 miljoner kronor.

Tabell 10. Ekonomisk översikt av totala intäkter och kostnader 2018–2020 för den publika verksamheten, tkr.

Resultatområde	2018	2019	2020
Intäkter av anslag	123 965	133 117	128 991
Övriga intäkter	29 969	26 534	17 854
Kostnader	152 406	159 314	147 456
Resultat	1 528	337	-611

Källa: Årsredovisning för Statens historiska museer 2020, s. 15.

För 2021 har myndigheten planerat att spara cirka 8,6 miljoner kronor. Det handlar bland annat om att ställa in publik verksamhet som kräver extra bemanning, att inte tillsätta vakanta befattningar samt att minska annonsering och marknadsföring.⁷¹

Fri entré-reformen har minskat intäkterna

Det är av flera skäl komplicerat att bedöma om den kompensation som myndigheten har fått till följd av Fri entré-reformen motsvarar det intäktsbortfall som reformen har orsakat eller inte. Det är dels svårt att veta hur stor del av intäktsbortfallet som reformen specifikt har orsakat, dels hur stora intäkter myndigheten skulle ha haft utan reformen. Statens historiska museer påtalar också att de inte vet hur stor del av regeringens kompensation för Fri entré-reformen som ska tillfalla dem olika år. Det skapar svårigheter för myndigheten att göra ekonomiska prognoser.

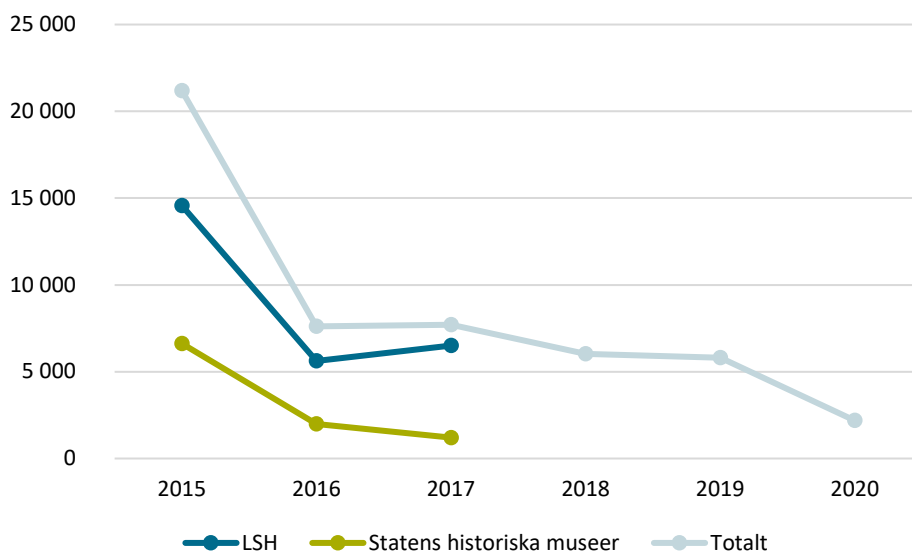
För de museer som i dag ingår i Statens historiska museer minskade intäkterna från entréavgifter, visningar och pedagogisk verksamhet med nära 65 procent mellan 2015 och 2016. Till 2019 hade dessa intäkter minskat med drygt 15 miljoner kronor eller över 70 procent jämfört med 2015 (figur 3). Regeringen har årligen kompenserat de statliga museimyndigheterna för den fria entrén. Statens historiska museer fick 17,4 miljoner kronor 2019.^{72, 73}

⁷¹ Statens historiska museer. (2021). *PM: Coronapandemins påverkan på Statens historiska museers verksamhet*.

⁷² Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområdet 17*, s. 32.

⁷³ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2020-11-06.

Figur 3. Intäkter från entréavgifter och visningar 2015–2020, tkr.



Källa: Årsredovisningar LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2020.

Anm. För LSH 2015–2017 ingår "Föreläsningar och annan publik verksamhet".

Enligt företrädare för myndigheten har reformen även ökat kostnaderna för värdskap, pedagogik, lokalvård och säkerhet vid museerna.⁷⁴ Myndigheten anser därför att den kompensation som Statens historiska museer får från regeringen är otillräcklig i förhållande till det antal besökare som har besökt museerna efter reformen. Myndigheten har behövt bygga om och anpassa publika utrymmen till fler besökare. Behovet av konservering och skyddsanordningar för föremål och miljöer har också ökat liksom slitaget och kraven på klimatet i lokalerna.⁷⁵

Myndigheten bedömer att de ökade kostnaderna för lokalvård, värdskap och pedagogik uppgick till 4 miljoner kronor per år under perioden 2016–2019 (se tabell 11). Statens historiska museer anser att myndigheten inte har fått kompensation för dessa utgifter på ett rättvist sätt.⁷⁶

Vi bedömer att det är rimligt att kostnaderna har ökat, med tanke på att Statens historiska museer under 2019 hade 38 procent fler verksamhetsbesök och 60 procent fler anläggningsbesök än under 2015.

⁷⁴ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2020-11-04.

⁷⁵ Statens historiska museer. (2020). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2021–2023*.

⁷⁶ Ibid.

Tabell 11. Ökade kostnader till följd av Fri entré-reformen per år mellan 2016 och 2019, kr.

	Hallwylska museet	Livrustkammaren	Historiska museet	Totalt
Publikmöte*	1 167 360	700 416	1 167 360	3 035 136
Lokalvård	456 000	228 000	228 000	912 000
Totalt	1 623 360	928 416	1 395 360	3 947 136

* Värdskap/pedagogik

Källa: Statens historiska museer (2020) *Konsekvenser av fri entré*, epost 4 november 2020.

En liknande bild framkommer i Riksrevisionens granskning av Fri entré-reformen från 2019.⁷⁷ Riksrevisionen konstaterar bland annat att det är en utmaning för museerna att kombinera det ökade besöksstrycket med en fortsatt hög kvalitet i det enskilda museibesöket. Därtill framgår att flera museer har svårt att få ekonomin att gå ihop och att de har begränsade möjligheter att generera intäkter för att täcka de behov som finns.

4.3 En stor del av myndighetens kostnader är bundna

Lokal- och personalkostnader brukar räknas till fasta kostnader.⁷⁸ Sedan LSH:s uppgifter inordnades i Statens historiska museer har myndighetens personalkostnader ökat med cirka 25 miljoner kronor (15 procent) jämfört med 2015. Myndighetens kostnader för lokaler var knappt 2 miljoner kronor högre än 2015. Lokalkostnaderna stod 2020 för knappt 15 procent av myndighetens totala kostnader.

Tabell 12. Totala kostnader för LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2020, tkr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kostnader för personal	162 518	175 404	175 805	171 896	189 662	187 597
<i>Varav Arkeologerna</i>	<i>68 567</i>	<i>71 980</i>	<i>69 323</i>	<i>68 828</i>	<i>76 135</i>	<i>79 895</i>
Kostnader för lokaler	46 952	53 678	50 752	55 801	53 321	48 674
<i>Varav Arkeologerna</i>	<i>8 519</i>	<i>10 034</i>	<i>9 513</i>	<i>9 204</i>	<i>9 444</i>	<i>9 472</i>
Övriga driftskostnader	104 944	105 889	102 760	88 725	88 804	88 614
<i>Varav Arkeologerna</i>	<i>52 305</i>	<i>54 548</i>	<i>46 733</i>	<i>38 391</i>	<i>36 408</i>	<i>47 373</i>
Finansiella kostnader*	108	81	185	68	204	106
Avskrivningar	9 407	8 044	7 684	8 674	7 486	8 481
Summa	323 929	343 096	337 186	325 164	339 477	333 472

* Finansiella kostnader utgörs av realiserade kursförluster, avgifter för biljetthantering samt dröjsmålsräntekostnader för leverantörsfakturor.

Källa: Årsredovisningar LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2020.

⁷⁷ Riksrevisionen. (2019). *Fri entré till statliga museer*.

⁷⁸ Statens historiska museer har även tillfälligt anställd personal för arbete med bland annat utställningar. Men merparten av personalen är fast anställd och därför räknar vi personalkostnader som en fast kostnad.

De fasta kostnaderna stod för cirka 70 procent av myndighetens totala kostnader under 2020. Av dessa utgjorde personalkostnaderna cirka 80 procent och lokalkostnaderna cirka 20 procent. För den anslagsfinansierade delen av myndigheten är en ännu högre del av kostnaderna fasta – cirka 77 procent. Men myndigheten arbetar med att hålla ned lokalkostnaderna, bland annat har myndigheten flyttat Ekonomiska museet för att undvika en kraftig hyreshöjning. Förutom att de fasta kostnaderna utgör en stor andel av myndighetens totala kostnader så är en hög andel av personalkostnaderna intecknade i linjeverksamhet. Det gör att flexibiliteten i verksamheten är begränsad.

4.3.1 Myndigheten arbetar aktivt för att ha kontroll på lokalkostnaderna

Statens historiska museer har en fastighetsfunktion bestående av en fastighetschef och två fastighetsförvaltare. Funktionen arbetar med myndighetens hyresavtal genom att kontinuerligt se över kostnaderna och ha framförhållning inför när avtalen ska löper ut. Hyresavtalen med Statens fastighetsverket står för nästan 77 procent av hyreskostnaderna, cirka 26,5 miljoner kronor per år. Hyresförhandlingar med Statens fastighetsverk är därför en viktig arbetsuppgift för myndighetens fastighetsfunktion.

Statskontoret har tidigare konstaterat att lokalkostnaderna generellt utgör en stor andel av museimyndigheters kostnader, eftersom de behöver stora ytor för bland annat utställningar.⁷⁹ Men vi kan konstatera att Statens historiska museers lokalkostnader för den anslagsfinansierade delen av myndigheten i förhållande till det tilldelade anslaget ligger förhållandevis lågt. I budgetpropositionen för 2015 finns en jämförelse mellan olika kulturinstitutioners hyreskostnader i relation till deras anslag som det såg ut 2013. Statens historiska museers hyreskostnader låg då på cirka 27 procent av anslaget vilket var lågt jämfört med de allra flesta andra kulturinstitutioner.⁸⁰ År 2020 låg hyreskostnadernas andel av anslaget för den anslagsfinansierade delen av myndigheten något lägre än för sju år sen, drygt 21 procent.

Lokalkostnaderna är bara 2 miljoner kronor högre 2020 jämfört med 2015. Mellan 2019 och 2020 minskade lokalkostnaderna med nästan 5 miljoner kronor. Detta är främst ett resultat av att Ekonomiska museet har lämnat sina lokaler på Slottsbacken och nu delar lokaler med Historiska museet. Nära 85 procent av lokalkostnaderna utgjordes av hyreskostnader under 2020, 41,3 miljoner kronor.

⁷⁹ Statskontoret. (2017). *Kostnader för små myndigheter*.

⁸⁰ Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 17*, s. 66.

Tabell 13. Hyreskostnader för LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2020 tkr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hyra	39 001	40 779	40 850	42 335	43 656	41 284
Varav anslagsfinansierade verksamheten	32 139	33 923	33 578	35 586	37 134	34 537
Varav Arkeologerna*	6 862	6 856	7 272	6 749	6 522	6 747

Källa: Uppgifter i e-post från Statens historiska museer, 2021-03-25. Hyran har ökat på grund av ombyggnation och renoveringar.

Under senare år har renoveringar lett till högre hyra men myndigheten har samtidigt arbetat aktivt för att hålla ned lokalkostnaderna.

Kvarteret Krubban på Östermalm i Stockholm inrymmer Historiska museet, Ekonomiska museet samt ett antal av myndighetens tjänstelokaler. Tjänstelokalerna har under de senaste åren byggts om och renoverats. Renoveringen var planerad sedan tidigare men fick i viss mån anpassas eftersom det behövdes arbetsplatser även till personal från LSH. Statens fastighetsverk har stått för merparten av kostnaderna men dessa har sedan omsatts i högre hyra. Vissa lokaler har marknadshyra och andra kostnadshyra.⁸¹ Efter ombyggnationerna har kostnadshyran ökat med drygt fyra miljoner kronor och marknadshyran med drygt en halv miljon kronor.⁸² Investeringen för hela projektet var beräknad till 72 miljoner kronor, vilket också blev utfallet.⁸³ Av budgeten på 72 miljoner har Statens historiska museer stått för 13 miljoner kronor, varav cirka 8 miljoner kronor användes för att flytta Kungliga myntkabinettet och till att återställa museets gamla lokaler på Slottsbacken. Statens historiska museers egna investeringar i kvarteret Krubban har kostat 5,6 miljoner kronor.

När projektet hade slutförts visade det sig att lokalerna inte kan utnyttjas effektivt, eftersom medarbetare av säkerhetsskäl inte kan hantera föremål vid sitt skrivbord i öppna rumslösningar. Det finns också brister i lokalutformningen när det gäller belysning och ljuddämpning. Inför 2020 hade därför ett nytt projekt planerats för att förbättra arbetsmiljön i de nyligen ombyggda kontorsdelarna på plan 5 i Historiska museets lokaler. Men dessa planer har skjutits upp på grund av covid-19-pandemin.

⁸¹ En kostnadsbaserad hyra tillämpas som regel bara när en marknadshyra eller en marknadslignande hyra inte kan användas till följd av att det inte finns några direkta jämförelseobjekt. Kostnadshyra tillämpas ofta för s.k. ändamålsbyggnader vilket är byggnader som hyresgästen har särskilt stark anknytning till. Det kan vara så att byggnaden har byggts för eller anpassats för verksamheten, så att den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas till någon annan verksamhet.

⁸² Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2020-11-12.

⁸⁴ Livrustkammaren, *Sveriges kungliga historia*, invigd 2019, Skokloster slott *Drömmar om Skokloster – mellan slagfältet och stjärnhimlen*, invigd 2019, Historiska museet *Vikingarnas värld* (invigningen framskjuten till 2021 på grund av covid-19-pandemin).

I myndighetens senaste budgetunderlag framgår att det finns en risk för att hyrorna höjs under perioden 2022–2024. Detta beror på att Svensk Museitjänst, som är en del av Riksantikvarieämbetet, har inlett hyresförhandlingar med den privata fastighetsägaren. Förhandlingarna kommer med stor sannolikhet att resultera i hyreshöjningar för Statens historiska museer. Myndigheten hyr nämligen magasin, kontor och ateljéer av Svensk Museitjänst för 7,3 miljoner kronor om året.

Flytten av Ekonomiska museet har kortsiktigt ökat myndighetens lokalkostnader men minskat dem på sikt

Statens historiska museer beslutade år 2016 om att flytta Ekonomiska museet till Historiska museets lokaler, eftersom museets dåvarande hyresvärd hade aviserat stora hyreshöjningar. Myndigheten såg även flera vinster med att samlokalisera Historiska museet och Ekonomiska museet. Exempelvis skulle de fasta kostnaderna omfördelas till att utveckla kärnverksamheten. Dessutom skulle utställningarnas innehåll vinna på att föra samman föremål och teman i utställningar och samlingsförvaltningen skulle bli effektivare och få en högre säkerhet.

Flytten av dåvarande Kungliga myntkabinettet kunde inte slutföras under 2018 som planerat, på grund av att flyttprojektets planeringsfas blev för lång. Myndigheten blev tvungen att hyra Kungliga myntkabinettets lokaler på Slottsbacken ytterligare ett år till en extra hyreskostnad på 12 miljoner kronor. I praktiken innebar det att de sänkta hyreskostnader som flytten syftade till realiserades ett år senare än beräknat. Myndigheten räknar med att den långsiktiga besparingen av flytten motsvarar 8 miljoner kronor per år. De behov av ytterligare justeringar som fortfarande finns kvar i kvarteret Krubban har delvis sin bakgrund i att lokalerna ursprungligen projekterades för 70–80 personer men i dag rymmer 110 personer.

4.3.2 Personalkostnaderna har stigit och är i hög grad bundna i linjeverksamhet

Personalkostnaderna är den enskilt största utgiftsposten för myndigheten. De stod för drygt 56 procent av de totala kostnaderna under 2020. Även om personalstyrkan är oförändrad så har den kostat mer för varje år, på grund av allmänna löneuppräknings och till följd av att fler chefer har tillsatts. Därutöver behövde lönestrukturen korrigeras efter samgåendet med LSH eftersom lönenivåerna på likartade befattningar skiljde sig åt mellan de båda myndigheterna. Korrigeringarna genomfördes efter en lönekartläggning 2018 och slutfördes 2021.

I intervjuer med både chefer och medarbetare framgår att de upplever att myndighetens kostnader till stor del redan är uppbundna när den årliga verksamhetsplaneringen börjar. Detta beror på att en stor del av personalens tid redan är uppbunden i linjeverksamhet och fleråriga utställnings- och utvecklingsprojekt. I planeringen av nya projekt och aktiviteter finns därför inte så mycket resurser att tillgå. En bidragande orsak är också att planeringen är långsiktig. I intervjuer med medarbetare framgår att det ofta är en dragkamp mellan linjen och projekten. När medarbetare ingår i stora utställningsprojekt kan det medföra att

arbete i linjen i praktiken påverkas under flera år. Samtidigt upplever framför allt chefer och medarbetare på museerna att det är svårt att få resurser från matris-avdelningarna till utställningsprojekten.

Förutom fasta kostnader i form av personal- och lokalkostnader har myndigheten på senare år haft stora avskrivningskostnader till följd av att lokalerna i kvarteret Krubban har renoverats och att flera stora basutställningar har färdigställts.⁸⁴ Pris- och löneomräkningen (kravet på kontinuerlig effektivisering i myndigheter) gör också att anslaget urholkas något för varje år.

4.3.3 Även övriga driftskostnader är i hög grad redan intecknade
Myndighetens totala övriga driftskostnader minskade kraftigt mellan 2017 och 2018, från drygt 100 miljoner kronor till drygt 88 miljoner kronor. Minskningen beror delvis på att Arkeologerna minskade sina kostnader med 8,3 miljoner kronor till följd av lägre konsult- och gräv- och schaktningskostnader. Den beror också på att den anslagsfinansierade verksamhetens övriga driftskostnader minskade igen efter att tillfälligt ha ökat med 5,7 miljoner kronor 2017 till följd av samgående-projektet.

De totala övriga driftskostnaderna har sedan 2018 legat på cirka 88 miljoner kronor. Av dessa hör 47 miljoner kronor till Arkeologerna och cirka 1 miljon kronor till butikerna. Av de nära 50 miljoner kronor i övriga driftskostnader som gäller den anslagsfinansierade delen av myndigheten går ungefär 40 miljoner kronor till inköp av tjänster. Verksamhetsstöd och Avdelningen för kommunikation och digitalisering står för cirka 75 procent av dessa inköp.

Verksamhetsstöds kostnader för inköp av tjänster gäller framför allt bevakning av museibygnaderna. Kostnaderna för avdelningen för kommunikation och digitalisering gäller främst it-drift.

Sammantaget kan vi konstatera att de övriga driftskostnaderna också i hög grad är fasta kostnader.

4.4 Samgåendet har ökat de administrativa kostnaderna

Samgåendet med LSH har påverkat myndighetens ekonomi, men det är inte alltid som det framgår av de ekonomiska redovisningarna. Av intervjuer framgår att samgåendet har ökat de administrativa kostnaderna samt att hela organisationen har fått lägga resurser på att upprätta nya eller revidera befintliga styrdokument, rutiner och processer. Detta arbete kommer att fortsätta även under 2021.

⁸⁴ Livrustkammaren, *Sveriges kungliga historia*, invigd 2019, Skokloster slott *Drömmar om Skokloster – mellan slagfältet och stjärnhimlen*, invigd 2019, Historiska museet *Vikingarnas värld* (invigningen framskjuten till 2021 på grund av covid-19-pandemin).

4.4.1 Ingen förstärkning av lednings-och verksamhetsstöd trots ökad efterfrågan

När Arkeologerna kom till Statens historiska museer liksom när LSH inordnades i myndigheten uppstod ett ökat behov av administrativt stöd (till exempel upphandling, ekonomiredovisning, HR, och juridiskt stöd). Det innebar också mer arbete med att ta fram interna policys och riktlinjer. Men myndigheten har, på grund av resursbrist, valt att inte rekrytera mer personal.

Enligt myndigheten har det ekonomiska tillskottet på 4 miljoner kronor per år under åren 2017–2020 varit viktigt för att myndigheten skulle kunna upprätthålla kärnverksamhetens resultat under tiden för samgåendet.⁸⁵ En utvärdering av myndighetens arbete med att sammanfoga de två myndigheterna visar att de direkta kostnaderna för detta uppgick till 2 miljoner kronor per år 2016–2018.⁸⁶ Trots att kostnaderna understiger den tillfälliga resursförstärkningen på 4 miljoner kronor per år uppger myndigheten att den under samgåendet inte har haft tillräckligt med resurser. Detta beror på att personalen har varit tvungen att arbeta både med sina ordinarie uppgifter i kärnverksamheten och med samgåendet. Myndigheten anser att den långa perioden med fokus på samgåendeprojektet och därmed på myndighetens stödfunktioner och interna struktur har skett på bekostnad av kärnverksamheten.⁸⁷

4.4.2 Hittills ser inte myndigheten några effektivitetsvinster

Regeringen gjorde inte förändringen 2018 för att spara pengar. Det överordnade syftet var att uppnå kulturpolitiska vinster. Men regeringen såg ändå att verksamheten i viss mån skulle kunna effektiviseras på sikt eftersom förändringen kunde leda till mer effektiv resursanvändning och lägre administrativa kostnader.⁸⁸ Vinsterna bedömdes kunna uppstå när myndigheten började dela på centrala tjänster av administrativ och teknisk natur, vilket skulle frigöra resurser till myndighetens kärnverksamhet.

I våra intervjuer framgår att arbetet med att foga samman de två myndigheterna har varit mödosamt och att några effektiviseringsvinster ännu inte går att se. Statskontoret har tidigare sett att avsaknaden av nollmätningar och uppföljningar har gjort det omöjligt att bedöma om sammanslagningar av myndigheter har lett till

⁸⁵ Statens historiska museer. (2020). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2021–2023*.

⁸⁶ Statens historiska museer. (2018). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*.

⁸⁷ Statens historiska museer. (2019). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*. Dnr 110-2017-300.

⁸⁸ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 197.

effektiviseringsvinster.⁸⁹ Exemplet Statens historiska museer ligger på det sättet i linje med hur det har fungerat när regeringen tidigare har slagit samman myndigheter.

Eventuella vinster till följd av en bredare kompetensbas har inte kunnat realiseras ännu, på grund av arbetet med själva samgåendet. Myndigheten anser däremot att de befintliga resurserna på exempelvis kommunikations- och utställningsavdelningen har blivit mer jämnt fördelade mellan myndighetens museer än tidigare. Myndigheten anser också att de har kunnat upprätthålla en större bredd av kompetens genom att dela på expertkompetens mellan museernas samlingar.

Vi bedömer att det i efterhand är svårt att klarlägga om effektiviseringsvinster av det slag som regeringen beskriver i propositionen har inträffat eller inte.

4.5 Två separata ekonomier ställer högre krav på ekonomistyrningen

Vi kan konstatera att den arkeologiska uppdragsverksamhetens ekonomi hålls separat från ekonomin för den anslagsfinansierade delen av verksamheten. Men överintendenten och ekonomifunktionen behöver ändå ha god insyn i Arkeologernas ekonomi, särskilt mot bakgrund av verksamhetens stora ekonomiska underskott. Den pressade ekonomiska situationen försvårar möjligheterna för kompetensutveckling och teknikutveckling hos Arkeologerna.

4.5.1 Arkeologerna har en separat ekonomi men köper tjänster av den anslagsfinansierade delen av verksamheten

I den mån Arkeologerna behöver använda funktioner som den anslagsfinansierade delen av myndigheten tillhandahåller så köper Arkeologerna dessa tjänster av avdelningen för verksamhetsstöd. Det gäller exempelvis HR och upphandlingsstöd. Därutöver betalar Arkeologerna sin andel av exempelvis olika avtal, system och externa tjänster utifrån bestämda fördelningsnycklar (schabloner). Arkeologerna betalar också sina direkta kostnader för it och telefoni samt en andel av vissa befattningars arbetstid. Då beräknas kostnaden utifrån lönerna för de aktuella befattningarna.

Riksrevisionen har bedömt att schablonavgifterna är rimliga, bland annat utifrån att myndigheten inte får subventionerna Arkeologernas verksamhet.

4.5.2 Arkeologerna har gått med vinst i fem av sex år

Den arkeologiska uppdragsverksamheten har sedan lång tid tillbaka ett stort ekonomiskt underskott. Men sedan den arkeologiska uppdragsverksamheten blev en del av Statens historiska museer har verksamheten gått med vinst fem år av sex

⁸⁹ Statskontoret. (2010). *När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 9, 59–60.

(tabell 14). Av det ursprungliga underskottet på 53,4 miljoner kronor återstår nu 37,8 miljoner kronor.

Tabell 14. Arkeologernas resultat 2015–2020, tkr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Intäkter	140 452	147 510	132 879	126 282	135 122	153 604
Kostnader	139 309	146 096	134 931	125 693	130 272	143 691
Resultat	1,1	1,4	-2,1	0,6	4,9	9,9

Källa: Statens historiska museer årsredovisning för 2019 s. 19 samt årsredovisning 2020, s. 15.

År 2020 gjorde Arkeologerna en vinst på nära 10 miljoner kronor. Detta beror främst på hög orderingång.

Under de sex åren före flytten från Riksantikvarieämbetet gjorde Arkeologerna vinst under två år (tabell 15). Utfallet under åren 2010–2014 uppvisar en normal variation beroende på orderingång och marginalerna i branschen. Det stora ekonomiska underskottet uppstod främst under åren 2008–2009 på grund av låg orderingång.⁹⁰ De minskade intäkterna ledde till att Riksantikvarieämbetet tvingades säga upp 30 medarbetare och lägga ned ett kontor. Detta i sin tur medförde omställningskostnader för personal och lokaler och att det ekonomiska underskottet år 2009 uppgick till 37,4 miljoner kronor.

Tabell 15. Arkeologernas resultat 2009–2014, tkr.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resultat	-37,4	6,7	-2,9	-6,9	5,2	-1,0

Källa: Riksantikvarieämbetet (2015) *Årsredovisning för 2014*, s. 51.

4.5.3 När Arkeologerna går med vinst används det mesta för att betala av på skulden

Arkeologerna kan främst arbeta bort sitt underskott genom åtgärder i sin egen verksamhet, exempelvis genom fler uppdrag, prissättning med vinstmarginal⁹¹ och genom att genomföra sina uppdrag mer effektivt.⁹² Men de är också beroende av att många samhällsbyggnadsprojekt genomförs, så att det finns många uppdrag att tävla om.

Myndigheten ansvarar för att sätta avgifterna för Arkeologernas tjänster. Detta styrs framför allt av att Arkeologerna verkar på en konkurrensutsatt marknad, men också av kravet på full kostnadstäckning och förväntningarna om att myndigheten ska beta av sitt ekonomiska underskott. De överskott som Arkeologerna skapar de

⁹⁰ Riksantikvarieämbetet. (2010). *Årsredovisning 2009*.

⁹¹ För den arkeologiska uppdragsverksamheten ska Statens historiska museer ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning. Avgifternas storlek bestäms av myndigheten, utom i de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen.

⁹² Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 19.

år då verksamheten går med vinst används för att räkna av skulden medan negativa resultat läggs till den befintliga skulden.

Samtidigt måste Arkeologerna kontinuerligt förbättra sin verksamhet för att fortsatt kunna vara konkurrenskraftiga. Den pressade ekonomiska situationen begränsar i viss mån möjligheterna för kompetensutveckling och teknikutveckling, eftersom det ekonomiska underskottet ska betalas av. Arkeologerna står dessutom inför en generationsväxling som enligt Arkeologerna måste få kosta för att verksamheten ska kunna bibehålla kvalitet och därmed sin konkurrenskraft.

4.6 Myndigheten står inför flera ekonomiska utmaningar

Statens historiska museer står inför ett antal ekonomiska utmaningar och har därför äskat ytterligare medel av regeringen. Covid-19-pandemin är en stor utmaning för myndighetens hela ekonomi eftersom den orsakar stora intäktsbortfall. De stiftelsemedel som i dag finansierar Tumba bruksmuseum beräknas ta slut något år efter 2030. Tumba bruksmuseum har därför ingen långsiktig finansiering.

4.6.1 Covid-19-pandemin är en stor utmaning för myndighetens hela ekonomi

Myndigheten har under 2020 arbetat med riskbedömningar, konsekvensanalyser och scenariobeskrivningar samt därefter genomfört kraftiga neddragningar för att anpassa budget och verksamhetsplaner efter dessa. Myndigheten har lyckats lämna ett positivt resultat under pandemins första år, vilket beror på Arkeologernas starka resultat.

Statens historiska museer har, liksom flera andra museimyndigheter, på uppdrag av regeringen i februari 2021 redovisat de åtgärder som den har genomfört och som den planerar att genomföra för att möta de förändrade förutsättningar som spridningen av sjukdomen covid-19 medför.⁹³

Statens historiska museer skriver att den anslagsfinansierade verksamheten har påverkats mycket. Intäkterna från konferensverksamhet, museibutiker, audioguider, visningar och programverksamhet minskade kraftigt under 2020. Antalet besökare sjönk också kraftigt. Butikerna förlorade under år 2020 cirka 2,6 miljoner kronor i intäkter (jämfört med budget i regleringsbrev). Intäkterna från övriga avgifter i den anslagsfinansierade verksamheten sjönk samma år med cirka 7,8 miljoner kronor. Intäktsbortfallet uppgick därmed till totalt 10,4 miljoner kronor.⁹⁴

Myndigheten bedömer att pandemin kommer att ha stor effekt på den anslagsfinansierade verksamheten även under 2021. Den första prognosen för 2021 som

⁹³ Statens historiska museer. (2021). *PM: Coronapandemins påverkan på Statens historiska museers verksamhet*.

⁹⁴ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2021-03-09.

myndigheten gjorde i februari visar minskade intäkter och ökade kostnader på totalt cirka 14,5 miljoner kronor. Intäktsbortfallet gäller bland annat bortfall av intäkter av program-, publik- och konferensverksamhet samt intäkter av att låna ut föremål. Kostnadsökningarna kommer från ökade kostnader för hyra och löner, vilket inte är kopplat till pandemin.

Statens historiska museer har under 2020 snabbt behövt göra kraftiga neddragningar till följd av covid-19-pandemin. Myndigheten har ställt in publik verksamhet som kräver extra personal, helt eller delvis inte återbesatt vakanser och ledigheter, dragit ned på omkostnaderna i den publika verksamheten, minskat marknadsföringen och annonseringen samt senarelagt produktionen och öppningen av flera planerade utställningar. Programverksamheten har minskat både i omfång och utförande.

Pandemin har fått stora konsekvenser på både uppdraget att hålla ett urval av samlingarna tillgängliga för allmänheten samt bedriva utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet. Under 2020 har museibygnaderna periodvis varit stängda. Bemanningen med tillfälligt anställda har minskat. Pandemin har påverkat produktionen av utställningar och när de kan öppna. Totalt har myndigheten valt att skjuta fram fem utställningar som skulle öppna under 2020. Resurserna används i stället för att ta fram digitala erbjudanden, till exempel digitala visningar och livemöten med pedagoger.

Myndigheten kommer under 2021 att spara i kärnverksamheten på flera sätt. Vården och konserveringen av föremål begränsas i vissa delar, liksom kunskapsuppbyggnaden om samlingarna. Samlingsförvaltningen kommer att prioritera arbetet med interna processer, rutiner och system om än i mindre omfattning än vad den ursprungliga planen beskriver. Uppdraget att stödja regionala och lokala museer, samverka med myndigheter och civila samhällets organisationer samt bedriva internationellt och interkulturellt utbyte påverkas kraftigt. Stora delar av myndighetens planerade samverkan har ställts in.

Myndigheten bedömer att dessa åtgärder kommer att kunna minska kostnaderna med cirka 8,6 miljoner kronor.⁹⁵

4.6.2 Myndigheten efterfrågar ytterligare medel

Den anslagsfinansierade verksamhetens utfall har varit negativt de senaste två åren. Myndigheten äskar ytterligare medel i form av höjt anslag och tillfälliga

⁹⁵ Statens historiska museer. (2021). *PM: Coronapandemins påverkan på Statens historiska museers verksamhet*.

resursförstärkningar. Myndigheten motiverar detta med att de står inför en rad ekonomiska utmaningar (tabell 16).⁹⁶

Tabell 16. Sammanställning av äskanden i budgetunderlaget för 2022–2024, miljoner kronor.

	Höjt anslag	Tillfällig resursförstärkning
Permanent den tillfälliga anslagshöjningen från 2017–2020	4	
Finansiera Tumba Bruksmuseum	2	
Ta hand om inflödet av arkeologiska fynd	3,7	
Fastställa konserveringsbehovet i den arkeologiska samlingen		3
Konservera målerisamlingen på Skoklosters slott	3,7	
Repatriering		4,5
Summa	13,4	7,5
Lösa underskottet i den arkeologiska verksamheten		37,8

Källa: Budgetunderlag för Statens historiska museer (SHM) 2022–2024.

Statens historiska museers totala äskanden uppgår till 13,4 miljoner kronor per år i höjt anslag och 7,5 miljoner kronor i tillfälliga resursförstärkningar. Myndigheten vill också att regeringen ska lösa underskottet i den arkeologiska uppdragsverksamheten som vid ingången av 2021 uppgick till 37,8 miljoner kronor.

Tabell 17. Sammanställning av påtalade behov utöver äskanden i budgetunderlaget för 2021–2023.

	Tillskott av årsarbetskrafter	Övriga behov
Fri entré		Behov av att se över reformen samt ersättningen till museerna.
Uppordning och digital registrering av samlingarna		Centralmuseerna vill att regeringen ska satsa resurser antingen genom direkta anslag eller genom en riktad arbetsmarknadsinsats
Konservering av målerisamlingen på Skoklosters slott	200	

Källa: Budgetunderlag för Statens historiska museer (SHM) 2022–2024.

Statens historiska museer pekar också ut ett antal behov som myndigheten ser för verksamheten utöver sina äskanden. Ett sådant behov är 200 årsarbetskrafter för att konservera målerisamlingarna på Skokloster slott, ett annat att en satsning från regeringen på att ordna upp och digitalt registrera samlingarna. Därutöver anser myndigheten att regeringen behöver se över Fri entré-reformen, inklusive den ekonomiska ersättningen till museerna.

⁹⁶ Statens historiska museer. (2021). *Budgetunderlag för Statens historiska museer (SHM) 2022–2024*.

4.6.3 Tumba bruksmuseum saknar långsiktig finansiering

Tumba bruksmuseum invigdes 2005 och finansieras främst av Stiftelsen Tumba Bruk. Riksbanken inrättade stiftelsen i samband med att de sålde Tumba Bruk år 2002. Samma år sålde Riksbanken sedelproduktionen till Crane AB som har fortsatt verksamheten på ett område intill museet. Riksbanken lämnade samtidigt övriga byggnader i gåva till svenska staten och Statens fastighetsverk förvaltar idag bruksområdet som ett nationellt kulturarv.

Förutom tillgångarna i stiftelsen bidrar årligen Botkyrka kommun med driftsbidrag och Crane AB med sponsringsmedel till Tumba Bruksmuseum. Av stiftelsens ursprungliga kapital på 30 miljoner kronor återstår nu 20 miljoner kronor.

Stiftelsen Tumba bruk bedömer att tillgångarna kan vara förbrukade något år efter 2030 och då övergår finansieringsansvaret i sin helhet till myndigheten. Myndigheten arbetar därför för att hitta en långsiktig finansiering för museet. Statens historiska museer för diskussioner med främst Botkyrka kommun och med Riksbanken, men ännu finns ingen lösning. Statens historiska museer bedömer därför att det från och med år 2022 behövs en delfinansiering på 2 miljoner kronor per år från myndighetens anslag (tabell 16 i avsnitt 4.6.2).

4.6.4 Det har varit svårt för museibutikerna att nå full kostnadstäckning

Statens historiska museers museibutiker har sedan många år ett underskott som uppgick till 6,9 miljoner kronor under 2020. Under våra intervjuer uppger företrädare för myndigheten att det är svårt att bedriva butiksverksamheten med full kostnadstäckning. Detta är inget unikt för Statens historiska museer. Även andra museer har problem med att nå full kostnadstäckning i sina butiker. Exempelvis har Statens museer för världskultur och Nationalmuseum uppvisat underskott i sina butiker de senaste åren.⁹⁷

Sedan 2010 har regeringen beslutat att museibutiker inte får konkurrera med privata alternativ. Det innebär att museibutikerna ska täcka sina egna kostnader, men inte gå med vinst. Företrädare för myndigheten anser att det är svårt att fördela gemensamma kostnader (till exempel lokalhyra, städ, bevakning, lönekostnader) på ett rättvisande sätt mellan museets besöksmottagning och butiken. Myndigheten är väl medveten om att anslag inte får användas för butikernas omkostnader, men anser samtidigt att butikerna inte borde behöva bära så stora kostnader att det blir omöjligt för dem att nå full kostnadstäckning.⁹⁸

⁹⁷ Nationalmuseum. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 31; Världskulturmuseerna. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 52.

⁹⁸ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2020-11-05.

Statens historiska museers årsredovisningar under åren 2015–2017 ger olika förklaringar till de dåliga resultaten för myndighetens butiker. En orsak som myndigheten lyfter fram är att butiken i Historiska museet i flera år låg i en lokal skild från entrén vilket försämrade försäljningen. Vidare är butikerna beroende av publiktillströmningen till museerna. Det innebär att om museet har få ”populära” utställningar så försämras butiksförsäljningen. Även vid de tre butiker som LSH drev fram till myndigheten upphörde fanns ett ackumulerat underskott till följd av flera år med negativt resultat.

För att uppfylla villkoret om full kostnadstäckning har Statens historiska museer genomfört ett arbete för att effektivisera och utveckla butiksverksamheten. Åtgärderna började ge resultat före pandemin. Under 2019 visade samtliga butiker ett positivt resultat.⁹⁹ Under 2018 visade samtliga butiker utom webbutiken ett positivt resultat.¹⁰⁰ Fri entré-reformen ökade antalet besökare, vilket har gett museerna bättre förutsättningar att skapa goda resultat i sina butiker (tabell 18). Under 2020 har utvecklingsarbetet fortsatt, till exempel har en sälj- och värds-kapsutbildning genomförts för museivårdarna på museerna. Konsekvenserna av covid-19-pandemin, med perioder av stängda museer, lågt antal besökare och kvarstående fasta kostnader, har medfört att det samlade resultatet för myndighetens musei-butiker visar ett underskott på nästan 7 miljoner kronor 2020. Skoklosters slotts butik är undantaget och visar ett positivt resultat. Det beror på att publik-tillströmningen under sommaren var god och därmed även försäljningen i butiken.

Tabell 18. Resultat för museibutikerna i tidigare LSH och Statens historiska museer 2015–2020, tkr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Intäkter	3 183	4 064	4 362	4 088	4 403	1585
Utgifter	3 343	3 923	4 373	3 556	3 685	2204
Resultat	-160	141	-11	532	718	- 619
Ackumulerat resultat	-7 686	-7 545	-7 556	-7 024	-6 306	-6925

Källa: Årsredovisningar LSH 2015–2017 och Statens historiska museer 2015–2019.

Myndigheten har också tagit fram en ny kostnadsfördelningskalkyl som är gemensam för myndighetens alla butiker och som är mer transparent när det gäller vilka kostnader som fördelas. Den är en del av den harmonisering av rutiner för butikerna som skett sedan samgåendet 2018. En central samordningsfunktion ansvarar också sedan 2018 för butikernas gemensamma och strategiska verksamhetsutveckling. Samordningsfunktionen har bland annat genomfört säljutbildningar för butikspersonalen. Den utvärderar också löpande valet av

⁹⁹ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 77.

¹⁰⁰ Statens historiska museer. (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 74.

sortiment, genomför tematiska varuexponeringar och följer regelbundet upp försäljningsstatistik och resultat.

4.7 Styrning på armlängds avstånd gör att myndigheten måste prioritera på egen hand

Regeringen vill inte lägga sig i innehållet i museimyndigheters verksamhet, vilket ligger i linje med principen om styrning på armlängds avstånd. Överintendenten ser positivt på att principen ska gälla som grundregel, men önskar mer återkoppling från Kulturdepartementet i vissa angelägna frågor.

4.7.1 Dialogen löper bra men myndigheten vill ha mer återkoppling i angelägna frågor

Enligt både Kulturdepartementet och Statens historiska museer fungerar de löpande kontakterna bra. Överintendenten och handläggare på departementet stämmer löpande av olika frågor. I våra intervjuer uttrycker respektive part att de ser positivt på hur kontakterna fungerar.

Samtidigt skulle myndigheten vilja få ut mer av sina kontakter med departementet. Vi bedömer att det tyder på att diskussionerna inte alltid handlar om rätt saker.

4.7.2 Myndigheten vill ha mer långsiktig dialog om ekonomin

Statens historiska museer har äskat om kraftiga förstärkningar av sitt anslag i de senaste årens budgetunderlag (se även avsnitt 4.6.2). I budgetunderlagen förmedlar myndigheten tydligt att den inte klarar av sitt uppdrag att förvalta samlingarna med de ekonomiska förutsättningar som den får. Överintendenten önskar att i högre grad få återkoppling av regeringen på myndighetens äskanden i budgetunderlagen. Om myndigheten ska lösa problemen på egen hand krävs att den genomför drastiska åtgärder. Myndigheten vill därför ha en långsiktig dialog om myndighetens ekonomiska förutsättningar.

4.7.3 Regeringen vill styra på armlängds avstånd

Historiskt sett har det funnits en norm om att riksdagen och regeringen ska styra kulturverksamhet på armlängds avstånd och att syftet med styrningen är att tillhandahålla en struktur där ett fritt kulturliv kan utvecklas. Denna princip uttrycks också tydligt i regeringens proposition *Kulturarvspolitik*.¹⁰¹ Principen regleras sedan 2017 i museilagen (2017:563) där det av 5 § ansvarsfördelning framgår att museihuvudmän ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll. Men lagen uttrycker inte vad som gäller för den politiska styrning som är direkt nödvändig för att en offentlig verksamhet ska fungera, som till exempel att tilldela resurser.

¹⁰¹ Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 88–90.

Den sammantagna bilden från våra intervjuer är att regeringens styrning är återhållsam i flera frågor som är viktiga för myndigheten. Det går att förklara med att regeringen och Kulturdepartementet vill styra sina kulturverksamheter utifrån principen om ”armlängds avstånd”. Utifrån den principen anser Kulturdepartementet att departementets vägledning och stöd i arbetet med löpande uppgifter ska vara begränsat. När det gäller myndighetens äskanden nämner Kulturdepartementet att dessa bereds varje år i regeringens ramberedningsprocess. Detta är en förhandlingsprocess i regeringen som helhet och med samarbetspartierna.

4.8 Regeringen hade kunnat ge bättre förutsättningar för inordnandet

Regeringen har genomfört ett antal reformer som har påverkat Statens historiska museers ekonomiska och organisatoriska förutsättningar.

Företrädare för Kulturdepartementet är över lag nöjda med hur myndigheten har hanterat de senaste årens förändringar och har förståelse för att förändringsarbetet har behövt ta tid. Statens historiska museer anser att myndigheten inte har haft tillräckligt med tid och resurser för att förbereda och genomföra förändringarna och samtidigt driva en framgångsrik verksamhet.¹⁰²

4.8.1 Förändringar har haft snäva tidsramar och oklara syften

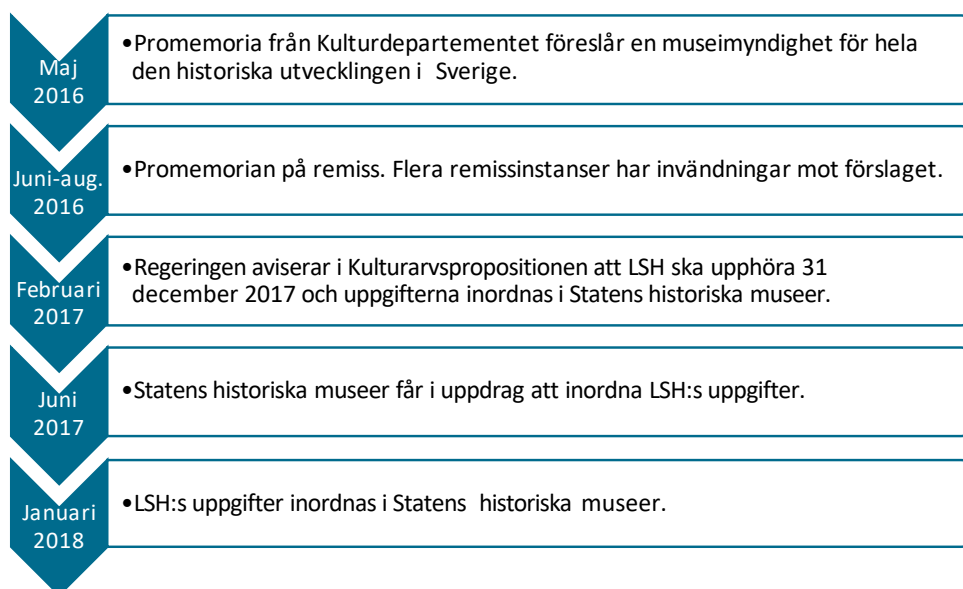
Regeringen har i flera fall haft kort framförhållning när den har informerat Statens historiska museer om förestående förändringar. I propositionen *Kulturarvspolitik* som kom i februari 2017 aviserade regeringen att LSH skulle inordnas i Statens historiska museer. Men själva beslutet kom inte förrän i juni 2017, det vill säga bara ett halvår innan det skulle genomföras (figur 4). Vi bedömer att tiden för myndigheten att förbereda inordnandet blev knapp, även med hänsyn till att myndigheten hade möjlighet att påbörja arbetet redan efter aviseringen i kulturarvspropositionen.

Vi är medvetna om att det ibland kan vara en fördel att beslut om omorganisationer kommer nära in på själva genomförandet, bland annat för att undvika oro hos personalen. Men då regeringens fattade sitt beslut var organisationen redan utsatt för hög påfrestning och stod inför flera stora utmaningar. Övertagandet av den arkeologiska uppdragsverksamheten hade då belastat myndighetens styr- och stödfunktioner under ett par år och arbetet med detta pågick fortfarande. Därutöver stod myndigheten inför stora utmaningar inom de instruktionsenliga uppgifterna, både när det gäller att förvalta samlingarna och i arbetet med den publika

¹⁰² Statens historiska museer. (2019). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*.

verksamheten. Därför var det viktigt för de båda myndigheterna att regeringen gav dem tidiga och tydliga besked och direktiv så att förändringsarbetet skulle kunna starta så snart som möjligt.

Figur 4. Inordnandet av LSH:s uppgifter i Statens historiska museer.



Statens historiska museer konstaterar i sin utvärdering av samgåendeprojektet att myndigheten själv behövde skapa ett tydligt motiv för att gå samman, eftersom regeringen inte hade gjort det.¹⁰³ Vi skriver mer om detta i avsnitt 2.5.

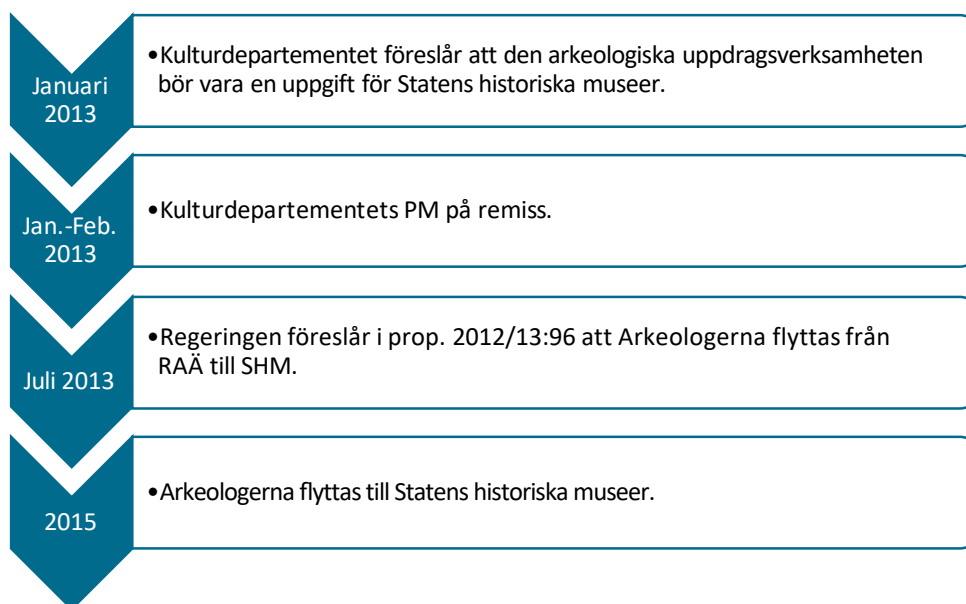
Några företrädare för myndigheten som vi har talat med anser att även regeringens beslut att flytta den arkeologiska uppdragsverksamheten från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer var oväntat och kom med kort varsel (figur 5). Problemen med den uppdragsarkeologiska verksamheten hade visserligen uppmärksammats länge, men att flytta den till Statens historiska museer hade inte lagts fram som förslag innan Kulturdepartementet remitterade sin promemoria.¹⁰⁴ Ett halvår senare bestämde regeringen att flytten skulle bli av.¹⁰⁵ Vi anser att det är rimligt att myndigheten upplevde att den fick kort om tid att förbereda sig på att ta emot den arkeologiska uppdragsverksamheten.

¹⁰³ Statens historiska museer. (2019). *Rapportsammanfattning Samgåendeprojektet*.

¹⁰⁴ Kulturdepartementet. (2013). *Nytt hemvist för den statliga uppdragsarkeologiska verksamheten*. PM 2013-01-24.

¹⁰⁵ Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att förbereda och genomföra överföring av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten till Statens historiska museer*.

Figur 5. Flytten av Arkeologerna till Statens historiska museer.



4.8.2 Remissinstanserna pekade på många utmaningar med inordnandet

Flera remissinstanser lyfte fram att organisatoriska utmaningar skulle följa om verksamheterna vid LSH och Statens historiska museer lades samman.¹⁰⁶ Vissa remissinstanser, bland andra LSH, pekade på kommande utmaningar utifrån specifika erfarenheter som hade att göra med just de inblandade myndigheterna. Andra remissinstanser lyfte fram liknande frågor utifrån generella erfarenheter. Flera påtalade också att regeringens promemoria inte visade vilka organisatoriska, personella och resursmässiga förutsättningar den föreslagna myndigheten skulle behöva.

Ett problem som några remissinstanser pekade på, och som Kulturdepartementet inte tog upp i sin promemoria, var att myndigheten skulle behöva föra ihop redan befintliga verksamheter. Detta ansågs vara ett problem eftersom de två museimyndigheterna kunde ha särpräglade interna sätt att arbeta.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Remissvar på Kulturdepartementets promemoria *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*, bl.a. Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet Dnr 125/1.4.1 och Statskontoret Dnr 2016/104-4.

¹⁰⁷ Se till exempel Statskontoret Dnr 2016/104-4.

5 Intern styrning och organisering

I följande kapitel presenterar vi vår analys av Statens historiska museers interna styrning och organisering. Analysen bygger i huvudsak på studier av myndighetens dokumentation och våra intervjuer med överintendenten och med myndighetens personal.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det har varit krävande för Statens historiska museer att gå samman med LSH. Det var två relativt olikartade museiverksamheter som skulle gå samman på kort tid och med begränsad förstärkning av resurserna. Även om personalen ser det som positivt att myndigheten nu har fler museer och att ha mer kompetens att tillgå finns också ett visst missnöje och en viss frustration över hur den nya organisationen fungerar. Myndigheten såg över organisationen hösten 2020 och genomförde vissa justeringar den 1 januari 2021.
- Den nya organisationen är ännu inte helt etablerad. Många upplever att ansvar och roller delvis är otydliga och att informationsflödena inte alltid når rätt personer. Överintendenten och cheferna tycker över lag att arbetet med att implementera organisationen har kommit längre än vad medarbetarna tycker.
- Samgåendet har inneburit att myndigheten ser över och anpassar alla styrdokument till den nya organisationen. Detta har krävt och kräver fortfarande mycket tid. I dag känner personalen inte till innehållet i vissa centrala styrdokument och brister i interkommunikationen fördröjer implementeringen.
- Sedan samgåendet har Statens historiska museer kontinuerligt förbättrat sin verksamhetsplanering. Men myndigheten behöver ytterligare konkretisera mål och prioriteringar för att förbättra styrningen av verksamheten. Verksamhetsplanen är inte heller tillräckligt förankrad hos medarbetarna, vilket minskar dess styrande effekt.
- Verksamhetsplaneringen och projektplaneringen har fram till hösten 2020 skett i separata processer vilket har gjort det svårt att fördela resurserna på ett effektivt sätt i organisationen. Myndigheten har nu genomfört en rad insatser för att förbättra samordningen.
- Myndigheten har identifierat ett behov av att öka kunskapen om kostnadskontroll och ekonomisk uppföljning hos både chefer och medarbetare. Vi kan bland annat se att avdelningscheferna anpassar sig till de ekonomiska ramarna först i slutet av verksamhetsplaneringsprocessen, vilket leder till att mycket tid går till att planera för verksamhet som aldrig kan bli av.

5.2 Samgåendet har varit krävande

När LSH gick samman med Statens historiska museer var det två relativt olikartade museiverksamheter som skulle föras samman. De två myndigheterna fick lite tid för att arbeta med samgåendet samtidigt som samgåendet i sig har varit tidskrävande. Även om personalen ser det som positivt att vara fler museer och att ha mer kompetens att tillgå finns också ett visst missnöje och en viss frustration hos framför allt medarbetarna över hur den nya organisationen fungerar. I januari 2021 beslutade överintendenten om vissa justeringar av organiseringen baserat på en översyn som gjordes under hösten 2020.

5.2.1 Olika organisationskulturer fördes samman i en myndighet

På ytan kunde det framstå som att två likartade verksamheter skulle rymmas i samma organisation. Men det var i själva verket två myndigheter med olika karaktär på sina samlingar och sin verksamhet, olika organisationsstrukturer, olika forum för beslutsfattande och olika förvaltningskultur. LSH hade 75 anställda i medeltal under 2017.¹⁰⁸ LSH var sedan 2012 organiserad i en matrisorganisation. Känslan på myndigheten var enligt våra intervjuer att alla kände alla och att besluten fattades under ledningsgruppsmötena.¹⁰⁹ Detta gjorde att personalen upplevde att organisationen var snabb och flexibel med korta beslutsvägar. Statens historiska museer hade 239 anställda i medeltal under 2017.¹¹⁰ Myndigheten var organiserad i en mer traditionell linjeverksamhet där beslut fattades genom föredragning hos överintendenten och ledningsgruppen var rådgivande.

Förenklat kan det beskrivas som att Statens historiska museer mer hade karaktären av en formell institutionsmyndighet medan LSH karaktäriserades av att vara en mer operativ och plattare organisation. Utöver dessa grundläggande skillnader fanns i praktiken ytterligare skillnader. Våra intervjuer visar exempelvis att dåvarande Statens historiska museer i praktiken bestod av olika kulturer.

5.2.2 Kort förberedelsetid och inga extra resurser till samgåendet

De som vi har intervjuat återkommer till att det har varit problematiskt att myndigheten fick så lite tid, och inga extra resurser, för att förbereda och genomföra sammanslagningen. Det innebar bland annat att verksamhets- och ledningsstöd fick hantera sina ordinarie arbetsuppgifter parallellt med samgåendet. Myndigheten fick visserligen en tillfällig förstärkning av anslaget på 4 miljoner kronor per år under perioden 2017–2020 (se även kapitel 4). Även om tillskottet syftade till att

¹⁰⁸ Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet. (2018). *Årsredovisning 2017*, s. 7.

¹⁰⁹ Även om det formellt var överintendenten som fattade besluten.

¹¹⁰ Statens historiska museer. (2018). *Årsredovisning 2017*, s. 54.

stärka myndighetens kärnverksamhet så underlättade det ändå för myndigheten att upprätthålla kärnverksamheten samtidigt som den arbetade med samgåendet.

Myndigheten bedömde också att det av olika skäl inte var möjligt att senarelägga eller omstrukturera större pågående projekt vid tidpunkten för samgåendet, eftersom det skulle leda till ökade kostnader. De planerade projekten fortsatte därför i princip att drivas enligt plan samtidigt som personalen bland annat skulle arbeta med att ta fram nya rutiner och processer. Det resulterade i att många i personalen fick en mycket hög arbetsbelastning under en relativt lång period. Det visade sig bland annat genom att behovet av stöd från företagshälsovården ökade.

Vi bedömer att den korta tidsperioden och den begränsade förstärkningen av resurser i kombination med att myndigheten inte drog ned eller sköt på pågående projekt har bidragit till att det har dragit ut på tiden att införa den nya organisationen och till att arbetsbelastningen hos personalen har blivit hög.

5.2.3 Arbetet med samgåendet har varit tidskrävande

De dåvarande överintendenterna för LSH och Statens historiska museer arbetade med förändringen som ett samgående, inte som ett inordnande. Skälet var den politiska intentionen, men också för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för medarbetarna att mötas i den nya organisationen på lika villkor. Arbetet med samgåendet har krävt mycket tid, bland annat för att varje styrdokument, process och rutin har behövts ses över och omarbetats. Överintendenten menar i efterhand att om det var effektivitet som var målet med samgåendet hade det troligen varit bättre om omorganiseringen hade hanterats som ett inordnade.

I en utvärdering av samgåendeprojektet konstaterar myndigheten att det interna budskapet om ett jämbördigt samgående, och att det bästa från respektive myndighet skulle med in i den nya myndigheten, förmodligen har orsakat att samgåendet har tagit lång tid, och gett otydliga förväntningar på sammanslagningen.¹¹¹ I våra intervjuer är det många medarbetare som säger att deras förväntan om en jämbördig sammanslagning aldrig riktigt infriades. Ett exempel på det är att de båda överintendenterna enades om att det var Statens historiska museers tidigare styrdokument som skulle gälla under den tid som nya arbetssätt och rutiner utarbetades, då det stod klart att alla styrdokument inte skulle hinna ensas på så kort tid.¹¹²

¹¹¹ Statens historiska museer. (2019). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*.

¹¹² Ibid.

5.2.4 Positivt med fler museer och mer kompetens

I princip alla i personalen anser att det är roligt och utmanande att ha fått in fler museer och samlingar i samma myndighet. Personalen ser också genomgående positivt på att museerna ska behålla sina varumärken.

Många anser att den nya myndigheten har mer resurser och därmed har blivit en starkare aktör inom museiområdet, både nationellt och internationellt. Många säger också att det är stimulerande att få arbeta med fler kompetenser och fler nya kollegor samt att kunna byta arbetsuppgifter, ämnesområden, fysisk arbetsplats och kollegor regelbundet. Många anser också att matrisen främjar samarbete och ökar möjligheten att ha spetskompetens. De bedömer att detta i framtiden kommer att kunna ge större möjligheter att kraftsamla, vilket kan resultera i ännu mer spännande, högkvalitativ verksamhet.

Flera uttrycker också att den nya myndigheten har lyckats ta fasta på de båda tidigare myndigheternas styrkor. Ett exempel är att LSH hade kommit långt i sitt digitaliseringsarbete, framför allt när det gäller den publika verksamheten. Ett annat exempel är att Statens historiska museer hade tydligare rutiner inom vissa områden, till exempel inom upphandling.

De olika museerna har upplevt omorganisationen på olika sätt. Statens historiska museer arbetade sedan lång tid tillbaka i stuprör, där museerna i stort sett arbetade helt separat från varandra. Detta har inneburit att små museer som Tumba bruksmuseum och Ekonomiska museet nu via matrisorganisationen får tillgång till myndighetens samlade resurser på ett helt annat sätt än tidigare, vilket de upplever som positivt. De före detta LSH-museerna hade också tidigare en rad timanställda som nu har fått fast anställning. Detta var en förändring som Statens historiska museer hade påbörjat redan före samgåendet.

5.2.5 Det finns missnöje och frustration men också tro på en bättre myndighet

Det finns också ett visst missnöje och frustration i organisationen. Den vanligaste synpunkten bland personalen är att organisationen har blivit mer byråkratisk och tungrodd när den har blivit större. Många medarbetare upplever att de har hamnat längre ifrån de som bestämmer samt att de inte vet vad som händer på myndigheten. Trots att många sitter i betydligt fler olika interna grupper och i fler möten upplever de att kontaktytorna mellan avdelningarna har blivit färre. Trots insikten om att en större myndighet innebär mer resurser upplever de allra flesta som vi har pratat med att det är svårare att få tillgång till resurserna än det var före sammanslagningen.

Matrisorganisationen har medfört att vissa funktioner och viss personal har flyttats till en annan del av organisationen. Detta har på olika sätt påverkat arbetsituationen för många, framför allt på museerna men även på matrisavdelningarna. Ett antal medarbetare upplever att det har blivit tråkigare att gå till jobbet, och en

beskriver det som att flyttas från en spännande kulturverksamhet till en tjänst som pappersvändare på kontor. Samtidigt tycker de som tidigare var ensamma om sin kompetens på ett museum att det är roligare och mer stimulerande nu när de fått kollegor och möjligheter till mer varierade arbetsuppgifter.

I våra intervjuer med medarbetare på myndigheten framträder en bild av att många i personalen är frustrerade över hur organisationen fungerar. De är otåliga och anser att förändringen har tappat fart, även om det stegvis blir bättre och bättre. Vi bedömer att delar av frustrationen har att göra med att själva organisationen ännu inte är helt införd, men andra delar har att göra med att organisationen blivit större.

LSH:s matrisorganisation hade inte utvärderats vid tidpunkten då myndigheten skulle införlivas i Statens historiska museer. Det fanns redan tidigare en viss frustration bland personalen på LSH över hur den nya organisationsformen hade fungerat. Men i våra intervjuer framkommer ändå att personalen anser att det var lättare att arbeta i matris på LSH eftersom det var en mindre myndighet, trots de brister som fanns i organisationen på LSH. Nu är de tidigare LSH-museerna frustrerade över att organisationen inte längre är lika snabbfotad, flexibel och tydlig som de upplevde att den tidigare mindre matrisorganisationen var.

Trots detta missnöje anser många medarbetare och chefer vid Statens historiska museer att myndigheten på bara tre år har kommit en bra bit på väg i arbetet med att etablera matrisorganisationen. Det gäller särskilt den personal som har tidigare erfarenhet av att arbeta i matrisorganisationer (inom LSH men också andra organisationer). Många hoppas att Statens historiska museer är på väg att bli en bättre myndighet än någon av de båda tidigare myndigheterna.

5.2.6 Organisationen har setts över och justerats

Statens historiska museer har sett över och genomfört en första justering av organisationen tre år efter samgåendet med LSH. Det finns andra musei-myndigheter som har gjort på liknande sätt. Exempelvis införde Statens museer för världskulturer en matrisorganisation 2011 och vidareutvecklade den 2016. Statens maritima och transporthistoriska museer införde sin matrisorganisation i början av 2000-talet och har sedan vidareutvecklat den 2012 och 2016.

Överintendenten utlovade redan 2018 att den då nya organisationen skulle ses över efter en tid. Syftet var att kunna genomföra relevanta justeringar. Hösten 2020 genomförde en extern utredare en översyn. Den visade bland annat att implementeringen av den nya organisationsmodellen ännu bara var i sin linda och att sammanslagningen av två myndigheter till en ny större myndighet har inneburit både svårigheter och möjligheter.

Resultatet av översynen ledde till förändringar i myndighetens organisation från och med 1 januari 2021. Bland annat delades avdelningen för kommunikation och digitalisering i två, en avdelning för kommunikation och utställningar och en annan

för digitalisering och it.¹¹³ Flera av de problem med organisationen som den externa utredaren pekade på var kända för överintendenten sedan tidigare. Bland annat påtalade överintendenten i en intervju med Statskontoret innan översynen var klar att myndigheten behövde dela avdelningen för kommunikation och digitalisering eftersom den var för stor och hade ett för brett uppdrag.¹¹⁴ I verksamhetsplaneringen 2021 finns ytterligare insatser planerade till följd av översynen. Bland annat ska den beslutade verksamhetsplanen förtydligas på avdelningarna och medvetenheten ska stärkas om vem och vilken avdelning eller enhet som har ansvar att besluta om olika frågor utifrån arbetsordningen.

5.3 Etableringen av organisationen pågår fortfarande

En matrisorganisation sätter samman projekt med personer från organisationens olika delar. Det ställer stora krav på tydliga roller, ansvarsfördelning och arbetssätt, samt på att informationsflödena fungerar väl. Men på Statens historiska museer är det inte alltid tydligt vem som ska göra vad och vem som ansvarar för vad, eller var man kan hitta information. Några av myndighetens museer upplever också att det har blivit svårare att arbeta med tillfälliga utställningar i den nya myndigheten.

5.3.1 Roller och ansvar är i vissa fall otydliga

Under våra intervjuer med medarbetare framkommer att de ibland upplever att det är otydligt vem som har ansvar för vad. Det finns även chefer som påtalar att roller och ansvar inte är tillräckligt tydliga.

Dokumentet är tydliga men inte den praktiska tillämpningen

Myndigheten har sedan 2018 kontinuerligt arbetat för att förtydliga ansvarsfördelningen. Den senaste versionen av arbetsordningen, version fem, beslutades i januari 2021. Många anser visserligen att arbetsordningen som dokument är genomarbetad och tydlig, men att organisationen fortfarande är sökande i hur arbetsordningen ska användas i praktiken.

Projektmodellen beskriver bland annat arbetsprocesser och roller. Modellen togs ursprungligen fram av LSH och den fungerade bra i en mindre organisation. Men det har varit nödvändigt att justera modellen för att den ska fungera i den mer delegerade beslutsmodell som Statens historiska museer använder.

Trots att det finns styrdokument kring projektarbetet återkommer medarbetarna i våra intervjuer till att de tycker att det är otydligt vem som ska göra vad. Medarbetarna upplever också att ansvarsfördelningen kan variera mellan olika projekt.

¹¹³ Statens historiska museer. (2020). *Beslut om ändrad organisation för Statens historiska museer från 1 januari 2021*.

¹¹⁴ Statskontorets intervju med överintendenten 24 september 2020.

Även i frågor om digitalisering är ansvarsfördelningen något oklar. Under våra intervjuer bekräftar chefer i myndigheten att det är svårt när ansvaret för digitalisering är delat mellan två avdelningar. Avdelningen för digitalisering och it ansvarar för drift och utveckling av myndighetens system inom samlingsförvaltningen, medan avdelningen för samlingar och forskning registrerar samlingarna digitalt. Det är oklart hur myndigheten ska hantera föremål vid digitalisering och vem som ansvarar för hanteringen. Några ifrågasätter under våra intervjuer att digitalisering är organiserad i en egen avdelning. De anser att digitalisering är en process som ska genomsyra hela verksamheten.

Omflyttning av personal har skapat otydligheter om vem som ska göra vad

Det finns också otydligheter kring vem som ska utföra uppgifter som tidigare utfördes av någon som har flyttats till en annan avdelning. Ibland är det också osäkert vem som ska utföra arbetsuppgifter som tidigare låg på funktioner som nu inte finns kvar. Exempelvis har funktionen teknisk samordnare tagits bort, vilket har resulterat i att medarbetarna är osäkra på vem som ska utföra den funktionens arbete när utställningar tas fram. Det kan även handla om otydlighet om vad andra avdelningar arbetar med och vilken typ av hjälp de kan erbjuda. Det är exempelvis oklart i vilken utsträckning som verksamhetsstöd kan använda museernas driftsorganisation i sin fastighetsförvaltning.

Både medarbetare och chefer påtalar också att problemet med att arbetsordningen inte är helt förankrad i organisationen har med brister i den interna kommunikationen att göra, bland annat informationsflödet från ledningsgruppen ut i organisationen (se även avsnitt 5.4). Organisationsöversynen från 2020 visade också att beslutade mandat och uppdrag inte har kommunicerats tillräckligt tydligt och inte heller genomförts. Enligt verksamhetsplanen 2021 ska cheferna få stöd i arbetet med att kommunicera och tydliggöra arbetsordningen på sina avdelningar. Dessutom ska cheferna i mindre arbetsgrupper tolka vad arbetsordningen har för betydelse i det operativa arbetet. Syftet är att hitta en enighet i tolkningen av arbetsordningen för att bättre kunna möta sina medarbetares behov av tydlighet.

5.3.2 Informationsflödena når inte rätt personer

När många personer är delaktiga i ett projekt är det viktigt att ha ett bra informationsflöde, men detta är ofta komplext i en matrisorganisation. Det beror på att det ofta är många olika avdelningar, enheter och funktioner som är involverade och behöver dela information. Många medarbetare och chefer på Statens historiska museer upplever att nödvändig information inte alltid når dem och att informationen är svår att hitta även fast de letar efter den.

Vi bedömer för det första att det finns brister i kunskapen om vilka funktioner i organisationen som behöver ha tillgång till vilken information. Exempelvis har personal på museerna inte haft behörighet till bilder som de behöver i sitt arbete. Ett annat exempel är att information om nytt kollektivavtal inte har nått till den som ansvarar för schemaläggning på ett museum.

För det andra finns det brister i hur myndigheten hanterar information. Myndigheten arbetar i flera olika system vilket gör det svårt för personalen att veta var de ska lagra vilken information, och även var de ska leta efter information. Myndigheten identifierade vid sammangåendet detta som ett prioriterat område att utreda. Men det har dragit ut på tiden att ta fram en strategi eller rutiner för vilken information som ska lagras var, på grund av resursbrist. Avdelningen för digitalisering och it arbetar med att ta fram en policy för informationsmodellering och dokumenthantering där det bland annat ska framgå var personalen ska spara dokument och hur dokumenten ska arkiveras.

5.4 Centrala styrdokument når inte ut

Den formella interna styrningen i en myndighet är ett centralt instrument för att skapa en god förvaltningskultur.¹¹⁵ Generellt gäller att myndighetens ledning påverkar förvaltningskulturen genom hur de utformar och förvaltar interna styrdokument.¹¹⁶ Myndigheters chefer har också stora möjligheter att påverka förvaltningskulturen via sitt ledarskap. En god förvaltningskultur kräver också att medarbetarna tar ansvar, involveras i verksamheten och att de har förtroende för ledningen.¹¹⁷

Arbetet med att ta fram nya styrdokument efter samgåendet 2018 har krävt mycket tid. Myndigheten arbetar fortfarande med att uppdatera myndighetens styrdokument men de mest centrala är nu på plats. Men styrdokumentet är inte alltid kända av medarbetarna.

5.4.1 Arbetet med att ta fram nya styrdokument är tidskrävande

Statens historiska museers har sedan 2017 arbetat med att uppdatera och ta fram nya styrdokument. I september 2020 var 41 av de 107 styrdokumentet omarbetade och klara, 43 under beredning, 7 har utgått och 16 behöver inte ändras. Myndigheten har en bred definition av styrdokument. Därför innehåller listan förutom regler, riktlinjer, rutiner och policyer även processbeskrivningar, planer och program.

Överintendenten anser att de mest avgörande processerna är på plats. Även översynen av myndighetens organisering 2020 konstaterar att de mest grundläggande styrdokumentet är på plats. Några exempel på centrala styrdokument som har tagits fram eller reviderats efter samgåendet 2018 är:

¹¹⁵ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*, s. 27–28.

¹¹⁶ Ibid, s. 35–39.

¹¹⁷ Ibid, s. 40–42.

- Verksamhetsplan för 2020–2022
- Utställningsplan för 2020–2023
- Arbetsordning
- Riktlinjer för upphandling
- Beskrivning av myndighetens säkerhetsorganisation
- Process för utlån till utställningar
- Regler för inventering och stickprovskontroller i samlingarna.

Det finns också områden där det inte funnits tid och resurser att ta fram nödvändiga styrdokument efter samgåendet. Ett sådant är säkerhetsområdet (se avsnitt 6.2).

5.4.2 Personalen känner inte till innehållet i vissa centrala styrdokument

När överintendenten efter beredning i ledningsgruppen har fattat beslut om nya styrdokument uppmärksammas dessa på intranätet och sedan ska respektive avdelningschef ta upp dem på avdelningsmöten. I flera av våra intervjuer säger medarbetarna att nya styrdokument bara läggs ut på intranätet, men att de inte förankras i organisationen. Detta gör att de förblir pappersprodukter och därmed etableras inte de nya arbetssätten i den takt som de skulle kunna.

Den senaste medarbetarundersökningen visar att endast 37 procent av medarbetarna håller med om att myndigheten har effektiva rutiner (tabell 19).¹¹⁸ Denna siffra har försämrats något sedan myndigheterna gick samman, men den var låg redan innan. Även andelen positiva svar när det gäller myndighetens arbete med att se över och förbättra rutiner kontinuerligt får låga svar.

Tabell 19. Medarbetarnas syn på ansvar och interna rutiner (2017–2019).

Fråga	2017	2019
Vi har effektiva arbetsrutiner på min arbetsplats	42	37
Vi på min arbetsplats ser över och förbättrar våra rutiner kontinuerligt	44	45

Källa: Söndera. (2019). *Statens historiska museer*. Medarbetarundersökning 2019.

Medarbetarna har bristande kännedom om flera olika styrdokument. Det gäller bland annat verksamhetsplanen och den treåriga utställningsplanen. Ett arbete har pågått under lång tid med att göra utställningsplanen femårig vilket många i personalen känner till. Men nästan ingen av de vi har intervjuat, varken chefer eller medarbetare, känner till att det finns en beslutad utställningsplan. Av de fåtal som uppger att de känner till planen är det dessutom flera som anser att den inte är

¹¹⁸ Myndigheten använder en extern leverantör av medarbetarundersökningar. Samma leverantör har anlitats sedan flera år tillbaka. Det gör att det finns siffror som är jämförbara över tid.

tillräckligt tydlig för att ge någon ledning. En svaghet med utställningsplanen är att den inte säger något om hur mycket resurser olika utställningar beräknas få.

Eftersom museiavdelningarna har stora ambitioner och vill göra många utställningar samtidigt som resurserna är begränsade är det olyckligt att de inte känner till utställningsplanen liksom att planen inte innehåller resurser. Det skapar ovisshet om det egna museet ska få göra någon utställning de kommande åren eller inte. Det väcker i sin tur en känsla av att resurserna kanske inte fördelas rättvist. En plan som inte innehåller resurser riskerar att ses mer som en önskelista och därför inte få tillräckligt styrande effekt. Mot bakgrund av de utmaningar som finns när det gäller prioriteringar, samordning och intern konkurrens anser vi att det är viktigt att det finns en utställningsplan som är känd i organisationen. Myndigheten uppger att de arbetar på att ta mer hänsyn till resurser i utställningsplanen.

5.4.3 Bristande intern kommunikation fördröjer implementeringen av styrdokument

Vi bedömer att myndigheten inte tillräckligt kommunicerar och etablerar styrdokument och riktlinjer som har uppdaterats för att passa den nya organisationen. Överintendenten menar att nödvändiga anvisningar och dokument ofta finns och tolkar därför medarbetarnas synpunkter om att information inte når ut som att cheferna ännu inte äger processerna. Överintendenten framhåller också att det finns styrdokument som fungerar bra, exempelvis de för stickprovskontroller och utlån av föremål.

En annan förklaring till bristerna när det gäller att förankra styrdokument är att det inte har funnits tillräckliga resurser för att kommunicera om dem internt.

Kommunikationsenheten har inte haft en utpekad internkommunikatör utan kommunikationschefen själv och en medarbetare på enheten har ägnat sig åt internkommunikation på deltid. Kommunikationschefen anser att det har varit svårt att prioritera att använda resurser för internkommunikation.

Flera av våra tidigare analyser har visat att det har varit viktigt för myndigheter som har genomgått förändringar att ha en effektiv internkommunikation för att förmedla ledningens syn på uppdraget och gemensamma prioriteringar. Det har också visat sig vara en utmaning att skapa fungerande kanaler för intern kommunikation i stora och utspridda organisationer.¹¹⁹ Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur uppger båda att internkommunikationen har varit ett viktigt redskap för att etablera matrisorganisationen.

¹¹⁹ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*, s. 18–20.

En annan förklaring är att kommunikationen mellan chefer och medarbetare inte har varit tillräcklig. Överintendenten säger i intervjuer med Statskontoret att myndigheten kommer att behöva förstärka och utveckla den interna kommunikationen. Till exempel behöver cheferna stöd för att kommunicera vidare ut till sina medarbetare.

De ovan beskrivna problemen är inget unikt för Statens historiska museer. Statskontoret har i många myndighetsanalyser sett att den formella dokumentationen ofta finns på plats, som verksamhetsplaner och andra styrdokument.¹²⁰ Bristerna i intern styrning går sällan att förklara med bristen på interna styrdokument, utan snarare på att myndigheten har fokuserat för lite på att genomföra dessa planer och strategier. I Statens historiska museers fall har detta försvårats av att myndigheten har tagit fram många och helt nya interna styrdokument under en relativt kort tidsperiod.

5.5 Förmågan att samordna resurser och prioritera verksamheten behöver utvecklas ytterligare

Sedan samgåendet har Statens historiska museer kontinuerligt utvecklat sin verksamhetsplanering. Verksamhetsplanen omfattar nu tre år och myndigheten har också tagit fram treåriga verksamhetsmål och prioriteringar. Men vi bedömer att myndigheten behöver konkretisera målen och prioriteringarna för att förbättra planeringen av verksamheten. Därutöver är verksamhetsplanen inte tillräckligt förankrad hos medarbetarna, vilket gör att de inte har tillräcklig kännedom om myndighetens mål och prioriteringar. Verksamhetsplaneringen och projektplaneringen har till och med hösten 2020 skett i två separata processer. Det har resulterat i att det har blivit svårt att fördela resurserna på ett effektivt sätt i organisationen.

5.5.1 Treåriga mål och prioriteringar har tagits fram och inslaget av samplanering har ökat

Statens historiska museer uppfattar att verksamhetsplaneringsprocessen är avgörande för att matrisorganisationen ska kunna fungera bra.¹²¹ De två tidigare myndigheterna planerade sin verksamhet på delvis olika sätt. Sedan 2018 har Statens historiska museer arbetat med att successivt förbättra sin verksamhetsplanering för att svara mot uppdraget och matrisorganisationens behov. Under våra intervjuer framkommer att det har varit svårt att få till stånd en process som är relativt snabb och samtidigt samordnar de olika avdelningarnas behov. I våra

¹²⁰ Statskontoret. (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, s. 40–43.

¹²¹ Verksamhetsplaneringen inom den arkeologiska uppdragsverksamheten utgår från samma inriktning, myndighetsgemensamma prioriteringar och mål men bedrivs i en delvis separat förenklad process.

intervjuer framgår att verksamhetsplaneringen har blivit bättre och att myndigheten vid planeringen hösten 2020 har börjat hitta formerna.

Inriktningsplanen är i praktiken en bred programförklaring. Ledningsgruppen har därför behövt formulera treåriga prioriteringar och verksamhetsmål utifrån inriktningsplanens fokusområden. Våra intervjuer visar att dessa inte är lika kända i organisationen som inriktningsplanen.

Samplaneringen har utökats

Statens historiska museers genomför många avdelningsövergripande aktiviteter och projekt vilket kräver samordning mellan avdelningarna. Myndigheten har därför inom ramen för verksamhetsplaneringsprocessen infört så kallade samplaneringsmöten. Det innebär att myndighetens alla avdelningar själva först diskuterar sina behov för att sedan träffa de andra avdelningarna i olika konstellationer för att diskutera sina respektive behov och förväntningar på varandra under kommande år. Vid samplaneringsmötena ska avdelningarna planera resurssättning av redan planerade och kommande avdelningsövergripande aktiviteter och pågående projekt. Avdelningarna ska även komma överens om vem som tar upp kostnader och investeringar i sin budget. Syftet med dessa möten är att skapa samförstånd kring aktiviteter och projekt samt hitta realistiska mål utifrån ett helhetsperspektiv. Mötena kan också identifiera krockar i verksamheten.

Myndigheten ökade antalet samplaneringsdagar från en till två under 2019, eftersom det behövdes mer tid för att samordna avdelningarnas behov och nå en rimlig ambitionsnivå för myndigheten som helhet. Vidare har myndigheten från och med 2020 infört att avdelningarna ska uppdatera varandra vid den andra tertialuppföljningen om hur deras respektive avdelnings verksamhet har utvecklats i förhållande till planen. Därmed har avdelningarna en mer uppdaterad bild av varandras verksamhet och behov när de börjar med verksamhetsplaneringen.

Innan överintendenten fattar beslut om avdelningarnas verksamhetsplaner diskuterar ledningsgruppen eventuella frågor som finns kvar. Överintendenten fattar ett preliminärt beslut före årsskiftet, och ett slutligt beslut efter årsskiftet när bokslutet är klart.

5.5.2 Mål och prioriteringar behöver bli konkretare

Myndighetens verksamhetsplan är omfattande och ambitiös. Flera av prioriteringarna och målen är breda och övergripande och aktiviteterna är många.

Vi kan se flera exempel på prioriteringar och mål som vi bedömer inte är tillräckligt styrande för en verksamhetsplanering. Ett sådant exempel är myndighetens prioritering att ”bedriva en mer aktiv samlingsförvaltning” och målet att ”arbeta för att föremål förvaras i säkra och klimatanpassade magasin och miljömuseer”. Det finns visserligen mer konkreta aktiviteter kopplade till dem. Men vi bedömer ändå att dessa formuleringar inte ger tillräcklig vägledning för planeringen, med tanke

på de stora utmaningar som myndigheten har när det gäller att uppfylla uppdraget om att förvalta samlingarna. Inte heller prioriteringen för den publika verksamheten att ”nä bredare” och målet att ”arbeta strategiskt mot målgrupper och har attraktiva erbjudanden” anser vi är någon tydlig utgångspunkt för avvägningar i planeringen.

Statens historiska museer har ett mångfacetterat uppdrag som ska genomföras i en matrisorganisation. Dessutom står myndigheten inför svåra ekonomiska utmaningar. Det ställer stora krav på att bryta ner uppdraget i tydliga mål och prioriteringar. Statskontoret bedömer att myndighetens nuvarande övergripande prioriteringar och treåriga verksamhetsmål inte är tillräckligt styrande för att kunna planera utifrån. Vi bedömer att myndigheten behöver fortsätta sitt arbete med att ytterligare konkretisera sina verksamhetsmål för att stärka myndighetens förmåga att prioritera.

5.5.3 Verksamhetsplanen är inte tillräckligt förankrad hos medarbetarna

Flera avdelnings- och enhetschefer anser att den sammantagna målstruktur som finns i inriktningsplanen och verksamhetsplanen ger en röd tråd och en tydlighet i arbetet. Vi bedömer att de verksamhetsmål och prioriteringar som tagits fram ännu inte är lika väl förankrade i hela organisationen som inriktningsplanen. En förklaring är att hela personalen var med och tog fram inriktningsplanen medan det är ledningsgruppen som tog fram verksamhetsmål och prioriteringar. En annan förklaring är att cheferna inte har kommunicerat ut verksamhetsmål och prioriteringar tillräckligt tydligt i verksamheten. Framför allt ser vi att cheferna under tidigare år i begränsad utsträckning har återkopplat resultatet av verksamhetsplaneringen till medarbetarna.

I våra intervjuer framkommer att medarbetarna har begränsad kännedom om innehållet i den myndighetsövergripande verksamhetsplanen för 2020–2022. Nästan ingen av de som vi har pratat med har kunnat nämna någon av de prioriteringar som finns i de myndighetsövergripande delarna av verksamhetsplanen. Det dokument som medarbetare oftast refererar till är inriktningsplanen, men de säger samtidigt att den är allt för övergripande för att utgöra någon egentlig ledning i planeringen. I samtal om verksamhetsplanering är det tydligt att det är verksamhetsplanen för den egna enheten eller avdelningen som de har varit involverade i och har kännedom om.

Myndighetens chefer behöver arbeta mer med att kommunicera den beslutade verksamhetsplanen hos medarbetarna så att hela organisationen har förståelse för och genomförs av myndighetens prioriteringar.

5.5.4 Separata planeringsprocesser har lett till trånga sektorer

Verksamhetsplaneringen och projektplaneringen har fram till hösten 2020 skett i separata processer där ledningsstöd har ansvarat för verksamhetsplaneringen och den tidigare avdelningen för kommunikation och digitalisering har ansvarat för projektplaneringen. De separata planeringsprocesserna har resulterat i en rad prioriterings- och samordningsproblem som har varit frustrerande för hela organisationen. Trånga sektorer har uppstått i myndigheten hos funktioner som många avdelningar behöver hjälp av, till exempel konservatorer, upphandlingsansvariga, produktionsledare och fotografer. Dessa funktioner har, utöver att vara centrala i utställningsproduktionen, även viktiga roller inom andra delar av verksamheten. Det har också inneburit utmaningar för funktioner som behöver ha lång framförhållning, exempelvis fastighetsfunktionen och säkerhetsfunktionen som ska anpassa lokalerna till utställningarna. Sammantaget har detta gjort att många delar av organisationen har känt sig otillräckliga och överbelastade.

Museiavdelningarna är ofta frustrerade över att inte få de resurser de behöver av övriga avdelningar. Det förekommer därför att museerna genomför en mindre aktivitet på eget initiativ i stället för att sätta igång ett projekt. På så sätt kortsluter de matrisen, men i slutänden kan aktiviteten ändå generera arbete för andra avdelningar, till exempel genom att avdelningen för samlingar och forskning behöver göra en konservatorssinsats.

Myndigheten har efter samgåendet försökt skapa mer utrymme för medarbetarna på matrisavdelningarna att delta i projekt. Trots det upplever museiavdelningarna ofta att matrisavdelningarna är en flaskhals när museerna behöver deras kompetens. Även avdelningen för samlingar och forskning upplever att det finns trånga sektorer när de behöver resurser från andra matrisavdelningar. Dessutom uttrycker många av medarbetarna på matrisavdelningarna att de är frustrerade över att inte rätta till, vare sig i linjen eller matrisen. Under covid-19-pandemin har vissa resurser blivit extra efterfrågade, eftersom alla museiavdelningar har haft samma behov samtidigt. Det gäller framför allt stöd i att digitalisera den publika verksamheten.

Under 2020 har myndigheten genomfört flera åtgärder för att sammanfoga de två planeringsprocesserna för att förbättra samordningen av verksamhetens resurser och på så sätt undvika trånga sektorer. Ansvar för projektmodellen och koordinering mellan projektplaneringen och verksamhetsplaneringen har från och med 1 januari 2021 flyttats till ledningsstödet, som även ansvarar för verksamhetsplaneringen.¹²² Tidigare kunde beslut om projekt fattas löpande under året, men från hösten 2020 måste alla projekt ha en projektplan, bemanning och budget klar inför verksamhetsplaneringen. Sedan fattar myndigheten beslut om

¹²² Statens historiska museer. (2020). *Beslut om ändrad organisation för Statens historiska museer från 1 januari 2021*.

projektplanerna, verksamhetsplanerna och budgeten samtidigt. Det beslutet utgör då den formella startpunkten för projekten.

Enligt Statens historiska museer är det viktigt att planera och prioritera projekten tillsammans med den övriga verksamheten i arbetet med verksamhetsplanering och budget. På så sätt kan myndigheten uppnå en rimlig ambitionsnivå, använda sina resurser effektivt och svara på regeringens samtliga uppdrag.¹²³

5.6 Det ekonomiska perspektivet behöver stärkas

Avdelningscheferna överskrider alltid till att börja med de ekonomiska ramar som de får i planeringsförutsättningarna för verksamhetsplaneringen. Det är först i slutet av processen som de anpassar sig till ramarna. Cheferna anser att processen för uppföljning är ändamålsenlig och tydlig. Myndigheten vill öka både chefers och medarbetares kunskaper om kostnadskontroll och ekonomisk uppföljning. Riksrevisionen påtalade i sin granskning av Statens historiska museer 2019 att det finns behov av att stärka upp styrningen på central nivå för att få en bättre samordning inom ekonomiområdet. Myndigheten har med anledning av detta genomfört vissa åtgärder. Behoven av samordning gäller främst de båda verksamheternas ekonomifunktioner och myndigheten genomför nu åtgärder i linje med Riksrevisionens påpekande.

5.6.1 De ekonomiska ramarna är inte tillräckligt styrande för avdelningarnas äskanden om resurser

Ekonomifunktionen beskriver att budgetprocessen ännu inte riktigt funnit sin form utan att den förbättras varje år. Den ekonomiska planeringen sker i ledningsgruppen som prioriterar gemensamt på ett övergripande plan.

I inledningen av planerings- och budgeteringsprocessen möter ekonomifunktionen varje avdelningschef för att identifiera myndighetens fasta kostnader. Därefter beslutar överintendenten om de ekonomiska ramarna för planeringsprocessen utifrån förra årets budget. De ekonomiska ramarna är sedan del av avdelningschefernas planeringsförutsättningar. När ekonomifunktionen har summerat de fasta kostnaderna är myndighetens resurser i princip fulltecknade. Detta beror delvis på att kostnaderna för personal och lokaler utgör en stor och ökande del av myndighetens kostnader (se kapitel 4).

När avdelningscheferna i nästa steg presenterar sina önskemål om aktiviteter till nästa år så överskrider deras äskanden till att börja med alltid de tillgängliga medlen. Överintendenten får därför ge avdelningarna direktiv om att minska

¹²³ Statens historiska museer. (2020). *Verksamhetsstyrningsprocessen vid SHM inom den anslagsfinansierade verksamheten 2020–2021*.

omfattningen av sina äskanden, vilket hon gjorde två gånger i budgetprocessen inför 2021.

Detta innebär att myndigheten lägger onödigt mycket tid på att planera för mer verksamhet än myndigheten har råd med, vilket vi ser som ineffektivt.

5.6.2 Cheferna upplever att processen för uppföljning är ändamålsenlig

Avdelnings- och enhetschefer beskriver i intervjuer med Statskontoret att processen för uppföljning är tydlig och fyller deras behov. Myndigheten genomför tertialuppföljningar som utgår från verksamhetsplanen och budgeten och fokuserar då på avvikelser. Avdelningarna identifierar vilka avvikelser de ser utifrån verksamhetsplanen, och föredrar sedan dessa för överintendenten som därefter beslutar om eventuella omprioriteringar.

Avsikten med myndighetens tertialuppföljningar är att vid tre tillfällen under året ge en samlad bild av myndigheten utifrån perspektiven verksamhet, ekonomi och personal. Uppföljningarna görs i maj, september och mars. Ekonomifunktionen följer dessutom upp ekonomin månadsvis och kommunicerar dessa rapporter internt. Detta har införts efter att ekonomifunktionen såg ett behov av tätare uppföljning än tre gånger per år, bland annat för att många utgifter kommer på hösten.

Myndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram indikatorer för att tydligare följa upp myndighetens mål och prioriteringar. I ett första steg har myndigheten identifierat vad den redan följer upp, exempelvis genom årsredovisningen och besöksstatistiken. I nästa steg ska myndigheten analysera vilka mål och prioriteringar som inte har indikatorer för att därefter komplettera med sådana.

5.6.3 Myndigheten vill öka kunskapen om kostnadskontroll och ekonomisk uppföljning

När det gäller stora utställningsprojekt är det inte helt ovanligt att uppföljningar under projektets genomförande visar att budgeten har överskridits. Detta innebär i sin tur att myndighetens planering måste justeras. Enligt överintendenten finns det ett behov av att kompetensutveckla projektledarna inom den anslagsfinansierade verksamheten inom ekonomi så att de kan hålla budgeterna. I myndighetens strategiska kompetensförsörjningsplan framgår att myndigheten vill öka kunskapen om kostnadskontroll och ekonomisk uppföljning hos både chefer och medarbetare.

5.6.4 Riksrevisionen har identifierat behov av att stärka samordningen inom ekonomiområdet

Riksrevisionen påtalar i sin granskning av Statens historiska museer 2019 att det finns behov av att stärka upp styrningen på central nivå för att få en bättre samordning inom ekonomiområdet. Detta gäller bland annat mellan myndighetens i huvudsak anslagsfinansierade verksamhet och Arkeologerna. Enligt Statens

historiska museer har samordningen i det operativa arbetet påverkats av generationsväxling och personalomsättning på tjänsten som controller på Arkeologerna samt av att ekonomichefen har varit deltidssjukskriven. Däremot har styrning och uppföljning av Arkeologernas ekonomi mellan överintendenten och Arkeologernas chef fungerat bra och insynen har varit god genom månatliga avstämningar.

Som svar på Riksrevisionens påpekande har myndigheten påbörjat att rekrytera en ny ekonomichef för att få en ekonomichef på heltid. Detta skulle ändå ha skett på grund av pensionsavgång. Därutöver har myndigheten förtydligat ansvar och roller för de som arbetar i ekonomifunktionen. Arkeologerna har också förbättrat sin ekonomiuppföljning och sina ekonomiska rapporter.

6 Ledning, intern samverkan och personal

I följande kapitel redogör vi för vår analys av myndighetens ledning, personal och den interna samverkan. Vi har utgått från de senaste årens förändringar. Analysen bygger på intervjuer med såväl överintendenten, chefer, fackliga företrädare och skyddsombud, HR-personal samt medarbetare, men också myndighetens medarbetarundersökningar och viss jämförande statistik.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- När Statens historiska museer under de senaste tre åren har arbetat med samgåendet har de främst fokuserat på att få det operativa arbetet att fungera. Detta har gjort att strategiska diskussioner och uppgifter har fått mindre utrymme på myndigheten. Det gäller till exempel arbete med säkerhetsfrågor, digitalisering och it.
- Myndigheten har en stor ledningsgrupp med bred representation från verksamheten där alla avdelnings- och museichefer ingår. Sammansättningen ska bland annat få alla museichefer att känna sig inkluderade och motiverade i den nya organisationen. Samarbetet i ledningsgruppen fungerar väl men flera chefer framhåller att arbetet i ledningsgruppen ibland ligger på en operativ och detaljerad nivå. Myndigheten har också varit underbemannad på viktiga styrfunktioner, som exempelvis ekonomi och HR.
- Den interna samverkan på Statens historiska museer har ännu inte riktigt funnit sina former. Många känner att andra delar av myndighetens verksamhet än den egna är prioriterad, vilket leder till negativ intern konkurrens.
- Myndigheten har vissa arbetsmiljöproblem. Särskilt ledningsstöd och verksamhetsstöd har haft en hög arbetsbelastning under senare år. Det finns också brister i den fysiska arbetsmiljön och medarbetarundersökningen innehåller uppgifter om trakasserier och mobbning. Relationen mellan arbetsgivarna och arbetstagarna är dock relativt god.
- Statens historiska museer har många olika yrkeskategorier och håller på att ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan. Myndigheten genomför löpande insatser för att utveckla både chefers och nyanställda medarbetares kompetens.

6.2 Myndigheten har med anledning av samgåendet haft svårt att få utrymme för strategiska frågor

Statens historiska museer har under de senaste tre åren arbetat med att sammanfoga två myndigheter till en vilket har medfört att de har varit tvungna att lösa många operativa frågor på kort tid. Samarbetet i ledningsgruppen fungerar väl men flera chefer framhåller att arbetet i ledningsgruppen ibland ligger på en operativ och detaljerad nivå. Myndigheten har också varit underbemannad på viktiga styrfunktioner, som exempelvis ekonomi och HR. Sammantaget har det gjort att strategiska diskussioner och uppgifter har fått mindre utrymme på myndigheten.

6.2.1 Det övergripande säkerhetsarbetet har fått stå tillbaka för arbete på operativ nivå

Sedan samgåendet har säkerhetsarbetet främst legat på en operativ nivå. Säkerhetsarbetet inkluderar myndigheten säkerhetsorganisatoriska frågor, fysiskt skydd av lokaler, samlingarnas fysiska skydd, behörighets- och tillträdesfrågor, brandskydd, skalskydd, bevakning, personellt skydd, risk- och incidenthantering samt kontinuitets- och krishantering. Stora projekt har ställt krav på många fysiska säkerhetsåtgärder i de berörda lokalerna, till exempel i samband med renoveringen av kvarteret Krubban och flytten av Ekonomiska museet. Efter 2018 har myndigheten fokuserat på att etablera samverkan och inventera anläggningar för att fastställa en basnivå för säkerheten. Denna nivå är baserad på risker för brand, inbrott och stöld. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av centralmuseernas arbete med säkerhet i sina samlingar att de centrala museernas åtgärder mot stöld och skadegörelse generellt inte är tillräckliga ¹²⁴

Enligt säkerhetschefen har det inte funnits tid och resurser att arbeta med det systematiska, strategiska och myndighetsövergripande säkerhetsarbetet efter samgåendet. Exempelvis är myndighetens risk- och sårbarhetsanalys från 2014. Myndigheten har enligt säkerhetschefen underskattat vilka krav som ställs på styrdokument i en så pass stor myndighet. Avsaknaden av styrdokument för säkerhet gör att det är svårt att etablera likartade arbetssätt i hela myndigheten.

En orsak till att det tar tid att ta fram styrdokument för säkerhetsarbetet är att det är svårt att dra gränser för vilket ansvar museerna respektive övriga avdelningar har. Ett exempel är att om en ny utställning ska tas fram så säger arbetsordningen att säkerhetschefen ska samråda med chefen för samlingarna, museichefen och med den avdelning som bygger själva utställningen. Men det finns ännu ingen etablerad process för hur samrådet ska genomföras, eller vem som ska ta de slutliga besluten

¹²⁴ Riksrevisionen. (2019). *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*.

om säkerheten i utställningen. Hela samrådsförfarandet blir därför omständligt och ineffektivt.

Hösten 2020 fattade överintendenten beslut om myndighetens säkerhetsorganisation, men myndigheten har i princip arbetat i enlighet med den sedan samgåendet. Hösten 2020 anställde myndigheten också en person som ska vara ansvarig för den operativa säkerheten för att frigöra tid till det övergripande säkerhetsarbetet. Men myndigheten har inget ledningssystem, vilket gör det svårt att få till stånd struktur och processer för säkerhetsarbetet.

6.2.2 Beslut om strategi för digitalisering och it-policy har dröjt

Chefer på Statens historiska museer bedömer att myndigheten har goda förutsättningar att möta den strukturomvandling i museivärlden som drivs av arbetet med digitalisering. Det senaste året har myndigheten gjort ett språng inom digital förmedling. Redan tidigare låg myndigheten långt framme när det gäller att tillgängliggöra samlingarna, eftersom myndigheten är särskilt bra på digitalisering av föremål, arbeta i 3D och göra samlingarna sökbara.

Samtidigt uttrycker många att det finns vissa brister i hur myndigheten planerar och följer upp arbetet med digitalisering. Bristerna har bland annat att göra med hur myndigheten är organiserad, där ansvaret för digitalisering är delat mellan två avdelningar. Myndigheten saknar också ett antal system, till exempel ett digitalt system för planering och uppföljning, ett modernt kassabokningssystem samt en helhetslösning för myndighetens ärendehantering (i dag finns endast diariesystem). Enligt avdelningschefen för digitalisering och it måste myndigheten först analysera vilka behov som faktiskt finns. Därefter kan myndigheten åtgärda de mest angelägna bristerna.

I våra intervjuer framkommer att tidigare LSH hade kommit långt när det gäller att göra information om samlingarna tillgänglig digitalt. Myndigheten hade, precis som många andra kulturarvsinstitutioner, fått i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för digitalisering. LSH:s strategi gick ut på att digitalisera alla föremål i samlingarna, men den strategin upphörde i samband med att myndigheten gick samman med Statens historiska museer 2018. Men LSH hade redan då kommit långt med arbetet att fotografera och dokumentera samlingarna digitalt.

Statens historiska museer hade före samgåendet med LSH också haft i uppdrag att ta fram en strategi för digitalisering. Men eftersom myndighetens samlingar är så stora har det varken varit möjligt eller ens önskvärt att digitalisera allt. Av Statens historiska museers strategi framgår att frågan om digitalisering främst var en angelägenhet för samlingsförvaltningen, medan LSH:s digitaliseringsstrategi tog mer fasta på den publika verksamheten.

När myndigheterna gick samman påbörjades ett arbete med att ta fram både en digitaliseringsstrategi och en it-policy. Arbetet med att ta fram en digitaliserings-

strategi initierades våren 2019. Den är under våren 2021 under gemensam beredning i organisationen. En it-policy ska tas fram under 2021.

6.2.3 Det har tagit tid att implementera ett nytt system för föremålsförvaltning

Statens historiska museer beslutade 2016 att upphandla ett nytt system för förvaltningen av föremålen i myndighetens samlingar. Upphandlingen skedde året innan regeringen beslutade att LSH:s uppgifter skulle inordnas i myndigheten. Det innebar att det nya systemet upphandlades utifrån det dåvarande Statens historiska museers kravspecifikationer.

Så snart det stod klart att myndigheten var på väg att få fler museer, och därmed fler samlingsområden, påbörjades ett arbete för att även införliva de tillkommande samlingarna i det nya systemet. Detta innebar att projektet blev mer komplicerat, vilket i sin tur innebar större behov av konsultstöd samt att myndigheten behövde skaffa fler användarlicenser.

Myndigheten har infört det nya systemet samtidigt som myndigheten har fått fler samlingsområden och samtidigt som en ny organisationen har införts. Myndigheten har därför behövt börja med att ta fram helt nya riktlinjer och rutiner för att sedan anpassa och införa ett system som ska vara ändamålsenligt för just deras verksamhet.

Avdelningen för samling och forskning har utfört ordinarie uppgifter i kärnverksamheten samtidigt som de haft i uppdrag att ta fram rutiner och riktlinjer för sina nya processer. Detta har i praktiken inneburit att de har haft fler arbetsuppgifter än vad de har haft tid för, vilket har fördröjt arbetet med det nya systemet. Men den ordinarie museiverksamheten har löpt på som vanligt, vilket har inneburit att personal som arbetar med samlingarna har varit tvungna att arbeta vidare i de gamla systemen. Detta har varit ett hinder för att etablera nya gemensamma arbetssätt.

6.2.4 Alla avdelningar är representerade i ledningsgruppen

Överintendenten har en ledningsgrupp och ett insynsråd att tillgå. Myndigheten har en stor ledningsgrupp med bred representation från verksamheten. Samarbetet i ledningsgruppen fungerar väl men flera chefer framhåller att arbetet i ledningsgruppen ibland ligger på en alltför operativ och detaljerad nivå. Det kan därför finnas behov av att se över ledningsgruppens sammansättning, vilken typ av frågor den ska diskutera och vad den ska uppnå.

Överintendenten har ledningsgrupp och insynsråd att tillgå

Det finns två beredningsorgan inom den anslagsfinansierade verksamheten: myndighetens ledningsgrupp och chefsforum. Myndighetens ledningsgrupp är ett forum för att samordna och utveckla verksamheten och har en rådgivande funktion. Där ingår överintendenten och avdelningscheferna.

Enhetscheferna i den anslagsfinansierade verksamheten adjungeras regelbundet till ledningsgruppens ordinarie möten för att förbättra informationsflödet i alla chefsled. Enhetscheferna uppskattar mötena. De upplever att de där får bättre information om frågor som berör deras verksamhet samt möjlighet att framföra egna synpunkter.

Dessutom samlas alla chefer inom myndigheten med arbetsledande funktion i Chefsforum, där chefsgemensamma frågor diskuteras. Utbildningsinsatser genomförs även vid Chefsforum. Dessa möten är av mer informell karaktär.

Överintendenten har använt insynsrådet för att få råd och stöd i för myndigheten aktuella frågor. Utgångspunkten har varit att ledamöternas olika kompetens ska utnyttjas för att diskutera frågorna. Diskussionerna har bland annat rört budgetfrågor, regleringsbrev, förändringar i kulturpolitiken och organisationsfrågor.

Ledningsgruppen är stor men myndighetsövergripande funktioner ingår inte

Både LSH och Statens historiska museer var före sammanslagningen små myndigheter där medarbetarna var vana att ha nära till sin chef. Detta var något som Statens historiska museer ville behålla och därför sitter samtliga museichefer och avdelningschefer med i ledningsgruppen. Det innebär att det sitter tolv personer i ledningsgruppen. Överintendenten anser att ledningsgruppen är stor men att det är motiverat mot bakgrund av att det är viktigt att alla museichefer känner sig inkluderade och på så sätt också motiverade i den nya organisationen.¹²⁵

Statens historiska museer har alltså haft en bred representation av verksamheten i ledningsgruppen. Däremot har myndighetsövergripande funktioner som ekonomi och HR ingen ordinarie plats i ledningsgruppen, utan adjungeras liksom andra medarbetare när det behövs. Ekonomifunktionen deltar vid någon punkt under alla möten, och HR-funktionen har haft en stående punkt på ledningsgruppens möten under 2019 och 2020.

¹²⁵ Statskontorets intervju med överintendenten 2020-09-03.

Den publika verksamheten har en större representation i ledningsgruppen än samlingsavdelningen

Myndighetens avdelningar är mycket olika stora. Det finns exempelvis ett museum med 8 årsarbetskrafter, en avdelning med 35 årsarbetskrafter och Arkeologerna med 108 årsarbetskrafter. Alla har en representant i ledningsgruppen. Vi kan också konstatera att den publika museiverksamheten har fem representanter i ledningsgruppen medan samlingar och forskning tillsammans har en representant. Vissa delar av verksamheten har därmed en större representation i ledningsgruppen än andra.

Deltagarna i ledningsgruppen representerar olika stora avdelningar

Översynen av organisationen under hösten 2020 konstaterade att förändringen från två mindre till en större myndighet ställer stora krav på ledarskap. En viktig förutsättning är enligt översynen att de avdelningar och enheter som finns inte är för stora. Som det är nu är avdelningarna många och skillnaden i storlek är påfallande. För att skapa rimliga förutsättningar för cheferna och bättre balans i ledningsgruppen föreslog översynen att myndigheten ser över avdelningarnas storlek.

Den 1 januari 2021 delades avdelningen för kommunikation och digitalisering i två separata avdelningar. Våra intervjuer visar att medarbetarna och cheferna på avdelningen var positiva till förändringen och upplever att de redan kan se positiva effekter av delningen. Kommunikations- och digitaliseringsfrågorna har nu varsin chef. Medarbetarna upplever att detta har gett dem bättre möjligheter att komma med inspel till ledningsgruppen och få snabb respons tillbaka.

Ledningsgruppen har ett fungerande samarbete men tenderar att ge strategiska frågor begränsat utrymme

I intervjuer med både chefer och medarbetare framgår att Statens historiska museer de senaste åren har arbetat hårt med den förändring som det har inneburit att inordna LSH:s uppgifter i myndigheten. Ett intensivt arbete har pågått med att skapa förutsättningar för att de två myndigheterna skulle bli en. En konsekvens av detta är att en del strategiskt arbete har fått nedprioriteras. Detta avspeglas även i ledningsgruppens diskussioner.

Vad vi kan se i protokoll från ledningsgruppens möten under perioden augusti 2019 till juni 2020 så diskuterar ledningsgruppen strategiska frågor. Verksamhetsplanering, budget och uppföljning är sådant som ledningsgruppen diskuterar regelbundet. Några andra exempel är frågor om att ta fram ett nytt program för forskning och utveckling, ta fram en plan för kompetensförsörjning och en ny arbetsordning. Vid flera tillfällen har olika it-systemfrågor tagits upp. Under våren 2020 har covid-19-pandemin präglat diskussionerna.

Men flera chefer framhåller att arbetet i ledningsgruppen ibland ligger på en alltför operativ och detaljerad nivå. De önskar att flera av gruppens diskussioner skulle

behandla frågor på en mer strategisk nivå. I våra intervjuer framhåller cheferna genomgående att ledningsgruppen i övrigt har ett fungerande samarbete.

Statskontoret bedömer att det troligen har varit en fördel att samtliga avdelningschefer har ingått i ledningsgruppen de första åren efter samgåendet mellan LSH och Statens historiska museer. Men vi bedömer att nu när myndigheten står inför nästa fas av förändringsarbetet kan det finnas anledning att se över ledningsgruppens sammansättning och uppgift. Det beror på att ledningsgruppen framöver kommer att behöva fokusera mer på strategiska frågor. Många operativa frågor är nu lösta samtidigt som myndigheten står inför flera utmaningar, bland annat till följd av det ansträngda ekonomiska läget.

6.2.5 Myndigheten är underbemannad på strategiska styrfunktioner

Under våra intervjuer återkommer synpunkter på att myndigheten skulle behöva rekrytera och tillsätta flera strategiska administrativa funktioner och att det skulle vara en fördel om en eller flera av dessa funktioner ingick i ledningsgruppen.

Myndigheten har sedan start varken haft någon HR-strateg eller verksjurist. En HR-strateg är särskilt efterfrågad på myndigheten, både av överintendenten, avdelningscheferna och HR-personalen. Avdelningscheferna efterfrågar framför allt en HR-strateg, eftersom det är betungande för dem att centrala HR-frågor för myndigheten i dag ofta hamnar på deras bord.

Rollen som biträdande överintendent har varit vakant i nästan två år, vilket har ökat arbetsbelastningen för överintendenten. Tjänsten som biträdande överintendent har förblivit vakant eftersom överintendenten har velat invänta den nyligen genomförda översynen av organisationen. Översynen föreslog att låta den nya överintendenten rekrytera sin biträdande överintendent.

Statens historiska museer har också på grund av sjukskrivning inte haft någon ekonomichef på heltid under de senaste tre åren. Arbetsuppgifterna har under tiden fördelats på befintliga tjänster inom ekonomifunktionen, och till viss del chefen för verksamhetsstöd. Detta har inneburit att arbetsbelastningen har varit hög för bland annat ekonomifunktionen. Just att det inte har funnits någon ekonomichef på plats har bland annat försämrat ekonomistyrningen på central nivå (se kapitel 4). Nuvarande ekonomichef går i pension våren 2021 och rekrytering av en ny pågår.

Den nyligen genomförda organisationsöversynen bekräftar att myndigheten har varit underbemannad på viktiga styrfunktioner och att många inom myndigheten efterfrågar ledande funktioner inom ekonomi, HR och juridik. Även över-

intendenten påpekar att myndigheten saknar vissa centrala funktioner, bland annat en biträdande överintendent.¹²⁶

Myndighetens kommunikationschef sitter sedan 1 januari i ledningsgruppen. I våra intervjuer under hösten 2020 säger många att det finns behov av detta, vilket även organisationsöversynen under hösten 2020 kom fram till. Översynen konstaterade bland annat att en matrisorganisation alltid kräver ett stort mått av intern kommunikation, inte minst för att etablera att medarbetarna förstår och respekterar varandras uppdrag. Detta är också erfarenheterna från Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur.

6.3 Intern samverkan påverkas negativt av intern konkurrens och kvarvarande kulturskillnader

Den interna samverkan på Statens historiska museer har ännu inte riktigt funnit sina former efter att LSH och Statens historiska museer slogs samman och inrättade en matrisorganisation. Varken de som arbetar med den publika verksamheten eller de som arbetar med samlingsförvaltning upplever att just deras verksamhet är prioriterad. De upplever att både samlingsförvaltningen och den publika verksamheten såväl som museerna konkurrerar med varandra om resurser.

6.3.1 Den interna samverkan har inte funnit sina former

Samgåendet har medfört en ny organisation där personalen befinner sig i delvis nya sammanhang, med nya rutiner, processer och arbetssätt. Vi kan se att myndigheten ännu inte har hittat ändamålsenliga former för sin interna samverkan. I några intervjuer med medarbetare på museer framkommer exempel på initiativ från matrisavdelningarna som inte är förankrade hos museerna och som de inte heller har efterfrågat och inte heller anser behövs. Men de blir ändå berörda av dem eller förväntas involvera sig i dem. Ett annat exempel är att museimedarbetare har hittat digitalt innehåll på myndighetens externa webbplats inom deras ämnesområde som de inte kände till att avdelningen för digitalisering och it hade tagit fram.

Även samlingsavdelningen anser att de inte har hittat tillfredsställande samverkansformer för att få input i den löpande verksamheten från kollegor som inte längre tillhör enheten. Ett exempel är att avdelningen för samlingar och forskning är beroende av digitalisering och it för sin verksamhet. De båda avdelningarna arbetar därför för att hitta samverkansformer som fungerar.

Museipersonal upplever å sin sida ofta att de inte längre får vara med i de större, mer strategiska diskussionerna, utan att de befinner sig i ett lite mer begränsat sammanhang. Ett exempel på det är att pedagoger på ett museum får visa en utställning, men inte längre vara med i tidiga diskussioner om hur utställningen ska vara utformad. Flera företrädare för museerna som vi har intervjuat säger att de

¹²⁶ Telefonsamtal mellan Statskontoret och överintendenten 2020-08-25.

känner sig som om de befinner sig på isolerade öar med begränsad kontakt med andra avdelningar. Medarbetarna har bland annat därför på eget initiativ bildat en grupp för programverksamheten med representanter från alla museerna. Överintendenten anser att det är ett bra initiativ.

Andelen positiva svar i medarbetarundersökningen 2019 på frågan om samarbetet med kollegor och chefer från andra delar av myndigheten fungerar bra har gått ned med elva procentenheter sedan samgåendet (tabell 20).

Tabell 20. Resultat medarbetarundersökning 2019.

Fråga	2017	2019
När jag samarbetar med kollegor och chefer från andra delar av myndigheten fungerar det bra	73	62

Våra intervjuer visar att medarbetarna anser att det är tydligt att cheferna vill bryta upp tidigare samlingskonstellationer. Intervjuerna visar också att medarbetarna tycker att det är stimulerande att jobba med kollegor från andra delar av verksamheten.

Myndigheten har kommit längre när det gäller samverkan mellan matrisavdelningarna och museerna än mellan olika museer. Vi anser att det är naturligt, eftersom museerna behöver använda matrisavdelningarna när de exempelvis ska ta fram nya utställningar. På så sätt blir den interna samverkan naturlig mellan dessa delar av organisationen.

Museerna har hittills samverkat i ytterst begränsad utsträckning. Flera museichefer påtalar under våra intervjuer att det inte har funnits några större behov av att samverka eftersom museerna är så olika till sin karaktär. Vid sammangåendet inrättades en funktion för museisamverkan med det uttalade uppdraget att dra nytta av varandra mellan museerna. Men museicheferna ansåg att funktionen inte fyllde något större syfte, och därför avvecklades funktionen. Det finns ett visst informationsutbyte inom olika tvärgrupper som utställnings- och projektråd, men samverkan därutöver har hittills inte kommit till stånd. Men flera av museicheferna säger att pandemin har lett till ett något närmare samarbete mellan museicheferna, eftersom de har haft samma problem att lösa under pandemin.

6.3.2 Samlingsförvaltningen och den publika verksamheten konkurrerar om resurser

De som arbetar med utställningsverksamheten återkommer ofta till att samlingsförvaltningen prioriteras. De som arbetar med samlingsförvaltningen återkommer till att utställningsverksamheten alltid prioriteras. Ingen av grupperingarna upplever att just deras verksamhet är viktig. De upplever att de har förlorat resurser som det nu är svårare att få tillgång till. Vår analys visar att trånga sektorer har uppstått i myndigheten hos funktioner som många avdelningar behöver nyttja, vilket bidrar till den interna konkurrensen om resurser (se även avsnitt 5.5.4).

Flera lyfter i våra intervjuer fram att det finns en intern konkurrens mellan samlingsförvaltningen och den publika verksamheten, men också mellan museerna, när det gäller resurser. Intern konkurrens mellan samlingsförvaltningen och den publika verksamheten är ett vanligt fenomen på museer med både förvaltning av samlingar och publik verksamhet.¹²⁷ Myndigheten behandlade också denna fråga redan i arbetet med inriktningsplanen.

6.3.3 Kulturskillnaderna skapar fortfarande vissa motsättningar

Det fanns det stora skillnader mellan de båda myndigheterna som slogs samman 2018. De hade olika karaktär på sina samlingar och sin verksamhet, olika organisationsstrukturer, olika arbetssätt och i stort olika förvaltningskultur.

Vår analys visar att dessa skillnader fortfarande gör sig påmind på flera olika sätt. En synpunkt som återkommer i våra intervjuer är att de båda myndigheterna hade 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 större basutställningar med längre tidshorisont. De behövde också lägga mer tid på att förvalta sina samlingar.

Både chefer och medarbetare på de tidigare LSH-museerna upplever att det går långsammare att producera utställningar efter sammangåendet med Statens historiska museet. Detta beror enligt överintendenten på att Statens historiska museer har tagit fram och öppnat flera nya basutställningar under åren efter samgåendet. Vi kan trots det inte utläsa ur resultatredovisningen att antalet tillfälliga utställningar har minskat. Detta kan bero på att museerna har lyckats ta fram utställningar ändå genom att använda sponsors- eller stiftelsemedel för att köpa in extern hjälp när det inte funnits resurser till deras utställningar från matrisavdelningarna.

Några medarbetare lyfter också fram exempel på arbetssätt som museerna inte längre kan använda för att skapa utställningar på egen hand, enligt den nuvarande arbetsordningen. Ett sådant exempel är att museerna inte längre kan låna in föremål på egen hand. Alla inlån måste nu passera avdelningen för samling och forskning, för att säkerställa att alla inlån hanteras enligt de processer, rutiner och standarder som gäller. Men att inte kunna ta in extern kompetens för att göra inlån när matrisen saknar resurser leder enligt Hallwylska museet till att det är svårt att fortsätta att ha många tillfälliga utställningar. Det kan också bli svårt att fortsätta de

¹²⁷ En av ett antal rollkonflikter som beskrevs i SOU 1994:51. *Minne och bildning: museernas uppdrag och organisation.*

många samarbeten med andra aktörer inom kulturfältet som Hallwylska använder sig av för att genomföra sin verksamhet.

Sammantaget kan vi konstatera att de två myndigheternas olika sätt att arbeta, särskilt med utställningar, fortfarande gör sig påmind och skapar frustration för flera museer. Dessa olikheter kommer sig ursprungligen av att två musei-myndigheter med så pass olika karaktär har lagts samman i en myndighet.

6.4 Det förekommer vissa arbetsmiljöproblem

Statens historiska museers medarbetarundersökning visar att personalen över lag är lika nöjda 2019 som 2017, trots de stora förändringar som verksamheten har genomgått och att verksamheten under lång tid haft en hög arbetsbelastning. Personalomsättningen ligger stabilt på en låg nivå. Sjukfrånvaron är relativt låg även om den har ökat något. I medarbetarundersökningen 2019 förekommer uppgifter om ett antal fall av trakasserier och mobbning. Samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna har utvecklats positivt sedan samgåendet, vilket förstärkts under pandemin.

6.4.1 Personalomsättning är stabil men sjukfrånvaron har ökat något

Arbetsbelastningen på Statens historiska museer har varit hög under flera år och myndigheten konstaterade i årsredovisningen för 2019 att tiden för personalen att återhämta sig har varit begränsad.¹²⁸ Det beror bland annat på det fortsatta arbetet med att utveckla myndigheten, renovering av lokaler och omflyttning av personal, liksom flytt av Ekonomiska museet från Slottsbacken till kvarteret Krubban. Under 2020 har de långtgående effekterna av pandemin också påverkat myndighetens hela verksamhet och dess anställda.¹²⁹ Förändringarna har ställt höga krav på personalen, särskilt när det gäller deras förmåga att hantera arbetsbelastningen och samtidigt ta tillvara de möjligheter och utmaningar som de genomgripande förändringarna har inneburit.

Personalomsättningen på Statens historiska museer har de senaste tre åren legat på mellan 4 och 5 procent (se tabell 21) och alltså inte ökat efter samgåendet. Statens historiska museers personalomsättning ligger på en klart lägre nivå än staten som helhet, där motsvarande siffra för 2018 var 13 procent och 2019 12 procent.¹³⁰ Statens historiska museer och LSH hade en period av högre personalomsättning innan de gick samman, men personalomsättningen har minskat sedan dess. Lika

¹²⁸ Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 69.

¹²⁹ Statens historiska museer. (2021). *Årsredovisning 2020*, s. 65.

¹³⁰ Arbetsgivarverket. (2020). Personalomsättning (hämtad 2021-01-11)

<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/anstallda-i-staten/personalomsattning/>.

många personer från de två tidigare myndigheterna har valt att avsluta sina anställningar sedan samgåendet.¹³¹

Tabell 21. Personalomsättning 2015–2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statens historiska museer	4	12	14	6	4	5
LSH	-	7	9	-	-	-

Källa: Årsredovisningar LSH 2017 och Statens historiska museer 2015, 2017, 2019–2020.

År 2020 var Statens historiska museers sjukfrånvaro 3,3 procent av den tillgängliga arbetstiden.¹³² Motsvarande siffra för staten som helhet var 2019 3,8 procent.¹³³ Siffran ligger alltså i linje med sjukfrånvaron i statlig verksamhet. Men sjukfrånvaron har ökat något sedan samgåendet 2018, framför allt om vi jämför med sjukfrånvaron på LSH (tabell 22). HR-funktionen anser att många blev överbelastade under samgåendet, vilket gjorde att flera gick i samtal hos företagshälsovården. Men nu ser de inte lika stora behov av samtal längre.

Tabell 22. Sjukfrånvaro procent av tillgänglig arbetstid 2015–2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statens historiska museer	2,9	3,5	3,1	3,4	3,5	3,3
LSH	2,2	2,0	2,9	-	-	-

Källa: Årsredovisningar LSH & Statens historiska museer 2017 samt Statens historiska museer 2019.

6.4.2 Hög arbetsbelastning på lednings- och verksamhetsstöd

Arkeologernas tillkomst till myndigheten har ökat arbetsbelastningen på särskilt lednings- och verksamhetsstöd. Statens historiska museer rekryterade sex personer med stödkompetens 2015, eftersom myndigheten blivit mer än dubbelt så stor sedan året innan.¹³⁴ Trots det innebar tillkomsten av Arkeologerna en hård belastning.

Behovet av lednings- och verksamhetsstöd har också ökat till följd av myndigheten har vuxit från cirka 100 årsarbetskrafter till cirka 300. I en stor myndighet behövs bland annat mer administrativa system och kontrollsystem av olika slag. Statens historiska museer har hittills enligt egen uppgift behövt öka andelen resurser som de lägger på lednings- och verksamhetsstöd.

Enligt skyddsombuden upplever verksamhetsstödet att det är svårt att räkna till. Detta är slitsamt och tär på personalen.

¹³¹ Uppgifter från Statens historiska museer, e-post 2021-02-01.

¹³² Statens historiska museer. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 69.

¹³³ Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2019 – myndigheter och sektorer*, s. 9.

¹³⁴ Statens historiska museer. (2016). *Årsredovisning 2015*.

Statens historiska museer har en hög andel kärnkompetens i sin verksamhet och en något lägre andel stöd- och ledningskompetens än nio andra museer och kulturmyndigheter (tabell 23).

Tabell 23. Fördelning av kompetens inom ett antal myndigheter, september 2019 (%).

	Kärn	Ledning	Stöd	Oklassade
Statens historiska museer	79	7	14	
Statens museer för världskultur	71	7	22	
Statens maritima och transporthistoriska museer	64	8	28	
Moderna museet	65	7	28	
Nationalmuseum	47	12	40	1
Naturhistoriska riksmuseet	64	7	23	6
Statens försvarshistoriska museer	71	11	18	
Riksantikvarieämbetet	60	12	26	1
Kungliga biblioteket	74	8	18	1
Riksarkivet	65	14	21	1

Källa: Arbetsgivarverket.

6.4.3 Personalen är lika nöjd som 2017

Statens historiska museer genomför en medarbetarundersökning vartannat år.¹³⁵ Undersökningen har sedan 2013 genomförts med hjälp av samma frågor för att få jämförbarhet. Medarbetarundersökningen visar att personalen är lika engagerad i sitt arbete och totalt sett lika nöjd med sin arbetssituation 2019 som 2017. Andelen positiva svar var 58 procent under 2019 och 57 procent under 2017. Medarbetarindex har ökat från 63 till 65. Medarbetarindex är ett sammanvägt värde som speglar arbetstillfredsställelse. Ledarskapsindex ökat från 66 till 71. Det är ett sammanvägt värde som baserar sig på andelen positiva svar i ledarskapsfrågor i undersökningen.

I analysen av medarbetarundersökningen identifierar företaget följande tre så kallade goda områden där Statens historiska museer har positiva resultat:

- Engagerade medarbetare som har ett meningsfullt arbete och får dra nytta av sin kompetens.
- Det dagliga arbetet där medarbetaren har individuella tydliga mål, får uppskattning från chef och kollegor och arbetar i en positiv kollegial kultur.

¹³⁵ Statens historiska museer. (2019). *Medarbetarundersökning 2019. Statens historiska museer.*

- Ledarskapet hos den närmaste chefen som skapar delaktighet, kommunicerar tydliga förväntningar och ger konstruktiv återkoppling. Andel positiva svar angående medarbetarsamtal har ökat markant.

I analysen av medarbetarundersökningen identifierar företaget också fyra utvecklingsområden:

- Frustrerade medarbetare. Engagemanget är högt men däremot är andelen positiva svar vad gäller nöjdhet, förståelse kring hur man bidrar till övergripande mål och bilden av framtiden relativt sett lägre.
- Mål och struktur. Andelen positiva svar angående effektivt organiserade ansvarsområden (vem gör vad), effektiva arbetsrutiner, gemensamt ansvar, tillgång till nödvändig information och mallar/instruktioner är relativt lågt.
- Utveckling. Andelen positiva svar angående möjlighet att utvecklas i arbetet, kompetensutveckling, tid för kunskapsdelning och innovativt klimat (hantering och välkomnande av förslag och idéer) är relativt lågt.
- Ledning/Ledarskap. Stort glapp mellan chefers och medarbetares upplevelse av kommunikation och myndighetens övergripande mål vilket påverkar förtroendet.

6.4.4 Det förekommer brister i den fysiska arbetsmiljön

Andelen positiva svar i medarbetarundersökningen på påståendet min fysiska arbetsmiljö är tillfredsställande har sjunkit från 63 procent 2017 till 56 procent 2019. Missnöjet med hur delar av lokalerna har utformats i Krubban kvarstår och både chefer och personal vittnar om att detta försämrar arbetsmiljön och stämningen på arbetsplatsen. Personalen arbetar bland annat med skrymmande föremål och mycket material vilket gör att de upplever att det är svårt att arbeta i ett kontorslandskap. Missnöjet har från vissa håll varit omfattande i flera år, vilket enligt fackförbund och skyddsombud har påverkat den psykosociala arbetsmiljön.

Arbetsgivaren arbetar för att förbättra den fysiska arbetsmiljön i kvarteret Krubban. Men till följd av pandemin har de planerade justeringarna i kontorslokalerna inte kunnat genomföras, men de planeras att genomföras under slutet av 2021 och vara klara under andra kvartalet 2022.

Arkeologerna har många gånger en mycket utsatt fysisk arbetsmiljö och har därför skyddsombud utsedda i alla sina projekt.

6.4.5 Trakasserier och mobbning förekommer

I senaste medarbetarundersökningen uppgav 17 personer (7 procent) att de upplever att de har utsatts för trakasserier eller mobbning under de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra 2017 var 11 personer (5 procent). Bland de som har angett orsak, vilket inte är alla, har 4 angett kön och 2 stycken ålder. 5 har angett att de utsatts av en chef, 16 från kollega och 2 av extern kontakt. 10 personer har

anmält händelsen och 5 personer anger att de har fått det stöd och den hjälp de behöver.

I medarbetarundersökningen uppger 90 procent att de känner sig trygga på sin fysiska arbetsplats, 88 procent har tagit del av myndighetens arbetsmiljöpolicy och 77 procent säger sig ha kunskap och hur de förebygger eller hanterar trakasserier och mobbning.

Varje chef har delegerat arbetsmiljöansvar med uppgifter som rör organisatorisk och social arbetsmiljö, där bland annat trakasserier ingår. I de fall av mobbning och trakasserier som upptäckts har, enligt HR-funktionen, chef och inblandade medarbetare använt sig av handlingsplanen med rutin för hur de ska dokumentera aktiviteter. Det gäller till exempel att dokumentera samtal och de händelser som har utlöst exempelvis mobbning. HR ansvarar för att ta fram styrande dokument och för att bistå med trepartssamtal samt koppla in Företagshälsovården om det behövs. Myndigheten har uppdaterat sin diskrimineringspolicy med anledning av resultatet, samt tagit fram en checklista och en handlingsplan.

Under våra intervjuer med medarbetarna framkommer att överintendenten har tagit upp ämnet trakasserier och mobbning vid flera myndighetsgemensamma möten med anledning av resultatet från medarbetarundersökningen och metoo. Ämnet har också diskuterats i ledningsgruppen och handlingsplanen har förtydligats när det gäller vad man ska göra om något sådant skulle inträffa. Men våra intervjuer visar ändå att få känner till att det finns en policy eller handlingsplan och har inget minne av att ämnet har diskuterats på deras avdelningsmöten. Under flera av våra intervjuer blir medarbetare chockade över att höra att trakasserier och mobbing förekommer på deras arbetsplats.

Vid tre av våra intervjuer har vi träffat medarbetare som har råkat ut för trakasserier och mobbning. De har alla gått till sina chefer som i sin tur har hanterat ärendet. Vi bedömer att myndigheten har genomfört vissa åtgärder, men vi kan inte bedöma om åtgärderna hittills har hunnit få önskad effekt.

6.4.6 Samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna utvecklas åt rätt håll

De två tidigare myndigheterna och Arkeologerna hade tidigare olika sätt att arbeta med arbetsmiljöfrågor. Hos Arkeologerna, som på många sätt har en mer utsatt arbetsmiljö, hade skyddsombuden en stark roll. Arbetsgivaren och arbetstagarna samarbetade via samverkansavtal. Hos LSH och Statens historiska museer hade skyddsombuden inte en lika självklar och stark roll. Myndigheterna arbetade inte med samverkansavtal utan med MBL-förhandlingar.

Våra intervjuer med fackförbundet SACO¹³⁶ och skyddsombuden visar att arbetstagarna anser att arbetsmiljöarbetet i den anslagsfinansierade delen av verksamheten har utvecklats åt rätt håll sedan samgåendet 2018. Arbetsgivaren prioriterar arbetsmiljöfrågor i större utsträckning än tidigare. Skyddsombuden har nu en tydligare och starkare roll, samarbetet mellan skyddsombuden och SACO fungerar väl och arbetsmiljökommittén är i dag ett väl fungerande forum. Myndigheten började under 2019 undersöka förutsättningarna för att införa ett lokalt samverkansavtal mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna. Men parterna har hittills inte lyckats enas om ett samverkansavtal.

Covid-19-pandemin har enligt intervjuerna förbättrat samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Statens historiska museer har haft en samordningsgrupp för pandemirelaterade beslut. Gruppen har sammanträtt ett par gånger per vecka, med undantag under sommaren då möten inte skedde lika frekvent och med reducerad representation. Information till medarbetarna har löpande publicerats på myndighetens intranät och kommunicerats via e-post. Våra intervjuer med medarbetarna visa att de är nöjda med hur myndigheten har hanterat pandemin.

6.5 Arbete med strategisk kompetensförsörjning pågår

Inom en så pass bred verksamhet som Statens historiska museer arbetar många yrkeskategorier och kompetenser. På myndigheten pågår just nu ett arbete med myndighetens strategiska kompetensförsörjning där myndigheten bland annat håller på att ta fram en kompetensförsörjningsplan. Under 2021 prioriterar myndigheten att bedöma vilka rekryteringar som behöver göras, bland annat utifrån organisationsöversynens förslag.

6.5.1 Det finns många olika yrkeskategorier

Antalet årsarbetskrafter har legat på ungefär samma nivå under de senaste fem åren med undantag för 2018 (tabell 24). Nedgången 2018 förklaras bland annat av att dåvarande Kungliga myntkabinettet var stängt, ett antal medarbetare begärde tjänstledighet i samband med samgåendet och att Arkeologerna hade 6 årsarbetskrafter färre än både året innan och efter på grund av minskad ordervolym.

Det finns en rad deltidsanställda på myndigheten. Det beror bland annat på att Statens historiska museer har en ojämn arbetsbelastning. I museiverksamheterna beror det på att antalet besökare varierar och i den arkeologiska verksamheten beror det på vilken årstid det är. Det medför att myndigheten har arvodes-, säsongs- och timanställda i större utsträckning än många andra myndigheter. Men myndigheten har genomfört en satsning på att förbättra arbetsvillkoren och säkerställa museernas bemanning genom att deltidsanställa personal, vilket har

¹³⁶ SACO är det enda fackförbundet med lokalrepresentation. På myndigheten finns även personal anslutna till andra fackförbundet som SEKO, ST och Syndikalisterna.

gjort att myndigheten inte behöver lika många timanställningar som tidigare. Detta återkommer i våra intervjuer som något mycket positivt.

Tabell 24. Antalet årsarbetskrafter och medelantalet anställda 2015–2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årsarbetskrafter	274	264	261	249	260	260
Medelantalet anställda	307	317	314	300	324	318

Källa: Årsredovisningar LSH och Statens historiska museer 2017 samt Statens historiska museer 2019–2020.

Statskontorets tidigare myndighetsanalyser av museer visar att dessa har verksamheter som inom en relativt liten personalstyrka behöver kompetenta personer inom ett stort antal olika funktioner och yrkeskategorier.¹³⁷ På Statens historiska museer finns 76 olika yrkesbefattningar. Flest i antal är arkeologer (87), museipedagoger (35), intendenten (28), museivärdar (22) och antikvarier (19). Jämfört med en del andra centralmuseer är bredden också extra tydlig i Statens historiska museers fall. Det beror bland annat på att myndigheten har en relativt stor avgiftsfinansierad verksamhet och ansvarar för fastighetsförvaltning av Hallwylska museet, vilket även kräver fastighetstekniska kompetenser.

Medelåldern för tillsvidareanställda på Statens historiska museer är 47 år. Personalen i den Arkeologiska uppdragsverksamheten är äldre och har ett stort antal pensionsavgångar framför sig. Arkeologerna har därför under flera år utifrån tillgängliga resurser prioriterat olika insatser för att säkra kompetensförsörjningen. För att säkerställa nödvändig kompetens inför planerade pensionsavgångar inom Arkeologerna har särskilda forumgrupper startats inom olika ämnes- och kompetensområden. Forumgrupperna ska omvärldsbevaka och säkerställa kunskapsutbytet mellan regionkontoren och individer.

6.5.2 Myndigheten gör kompetensutvecklingsinsatser för nyanställda och chefer

Antalet sökande i Statens historiska museers rekryteringar har varit stort och myndigheten bedömer att deras möjligheter att attrahera nödvändig kompetens är goda.

Myndigheten har ett stort antal sökande vid de flesta av sina rekryteringar och de bedömer att möjligheterna att attrahera nödvändig kompetens är goda. Det är överintendenten som beslutar om tillsättning och nyinrättande av tillsvidareanställningar. Överintendenten beslutar också om ändrad anställning eller organisatorisk placering av medarbetare som innebär ändrad fördelning av resurser mellan avdelningarna.

¹³⁷ Se exempelvis Statskontoret. (2014). *Nordiska museet – ett centralmuseum i stiftelseform. En analys enligt myndighetsanalysmodellen.*

I medarbetarundersökningen 2017 höll 38 procent med om att cheferna uppmuntrar till kompetensutveckling. Denna siffra hade ökat till 53 procent 2019. Andelen positiva svar när det gäller introduktion för nyanställda har också utvecklats mycket positivt (tabell 25). I myndighetens introduktionsutbildning för nyanställda går överintendenten igenom rollen som statstjänsteperson och de förordningar som reglerar myndighetens verksamhet. I den nya kompetensförsörjningsplanen ingår kunskap om tjänstemannarollen som ett av åtta prioriterade områden.

Tabell 25. Svar medarbetarenkät (2017–2019).

Fråga	2017	2019
Våra chefer uppmuntrar till kompetensutveckling	38	53
När jag anställdes fick jag bra introduktion till SHM	46	63
När jag anställdes fick jag bra introduktion till mitt arbete	46	59

Källa: Sondera. (2019). *Statens historiska museer*. Medarbetarundersökning 2019.

Men på grund av covid-19-pandemin har myndigheten under 2020 dragit ned på kompetensutvecklingsinsatser och myndighetsgemensamma aktiviteter.

De återkommande utbildningsinsatser som görs för personalen är just introduktionen för nyanställda liksom chefsforum för cheferna. Vid chefsforum tas aktuella frågor upp och forumen syftar även till att chefer ska kunna utbyta kompetens med varandra i olika frågor. Exempel på ämnen som hittills har behandlats är systematiskt arbetsmiljöarbete och leda på distans, medarbetarundersökningens resultat och hur resultatet hanteras och den strategiska kompetensförsörjningsplanen.

Chefsforum är ett organ för information, erfarenhetsutbyte och utveckling av chefs- och ledarskapsfrågor inom myndigheten. Chefsforum samlar alla myndighetens chefer med personalansvar, inklusive regioncheferna från Arkeologerna. Chefsforum ska bidra till att chefsgruppen blir en gemensam resurs och ett stöd för dem som har en chefsroll inom myndigheten. Det är också ett forum för att förankra gemensamma arbetssätt och rutiner samt för att stämma av aktuella verksamhetsfrågor.

Från och med januari 2021 träffas chefsforum under en halvdag, en gång per månad i Teams. Tidigare träffades de för ett lunch-till-lunch-möte fyra gånger per år. Syftet med att ses mer frekvent är att fler frågor som rör alla chefer ska samlas på chefsforum för att skapa gott informationsflöde till alla enhetschefer. Tanken är också att minska behovet av att adjungera enhetschefer till ledningsgruppen.

6.5.3 Arbete pågår med att ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan

Statens historiska museer inledde 2018 arbetet med att ta fram en strategisk kompetensförsörjningsplan. Bland annat har myndigheten utifrån inriktningsplanen genomfört workshoppar för att identifiera prioriterade områden inom kompetens-

försörjningen. Enligt HR-funktionen har det varit svårt att komma överens om prioriteringarna, exempelvis på avdelningar med många funktionsansvar. Planen är tänkt att innehålla fem prioriterade kunskapsområden: kunskap om affärsutveckling och kommersiell verksamhet, stöd- och styrkompetens, kulturarvskompetens, kunskap om tjänstemannarollen och omvärldskunskap. Den ska också innehålla tre kompletterande egenskaper: våga testa nytt, förmåga att se olika behov samt samarbetsförmåga.

Varje avdelning har tagit fram kompetensanalyser och handlingsplaner med aktiviteter utifrån sina avdelningsspecifika behov. Handlingsplanerna ska följas upp och revideras om det behövs.

De sista delarna av kompetensförsörjningsplanen beräknas bli klara under våren 2021. I det myndighetsövergripande arbetet med kompetensförsörjning prioriterar myndigheten under 2021 bland annat att avgöra vilka rekryteringar som behöver göras och bedöma vilka vakanser som ska tillsättas, bland annat utifrån organisationsöversynens förslag.

Referenser

Arbetsgivarverket. (2020). *Personalomsättning* (hämtad 2021-01-11)

<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/anstallda-i-staten/personalomsattning/>.

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

Ekonomistyrningsverket. (2016). *Promemoria En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*. Remissvar. (Dnr 3.4-510/2016).

Förordning (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU19 *Sponsring av statliga myndigheter*.

Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda och genomföra inordnandet av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten*.

Kulturdepartementet. (2013). *Nytt hemvist för den statliga uppdragsarkeologiska verksamheten*. PM 2013-01-24.

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

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

Livrustkammaren och Skoklosters med Stiftelsen Hallwylska museet. (2016, 2017, 2018). *Årsredovisning 2015–2017*.

Länsmuseernas samarbetsråd. (2016). *Yttrande*. (odaterat).

Nationalmuseum. (2020). *Årsredovisning 2019*.

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

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

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

Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 17*.

Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområdet 17.*

Regeringens skrivelse 1999/2000:65. *Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet, SESAM-projektet.*

Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda och genomföra inordnandet av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten, Ku2013/1445/KA.*

Regeringsbeslut 2013-06-27. *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att förbereda och genomföra överföring av den statliga arkeologiska uppdragsverksamheten till Statens historiska museer.*

Regeringsbeslut 2021-03-18. *Uppdrag till Statens historiska museer att inrätta Sveriges museum om Förintelsen.*

Regeringsbeslut 2017-06-01. *Uppdrag till Statens historiska museer att förbereda inordnandet av samtliga uppgifter vid Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet i Statens historiska museer.*

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens historiska museer.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens historiska museer.

Riksantikvarieämbetet. (2010). *Årsredovisning 2009.*

Riksantikvarieämbetet. (2021). *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet.*

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

Riksrevisionen. (2019). *Fri entré till statliga museer. RiR 2019:39.*

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 2001/02:RR9. *Riksdagens revisorers förslag angående Sponsring av statliga myndigheter.*

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

SOU 1992:137. *Arkeologi och exploatering.*

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

SOU 2005:80. *Uppdragsarkeologi i tiden.*

SOU 2015:89. *Ny museipolitik.*

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

Statens historiska museer. (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). Årsredovisning 2015–2020.

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

Statens historiska museer. (2018). *Policy för sponsring*. Dnr 131-1137-2018.

Statens historiska museer. (2018). *Vi är Statens historiska museer. Inriktningsplan*.

Statens historiska museer. (2019). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2020–2022*.

Statens historiska museer. (2019). *Medarbetarundersökning 2019. Statens historiska museer*.

Statens historiska museer. (2019). *Rapportsammanfattning Samgåendeprojektet*. Dnr 110-2017-300.

Statens historiska museer. (2019). *Slutrapport Samgåendeprojektet – Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) till Statens historiska museer (SHMM)*. Dnr: 110-2017-300.

Statens historiska museer. (2020). *Beslut om ändrad organisation för Statens historiska museer från 1 januari 2021*. Dnr 130-827-2020.

Statens historiska museer. (2020). *Budgetunderlag för Statens historiska museer 2021–2023*.

Statens historiska museer. (2020). *FoU program 2020–2024*.

Statens historiska museer. Pressmeddelande. (2020). *Myndigheten storsatsar på digitala skolvisningar*. (hämtad 2021-02-01) <https://shm.se/myndigheten-storsatsar-pa-digitala-skolvisningar/>

Statens historiska museer. (2021). *PM: Coronapandemins påverkan på Statens historiska museers verksamhet*. Dnr: 121-47-2021.

Statens historiska museer. (2020). *Samarbetsavtal*. Dnr 230-817-2020.

Statens historiska museer. (2021). *Budgetunderlag för Statens historiska museer (SHM) 2022–2024*.

Statens historiska museer. (2020). *Verksamhetsstyrningsprocessen vid SHM inom den anslagsfinansierade verksamheten 2020–2021*.

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

Statens museer för världskultur. (2020). *Årsredovisning 2019*.

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

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

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

Statskontoret. (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*. Om offentlig sektor.

Statskontoret. (2014). *Nordiska museet – ett centralmuseum i stiftelseform. En analys enligt myndighetsanalysmodellen*. Rapport 2014:9.

Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Statens musikverk*. Rapport 2015:29.

Statskontoret. (2017). *Kostnader för små myndigheter*. PM 2017:112.

Statskontoret. (2016). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminne*. Rapport 2016:25.

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

Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaron i staten år 2019 – myndigheter och sektorer*.

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

Statskontoret. (2020). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*.

Statskontoret. (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*. Rapport 2020:14.

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*. Om offentlig sektor.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



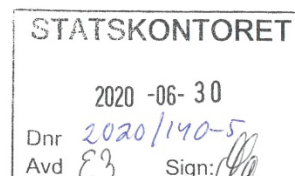
Regeringsbeslut

15

2020-06-25
Ku2020/01534/KL

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Statens historiska museer

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

Analysen ska

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

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

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

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

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 23 april 2021.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Teresia Ståhle Löfgren

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA SFÖ
Statens historiska museer

2 (2)

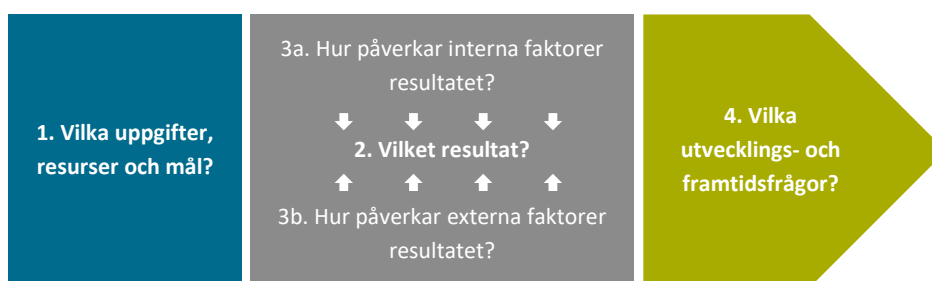
Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

Fyra analysmoment

Statskontorets uppdrag har varit att genomföra en analys med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalyser som myndigheten redovisade till regeringen 2008 (rapport 2008:17). Modellen består av fyra analysmoment och innebär att vi gör en genomlysning av Statens historiska museers förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att ge en övergripande bild av hur Statens historiska museer arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag enligt regeringens riktlinjer. Modellen innehåller fyra analysmomenten som är beroende av och stödjer varandra.

Figur 1. Modell för myndighetsanalyser.



I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat som myndigheten uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet, där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan finnas inom myndigheten och i det omgivande samhället eller hos aktörer som myndigheten interagerar med. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

Metod och material för analysen

Statskontorets analys baseras huvudsakligen på intervjuer, verksamhetsstatistik och interna dokument från Statens historiska museer samt offentliga dokument. Vi har intervjuat 33 personer med chefs- eller funktionsansvar och 19 medarbetare på Statens historiska museer företrädare för Kulturdepartementet, Statens maritima och transporthistoriska museer samt Statens museer för världskultur och tio representanter för myndighetens målgrupper och samverkanspartner. Vi har också intervjuat de fyra ledamöter som ingick myndighetens insynsråd under den analyserade perioden samt företrädare för Kulturdepartementet.

Intervjuerna med Statens historiska museers externa intressenter har främst haft som syfte att fånga upp synpunkter på myndighetens verksamhet och resultat. Bland annat har vi intervjuat företrädare för Kulturdepartementet och ett urval av myndighetens målgrupper och samverkanspartners, däribland företrädare för myndigheter, forskare vid universitet och högskolor samt aktörer som arbetar med barn och unga. Intervjuerna med företrädare för Statens Maritima och transport-historiska museer och Statens museer för världskultur syftade till att få en bild av hur andra museimyndigheter med liknande organisation som Statens historiska museer arbetar med sitt uppdrag.

I intressentanalysen har vi inte vänt oss direkt till besökare, utan har använt oss av den uppföljning som myndigheten själv och Myndigheten för kulturanalys gör på området.

Vi har också skickat ut en kort enkät till de regionala museer som ingår i Läns-museernas samarbetsråd för att fånga deras syn på Statens historiska museers uppdrag att stödja regionala och lokala museer. Svarsfrekvensen var 100 procent och frågorna återfinns i bilaga 3.

Inriktning och avgränsningar

Analysen fokuserar på perioden 2015–2019. I den mån det har varit tidsmässigt möjligt har vi även inkluderat 2020. Verksamhetsåret 2020 har påverkats i hög grad av covid-19-pandemin bland annat då museerna vid två tillfällen varit tvungna att stänga ned sin verksamhet, och i övrigt haft betydligt lägre besöksnivåer än normalt.

Arkeologernas verksamhet är relativt omfattande och drivs dessutom på andra grunder än den anslagsfinansierade, att analysera den är därmed en insats som är relativt stor och inte ryms inom ramen för en myndighetsanalys. Men i vår analys har vi inkluderat exempel på hur Arkeologernas inordnande i Statens historiska museer har påverkat myndighetens verksamhet i stort.

Projektgruppen och kvalitetssäkringen av rapporten

Statskontorets projektgrupp har bestått av Anton Biström (utredare), Ulrika Lindstedt (projektledare under 2020, därefter utredare), Magnus Medelberg (utredare), Åsa von Sydow (utredare under 2020 och därefter projektledare) samt Galaxia Wallin (praktikant hösten 2020).

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

Bilaga 3

Enkätfrågor till regionala museer

1. Får ni någon form av stöd från Statens historiska museer?
 - a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej

2. Om ja på fråga 1: Vilken typ av stöd handlar det om? Flera alternativ är möjliga.
 - a) kunskapsutbyten, till exempel genom förfrågningar till myndigheten eller utbyten om verksamheten
 - b) lån av föremål från myndigheten
 - c) medverkan från myndighetens personal i museets publikationer
 - d) utbyte, samverkan och samarbete i samband med utställningar.
 - e) utbyte och samarbete på konferenser, seminarier och workshops via organisationer och nätverk som finns på museiområdet
 - f) besök på myndighetens olika museer
 - g) stöd via myndighetens utveckling av digitala resurser
 - h) stöd via myndighetens olika förtroendeuppdrag i organisationer som på olika sätt tillvaratar och driver museiområdets gemensamma intressen
 - i) Annat: _____

3. Om nej på fråga 1: Varför inte?
 - a) Vi har inte haft behov av stöd
 - b) Vi har inte fått det stöd vi har efterfrågat
 - c) Vet ej

4. Har stödet från Statens historiska museer förändrats den senaste femårsperioden?
 - a) Ja, till det bättre
 - b) Ja, till det sämre
 - c) Nej, ingen nämnvärd skillnad
 - d) Vet ej

5. Om svar ja (a eller b) i fråga 4: På vilket sätt har stödet förändrats den senaste femårsperioden?

6. I vilken utsträckning stämmer påståendet: Statens historiska museer är ett stöd för vårt museum?
- a) Inte alls
 - b) I liten utsträckning
 - c) I ganska stor utsträckning
 - d) I stor utsträckning
 - e) Vet ej
7. I vilken utsträckning stämmer påståendet: Statens historiska museer är en inspiration för vårt museum?
- a) Inte alls
 - b) I liten utsträckning
 - c) I ganska stor utsträckning
 - d) I stor utsträckning
 - e) Vet ej
8. Något annat ni vill lägga till?
-