

Ny museipolitik

Betänkande av Museiutredningen 2014/15

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:89

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Omslagsbilder: Utställningen, Rörelse i konsten på Moderna museet.

Fotograf, Herbert Lindgren. Källa, Stockholms stadsmuseum.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24362-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 30 januari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av de statliga museernas uppdrag, myndighets- och institutionsstruktur och regeringens styrning av dem. Tidigare direktören och chefen för Myndigheten för kulturanalys Clas-Uno Frykholm förordnades samma dag som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Museiutredningen 2014/15 (Ku 2014:01).

Som experter i utredningen förordnades den 18 juni 2014 chefen Kristina Alexanderson, professorn Anders Ekström, strategen Anna Hag, sakkunnige Bagir Kwiek, generalsekreteraren Jan Nordwall, förvaltningschefen Mikael Palo, verkställande direktören Max Valentin, departementssekreteraren Jeanna Andreen, kanslirådet Karin Edin, departementssekreteraren Helena Lejon, departementssekreteraren Annilie Nyberg, departementssekreteraren Anna-Lena Sjölund och kanslirådet Eva Stengård. Bagir Kwiek har inte deltagit i expertgruppens arbete och Jan Nordwall har den 28 september 2015 på egen begäran entledigats.

Till utredningen har även en referensgrupp knutits. I referensgruppen har följande personer ingått: Jan Broman, grundare av Fotografiska museet, Åsa Hallén, landsantikvarie och länsmuseumschef vid Värmlands museum, Ted Hesselbom, museumschef vid Sigtuna museum, Nadia Izzat, chef för kultur- och fritidsenheten i Nacka kommun, Sophie Nyman, chef för enheten för publik och kommunikation vid Historiska museet, Peter Skogh, chef för publika avdelningen vid Tekniska museet och Clara Åhlvik, utställningsproducent och föreläsare.

Departementsrådet Göran Blomberg anställdes som huvudsekreterare i utredningen fr.o.m. den 3 mars 2014. Projektledaren

Katherine Hauptman anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2014 på halvtid och fr.o.m. den 1 maj på heltid. Fil. kand. Henriette Walker anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2014. Departementssekreteraren Emy Widén anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 2 mars 2015 på halvtid och fr.o.m. den 4 maj på heltid. Katherine Hauptman arbetade halvtid i utredningen fr.o.m. den 2 mars 2015 och avslutade sitt arbete i utredningen den 1 maj. Henriette Walker avslutade också sitt arbete den 1 maj. Göran Blomberg arbetade halvtid i utredningen fr.o.m. den 15 april 2015 och avslutade sitt arbete i utredningen den 21 juni. Som ny huvudsekreterare anställdes forskningssekreteraren Jakob Kihlberg, fr.o.m. den 11 maj 2015 på halvtid och fr.o.m. den 22 juni på heltid.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Ny museipolitik* (SOU 2015:89). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2015

Clas-Uno Frykholm

/Jakob Kihlberg
Emy Widén

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till museilag (2016:XX)	17
1.2 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950).....	20
1.3 Förslag till förordning (2016:XX) med instruktion för Myndigheten för museer och utställningar	21
1.4 Förslag till förordning (2016:XX) om statsbidrag till samverkansprojekt i museisektorn	23
2 Uppdraget och dess genomförande	27
2.1 Mål och utgångspunkter för utredningen	27
2.2 Utredningens arbetsformer	30
2.3 Betänkandets disposition.....	33
3 Centralmuseernas framväxt	35
3.1 Utgångspunkt för historiken	35
3.2 Upplysningstidens publika samlingar	40
3.3 Museerna under det långa 1800-talet	44
3.4 Folkhemsmuseerna	63
3.5 Det starka samhällets minnesinstitutioner	68
3.6 Nya museer	76

4	Museipolitiska utredningar.....	81
4.1	Museipolitiska utredningar sedan 1960-talet.....	81
4.2	Tidigare problemanalyser och lösningsförslag	84
4.3	En föränderlig omvärld – ”nya och högre krav”	85
4.4	Kärnverksamhet – ”för lite och för sakta”	86
4.5	Administration – ”tungt dubbelarbete”	95
4.6	Nationellt ansvar – ”Stockholmsdominans”.....	97
4.7	Samverkan – ”outnyttjad potential”	102
4.8	Museernas organisation – ”splittrad struktur”	105
4.9	Museipolitikens styrning – ”oklara effekter”.....	109
5	Organisatoriska förändringar	115
5.1	Museikoncerner	115
5.2	Inordnade museer	119
5.3	Sektorsövergripande organisationer	122
5.4	Formaliserade samarbeten.....	123
5.5	Samordnande funktioner.....	125
5.5.1	Förslag om en koordinatorsfunktion	125
5.5.2	Riksställningar	126
5.5.3	Riksantikvarieämbetets samordningsroll.....	129
5.5.4	Särskilt om samordning av digitalisering	131
5.6	Förändring av associationsform	134
5.7	Nybildning och avveckling	135
5.8	Museernas erfarenheter	136
5.9	Internationella erfarenheter	137
5.10	Förvaltningspolitiska förutsättningar	138
6	Centralmuseernas uppdrag i dag.....	141
6.1	Centralmuseernas gemensamma förutsättningar	141

6.2	Centralmuseernas särdrag och prioriteringar.....	148
6.3	Olika organisationslösningar	154
6.4	Utnämningmakten	159
7	Centralmuseernas verksamhet.....	167
7.1	Huvudsakliga uppgifter och samlingsområden.....	167
7.2	Huvudsakliga verksamhetsdelar.....	172
7.3	Samverkan i olika former med andra aktörer	180
7.4	Tväarsektoriella perspektiv och besöksutveckling	184
7.5	Centralmuseernas nationella ansvar.....	188
7.6	Budgetfrågor och administration.....	194
8	Museerna och mål- och resultatstyrningen	203
8.1	En ny styrningsmodell införs på 1990-talet	203
8.2	Styrningsmodellens utveckling	207
8.3	Modellen hanteras inom kulturpolitiken.....	211
8.4	Dagens styrning av museerna – olika processer.....	217
8.5	Lärdomar att dra av nuvarande styrningsmodell.....	222
9	Samhällsförändringar, trender och utmaningar	223
9.1	Samhällsförändringar som påverkar museerna.....	223
9.1.1	Museiinstitutionernas utveckling	225
9.1.2	Heterogenitet – mångfald och samhörighet	226
9.1.3	Historiebruk och breddat deltagande	228
9.1.4	Hållbar utveckling och nya kopplingar.....	229
9.1.5	Den digitala utvecklingen.....	230
9.1.6	Urbanisering och internationalisering.....	234
9.1.7	Samlingscentrerad utveckling	235
9.2	Utmaningar enligt företrädare och användare	239
9.2.1	Museiföreträdarnas uppfattningar	239
9.2.2	Användarna och icke-användarna.....	247

10	Bedömningar och förslag	253
10.1	Historisk förändring men återkommande frågor.....	254
10.2	Ny inriktning för museipolitiken	258
10.3	Slå fast museernas ställning i en lag.....	262
10.3.1	Lagen ska gälla det allmänna museiväsendet	266
10.3.2	De allmänna museernas ändamål.....	270
10.3.3	Respektera museernas fria ställning.....	272
10.3.4	Tillgänglig och kvalitativ publik verksamhet.....	273
10.3.5	Kunskapsuppbyggnad av hög kvalitet	275
10.3.6	En aktiv samlingsförvaltning	278
10.3.7	Statliga museer ska nå hela landet	288
10.3.8	Alla museer ska samverka	290
10.4	Förändringar av organisationsstrukturen.....	292
10.5	Inrätta en ny myndighet för museifrågor	294
10.5.1	Kvalitetssäkring genom kollegial granskning.....	298
10.5.2	Fördela statsbidrag inom museisektorn	300
10.5.3	Pröva frågor om utställningsgarantier	304
10.5.4	Bistå museerna i frågor om digitalisering	305
10.5.5	Statistik och omvärldsbevakning.....	306
10.6	Se över instruktioner och styrdokument	308
10.6.1	Anslag och avgiftsinkomster	310
11	Ekonomiska konsekvenser m.m.	315
11.1	Ekonomiska konsekvenser.....	315
11.2	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen.....	319
12	Författningskommentar	323
12.1	Förslag till museilag (2016:XX)	323
12.2	Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)	330
	Referenser.....	331

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:8	339
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:14	349
Bilaga 3	Frågor till centralmuseerna	351
Bilaga 4	Sammanfattning av möten med centralmuseerna	359

Sammanfattning

I enlighet med våra direktiv har utredningen genomfört en översyn av de statliga museernas uppdrag, myndighets- och institutionsstruktur samt regeringens styrning av dem. I betänkandet beskrivs de statliga museernas historia och museipolitikens utveckling över tid. Vidare behandlas hur vissa mer genomgripande samhällsförändringar påverkat förutsättningarna för museiverksamhet samt viktigare trender och utvecklingstendenser som kan förväntas vara av betydelse framöver. Mot denna samlade bakgrund lämnar vi sedan våra förslag.

En ny museipolitik – utgångspunkter

Vår samlade bedömning är att det behövs en ny inriktning för den statliga museipolitiken. Museerna har utvecklat sin verksamhet och kontinuerligt förhållit sig till samhällsutvecklingen under olika tidsperioder. Ändå tycks det vara svårt för museerna att få erkännande för mycket av det arbete som har gjorts. De har utretts gång efter annan och såväl problemformuleringar som lösningar återkommer utan synbar medvetenhet om historien och vilka åtgärder som tidigare har prövats.

Ett problem med den hittillsvarande museipolitiken är att den ofta förutsatt att tämligen storskaliga, organisatoriskt inriktade åtgärder ska rå på t.ex. problem med ökade kostnader. Några tydliga belägg för att det finns stora vinster att göra om man gör på detta sätt finns dock inte. Ett annat problem är att dessa breda grepp kombinerats med en detaljstyrning som inte alltid tagit hänsyn till hur dessa kunskapsinstitutioner fungerar. Museerna har i alltför hög grad blivit styrda i enskildheter och ofta med utgångspunkt i rådande tidsanda.

För att komma till rätta med dessa problem och för att undvika att vissa "eviga" problemformuleringar biter sig fast, föreslår utredningen att museipolitiken bör få en delvis ny inriktning. Den politiska styrningen bör bli tydligare vad gäller de principiella utgångspunkterna för museernas verksamhet och på samma gång mer övergripande inriktad än i dag. Utgångspunkterna för det allmännas stöd till museiverksamheterna måste bli tydligare, men institutionerna måste också ges större ansvar och möjligheter att förverkliga sina uppdrag.

En särskild museilag

Vårt förslag är att en museilag införs för att slå fast de allmänna museernas fria ställning som kunskapsinstitutioner i samhället och deras ansvar för att förmedla ett reflekterande förhållningssätt till historien och omvärlden. Enligt vårt förslag ska lagen innehålla bestämmelser om det allmänna museiväsendet, det vill säga alla offentligt styrda museer som har avlönad personal, oavsett om de har statlig, regional eller kommunal huvudman. Lagen bör inledas med en bestämmelse som anger att de allmänna museernas övergripande ändamål är att bidra till det demokratiska samhällets utveckling.

Fria kunskapsinstitutioner

De allmänna museerna ska stå fria från hindrande åtgärder som, av ideologiska eller andra skäl, syftar till att inskränka verksamheten. Utan hinder ska museerna, både på nationell, regional och kommunal nivå, kritiskt kunna granska samhället och lyfta fram kunskap som är av betydelse i dagens samhälle. Ett syfte med den föreslagna museilagen är att uttrycka museernas fria ställning i förhållande till den politiska beslutsnivån. Därför föreslår vi en bestämmelse om att huvudmannen för ett museum inte får vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser.

Publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning

I museilagen ska det finnas generella bestämmelser om museernas huvudsakliga verksamhetsområden. Enligt vårt förslag ska det anges i lagen att utställningar och annan publik verksamhet ska präglas av allsidighet, öppenhet och kvalitet. Publik verksamhet ska vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar. Dessutom ska det anges i lagen att museerna inom sina ämnesområden ska bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad samt att museerna ska ha hög kompetens inom sina ämnesområden och kunna belysa dessa ur olika perspektiv.

Vad gäller samlingsförvaltning sägs det i lagen att museerna har i uppdrag att aktivt förvalta sina samlingar för att nå verksamheternas mål. För att så ska kunna ske regleras det också i lagen att de statliga museerna har mandat att överlåta lös egendom som ingår i de samlingar de förvaltar genom gåva, byte eller försäljning om den inte behövs för verksamheten. I en särskild bestämmelse regleras även de kommunala och regionala museernas möjligheter att gallra arkeologiskt material (fornfynd) som överlåtits av staten. Att museerna ges rätt att gallra är inte minst viktigt för att de ska kunna undvika skenande kostnader för samlingsförvaltningen.

Samverkan och spridning i hela landet

Det är av stort samhällsintresse att de gemensamt finansierade museerna når en bred och engagerad publik runt om i Sverige. Det ska därför anges i museilagen att de statliga museerna har ett särskilt ansvar för att tillgängliggöra sin verksamhet för människor i hela landet. Det kan ske genom vandringsutställningar eller filialer, men också genom att utnyttja digital teknik. För att alla i hela landet ska få bättre tillgång till museernas samlade resurser, ska det också regleras att alla museer inom det allmänna museiväsendet ska samverka. Bland annat ska det ske genom att de ställer föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande utan oskäligen avgifter eller administrativa hinder.

En ny myndighet för museer och utställningar

För att främja en museiverksamhet av hög kvalitet i hela landet är vårt förslag att en ny myndighet inrättas, Myndigheten för museer och utställningar. Myndigheten ska, bl.a. med utgångspunkt i den föreslagna museilagen, följa upp verksamhet inom och fördela bidrag till museisektorn. Myndigheten ska även kunna hantera förvaltningsuppgifter som rör utställningsgarantier och bidra till att stärka museiperspektivet på nationell nivå inom ramen för kultur-samverkansmodellen. Myndighetens uppdrag ska innefatta ett ansvar för den officiella museistatistiken och viss omvärldsbevakning. Den nya myndigheten finansieras genom att medel överförs från Riksutställningar, som i sin tur avvecklas.

Kvalitetsutveckling genom kollegial granskning

För att komplettera regeringens ekonomiskt inriktade uppföljning av centralmuseernas verksamhet behövs det bättre kvalitetsdrivande system i museisektorn. Granskningen av de statliga museiverksamheterna bör också i högre utsträckning än i dag skötas kollegialt. Dessutom bör de statliga museerna i högre utsträckning än i dag jämföras med liknande institutioner i andra länder. Den nya museimyndigheten föreslås därför ha som en av sina huvuduppgifter att organisera en professionsbaserad granskning av museiverksamheten vid centralmuseerna. I likhet med vad som är fallet inom högskolan bör utvärderingen av museiverksamheterna bygga på granskningar som genomförs av bedömargrupper med externa, oberoende sakkunniga (så kallad peer-review).

Nytt statsbidrag för samverkansprojekt i museisektorn

Vi föreslår att det inrättas ett nytt statsbidrag på totalt 28 miljoner kronor för samverkansprojekt kring utställningar och annan publik verksamhet. För att museiverksamhet ska komma fler till del är det enligt vår bedömning framför allt resurser för samverkansprojekt mellan museer – statliga, regionala, kommunala och enskilda – som saknas i dag. Kunskap och kompetens finns i dag i alla delar av systemet och med rätt resurser kan dessa aktörer, tillsammans och på

ett ickehierarkiskt sätt, skapa högkvalitativ och nydanande verksamhet i olika delar av landet.

En central uppgift för en samlad museimyndighet bör vara att sköta fördelningen av statsbidrag inom museisektorn. Det innefattar dels det nya statsbidrag vi föreslår, men också befintliga bidrag till centralmuseernas forskning, till arbetslivsmuseer och till för-svarshistorisk museiverksamhet. Genom att samla denna uppgift hos en myndighet kan hanteringen effektiviseras och nödvändig kompetens byggas upp.

Mer konsekvent och bättre anpassad styrning

Mot bakgrund av det förslag som lämnats om en ny museilag bör regeringen göra en genomgång av myndighetsinstruktioner och motsvarande styrdokument på museiområdet för att anpassa dessa till den nya regleringen av vissa övergripande frågor. Syftet bör dels vara att skapa större enhetlighet i hur bestämmelserna är formulerade och dels att tydligare än i dag uttrycka museernas särart. Inom de huvudsakliga verksamhetsområdena – publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning – bör museerna ges i uppdrag att ta fram strategiska planer som kan tas till utgångspunkt för den kollegiala granskning som vi föreslår.

Bättre möjligheter att använda avgiftsinkomster

I dag är det ett bekymmer för flera statliga museer att de avgiftsin-täkter de får in inte alltid kan investeras i den verksamhet som egentligen är mest prioriterad. Därför är vår bedömning bl.a. att en generell ändring bör göras i de statliga museernas regleringsbrev som gör det möjligt att driva museibutiker med vinst och att använda inkomsterna i övrig verksamhet. Vidare bör de museer som arbetar aktivt med internationella vandringsutställningar ges rätt att använda inkomsterna från sådana i övrig verksamhet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till museilag (2016:XX)

Härigenom föreskrivs följande.

Innehåll och tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna museiväsendet. Det allmänna museiväsendet består av alla offentligt styrda museer och utgörs av:

1. statliga museer,
2. regionala museer,
3. kommunala museer, och
4. övriga offentligt styrda museer.

2 § Med ett museum avses i denna lag en institution som bedriver utställningsverksamhet som är öppen för allmänheten och som har avlönad personal.

Ändamål

3 § Museerna inom det allmänna museiväsendet ska bidra till det demokratiska samhällets utveckling genom publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och en aktiv förvaltning av sina samlingar.

Ansvarsfördelning

4 § Museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet är kommunerna, landstingen och staten.

5 § En huvudman för ett museum inom det allmänna museiväsendet får inte vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser.

Publik verksamhet

6 § Utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska präglas av allsidighet, öppenhet och kvalitet.

7 § Utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar.

Kunskapsuppbyggnad

8 § Museerna i det allmänna museiväsendet ska bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad inom sina ämnesområden.

9 § Museerna i det allmänna museiväsendet ska upprätthålla hög kompetens inom sina ämnesområden och kunna belysa dessa ur olika perspektiv.

Samlingsförvaltning

10 § Museerna i det allmänna museiväsendet ska aktivt förvalta sina samlingar för att nå verksamheternas mål.

11 § De statliga museerna får överlåta lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar genom gåva, byte eller försäljning om egendomen inte behövs för verksamheten. Överlåtelsen ska i första hand ske genom att andra museer som omfattas av denna lag erbjuds egendomen.

De statliga museerna har rätt att förstöra lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar om egendomen inte behövs för verksamheten och om marknadsvärdet understiger kostnaderna för en försäljning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om överlåtelse av lös egendom som ingår i de museisamlingar de statliga museerna förvaltar.

12 § Vad som sägs i 11 § ska även gälla för andra museer än statliga vad gäller fornyfynd som överlåts av staten i enlighet med 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (1988:950).

Samverkan och spridning i hela landet

13 § De statliga museerna ska verka för att tillgängliggöra sin verksamhet för människor i hela landet.

14 § I syfte att ge alla tillgång till museernas samlade resurser ska museer och museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet samverka, bland annat genom att utan oskäligen avgifter eller administrativa hinder ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande.

15 § Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att kommunala museer avgiftsfritt ställer föremål ur sina samlingar till förfogande för ett museum i det allmänna museiväsendet som är beläget utanför kommungränsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (1988:950) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Riksantikvarieämbetet får genom fyndfördelning överlåta statens rätt till fornyfynd på museum som åtar sig att *vårda* det i framtiden på ett tillfredställande sätt.

Detta gäller även fartygs-lämningar som avses i 4 § fjärde stycket.

Riksantikvarieämbetet får genom fyndfördelning överlåta statens rätt till fornyfynd på museum som åtar sig att *förvalta* det i framtiden på ett tillfredställande sätt.

Detta gäller även fartygs-lämningar som avses i 4 § fjärde stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Senaste lydelse 2013:548.

1.3 Förslag till förordning (2016:XX) med instruktion för Myndigheten för museer och utställningar

Uppgifter

1 § Myndigheten för museer och utställningar har till uppgift att främja utvecklingen av en museiverksamhet av hög kvalitet.

Myndigheten ska, med utgångspunkt i museilagen (2016:XX) och de nationella kulturpolitiska målen, granska och fördela bidrag till museisektorn.

2 § Myndigheten ska särskilt

1. ansvara för kvalitetssäkring av de statliga museernas verksamhet genom ett system för kollegial granskning,

2. pröva frågor om statsbidrag till samverkansprojekt i museisektorn, de centrala museernas forskning, arbetslivsmuseer och försvarshistoriska museiverksamheter,

3. pröva frågor om utställningsgarantier enligt förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier,

4. ansvara för museistatistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, och

5. bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt.

3 § Myndigheten ska följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera det till Statens kulturråd. Myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs.

4 § Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

5 § Utöver de uppgifter myndigheten har enligt 1–2 §§ får den tillhandahålla varor och åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

Samverkan

6 § Myndigheten ska sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sin verksamhet till andra myndigheter och intressenter. Vidare ska myndigheten främja utveckling av utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde.

7 § Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, institutioner, det civila samhällets organisationer och andra aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för musei- och utställningsområdet.

Ledning

8 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

9 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst fem ledamöter.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef.

Avgifter

11 § När myndigheten utför uppgifter som anges i 5 § får den ta ut avgifter för verksamhet inom ramen för full kostnadstäckning. Avgifternas storlek bestäms av myndigheten, utom i de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen.

Myndigheten får disponera avgiftsinkomsterna.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1.4 Förslag till förordning (2016:XX) om statsbidrag till samverkansprojekt i museisektorn

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till samverkansprojekt inom det allmänna museiväsendet.

Bidrag enligt denna förordning lämnas i mån av tillgång på medel.

Ändamålet med statsbidraget

2 § Ändamålet med statsbidraget är att främja utveckling och förnyelse av verksamhet inom det allmänna museiväsendet med utgångspunkt i museilagen (2016:XX) samt att främja spridningen av utställningar och annan publik verksamhet i hela landet.

Villkor för statsbidraget

3 § Statsbidrag får lämnas till ett samverkansprojekt som innefattar minst två museer inom det allmänna museiväsendet.

4 § Vid fördelning av bidrag ska särskilt beaktas att det planerade samverkansprojektet bidrar till att sprida utställningar och annan publik verksamhet i hela landet.

5 § Vid fördelning av bidrag ska utgångspunkten vara projektens kvalitet.

Projekt som utnyttjar utställningsmediets möjligheter på nya sätt ska särskilt beaktas.

6 § Statsbidrag får inte lämnas till den som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogden eller som är i likvidation eller konkurs.

Form för statsbidrag

7 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas i form av projektbidrag.

Ärendenas handläggning

8 § Myndigheten för museer och utställningar prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

9 § En ansökan om statsbidrag ska vara skriftlig och ges in till Myndigheten för museer och utställningar.

Den sökande ska lämna de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

10 § I ett beslut om statsbidrag ska anges vilket ändamål bidraget beviljas för. Beslutet om bidrag får förenas med villkor. Dessa ska framgå av beslutet. I beslutet ska även sista dag för redovisning enligt 11 § anges.

Redovisning

11 § Den som har beviljats statsbidrag enligt denna förordning ska, vid tidpunkt som angetts i beslutet om bidrag, redovisa för Myndigheten för museer och utställningar hur medlen har använts och lämna de övriga uppgifter som myndigheten behöver för uppföljning och utvärdering.

Återbetalning och återkrav

12 § Myndigheten för museer och utställningar får besluta att ett beviljat bidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

13 § Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. det projekt som bidraget har lämnats för inte har slutförts eller om bidraget av någon annan anledning inte har förbrukats,

5. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §, eller

6. villkor i beslutet om bidraget inte har följts.

14 § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 13 §, ska Myndigheten för museer och utställningar besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten helt eller delvis efterge kravet på återbetalning.

15 § Om ett belopp har återkrävts enligt 14 §, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635).

Bemyndigande

16 § Myndigheten för museer och utställningar får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

17 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 12 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Uppdraget och dess genomförande

Utredningen ska göra en översyn av de statliga museernas uppdrag, myndighets- och institutionsstruktur och regeringens styrning av dem. Enligt direktiven (se bilaga 1 och 2) ska utredningen bl.a. beskriva hur samhällsutvecklingen påverkar förutsättningarna för museiverksamhet och hur centralmuseerna uppfyller sina uppdrag samt lämna förslag om nationella mål för området och om organisatoriska förändringar i syfte att uppnå högre effektivitet.

Nedan beskrivs utredningens uppdrag närmare under ett antal rubriker samt – i förekommande fall – hur vi har valt att tolka eller avgränsa uppdraget. Därefter följer ett avsnitt om utredningens arbetsformer samt en beskrivning av betänkandets disposition.

2.1 Mål och utgångspunkter för utredningen

Enligt direktiven innebär en rad aktuella samhällsförändringar möjligheter och utmaningar för hela samhället, varav några är mer uttalade på museiområdet. Utöver museernas roll för kunskap och bildning uppmärksammas numera ofta även deras betydelse för att främja social sammanhållning samt för besöksnäringen. Utredaren ska beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen regionalt, nationellt och internationellt har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för museernas verksamheter.

Samhällsutvecklingen motiverar enligt regeringen att en översyn av området görs. En utgångspunkt för översynen är, enligt direktiven, att kostnadsramarna för den statliga kulturpolitiken ska vara oförändrade.

Nya kommunikationsformer och ökad friktion

Direktiven beskriver de pågående förändringarna i samhället som genomgripande. Det gäller t.ex. utvecklingen på kommunikationsområdet, att inlärningssätt och samarbetsformer förändras och att nya former av kreativitet utvecklas. Dagens barn och unga är uppväxta med internet. På grund av snabbare informationsflöden, nya migrationsmönster och ny kunskap om internationella samband har det blivit allt mer nödvändigt att ta hänsyn till globala perspektiv i museernas dagliga verksamhet.

Tendenser kan observeras som tyder på att konfliktnivån kring frågor om historia och kulturarv ökat i samhället, vilket också påverkat museerna. Utvecklingen mot större kulturell mångfald har lett till nya perspektiv på historien och på historieberättandet, men också till att frågor om identitet i vissa fall genererat diskussioner som varit svåra att hantera. För att olika synsätt inte ska fungera splittrande har det blivit allt viktigare att inte ta hävdvunna perspektiv för givna och kravet på att verksamheterna ska vara kunskapsbaserade har ökat. Samtidigt måste ett museibesök, som upplevelse, kunna konkurrera med andra och snabbare medier.

Dessa olika, och i vissa fall motstridiga, utvecklingstendenser ställer nya krav på museerna och på hur de bör styras och regleras. Vi har sett det som en central del av vårt uppdrag att beskriva dessa utvecklingslinjer och att lämna förslag som syftar till att möta förändringen på ett aktivt sätt.

Centralmuseernas kärnverksamhet och administration

Utredaren ska enligt direktiven beskriva och analysera på vilket sätt centralmuseerna uppfyller sina uppdrag, hur de prioriterar mellan uppdragens olika delar, tar hänsyn till olika mångfaldsperspektiv och arbetar för att förnya och utveckla museiarbetet. De fjorton centralmuseerna är: 1) Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, 2) Naturhistoriska riksmuseet, 3) Moderna museet, 4) Statens försvarshistoriska museer, 5) Statens museer för världskultur, 6) Livrustkammaren och Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet, 7) Statens maritima museer, 8) Statens musikverk, 9) Statens centrum för arkitektur och design, 10) Statens

historiska museer, 11) Nordiska museet, 12) Skansen, 13) Tekniska museet och 14) Arbetets museum.

Vid behov ska utredaren föreslå förändringar av uppdragen till centralmuseerna och övriga berörda institutioner. Enligt direktiven är det en viktig demokratifråga att museer kan vara en angelägenhet för alla. Det innebär att olika mångfalds- och tillgänglighetsperspektiv behöver beaktas i museers verksamhet.

Regeringen pekar i direktiven på att flertalet av de centrala museiverksamheterna står inför likartade utmaningar när det gäller stödfunktioner som lokalförsörjning, administration, upphandling och IT-stöd. Genom samordning av likartade funktioner sägs centralmuseerna kunna minska sina administrativa kostnader och kostnaderna för olika stödfunktioner, vilket i sin tur skulle kunna öka fokus på kärnuppgifterna och förbättra förutsättningarna för regeringens strategiska styrning.

Centralmuseernas nationella ansvar och samverkan i sektorn

Enligt utredningens ursprungliga direktiv har de centrala museerna genom sin position och synlighet en stor betydelse för utvecklingen av museisektorn som helhet. Det är därför rimligt att dessa museer också har en aktiv roll i förnyelsen av museiarbetet. Av de tilläggsdirektiv som sedermera även beslutats av regeringen (se bilaga 2) framgår att utredningen ska analysera och föreslå hur verksamhet och samlingar vid de centrala museerna i högre utsträckning kan göras tillgängliga för människor i hela landet.

Utredaren ska beskriva och analysera hur och i vilken omfattning de centrala museerna samverkar med övriga museisektorn. Vidare ska utredaren beskriva och analysera Riksantikvarieämbetets och Riksutställningars verksamhet och uppgifter inom museiområdet. Utredaren ska även analysera olika typer av museers uppdrag och roller i en allt mer regionaliserad och globaliserad museisektor samt sätta museernas roll i relation till övriga samhällsaktörer, särskilt inom utbildning, forskning, näringsliv och det civila samhället.

Museipolitikens styrning och organisationsstrukturen

Enligt direktiven motiverar museernas betydelse och det intresse som finns för museer och museiverksamhet i Sverige att en precisering görs av den statliga politiken i form av nationella mål för museipolitiken. Utredaren ska föreslå nationella mål för museipolitiken som tar sin utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och som är anpassade till de nya förutsättningar som råder till följd av pågående samhällsförändringar.

En översyn av myndigheternas och institutionernas struktur ska göras med målsättningen att ytterligare förbättra förutsättningarna för strategisk och verksamhetsanpassad styrning, liksom för en mer effektiv resursanvändning i enlighet med regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Utredaren ska analysera och lämna förslag på hur myndighets- och institutionsstrukturen för de berörda museiinstitutionerna inom Kulturdepartementets ansvarsområde kan förändras i syfte att uppnå högre effektivitet.

Regelverket för samlingsförvaltning

I direktiven beskrivs också hur det krävs regeringsbeslut varje gång museimyndigheterna önskar överlämna kulturföremål som gåva till icke-statliga museer. Utredaren ska därför bl.a. analysera om det statliga regelverket kan revideras för att underlätta avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar till museer med annan huvudman.

I enlighet med direktiven har vi sett över det statliga regelverket i denna del. Vi har också valt att sätta in denna specifika fråga – om att överlämna föremål som gåva till icke-statliga museer – i ett större sammanhang och kopplat till de regelverk som gäller för de statliga museernas samlingsförvaltning generellt.

2.2 Utredningens arbetsformer

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredaren och sekretariatet har samlat in uppgifter genom en lång rad möten med olika intressenter och genom att ta del av forskning, utredningar och rapporter. Utredningen har hållit åtta sammanträden med den

till utredningen förordnade expertgruppen. Vidare har nio möten hållits med en referensgrupp med företrädare för museisektorn som utredningen knutit till sig. De båda grupperna har genomgående fått ta del av samma underlag.

Enligt direktiven ska uppdraget bedrivas i dialog med berörda myndigheter och övriga intressenter. Utredningen bör även samråda med de centrala museerna, Riksförbundet Sveriges museer, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksutställningar och berörda universitet och högskolor. Utredningen har under arbetets gång haft återkommande kontakter med de nämnda myndigheterna och institutionerna. Bland annat har utredningen följt Riksförbundet Sveriges museers visionsarbete och deltagit i seminarier som arrangerats inom ramen för detta. Centralmuseerna har utredningen bl.a. träffat i särskilt arrangerade dialogmöten under hösten 2014. I samband med dessa genomfördes också en skriftlig enkät till alla centralmuseer. I bilaga redovisas en mall för enkätfrågorna (bilaga 3) och en sammanfattning av de uppgifter som lämnades både skriftligen och muntligen (bilaga 4).

Utredningen har också på plats besökt bl.a. Livrustkammaren, Moderna museet, Naturhistoriska riksmuseet, Statens centrum för arkitektur och design, Flygvapenmuseum, Armémuseum, Statens historiska museum, Vasamuseet, Världskulturmuseet, Medelhavsmuseet, Arbetets museum, Nordiska museet, Skansen och Tekniska museet. Utredningen har i särskild ordning även träffat Myndigheten för kulturanalys, Digisam vid Riksarkivet och Riksrevisionen. Vidare har vi löpande samrått med utredningen Gestaltad livsmiljö (Ku 2014:02).

Utredningen har träffat Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Svenska kyrkan samt även samrått med olika företrädare på lokal och regional nivå. Bland annat har besök gjorts på Gotland samt i Göteborg, Jönköping, Östersund och Malmö. Vid dessa tillfällen träffade utredningen bl.a. företrädare för Gotlands museer, Göteborgs naturhistoriska museum, Västervet, Göteborgs stadsmuseum, Röhsska museet, Jönköpings läns museum, Kalmar läns museum, Kulturparken Småland, Östergötlands museum, Jamtli, Malmö museer och Moderna museet Malmö. Utredningen har i särskild ordning träffat företrädare för Thielska galleriet och Stockholms stadsmuseum.

Under utredningstiden har kontakter tagits med ett stort antal organisationer, företag och enskilda personer inom musei- och utställningsområdet. Bland annat kan nämnas att utredningen träffat flera professionsbaserade nätverk på museiområdet: Centralmuseernas samarbetsråd, Centralmuseernas forskningsnätverk, Föreningen för pedagogisk utveckling i svenska museer (FUIISM), FRI – de svenska friluftsmuseernas samarbetsorganisation, den svenska delen av International Council of Museums (svenska ICOM), Läns- museernas samarbetsråd och Föreningen Sveriges landsantikvarier. Universitetsinstitutioner utredningen träffat är Tema Q vid Linköpings universitet och Kulturarvsakademien vid Göteborgs universitet. Utredningen har vidare under hösten 2014 deltagit i seminarierna ”Samlingarna och samhället” vid Bohusläns museum och ”Forskning på museerna – en växande resurs” vid Upplandsmuseet, samt i maj 2015 medverkat i en workshop om kompetensbehov på framtidens museer där fackförbundet DIK stod som huvudarrangör.

Utredningen har gjort tre utlandsresor. Den första genomfördes i augusti 2014 inom ramen för Riksutställningars koncept armkroksresor och gick till USA och konferensen The Inclusive Museum i Los Angeles. Under resan besöktes även flera lokala museer och samtal fördes med de medverkande svenska representanterna. Den andra utlandsresan gick till 2014 års upplaga av Storbritanniens riksförbund för museers – Museums Association – årligen återkommande konferens. Konferensen detta år, ”Museums Change Lives”, genomfördes i Cardiff, Wales. I resan ingick även museibesök i Cardiff och London. Den tredje utlandsresans mål var Köpenhamn där utredningen i april 2015 besökte Statens Naturhistoriske Museum samt förde en dialog med den danska Kulturstyrelsen.

För att skapa ett bättre underlag för analysen har utredningen tagit fram en internationell utblick kring förändringar i museernas organisationsstruktur i samarbete med företaget MAPSEC och konsulten Sören Häggroth. Utredningen har även anlitat konsultbyrån PREERA för att genomföra tre workshops i syfte att samla in och diskutera synen på museer med människor som uttalat inte har haft intresse av att besöka dem.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet kan delas in i tre olika delar. Den första delen består av en historisk tillbakablick, den andra delen är inriktad på frågor om styrning, uppdrag och verksamhet vid museerna i dag, och den tredje delen innefattar en sammanfattning av viktigare samhällsförändringar som kan påverka museerna samt utredningens egna bedömningar och förslag.

Den första historiskt inriktade delen består av kapitel 3 om centralmuseernas framväxt i ett historiskt perspektiv, kapitel 4 om museifrågornas plats i tidigare offentliga utredningar samt kapitel 5 om organisatoriska förändringar inom centralmuseikretsen över tid.

Betänkandets andra del om styrning, uppdrag och verksamhet består av kapitel 6, 7 och 8. Kapitel 6 behandlar centralmuseernas nuvarande uppdrag. Kapitel 7 behandlar inriktningen på deras nuvarande verksamhet. Kapitel 8 ägnas mål- och resultatstyrningen på kulturområdet och hur den förändrats över tid samt mer specifikt hur centralmuseerna styrs.

Den tredje delen av betänkandet innehåller två kapitel. I kapitel 9 behandlas viktigare samhällsförändringar, trender och utmaningar som påverkat eller kan förväntas påverka museisektorn. Vidare redogör utredningen i denna del för vilka utmaningar och utvecklingsmöjligheter som lyfts fram av dels professionella museiföreträdare, dels en utvald grupp ”museiovana”. I kapitel 10 redovisas slutligen utredningens egna bedömningar och förslag lämnas, bl.a. om en museilag, en ny museimyndighet och inrättandet av ett nytt statsbidrag till samverkansprojekt i museisektorn.

Till detta ska läggas en redovisning som rör ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen (kapitel 11), en författningskommentar (kapitel 12), en referenslista samt ett antal bilagor.

3 Centralmuseernas framväxt

I detta kapitel behandlas museihistorien i Sverige, med särskilt fokus på dagens fjorton centralmuseer. Exposén visar hur museerna har vuxit fram sedan 1700-talet och hur de har förvaltat och förändrat sina traditioner genom åren. Fokus ligger på vilka idéer och politiska beslut som har styrt museerna, på viktiga val i verksamheten och på de samhällsfrågor som har varit aktuella i relation till museerna.

Inledningsvis kommenteras några avgränsningar som gjorts i den historiska framställningen och några problem med nuvarande kunskapsläge. Därefter följer fem kronologiskt ordnade avsnitt som sträcker sig från tiden för de första organiserade museerna i Sverige till vår tids debatter om fri entré och samtidskonst på kulturhistoriska museer. Uppdelningen i perioder utgår från förändringar i synen på vad ett museum är, hur ett sådant ska skötas och utvecklingen av statens intressen och styrning. Den periodindelning som används är följande:

- upplysningstidens publika samlingar, ca 1760–1789,
- museerna under det långa 1800-talet, ca 1790–1919,
- folkhemsmuseerna, ca 1920–1954,
- det starka samhällets museer, ca 1955–1990,
- nya museer, från 1990 till i dag.

3.1 Utgångspunkt för historiken

Det är stor skillnad på hur väl studerade de olika museerna är, något som också påverkar hur de beskrivs i denna text. Några av museerna får en mer framträdande roll eftersom de har lyfts fram i

avhandlingar, vetenskapliga artiklar och kulturhistoriska publikationer. De vetenskapliga studierna behandlar oftast en eller ett mindre urval av institutioner och koncentreras vanligen till en avgränsad tidsperiod, t.ex. när museet grundades.

Ämnesmässigt bedrivs museiforskning inom de traditionella museiämnena konstvetenskap, etnologi och arkeologi, men i stor utsträckning också inom idé- och lärdoms historia och historia, samt under de senaste decennierna även inom ämnen som museologi, kulturgeografi, mångvetenskapliga kulturarvsstudier och pedagogik.

Avgränsning till centralmuseerna

Fokus på de centrala museerna är en av flera möjliga utgångspunkter för berättelser om utvecklingen av museet som institution. Den ger det centrala perspektivet från huvudstaden. Men det är viktigt att ha i åtanke att samma historia inte gäller för alla slags museer som finns i dagens Sverige. Dagens museilandskap är brokigt och dessutom i många delar utforskat.

Den befintliga forskningen om museer i Sverige handlar också i stor utsträckning om de enskilda institutionernas historia i ett nationellt perspektiv. Den äldre institutionshistorien är därtill ofta inriktad på ett fåtal centrala aktörer i det historiska museilandskapet, t.ex. Arthur Hazelius och Sigurd Curman. Sammantaget ger detta en ensidig och just därför missvisande bild av att museernas utveckling drivits fram av enskilda män i ett uteslutande nationellt sammanhang. I takt med att den institutionella mångfalden inom museisektorn ökat, och ett internationellt perspektiv på museernas historia och utveckling etablerats i nyare forskning, har den traditionella bilden av kulturarvsinstitutionernas utveckling och betydelse i samhället också undan för undan förändrats. Inte minst kan ett mer internationellt perspektiv på den svenska museisektorn vara berikande i framtiden – både för forskningen och för arbetet med samlingar och utställningar.

Den stora variationen av museiorganisationer i landet innefattar flerhundraåriga institutioner och många helt nya museer av olika omfattning och inriktning. Några har uppdrag att verka nationellt eller internationellt, andra fokuserar regionalt eller lokalt. Vissa museer täcker i första hand in ett geografiskt område, andra en

tidsperiod och ytterligare andra en särskild konstform, en samhällssektor, ett akademiskt ämne eller en bransch. Många museer finansieras helt eller delvis av offentliga medel, andra är privat finansierade eller ideellt drivna aktieföretag, stiftelser, folkrörelsemuseer och föreningar. Dessa museer har vitt skilda förutsättningar för sitt arbete.

Det finns därför ett behov av nya beskrivningar som inte bara tar fasta på den organisatoriska mångfalden inom sektorn, utan också på hur museiprofessioner, besökare och andra aktörer tillsammans påverkar och formar museernas verksamhet och historia. Just spelet mellan besökare och museernas personal, och det museala meningsskapandet som ett kollektivt resultat av många olika aktörer, har också uppmärksammats i den internationella forskningen.¹

Hur hela detta landskap av museiinstitutioner har vuxit fram har denna utredning dock inte i uppdrag att beskriva och framställningen i detta kapitel begränsas därför till centralmuseernas historia och framväxt. Utredningens genomgång av de nationella museerna och museipolitiken bygger på ett urval befintliga studier och är således inte heller den nya undersökning som är nödvändig för att bredda perspektiven. Det är dock angeläget att redan inledningsvis påpeka problemen med den befintliga historieskrivningen.

Museer som representation av nationen

”Nationella” museer finns numera i de flesta länder. Nationalmuseet som idé kommer ur upplysningstidens sökande efter kunskap, men många av dess ursprungliga samlingar kan spåras tillbaka till stormaktstidens kungliga och aristokratiska miljöer. Här står skapandet av British Museum i London och Louvren i Paris som representanter för två skilda ideal som fortfarande är identifierbara i många av dagens nationalmuseer.²

British Museum öppnade 1753 och brukar räknas som det äldsta moderna nationalmuseet. Där samlades det som ansågs vara världens historia, naturligtvis i en kolonial tradition som stärkte natio-

¹ För ett belysande exempel, se Richard Handler & Eric Gable, *The New History in an Old Museum: Creating the Past at Colonial Williamsburg* (Duke University Press, 1997).

² Peter Aronsson, ”Vad är ett nationalmuseum?”, *Kungl. Vitterhets historie och antikvitetsakademiens årsbok* (2010), s. 138.

nen, men ändå som uttryck för en nyfikenhet och vetenskapstörst som var betydligt bredare än den egna nationens förflutna. Louvren i sin tur, som kom till genom den franska revolutionen och invides 1793, blev en förebild för hur äldre kungliga samlingar av exceptionella konstskatter kunde omvandlas till ett nationens intresse och på så sätt också rent materiellt representera en ändrad maktordning.

Dessa de tidigaste "nationella" museerna föregår begreppet nationalmuseum. Ordet började användas mer frekvent först under början av 1800-talet och dök upp i flera olika språk parallellt med att den gemensamma nationella identiteten blev central.³ Precis som museerna skapades utifrån skilda linjer så utvecklades under perioden olika förståelser av nationen. Man kan tala om en statsnationell förståelse som utgår från en samlad gemenskap för medborgarna i en stat oavsett inbördes uppfattning om ursprung eller tillhörighet till olika folkgrupper. En annan förståelsehorisont kan snarare betecknas som etnonationell där härkomst, kulturellt särskiljande drag och ibland även religion och språkgemenskap betonas.

Från 1817, när riksdagen beslutade om ett årligt anslag till Kongl. Museum, kan vi skönja en statlig museipolitik i Sverige och från andra hälften av 1800-talet börjar de offentliga institutionerna få en mer permanent form.⁴ Bygget av Nationalmuseum var en ansats att samla den nationella kulturhistorien under samma tak, men i övrigt har det inte funnits någon samlad plan för hur en övergripande statlig museikarta ska se ut och vilka delar som borde ingå i statens ansvar för att representera nationens natur, konst, kultur och historia. I den meningen har det inte funnits någon uttalad strategi om att använda museerna som ett verktyg för att samla nationen. Dock har de statliga institutionerna med tiden kommit att få rollen att förvalta det nationella kulturarvet för sina samlingsområden och därmed bidragit till att befästa just detta kulturarvs betydelse för den nationella historien och identiteten.

Museerna har i hög utsträckning skapats runt kombinationer av befintliga samlingar, vilket i sin tur har format idéerna om hur

³ Aronsson, "Vad är ett nationalmuseum?", s. 141.

⁴ Solfrid Söderlind, red., *Kongl. Museum, rum för ideal och bildning: En konstabok från Nationalmuseum* (Streffert, 1993), s. 96, samt Per Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum: Aktörer, praktik och argument i svensk konstmuseal diskurs ca 1814–1845* (Göteborgs universitet, 2009), s. 10.

nationens historia ska berättas.⁵ Museer beskrivs ofta som minnesinstitutioner och den som förmedlar och bevarar kollektiv historia är också en maktfaktor som påverkar hur samhällets ursprungsberättelser traderas. Därför är det av betydelse hur museets samling en gång skapades, av vem och vilka traditioner som institutionen har förvaltats genom åren.

Under den expansiva museibygggarperioden under sent 1800-tal var Sverige och Norge i union. Dessförinnan finns en lång historia med århundraden av olika nations- och unionskonstellationer mellan de nordiska länderna. Sverige annekterade under 1200-talet det geografiska område som senare kom att bli Finland och styrde Finland fram till 1809. Kalmarunionen från 1397 till 1523 bildades mellan kungarikena Danmark, Norge och Sverige, vilket i sin tur innefattade även Finland och Island samt Grönland, Färöarna, Orkneyöarna och Shetlandsöarna. Därefter förblev Norge och Danmark i union tills Norge ingick i statsrättslig förening med Sverige från 1814 till 1905. Under åren 1592–1599 blev Sigismund Vasa, som redan tidigare var kung av Polen samt storfurste av Litauen även kung av Sverige. Dock lyckades han inte sammanföra kungadömena.

Dessa politiska förändringar är exempel på komplexa historier och gränsförskjutningar som hör samman med makt, krig och allianser. Självklart är de betydelsefulla också för hur nationerna reproducerar och förvaltar kollektiva minnen, bl.a. genom museer. Först efter 1905 är det Sveriges nuvarande gränser som gäller, något som sällan problematiseras i relation till de statliga museerna och deras samlingar. I dag förefaller inte de långa perioderna av skiftande och konfliktfyllda grannrelationer vara särskilt närvarande i synen på museernas betydelse för bilden av Sverige. Detta skiljer ut Sverige från många andra länder som mer aktivt förhåller sig till nationens historia av makt och underordning, gränsflyttningar och nationsombildningar i skildringar av sin samtida identitet.

⁵ Till exempel följdes de många omlokaliseringarna av Livrustkammaren under en 200-årsperiod, från 1780-talet till den senaste placeringen i de nuvarande lokalerna 1978, av resone-mang om hur olika samlingar lämpligen hörde samman. Se Nils Drejholt, ”Ett illa sett inhysehjon’ – Livrustkammaren i norra Logårdsflygeln”, i Söderlind, red., *Kongl. Museum*, 114–122.

3.2 Upplysningstidens publika samlingar

Ordet museum är den latinska formen av grekiskans "mouseion" som betyder "åt muserna helgad plats". I den antika mytologin var muserna gudinnor som beskyddade konsten, musiken, poesin och vetenskapen. Ett museum har således associerats med ett tempel för konst och bildning. Kung Nabonids samlingar i Babylon på 500-talet f. Kr. kallas ibland för världens äldsta museum, även om det knappast motsvarar ordets moderna betydelse. De Kapitolinska museerna i Rom brukar räknas som de första museiinstitutionerna. De grundades 1471 och blev offentliga från 1734, tätt följda av Vatikanmuseerna.

Under 1700-talet började ordet museum användas mer allmänt för att beteckna platsen där tidigare privata samlingar av värdefulla, sällsynta eller märkliga föremål gjordes tillgängliga för en offentlighet, framförallt gällde detta konst och naturaliesamlingar.⁶ Det är således från denna tid vi kan börja tala om museer som något som inrättas i särskilda lokaler och som har den kombinerade uppgiften att samla, visa och bevara föremål. Det är också sådana institutioner som fortsättningsvis benämns "de äldsta museerna" i denna text.

De äldsta museerna är sprungna ur olika typer av enskilda samlingar, ibland skapade och nedärvda genom århundraden. Kungligheter och aristokrater samlade unika kulturhistoriska objekt såsom antikviteter, konst, fornsaker, mynt och inte minst vapen och rustningar.⁷ Ofta fanns samlingarna i ägarnas hem eller i alla fall i privata miljöer, bara ibland fick utvalda personer tillträde för att studera konsten eller skulpturerna.⁸ Föremålen kunde också visas upp tillfälligt som ett slags kuriosakabinett i slutna sammanhang.

De första svenska museerna har sina ursprung i sådana kungliga samlingar. Även om de från början inte var nationella museer så initierades samlingarna med uttalat syfte att minnas händelser och symboler som var knutna till nationen. Dock saknades det först ambitioner att tillgängliggöra de kungliga samlingarna och därför kan samlandet inte definieras som museiverksamhet i detta skede.

⁶ Se *Nationalencyklopedin*, uppslagsordet "museum".

⁷ *375 år med Livrustkammaren* (Livrustkammaren, 2003), s. 11–38.

⁸ Till exempel Francisco Miranda, som på sin resa i Sverige 1778 vid flera tillfällen och bl.a. i sällskap med konstnärerna Sergel och Martin, fick tillträde till de kungliga rummen på Drottningholms slott för att beundra Gustav III:s antika skulpturer (se Söderlind, *Kongl. Museum*, s. 80 ff.).

Kungliga samlingar

Samlingen som la grunden till Kungliga Myntkabinettet bestod av äldre mynt som Johan III lät samla in 1572 för att bevisa Sveriges rätt till riksvapnet med tre kronor. Danske kungen Kristian III hade efter Kalmarunionens upplösning upptagit de tre kronorna i sitt vapen och det tolkades som att danskarna hade intentioner att göra anspråk på Sverige.

Även Livrustkammaren, som bygger på en annan kunglig samling, räknar sig som ett av Sveriges äldsta museer. Det som avses är startskottet för systematiskt samlande ”till en evig åminnelse”, som Gustav II Adolf uttryckte det när han lät bevara några av sina dräkter från fälttåget i Preussen 1627. Dräkterna skulle inte bara förvaras i rustkammarens förråd. De var i sig minnen från historiska händelser eftersom de bar blodiga spår av de skador kungen hade tillfogats i strid.⁹

Både Kungliga Myntkabinettet och Livrustkammaren bygger på de slags samlingar som fanns inom många kungahus, men det dröjde till mitten eller slutet av 1800-talet innan föremålen visades upp för en allmänhet. Faktiskt kom andra institutioner att öppna som museer flera tiotal år dessförinnan.

I mitten av 1700-talet startade Vetenskapsakademien systematiska insamlingar av naturalier, det vill säga föremål från naturen. Såväl vetenskapsmän som kungen och drottningen samlade och skänkte föremål. En första offentlig utställning av detta öppnade 1786, och Naturhistoriska riksmuseet kan därför räknas som det museum i Sverige som först förverkligades, även om det inte inrättades officiellt förrän 1819.

Ett kungligt museum

Parallellt fördes en diskussion om att visa de kungliga konstsamlingarna, det som blev Kongl. Museum och som från början omfattade Gustav III:s antiksamling. Vi vet inte om Gustav III själv hade för avsikt att inrätta ett museum, men under sin italienska resa 1783–1784 besökte han dock Museo Pio-Clementino, påvens museum i Rom. Här fanns antik skulptur och konst som förmed-

⁹ 375 år med Livrustkammaren, s. 13.

lade Pius koppling till Roms historia och regenter så långt tillbaka i tiden som till Romarrikets storhetstid.

Museet var publikt med dagliga öppettider och stora besökskaror. Det kom på så sätt att legitimera påvens position för en allt bredare allmänhet och inte minst för de män ur aristokratin i andra länder som snabbt insåg museets kraft och blev inspirerade till att följa Vatikanens exempel. Museo Pio-Clementino betraktas som grunden till många av Europas centrala konstmuseer, bl.a. Louvren i Paris, National Gallery i London och Alte Nationalgalerie i Berlin.

I Rom köpte Gustav III en samling antika skulpturer till sitt planerade slott i Haga. Men efter hans död 1792 kom de i stället att bli basen till det så kallade Kongl. Museum på Stockholms slott, som så småningom blev en del av Nationalmuseum. I dag visas de antika skulpturerna åter i lokalerna på slottet i Gustav III:s antikmuseum. Initialt fanns en del tvetydigheter kring ägandet av samlingarna och frågan avgjordes slutligen i ett kungligt brev som fastställde att den döde kungens konstsamlingar skulle tillfalla staten och offentligheten. Ändå hade samlingarna en fortsatt stark kunglig koppling genom att Kongl. Museum placerades på slottet och förvaltades av hovstaterna. Staten som mottagare av donationer var sedan en viktig del av museibygandet under lång tid.

Publika samlingar

Att samlingarna började visas offentligt innebär inte automatiskt att de var tillgängliga för alla. Till offentligheten räknades endast en liten del av befolkningen, närmare bestämt förutom de kungliga också hovet och aristokratins män, samt en visserligen växande borgarklass, men där de flesta fortfarande inte ingick.¹⁰ Personer med rätt rang kunde alltså få tillträde, de fick till och med festa i salarna, medan de som betecknades som sämre folk eller pöbel avvisades med hänvisning till att de drog in smuts som kunde förstöra föremålen.¹¹

¹⁰ Magnus Olausson, "Offentligheten och skapandet av ett museum", i Söderlind, red., *Kongl. Museum*, s. 39–42; Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, s. 16.

¹¹ Per Bjurström, *Nationalmuseum: 1792–1992* (Nationalmuseum, 1992); Söderlind, red., *Kongl. Museum*, s. 94–113.

Även om inte 1700-talets diskussioner ska förstås som tidiga versioner av senare debatter så kan man redan här se hur den sedermera klassiska motsättningen mellan att visa och bevara framträder. Men sammanhanget väcker frågor om det egentligen är oro för föremålets bevarande som avses. Museitjänstemännens omtanke om föremålen uttrycks genom ett maktperspektiv där de privilegierade fick studera, röra och festa i utställningslokalerna, medan övriga ansågs besudla konsten genom sin blotta närvaro.

Denna konflikt mellan att nyttja den status som föremålssamlingarna fick när de visades upp och att samtidigt begränsa möjligheterna för oönskade besökare tycks ha hanterats med viss ambivalens. Under 1700-talet och 1800-talet kom flera av de kungliga samlingarna att röna allt mer offentligt intresse och de flyttades upprepade gånger mellan olika organisationer och lokaler. Idéhistorikern Per Widén menar i sin avhandling att spänningsfältet mellan den kungliga sfären och olika medborgerliga initiativ, med föreningsväsende och nya offentliga rum som kaffehus och museer, samspelade och förstärkte varandra under perioden.¹²

Enskilda personers drivkrafter och intresse var de avsevärt viktigaste faktorerna för att offentliggöra prestigefulla samlingar under denna tid. Men det var inga stora skillnader mellan samlingar i magasin och utställda föremål. Utställningarna var visserligen skyltfönster, men de visade upp objekten i sig utan någon sammanhängande berättelse eller kronologi. Till exempel beskriver den första vägvisaren till Kongl. Museums utställningar museets rum och skulpturer, men inte i den ordning som besökaren möter dem på plats, utan i en hierarkisk stege med de mest praktfulla verken sist.¹³ Texten var uppenbarligen inte avsedd att läsas under själva vandringen, utan den skulle fungera helt fristående från ett besök.

Idéerna om kungligt och sedermera nationellt samlande av föremål som skulle visas upp för en (begränsad) allmänhet under 1600- och 1700-talet kan betraktas som embryot till ett offentligt museibyggande. När kungliga samlingar donerades till staten befästes det offentliga ansvaret för att finansiera och förvalta detta material, vilket också ökade intresset för att utveckla ett förhållningssätt till

¹² Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, s. 17.

¹³ Anne-Marie Leander Touati, "Den första museivägledningen: Med inledning och kommentarer", i Söderlind, red., *Kongl. Museum*, s. 48–64.

samlingarna och utställningsmediet som sådant. Samtidigt började sakkunniga personer driva egna frågor när de arbetade med att förvalta samlingarna, vilket så småningom skapade egna inomvetenskapliga traditioner och idéer om museernas roll i samhället som stundom sammanföll med och i andra fall skilde sig från rådande politiska intressen. Samspelet mellan museiprofessionen och politiken är en viktig bakomliggande orsak och förutsättning för centralmuseernas tillkomsthistoria.

3.3 Museerna under det långa 1800-talet

Perioden från den franska revolutionen 1789 till första världskrigets utbrott 1914 benämns ibland det långa 1800-talet.¹⁴ Den industriella revolutionen sprids från England till stora delar av västvärlden. Det är kapitalismens men också imperialismens och revolutionernas epok. Vetenskap, teknik och kommunikationer genomgick en kraftig utveckling. Under 1800-talet växer nationalismen fram i samband med att de moderna nationalstaterna formeras. Perioden är av stor betydelse för uppkomsten av ett offentligt engagemang i musei- och utställningsverksamhet och beskrivs ofta som museibygandets guldålder.¹⁵ Under denna tid byggdes en rad spektakulära museihus och allt fler öppna utställningar skapades.

Regeringsformen 1809 klargjorde på ett tydligare sätt än tidigare gränserna mellan kunglig och statlig egendom och allt mer fördes gradvis över på staten, både materiellt genom donationer, ansvarsmässigt och finansiellt.¹⁶ Situationen för de tidigare kungliga samlingarna, som ständigt flyttade runt, var inte tillfredsställande. Med British Museum och Louvren som förebilder började flera personer argumentera för behovet av ett sammanhållet statligt museum. Tanken var att samla kulturföremål av nationellt intresse under samma tak, även om de ursprungligen kommit från olika slags samlingar.

¹⁴ Termen myntades av den brittiske historikern Eric Hobsbawm.

¹⁵ Det finns trots det anledning att ifrågasätta synen på staten som en stark aktör för museer och kulturarv vid denna tid. Magdalena Hillström framhåller i stället statens roll som ambivalent och svag. Se Magdalena Hillström, *Ansvar för kulturarvet: Studier i det kulturhistoriska museiväsendets formering med särskild inriktning på Nordiska museets etablering 1872–1919* (Linköpings universitet, 2006), s. 47 ff.

¹⁶ Jenny Beckman, *Naturens palats: Nybyggnad, vetenskap och utställning vid Naturhistoriska riksmuseet 1866–1925* (Kungliga tekniska högskolan, 1999), s. 36 f.

Ett nytt nationellt museum

Ofta framförs att Sverige har världens äldsta fornminneslagstiftning genom 1666 års *Kongl. Mayst:s Placat och Påbudh Om Gamble Monumenter och Antiquiteter*. Därmed framstår staten också som en stark aktör som medvetet drev kulturarvets bevarande. Både Vitterhetsakademien och Götiska förbundet agerade under 1800-talet för att göra denna berättelse om strategiskt historiebevarande trovärdig.¹⁷ Men hänvisningen till en lång bevarandetradition var dels ett sätt att taktiskt styrka argumenten för att staten borde ta på sig ett större ansvar för att förvalta och finansiera kulturarvet, dels ett sätt att legitimera en nationalistisk historieskrivning. Tydliga belägg saknas för att en sådan äldre tradition verkligen fanns.

Tre av Vitterhetsakademiens ledamöter blev statsråd och kom att ingå i regeringen 1809, vilket visar på en nära relation mellan ämnesföreträdare och politiker vid denna tid. Parallellt bildades också Götiska förbundet, som från början omfattade en liten grupp män som ville sprida kunskap om forna storhetstider och skola folket i fosterlandskärlek. De var helt inriktade på att skapa en nationell berättelse och såg ner på de gamla akademierna som fokuserade på enskilda konstobjekt i stället för på "historien".¹⁸ Detta kom också att få genomslag inom politiken. Även flera av ledamöterna av Konstakademien engagerade sig personligen i frågan om ett nytt nationalmuseum och Konstakademien kan därför beskrivas som en viktig mötesplats för diskussioner och alliansskapande. Däremot var institutionen i sig passiv och agerade inte i museifrågan.¹⁹

Diskussioner om ett nationalmuseum fördes livligt under första hälften av 1800-talet. Men processen blev lång. När riksdagen 1816–1817 beslutade att statens konstsamling och Kongl. Museum årligen skulle få medel för sin drift började staten ta på sig ett ansvar för att förvalta museer. Därefter vilade dock frågan om

¹⁷ Kungliga Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien (KVHAA) inrättades år 1753 som en humanistisk motsvarighet till den naturvetenskapliga Kungliga Vetenskapsakademien. Götiska förbundet bildades i Stockholm 1811 och drev en verksamhet baserad på nordistiska idéer, patriotism och nationsbyggande fornforskning. Förbundet upplöstes 1844 och dess arkiv togs omhand av Vitterhetsakademien. Se Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, s. 69 ff., och Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 72 ff.

¹⁸ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 83 f.

¹⁹ Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, s. 75 ff. Kungliga Akademien för de fria konsterna bildades på 1700-talet och fick 1766 sin ställning fastlagd i ett riksdagsbeslut.

Nationalmuseum fram till 1828 då en motion om att bygga ett nytt museum lades fram i riksdagen, vilket startade en ny intresseväg och konfliktfyllda diskussioner om museibyggget som fortgick under ett femtontal år.

Det statliga stödet till Kongl. Museum gav Vetenskapsakademien argument för ett motsvarande engagemang för naturaliesamlingarna.²⁰ Även i detta ämne fanns det kungligt intresse. Karl XIV Johan förespråkade ett naturhistoriskt nationalmuseum och vände sig till Vetenskapsakademien med frågan om de kunde ta sig an ett sådant projekt. En ny situation uppstod 1819 när privatpersonen och godsägaren Gustav von Paykull donerade sin omfattande samling av naturföremål till staten. Han ansåg att det behövdes ett naturhistoriskt museum av internationell klass. Vetenskapsakademien som redan hade flera andra samlingar fick uppdraget att utreda frågan.²¹

Från 1819 fick Naturhistoriska riksmuseet samma typ av årligt statligt anslag som Kongl. Museum. Utveckling av museet dröjde dock eftersom Vetenskapsakademien var missnöjd med de förslag till museets placering som kungen erbjöd vid Manilla och Bergianska på Norra Djurgården. Samlingarna lagrades i stället i akademiens trånga lokaler i Gamla stan tills man 1828 på eget initiativ byggde ett nytt hus som kunde fungera som publikt museum vid norra delen av Drottninggatan.

År 1845 antog riksdagen med endast någon enstaka rösts majoritet motionen som dragits i långbänk sedan 1828 om att ett nytt nationalmuseum skulle byggas och anslog 500 000 Riksdaler Banco, som vid denna tid var en betydande satsning.²² Slutsumman landade dock på ett avsevärt högre belopp, nämligen 2 270 877 Riksdaler Riksmünt, vilket enligt omräkning efter 1855 års myntreform innebär att anslaget under perioden tredubblades i förhållande till den ursprungligen avsatta summan.

I det nya museet skulle statens konstsamlingar inrymmas tillsammans med samlingar från Kungl. biblioteket, Livrustkammaren, samt Vitterhetsakademiens fornsaker och myntkabinett. När museet öpp-

²⁰ Kungliga vetenskapsakademien (KVA) bildades år 1739 efter internationella förebilder av en grupp män som var både vetenskapsmän och politiker.

²¹ Beckman, *Naturens palats*, s. 40 ff.

²² Skildringen av nationalmuseum i det följande bygger på Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, särskilt s. 185–212.

nade 1866 fanns alla delar på plats utom Kungl. Biblioteket, som i stället fick sitt eget hus. Museet gjorde inledningsvis mer skäl för namnet Nationalmuseum än när samlingarna senare åter splittrades upp, men intresset kretsade redan under den första tiden mer runt konstsamlingarna än de övriga delarna. Det var vid denna tid inget tvivel om att konstsamlingarna prioriterades som nationellt kulturarv både av samlarna själva och av staten.

Men det framgår av riksdagstryck från den tiden att skilda grupper i riksdagen och ämnesföreträdarna viktade skälen för att bygga Nationalmuseum olika och att de utgick från skilda grunder. Initiativtagarna till museet, som var ämneskunniga, lyfte i första hand fram bildning och konst, medan riksdagens beslut främst byggde på idén om museet som manifestation och nationell symbol.

Ett tredje resonemang från några riksdagsledamöter handlade om nytta och att museet genom att öka människors välmående skulle stödja industrins utveckling och öka produktionen. Även att bygget skulle skapa arbetstillfällen fördes fram. Detta var dock en argumentationskedja som underkändes av bondeståndet som ansåg att finansiering av folkskolan borde prioriteras.

Det fjärde temat som anfördes i riksdagsbehandlingen var att samlingar gömda i magasin var kapitalförstöring. Dels riskerade de att brytas ner fysiskt eftersom många magasinlokaler inte var lämpliga ur klimatsynpunkt, dels var det helt enkelt ett ”vinstbortfall” att inte låta människor få uppleva konsten som skulle ha sådan positiv påverkan på sammanhållning i samhället och på hälsa. Till det lades att gömda samlingar inte skulle locka till sig donatorer i samma utsträckning som ett välskött museum. Slutligen argumenterade ledamöter i Riddarhuset utifrån perspektivet att det är en plikt mot framtidens generationer att bevara kulturarvet.

Riksdagsbehandlingen om Nationalmuseum i mitten av 1840-talet var alltså den första gången som en museifråga behandlades utförligt i en politisk församling. I och med detta etablerades också en ny typ av statligt åtagande om att skapa och driva museer som förutom att förvalta och visa samlingar också skulle uppfylla vad vi i dag skulle kunna kalla för samhällsmål.

Natur och kultur

Till skillnad från Nationalmuseum utvecklades inte Naturhistoriska riksmuseet specifikt för att spegla den svenska naturalhistorien. Redan från början innehöll stora delar av samlingarna material från olika delar av världen. Även om Sverige inte hade kolonier i samma utsträckning som flera andra europeiska länder så levde i högsta grad det koloniala projektet, inte minst genom exploatering av resurser i norr och genom upptäcktsresor. Riksmuseet blev t.ex. en viktig publik kanal för polarforskningen och de svenska vetenskapsmännens vedermödor, vilket i sin tur var ett sätt att manifesteras nationell stolthet.²³

I likhet med de kulturinriktade museerna sökte Vetenskapsakademiens och Riksmuseets samlingar sin fysiska plats på en central adress i huvudstaden, men Akademien kunde inte komma överens med staten om projektet. Därför köpte Akademien på eget bevåg det så kallade Westmanska huset vid Drottninggatan. Museet öppnade för publik 1831 med zoologiska utställningar och successivt infogades de botaniska och mineralologiska samlingarna. Under årtionden därefter fanns stora ombyggnadsplaner för att inrymma ett modernt naturhistoriskt museum i hela kvarteret. Vetenskapsakademien kalkylerade med att naturforskarna var långt framme på sina områden och att merparten av världens naturföremål redan hade samlats in, vilket borde betyda att satsningen på ett avpassat hus skulle bli en hållbar investering för lång tid framåt.²⁴

Vetenskapsakademien var drivande för insamling, donationer och för att utveckla museet, medan staten vid några tillfällen visserligen ökade sitt anslag för att tillmötesgå en professionalisering av verksamheten, men i övrigt verkade bromsande för museets expansion. Under 1840-talet var relationerna ansträngda, ändå fick Akademien slutligen en stor del av den summa de äskat från staten för nya ambitiösa byggplaner.

Museets tjänstemän började nu få löner som motsvarade andra statstjänstemän. Men i samband med den höjda ersättningen krävde riksdagens ständer också motprestationer av museet för att i högre grad uppfylla politiska samhällsmål. I praktiken var det en ansats

²³ Beckman, *Naturens palats*, s. 54–62.

²⁴ Beckman, *Naturens palats*, s. 41–54.

till styrning av verksamheten. Öppettiderna för allmänheten skulle utökas för att ge bättre tillgänglighet och entréavgiften skulle tas bort. Därefter var museet stängt i flera år för ombyggnaden, för att åter öppnas 1866, ungefär samtidigt som Nationalmuseum på Blasieholmen invigdes.

Men redan sex år senare hade Riksmuseet växt ur sin kostym och påbörjade en ny kampanj för att få medel till att utöka museet. Efter många års utredningar landade byggnadskommittén i att det befintliga huset inte kunde byggas ut tillräckligt och att tomten ändå var för dyr. Utredningarna fortsatte dock länge och först 1907 presenterades ritningar för en ny museibygnad i det mycket mer lantliga Frescati. Slutligen invigdes det nya museet 1916 i ett nytt och specialbyggt hus.

Naturhistoriska riksmuseet hade redan från start en stark koppling till universitetsvärlden och var väl förankrat i olika akademiska sammanhang. Även om relationerna inte var okomplicerade, bl.a. fanns strider om lönelägen och status i förhållande till akademien, så var samlingarna viktiga för forskningen. Detta gjorde att museet framhöll sin roll inom forskningen, ofta på bekostnad av utställningsverksamheten. Det publika uppdraget var inte främst för museets forskare. Å andra sidan hade museet en universitetsförankring som de klassiska humanistiska museiämnena länge saknade.²⁵ Staten värderade dock de publika uppdragen högre, vilket märks genom försöken till styrning av öppettider och entréavgifter, något som museet inte fullt ut hörsammade.

Förutom naturvetenskaperna så var även etnografi länge ett ämne för Naturhistoriska riksmuseet. Varken etnografi eller etnologi betraktades vid den här tiden som kulturhistoriska forskningsområden. Den nordiska allmogen eller människor med annan kultur än den västerländska passade helt enkelt inte in i idén om vilka som skapade kulturhistorien. Etnografiska utställningar fanns vid denna tid därför ofta på naturhistoriska museer. På universiteten var det ibland en del av ämnet geografi, men utan stark akademisk status.

Arkeologen och etnologen Hjalmar Stolpe argumenterade för att det etnografiska materialet var viktigt och att det brådskade med insamlingen eftersom ”naturfolken” snart skulle dö ut. Redan

²⁵ Beckman, *Naturens palats*, s. 92 ff.

på 1880-talet gjorde Stolpe en rad etnografiska resor, såväl till museer i andra länder som till Sydamerika och Asien då han också samlade in stora mängder med material, som ställdes ut i Arvsfurstens palats i Stockholm. Därefter hade Stolpe en aktiv roll i en grupp som försökte påverka riksdagens ledamöter att ge medel till ett separat etnografiskt museum. Ursprungligen sorterade de etnografiska samlingarna på Naturhistoriska riksmuseet till vertebratavdelningen, det vill säga ryggradsdjuren och från 1899 blev det en egen avdelning med Hjalmar Stolpe som föreståndare.

Etnografien var populär hos publiken och hos pressen, bl.a. genom kända upptäcktsresanden som Sven Hedin, men inte väl sedd hos akademien. För att stärka legitimiteten som akademiskt ämne framhöll Stolpe dess nära koppling till biologin och till de naturvetenskapliga metoder som var under utveckling. Under de första decennierna på 1900-talet bidrog populära utställningar på Naturhistoriska riksmuseet till att både etnografi och etnologi också fick mer status i det akademiska systemet med professorer och examinationsrätt.

Efter Stolpes död 1905 var avdelningens ställning inom Riksmuseet oklar och när museet flyttade till Frescati följde inte den etnografiska avdelningen med. De etnografiska utställningarna drevs vidare självständigt och gjordes mer tillgängliga för publiken, men 1922 såldes lokalerna och utställningarna stängde för allmänheten.²⁶ Efter ett riksdagsbeslut inrättades Statens etnografiska museum 1935 på norra Djurgården och 1938 öppnades museet för allmänheten. Etnografiska museets föreståndare skulle undervisa i etnografi på Stockholms högskola och genom Vetenskapsakademien fanns fortsatt en relation till Naturhistoriska riksmuseet. Båda dessa kopplingar upphörde formellt först 1966.

Statens eller enskildas kulturarv?

På 1860-talet uppstod en diskussion om relationen mellan det enskilda engagemanget som hade utvecklats i fornminnesföreningar och provinsmuseer runt om i landet å ena sidan och Vitterhetsakademien och staten å andra sidan. Från 1861 anslöt sig suc-

²⁶ Beckman, *Naturens palats*, s. 143 f.

cessivt flera fornminnesföreningar till Vitterhetsakademien och på så sätt närmade sig de folkliga och de vetenskapliga perspektiven varandra.²⁷ Nu väcktes nya frågor inom Akademien om gränsdragningar mellan de regionala föreningarna och staten i form av ett offentligt Statens historiska museum, som var på väg att inrättas i det projekterade Nationalmuseum.²⁸ Här fanns förutsättningar för att tillsammans skapa bättre metoder för bevarande av kulturarv, men det var också en grogrund för konflikter.

Uppdelningen skulle vara att provinsmuseerna samlade och beskrev sitt områdes egenart, medan det nationella museet samlade ett representativt urval från hela landet och de mest dyrbara föremålen. Det var också det statliga museet som skulle stå för vetenskapliga bearbetningar. Riksantikvarie Bror Emil Hildebrand, som arbetade på Historiska museet drev frågan och menade att föreningarna skulle acceptera detta. Han trodde dessutom att det var större chans att provinsmuseerna faktiskt skulle få föremål ur den stora statliga samlingen än att de själva skulle bli berövade något viktigt symbolföremål till Stockholm.²⁹

Slutsatsen att staten hade ansvar för forskningsperspektiven verkar inte ha varit kontroversiell vid denna tid. Historiska museet i Stockholm och motsvarande museum i Köpenhamn var drivande miljöer för den antikvariska forskningen under slutet av 1800-talet. Det fanns enighet om att ett vetenskapligt ledande centralt museum behövdes på detta område. De typologiskt ordnade utställningarna markerar starten på en helt ny tradition. Museet svarade mot moderna behov och knöt samman flera verksamhetsgrenar som tidigare hade varit åtskilda.³⁰

Men Hildebrand ansåg även att Statens historiska museum var överordnat provinsmuseerna på det sätt att *Placatet* från 1666 och de senare fornminneslagstiftningarna gjorde staten till ägare av alla fornminnen och fornsaker. Detta fanns det andra åsikter om, inte minst i Svenska Fornminnesföreningen, där många privatsamlare

²⁷ Kerstin Arcadius, *Museum på svenska: Läns museerna och kulturhistorien* (Lunds universitet, 1997), s. 42.

²⁸ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 96 f.

²⁹ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 97.

³⁰ Till exempel arbetade arkeologen Oscar Montelius, som förfinade föremålstypologin, inom ett brett fält som omfattade forskning, publika föreläsningar och politisk verksamhet. Se Johan Hegardt, "Historien om ett museum och om forskning utanför universitetet", i Fredrik Svenberg, red., *Forskning vid museer* (Statens historiska museer, 2011), s. 114 f.

och jordägare hävdade att den privata äganderätten hade företräde framför statens intressen. Dessa skilda perspektiv föranledde en konflikt mellan lokalt förankrade privata aktörer och Statens historiska museum som rörde den så kallade hembudspikten, det vill säga det lagrum som reglerar att upphittade fornsaker av ädelmetall ska tillfalla staten och inte upphittaren eller jordägaren.³¹

Offentliga museer och folkbildning

1700-talets och det tidiga 1800-talets öppna samlingar var i realiteten endast avsedda för ståndspersoner. Även om det inte uttrycktes explicit att särskilda grupper var uteslutna fanns det ibland hindrande regelverk för folket i form av klädkoder eller förbud mot smutsiga skor. Det nya Nationalmuseum var avsett för en bredare allmänhet, men sannolikt fanns både praktiska och socialpsykologiska skäl för de lägre klasserna att ändå inte känna sig välkomna.³²

Under 1800-talet och med en ökande statlig finansiering väcktes ett politiskt intresse för museerna som gav incitament för ett annat synsätt. Vid sidan av den allmänna folkskolan och annan öppen föreläsningsverksamhet, skulle museerna ta en folkbildande roll också för arbetarklassen menade många. Under 1800-talets andra hälft ökade undan för undan det pedagogiska intresset för utställningar och museer, vilket också resulterade i nya kopplingar mellan museer och andra kunskapsinstitutioner i samhället som skolor och universitet. Fortfarande var dock bl.a. öppettiderna en begränsande faktor för tillgänglighet, liksom entréavgifterna.

Statens historiska museums gallerier i bottenvåningen på Nationalmuseum under senare delen av 1800-talet är dock ett uttryck för en ny typ av (ut)bildande utställningar för fler än de mest initierade. Innan flytten till detta offentliga museum förvarades Vitterhetsakademiens fornsakssamling i Ridderstolpska huset vid Skeppsbron, tillsammans med bl.a. Myntkabinettets samlingar. Under 1850-talet ordnades föremålen efter det nya kronologiska system som den

³¹ Magdalena Hillström redogör utförligt för det som kallas för "bronsfejden" som ledde till 1873 års fornminnesförordning då bronsföremål undantogs från hembudspikt, vilket tillät privatforskare att samla och ordna egna typologiska serier av sten-, brons- och järnföremål. Samtidigt framfördes att detta skulle försvåra för Historiska museet att komplettera sina samlingar av bronsföremål. Se Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 103–153.

³² Widén, *Från kungligt galleri till nationellt museum*, s. 212 ff.

danske forskaren Christian Jürgensen Thomsen hade utvecklat.³³ Den offentliga utställningen blev sedan uppställd enligt samma typologiska princip med föremålen i långa rader, vilket illustrerade deras utveckling över tid. Samling, utställning och forskningsrön var således samma sak.

Utvecklingen under 1860-talet i Europa innebar annars generellt att forskning och utställningar skulle separeras. Enligt en "new museum idea" som förespråkades av Sir William Henry Flower på British Museum skulle museer organiseras utifrån ett dubbelt syfte, med studiesamlingar för forskare och mer publika utställningar för att utbilda folket.³⁴ Den amerikanske antropologen Franz Boas, intendent på American Museum of Natural History i New York, menade att museet även hade en tredje huvuduppgift, nämligen underhållning och att nittio procent av besökarna egentligen bara kom för att bli underhållna. Därför arrangerade han dioramor på exponerade platser och hoppades sedan att besökarna skulle lockas in till de systematiskt ordnade föremålsutställningarna, som riktade sig allt mer till de initierade ju längre in i museet besökaren kom.³⁵ Denna uppdelning med olika fördjupningsnivåer antingen med hjälp av utställningars skilda gestaltningar eller i en och samma utställning med olika textnivåer, audioguidar och informationsstationer har präglat många museers publikverksamhet fram till i dag.

Även om det är uppenbart att flera museer prioriterade relationen till forskarna och den akademiska legitimiteten framför de breda besökargrupperna så var antalet museibesök en viktig parameter vid den här tiden och i början av 1900-talet diskuterades besöksmönstren frekvent bland de museiprofessionella. För Naturhistoriska riksmuseets del framhöll Hjalmar Stolpe att en flytt till det lantliga Frescati skulle medföra olika slags problem. Landsvägen var dammig, vilket var dåligt för samlingarna och säkerheten kunde ifrågasättas eftersom det var långt till närmaste brandstation och polis. Stolpe hävdade också att ett museum så långt från staden blev svårtillgängligt för en bredare allmänhet. Museet skulle missa oplanerade besök, dessutom var tågpriserna och museets begränsade öppettider hinder för planerade besök. I stället skulle de få nöja sig med de skolklasser som

³³ Hegardt, "Historien om ett museum och om forskning utanför universitetet", s. 111–126.

³⁴ Kiersten F. Latham & John Edward Simmons, *Foundations of Museum Studies: Evolving Systems of Knowledge* (Libraries Unlimited, 2014), s. 31 f.

³⁵ Beckman, *Naturens palats*, 1999, s. 244.

mer eller mindre tvingats dit av sina lärare. Det var inte den pedagogiska framtiden som Stolpe önskade sig för museet.³⁶

Trots Stolpes farhågor fick Naturhistoriska riksmuseet ca 50 000 besök per år i sitt nya hus i Frescati, vilket var ungefär dubbelt så många som i de gamla lokalerna. Huvudsakligen berodde ökningen på att öppettiderna förändrades från några timmar tre gånger i veckan till några timmar varje dag i enlighet med riksdagens krav. Nordiska museet hade under denna tid, det vill säga kring 1916, något fler besökare, liksom Liljevalchs nyöppnade konsthall. Men de mest populära museerna i Stockholm var Nationalmuseum och Skansen.³⁷ Särskilt Skansen var skapat med en bredare och starkt idealiserad allmänhet i fokus, vilket också avspeglade sig i helt annorlunda prioriteringar i verksamheten än de samtida museerna.

Skandinavisk-etnografiska samlingen

Arthur Hazelius var medlem av Svenska Fornminnesföreningen som bildades 1869. Men han hade ett något annat fokus än flera av fornforskarna i föreningen. Hazelius ansåg att Vitterhetsakademien försummade allmogens minnen. Han upptecknade själv visor och folksånger bl.a. i Dalarna, Östergötland och Småland och förespråkade vikten av ett svenskt etnografiskt museum som skulle bevara utdöende jordbrukstekniker, slöjd och konsthantverk.

Hazelius började bygga upp en egen samling och 1873 öppnade Skandinavisk-etnografiska samlingen för publik på Drottninggatan i Stockholm. I gallerierna fanns bl.a. dockor i allmogedrätt som också visades för en internationell publik på några av de stora världsutställningarna. Det var också i traditionen av den breda utställningskultur som utvecklades på dessa platser, med inslag både av museum och nöjesfält, som Hazelius utvecklade sina idéer om utställningsform. Men det innebar inte att han saknade vetenskapliga ambitioner.³⁸

Detta var ett museum av helt annat slag än tidigare satsningar. Samlingarna och utställningarna representerade en dokumentation

³⁶ Beckman, *Naturens palats*, 1999, s. 142 f.

³⁷ Beckman, *Naturens palats*, 1999, s. 140.

³⁸ Se t.ex. Mattias Bäckström, *Hjärtats härdar: Folkliv, folkmuseer och minnesmärken i Skandinavien, 1808–1907* (Gidlunds förlag, 2012).

av det som Hazelius och många andra i samtiden upplevde var på väg att försvinna och hotade att glömmas bort genom samhällets snabba modernisering. Det fanns till en början ingen särskild organisation eller styrelse, inte heller några tydliga riktlinjer för vad som skulle samlas. Innehållet skapades genom de gåvor som allmänheten lämnade till museet och det blev på så sätt en institution medskapad av de intresserade, denna gång inte av aristokratin utan av en bredare grupp medborgare. Samlingen hade en oklar juridisk status, men Hazelius hävdade att den var allmän och skulle betraktas som statens egendom. Han publicerade ett utdrag ur sitt testamente i dagspressen där det framgick att de donerade föremålen så småningom skulle tillfalla staten.

Det var också oklart hur det ”skandinaviska” perspektivet skulle tolkas, liksom vad som var gränserna för samlingsområdet. Namnet ändrades 1880 till Nordiska museet, som ansågs vara en mer rättvisande beteckning för ett kulturhistoriskt museum som speglade hela samhället inom det svenska intresseområdet, inte bara regional etnologi i form av Sveriges allmogeklass.³⁹ Samma år överlämnades museet till en ”anstalt” (stiftelse) och föreningen Samfundet för Nordiska museets främjande bildades.⁴⁰

Insamlingarna var framgångsrika. Fram till 1890 växte samlingen i magasinen och utställningsytorna till allt fler lokaler på Drottninggatan. År 1891 öppnades dessutom friluftsmuseet Skansen. Det var inte längre bara allmogens kultur som ställdes ut och det väckte viss kritik eftersom det redan fanns andra intressenter för t.ex. aristokratins kulturarv. Skälen för att införliva grevinnan Pipers sko och fröken Brinkmans märkduk ifrågasattes.⁴¹ Men eftersom museet var medskapat av givarna menade Hazelius att det var allmänheten som hade bestämt denna breddade inriktning. Allt var värt att bevaras. Dessutom behövdes jämförelsematerial till allmogesamlingarna.⁴² Hazelius var angelägen om museets offentlighet, men han ville utveckla det på sina egna villkor, utan den styrning och begränsning av samlingsområdet som hans statligt förankrade opponenter önskade införa.

³⁹ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 219.

⁴⁰ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 226.

⁴¹ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 204.

⁴² Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 193–206.

Den rekonstruerade världen

Med Skansen skapade Hazelius ett levande museum, där scener ur vardagslivet från olika delar av Sverige spelades upp, i Morastugan eller i någon av de andra byggnaderna som succesivt flyttades till området. Skansen skulle också vara en skådeplats för årligen återkommande fester och hålla liv i det allmänna intresset för nordiskt folkliv, t.ex. valborgsmässoafton, Gustafsdagen den 6 juni, Lucia och nyårsafton.⁴³ De levande djuren från Norden var en viktig del av Skansen redan från början, faktiskt hade olika fonder och insamlingar för en zoologisk trädgård skapats flera årtionden tidigare. I början av 1900-talet hade Skansen betydligt fler arter än i dag. För att dra mer publik kompletterades dessutom djurparken med ap- och fågelhus och ett akvarium.

På många sätt samspelade idén om Skansen med samtidens nationella och romantiska strömningar i litteraturen, men författarna tycks liksom museimännen ha haft en avvaktande relation till Hazelius.⁴⁴ Verksamheten finansierades genom upprepade lån, som 1898 sammantaget uppgick till mer än tre miljoner kronor.⁴⁵ Hazelius hade uppenbarligen stort förtroende i breda kretsar som bidrog till verksamheten, men Skansen betraktades aldrig som ett verkligt museum av hans museikolleger. Ändå blev konceptet Skansen en stor succé, både som publikmagnet och som inspiration till liknande anläggningar internationellt.

Utställningar för folket

Senare delen av 1800-talet var de stora världsutställningarnas tid. De utvecklades i spåren av den mycket långa tradition av industriutställningar och slöjd-, hantverks- och lantbruksmässor som alltsedan 1700-talet anordnats i många delar av Europa. Världsutställningarna var inte bara påkostade PR-mässor för den moderna nationen och dess tekniska och industriella utveckling, utan också samtidens mest välbesökta publika evenemang med ett brett nöjes-

⁴³ Nils Erik Baehrendtz, red., *Boken om Skansen* (Bra böcker, 1980), s. 12 f.

⁴⁴ Baehrendtz, red., *Boken om Skansen*, s. 10 f.

⁴⁵ Det motsvarar ca 185 miljoner kronor i dagens penningvärde.

utbud, konstutställningar, rekonstruktioner av historiska miljöer och andra kulturella inslag.⁴⁶

Den första Stockholmsutställningen, som ägde rum i Kungsträdgården 1866, var ingen regelrätt världsutställning, utan snarare en nordisk sådan. Nyöppnade Nationalmuseum användes med framgång som konsthall. Konstverken sålde bra och i genomsnitt kom 5 000 besökare per dag.⁴⁷ Utställningen var inriktad på ett brett folkligt deltagande, men som helhet blev publiktillströmningen inte tillräcklig. Därför sänktes biljettpriserna till hälften av ursprungspriset, vilket fick ett markant genomslag. Till sist landade besöks-siffran till utställningsområdet på nästan 200 000 personer. Det skulle i dag motsvara en halv miljon besök om siffrorna räknas om till samma andel av dagens befolkning i Sverige.⁴⁸

Den andra Stockholmsutställningen 1897, eller den Allmänna Konst- och Industriutställningen som den hette officiellt, blev en betydligt större publikframgång, kanske en av de största i Sverige någonsin. Mellan 1,5 och 2 miljoner människor lär ha besökt området. På södra Djurgården byggdes en industrihall av sagolika dimensioner och utställningarna omfattade de mest moderna tekniska innovationerna, men också konst och historia. Evenemanget vände sig i hög grad till folket och utställningsledningen improviserade vartefter för att fler skulle ha råd att delta i denna nationella samling. Företag subventionerade och sponsrade biljetter, dagar med fri entré infördes och de så kallade folktågen var en slags organiserade resor från hela landet som inkluderade övernattninng och utställningsbesök.⁴⁹

I upplägget märktes en stark tro på historisk utveckling. Utställningsområdet var indelat efter frågorna ”Var befinner vi oss i utvecklingen?”, ”Vart är vi på väg?” och ”Varifrån kommer vi?”. När Oscar II invigde utställningen på förmiddagen kunde besökarna redan samma eftermiddag se händelsen på film i Sveriges första publika biovisning.⁵⁰ Intressant nog hade denna ultramoderna cinematograf placerats i utställningsområdet Gamla Stockholm som ge-

⁴⁶ Anders Ekström, *Den utställda världen: Stockholmsutställningen 1897 och 1800-talets världsutställningar* (Nordiska museet, 1994).

⁴⁷ John Chrispinsson, *Stockholmsutställningar* (Historiska media, 2007), s. 24.

⁴⁸ Chrispinsson, *Stockholmsutställningar*, s. 31.

⁴⁹ Ekström, *Den utställda världen*.

⁵⁰ Anders Ekström, Solveig Jülich & Pelle Snickars, red., *1897: Mediehistorier kring Stockholmsutställningen* (Statens ljud- och bildarkiv, 2006).

staltade temat om varifrån vi kommer. I Gamla Stockholm levandegjordes forna tiders liv genom en rekonstruerad medeltidsmiljö med inhyrd personal som spelade upp olika scener.⁵¹

Efter sex månader stängdes utställningen, även om många önskade att Gamla Stockholm skulle bevaras. På avslutningskvällen plundrades området av nostalgiska besökare som vill ta med sig ett minne. Arthur Hazelius, grundare av Nordiska museet och Skansen tillfrågades om han ville överta den historiska miljön, men Hazelius var inte intresserad av rekonstruktioner och kulisser. Hans Skansen skulle bygga på upplevelser av, visserligen ditflyttade, men ändå autentiska byggnader. Folkligheten i de storslagna Stockholmsutställningarna överfördes inte till museiinstitutionerna. Här fanns en märkbar klyfta mellan att erbjuda upplevelsemiljöer och de professionsdrivna museernas vetenskapliga inriktning.

Musikens historia

De folkliga Stockholmsutställningarna bidrog ändå till inspiration för att nybilda museer. Det fanns t.ex. en musik- och teaterutställning i en egen paviljong på den Allmänna Konst- och Industriutställningen 1897 och den gav mersmak. Samlaren Carl Claudius som hade lånat ut flera musikinstrument till utställningen började tillsammans med sekreteraren för Kungliga Teatern Johannes Svanberg att arbeta för att skapa ett musik- och teatermuseum i Stockholm. Musikinstrument och föremål donerades av många personer och ett upprop i pressen om att bidra till museet engagerade en rad privata intressenter.

Musikhistoriska museet grundades redan 1899, bara två år efter Stockholmsutställningen, och kunde öppna för publik 1901 i lokaler på Nybrogatan i Stockholm. Ambitionen var att presentera en samling med musikinstrument som representerar viktiga bidrag till musikens historia och på så sätt vara en betydande institution för musikhistorisk forskning.⁵²

⁵¹ Ulf Sörenson, *När tiden var ung: Arkitekturen och Stockholmsutställningarna 1851, 1866, 1897, 1909* (Stockholmia, 1999).

⁵² *Det nya musikhistoriska museet i Stockholm*, <http://runeberg.org/hvar8dag/3/0805.html> hämtad 23 januari 2015.

Musikhistoriska museet är ett exempel på ett museum som grundades genom enskilda drivande personers initiativ och som ganska snabbt kunde förverkligas genom mobiliseringen av ett engagerat nätverk. Museet hade ett nära förhållande till Musikaliska akademien och 1932 knöts det till denna genom en stiftelse som då fick statsanslag.

Kulturhistorisk maktkamp

I början av 1880-talet lanserade riksantikvarie Hans Hildebrand planen att omvandla Statens historiska museum till ett brett kulturhistoriskt riksmuseum.⁵³ Hildebrand ville sannolikt införliva delar av Nordiska museets samlingar i Historiska museet. Här skulle den svenska nationens historia och kulturliv visas i ett sammanhang som var professionellt ordnat och utställt. Föremålen skulle vara representativa och tillverkade eller i vart fall använda i Sverige.

En arkitekttävling utlystes för Nordiska museets nya storslagna byggnad och de första ritningarna visar ett gigantiskt palats, fyra gånger så stort som vad som slutligen kom att byggas. Möjligen var tanken att flera samlingar, bl.a. Nordiska, Historiska och Livrustkammaren skulle sammanföras här. Men det visade sig att det fanns olika visioner om ett nationellt kulturhistoriskt museum. När Oscar Montelius 1897 lade fram ett liknande förslag som Hildebrand tidigare hade förordat gick Hildebrand emot denna idé och argumenterade för att det var olämpligt att sammanblanda stora och komplexa samlingar.⁵⁴

Arthur Hazelius dog 1901 och då var museibygget i full gång, men långt ifrån avslutat. Samtidigt aktualiserades en generationskonflikt mellan äldre och yngre museimän. Oenigheten byggde på den yngre generationens uppfattning om att museet behövde vetenskapliggöras, både när det gällde samlingshanteringen och registreringen av föremål, och när det gällde utställningar och folkbildning. Nordiska museet och Skansen ansågs vara gammaldags och inte fylla de moderna kraven på vetenskaplighet.⁵⁵

⁵³ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 242 och 253.

⁵⁴ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 254.

⁵⁵ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 264–274.

Problemen gällde både kronologi och geografi. Enligt de yngre museimännen skulle utställningarna ordnas strikt kronologiskt med föremål i utvecklingsserier och det var inte acceptabelt att blanda föremål från olika länder. Trots att argument framfördes om att de skandinaviska nationernas gränser hade ändrats betydligt under århundraden, och därför inte representerade kulturhistoriska skillnader, separerades det påstått svenska i centrala gallerier från sidoutställningar med bl.a. finska, estniska och samiska föremål. Samma separering gällde t.ex. tyska föremål som varit förebilder för olika hantverk.⁵⁶ Deras samband med de svenskutvecklade näringarna skulle således inte stå i fokus, i stället drogs skiljelinjer mellan olika traditioner utifrån samtida nationsgränser. Det vetenskapliga perspektivet främjade noggrann kategorisering utifrån detaljer och motverkade därigenom samtidigt möjligheterna att lyfta fram historiska sammanhang. Detta sammanfaller med att ett förment svenskt blont och blåögt utseende etableras och slår igenom i konsten under åren kring sekelskiftet 1900. Det är vid denna tid en ny parameter i beskrivningen av särskiljande drag som definierar Sverige och svenskarna.⁵⁷

Efter en flytt från Norra Logårdsflygen på Stockholms slott, som tog flera år, öppnade Livrustkammaren i Nordiska museet 1909. Under åren hade Livrustkammaren fått byta hemvist ett flertal gånger och skulle nu ingå i det nya kulturhistoriska nationalprojektet.⁵⁸ Tidigare hade samlingen införlivats med Nationalmuseum på Blasieholmen, men redan i början av 1880-talet var huset för litet för de omfattande konstsamlingarna och Livrustkammaren fick flytta ut, även om den fortfarande organisatoriskt tillhörde Nationalmuseum.

Till Nordiska överfördes Livrustkammaren som en deposition och ännu en gång blev frågan om Nordiska museets offentlighet och brist på statligt ägande en kontroversiell fråga eftersom statliga samlingar skulle förvaltas där. Livrustkammaren var dock en publik attraktion, även om dess status som kunglig objektsamling var

⁵⁶ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 288 f.

⁵⁷ Konsthistorikern Jeff Werner har identifierat detta skifte genom att jämföra hur människor och traditioner representeras i en rad konstverk som skildrar nationella företeelser. Se Jeff Werner, red., *Blond och blåögd: Vitbet, svensket och visuell kultur* (Göteborgs konstmuseum, 2014).

⁵⁸ Drejholt, ”Ett illa sett inhysehjon”, s. 114–122.

gammaldags enligt de rådande vetenskapsidealen. På så sätt sammanfördes två museer som av helt skilda anledningar betraktades som omoderna av de progressiva museiprofessionella.⁵⁹

Även Historiska museet, som omfattade bottenvåningen av Nationalmuseum, var mycket trångbott. Samlingarna växte, personalen blev fler och besökstalen ökade. Därför lade Bernhard Salin fram ett lokalförslag för Historiska museet 1913.⁶⁰ Från 1905 var Salin styresman för Nordiska museet och från 1913 blev han dessutom riksantikvarie. Salin hade således dubbla roller i relation till Historiska och Nordiska, vilket är intressant med tanke på att museerna förefaller ha varit i konflikt när det gällde vetenskapssyn.

För att lösa Historiska museets lokalproblem, och bygga vidare på det moderna museikonceptet, föreslog Salin att museet skulle ha en selektiv skådesamling för allmänheten och en mer omfattande studiesamling. Studiesamlingen kunde placeras enligt en magasinsliknande princip, men ändå i tillgängliga gallerier med systematiskt ordnade föremål för forskare och inte i slutna magasinslokaler. Efter detta första förslag följde flera olika varianter på nya lokaler, men något nytt hus byggdes inte för Historiska museet förrän 1939.⁶¹

Ordning och gränser mellan samlingarna

Det finns fog för att beskriva andra hälften av 1800-talet som en period av maktkamp mellan olika enskilda intressen om hur den nationella historien skulle ordnas och förevisas. Huvudsakligen utvecklades museerna under perioden genom ämnesexperternas drivkrafter och genom deras konflikter. Staten svarade när den blev uppvakad, företrädesvis i ekonomiska frågor, och krävdes ibland en motprestation som t.ex. ökad publik tillgänglighet. I huvudsak drev dock inte staten några inriktningsfrågor och inte heller skapandet av nya museer.

År 1919 genomfördes slutligen en uppdelning av ansvarsområden mellan Nationalmuseum, Historiska museet, Livrustkammaren

⁵⁹ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 334.

⁶⁰ Anders Bergström & Victor Edman, *Folkhemmets museum: Byggnader och rum för kulturhistoriska samlingar* (Byggförlaget, 2005), s. 24 f.

⁶¹ Bergström & Edman, *Folkhemmets museum*, s. 25 f.

och Nordiska museet. Nordiska museets styrelse anslöt sig frivilligt till överenskommelsen och blev på så sätt också ett statligt ansvarsmuseum. Det kungliga brev som klargör museernas verksamhetsområden syftar framförallt till att tydliggöra Nordiska museets grundstadgar, medan övriga museer beskrivs mer översiktligt.⁶²

Det var riksantikvarie Bernhard Salin som officiellt tog initiativet till en reglering, men det var troligen de fyra museicheferna som tillsammans kom överens om förändringen.⁶³ Därmed var det i praktiken professionen som mobiliserade sig och egentligen inte staten. Som argument anfördes att det var viktigt för allmänheten att varje museum hade ett tydligt uppdrag så att det stora intresse som redan fanns för konst och fornminnen kunde underhållas.

Samtidigt blomstrade hembygdsrörelsen runt om i landet och allt fler regionala museer bildades. Plötsligt väcktes frågor om återlämnande av föremål som tidigare hade skänkts till Nordiska museet. Paradoxalt nog innebar erkännandet av Nordiska museets statliga roll att det direkt uppstod nya konflikter med andra intressenter utanför den statliga sfären.

Vid denna tid tillsattes också Fornminnesvårdskommittén som skrev ett betänkande, där museerna ingick, om en mer övergripande organisering av de statliga insatserna för kulturminnesvård.⁶⁴ Betänkandet möttes dock med tystnad och resulterade varken i några politiska debatter eller i någon proposition.⁶⁵

Krig och fred

En annan samlade kraft för nationen under denna period var försvaret och det blev viktigt ur statligt perspektiv att lyfta fram militärens roll i historien. Försvarsindustrin var dessutom betydelsefull ekonomiskt, inte minst utbildades många människor inom det militära och försvaret skapade arbetstillfällen även i fredstid. Skildringar av krig, stolta vinster och tragiska förluster är av

⁶² Riksarkivet, Ecklesiastikdepartementets konseljakter, 1/10 1919, nr 40.

⁶³ Se Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 339–340.

⁶⁴ Se Fornminnesvårdskommitténs *Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården* (SOU 1922:11–12).

⁶⁵ Hillström, *Ansvar för kulturarvet*, s. 361.

tradition nyckelhändelser i nationens historia. Flera betydelsefulla kulturmiljöer är nära knutna till krig och försvar.

När Svea Artilleriregemente flyttade ut från Artillerigården på Östermalm 1877 skapades därför ett artillerimuseum i Tyghuset. Museet öppnade för allmänheten 1879. Det ganska smala fackmuseet drevs fram till 1932 då det stängdes för ombyggnad och inte förrän 1943 återinvigdes ett nytt museum i lokalerna, då med namnet Armémuseum.⁶⁶

3.4 Folkhemsmuseerna

Även om många av de sociala reformer som grundlade det svenska välfärdssamhället lanserades först under decennierna efter andra världskriget, var det under den så kallade folkhemsepoken från 1920-talet och fram till kriget som idéerna vann insteg i bredare lager. Folkhemmet som begrepp fick spridning sedan det använts av Per Albin Hansson i en riksdagsdebatt 1928 för att beskriva det av socialdemokratin eftersträfvade samhället.

Under perioden från 1920-talet till och med 1950-talet började även synen på kulturarv att breddas. Under upplysningstiden samlades klenoder och 1800-talets samlande utgick ofta från att visa människornas ursprung och kulturer. Under folkhemsepoken skulle de gamla museerna nu moderniseras och få en bredare folklig förankring runt om i landet. Samtidigt skapades nya museiinstitutioner som lyfte fram centrala faktorer i samhället, t.ex. teknisk utveckling och industrialisering, som tidigare inte syntes lika tydligt i historieförskrivningen.

En museipolitik av mer proaktivt slag ser också dagens ljus. Bland statens museisatsningar märks ett intresse för att manifesteras Sveriges roll i arkeologiska utgrävningar och upptäcktsresor bl.a. i Sydeuropa, Egypten och Kina. Genom nya museer och flytt av vissa samlingar från de gamla museerna differentierades den statliga museikartan med en rad mer specialiserade institutioner.

⁶⁶ Åke Blix, "Armémuseum", i Bengt Ohlson, red., *Tolv kulturhistoriska museer presenterar sig* (Historielärarnas förening, 1991).

Det folkliga kvalitetsmuseet

Under 1920-talet började museipolitiken reglera relationerna mellan de statliga och de regionala museerna. Museerna skulle få en ny social roll i samhället. Gregor Paulsson som var konsthistoriker och sedermera generalkommissarie för Stockholmsutställningen 1930 menade redan 1920 i programskriften *Nya museer* att museerna måste förändras för att tillgodose allas rätt till kultur och inte enbart vara till för de privilegierade klasserna. Därför borde museerna delas upp sinsemellan för att kunna utföra olika uppdrag och tillfredsställa skilda målgrupper.

På ”det folkliga kvalitetsmuseet” skulle det förutom utställningar också finnas rum för möten, fester och allmänt kulturliv, till skillnad från på det mer vetenskapligt inriktade museet som skulle fokusera på forskning. Detta förslag fick inte något omedelbart gehör, men riksantikvarie Sigurd Curmans senare reformering av provinsmuseerna (som blev läns museer) följer delvis Paulssons tanke om att skapa tillgängliga och öppna kvalitetsmuseer för folket runt om i landet.⁶⁷

Både Sigurd Curman och Nordiska museets nye styresman Andreas Lindblom talade om museerna som sociala mötesplatser och bildningscentra och om hur ny utställningsteknik skulle bredda publiken. Samtidigt märktes en professionalisering av olika funktioner på museerna där personalens behov på arbetsplatsen uppmärksammades. Bland annat anpassades lokaler för särskilda verksamheter som konservering, undervisning och katalogisering.⁶⁸

Industrisamhällets och sjöfartens historier

Olika näringsgrenar, yrkesgrupper och företag började allt mer uppmärksamma att deras lovande framtid också bar på en intressant historia. Industrietvecklingen skapade yrkesidentiteter och på vintern 1923–1924 grundades Tekniska museet av Svenska Teknologföreningen, Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Sveriges Industriförbund och Svenska Uppfinnareföreningen. Museet är en

⁶⁷ Olof Näsman, *Sambällsmuseum efterlyses: Svensk museiutveckling och museidebatt 1965–1990* (Umeå universitet, 2014), s. 16 och 42 f.

⁶⁸ Bergström & Edman, *Folkhemmets museum*, s. 47 f.

stiftelse och 1936 hade man låtit bygga en modern museibygnad i funktisstil på Gärdet i Stockholm. Utställningarna Maskinhallen och Gruvan öppnade för publik två år senare. Museet var inriktat på att visa hur teknik fungerar och började tidigt arbeta med en pedagogik inriktad på att besökarna skulle få uppleva och prova på. Under 1950-talet väckte naturvetenskapliga shower och modelljärnvägen, som fortfarande är i bruk, stor uppmärksamhet. 1975 öppnade även Telemuseum som en del av Tekniska museet. Telemuseum stängde 2004, men delar av samlingen finns kvar inom Tekniska museet.

Även sjöfartsnäringen var en stark intressegrupp som under början av 1900-talet drev frågan om ett eget museum. Riksdagen beslutade 1932 att Sjöhistoriska museet skulle inrättas genom en sammanslagning av två maritima samlingar som bestod dels av modeller av handelsfartyg och dels av sjökrigshistoriska föremål. Föreningen Sveriges Sjöfartsmuseum som i decennier hade verkat för att skapa ett sådant museum var pådrivande. De maritima samlingarna flyttades mellan olika tillfälliga visningslokaler. Bland annat hyrde föreningen under flera år lokaler på Skeppsbron i Stockholm för Sjöfartsmuseum, men inte heller denna lösning kunde bli permanent.

Knut och Alice Wallenbergs stiftelse donerade pengar till ett museibygge och 1938 öppnades museet på Gärdet där 1930 års Stockholmsutställning hade ägt rum. Museet lydde från början under Handelsdepartement och med det nya huset fick en 40 år lång diskussion om ett brett sjöhistoriskt museum ett slut. Liksom fallet med många museibygnader tycks arkitekturen ha varit av största betydelse. I detta fall skulle byggnaden med sin rundade form signalera en stolt sjöfartshistoria, vilket intressant nog gick emot tidsandan. Donationen från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse var nämligen villkorad med att byggnaden inte fick vara i funktionalistisk stil.

Förutom sin verksamhet med samlingar och utställningar genomförde Sjöhistoriska museet under 1950-talet en rad marinarkeologiska undersökningar tillsammans med Anders Franzén. Bland annat påträffades Regalskeppet Vasa, som senare kom att bärgas och bli föremål för ett eget museum.

Upptäcktsresornas museer

Under andra halvan av 1920-talet bildades ett par nya museer baserade på samlingar med föremål som bl.a. hade tillförts staten genom upptäcktsresanden och gåvoutbyte, diplomatiska kontakter eller handel med privatpersoner från andra länder.

Riksdagen beslutade 1926 att inrätta Östasiatiska museet för statens förvaltning av de samlingar som Gunnar Andersson, även kallad Kina-Gunnar, förde till Sverige från Kina. Andersson hade medverkat i den första vetenskapliga arkeologiska undersökningen i Kina och blev museets förste chef. Delar av samlingarna återfördes till Kina mellan 1927 och 1936. De lär ha visats där i slutet av 1930-talet men är sedan dess försvunna. I slutet på 1950-talet överfördes Nationalmuseums syd- och östasiatiska samlingar till Östasiatiska museet, som öppnade i sin nuvarande form 1963.

Samtidigt fanns ett stort intresse för Egypten och 1928 öppnade Egyptiska museet vid Järntorget i Gamla stan. Under 1800-talet förvärvade Kongl. Museum antika och egyptiska föremål. Dessa fördes senare över till Nationalmuseum. Även Historiska museet hade samlingar med internationellt ursprung. Dessa olika samlingar blev grunden för det nya Egyptiska museet. Under 1930-talet bedrev museet egna utgrävningar i Egypten, dessutom gjordes betydande inköp av material från både den egyptiska staten och från privatpersoner.

Medelhavsmuseet bildades 1954 då det Egyptiska museet slogs samman med Cypernsamlingarna, som huvudsakligen består av fynd från utgrävningarna som den Svenska Cypernexpeditionen gjorde 1927–1931. Sverige tilldelades huvuddelen av det arkeologiska materialet och samlingen lär vara den främsta som finns utanför Cypern. Kung Gustaf VI Adolf som var hängivet intresserad av antikens arkeologi och hade deltagit i flera svenska expeditioner i andra länder var drivande för att förverkliga det nya Medelhavsmuseet. 1982 flyttade museet in i sina nuvarande lokaler på Fredsgatan i Stockholm.

Det flexibla museet

Ett modernt museum på 1930-talet skulle präglas av funktionella hänsyn och organiseras så att rummen på ett neutralt sätt kunde göra samlingarna rättvisa utan att behöva konkurrera med arkitek-

turen. Fortfarande var det i första hand de museiprofessionella som drev museernas utvecklingsfrågor. Riksantikvarie Sigurd Curman liknade det nya museet vid ett flexibelt varuhus och tog därmed i någon mån avstånd från den gamla sortens storslagna tempel-liknande museer, samtidigt som han ändå fortsatte att betona att museibygnader skulle präglas av en viss slags monumentalitet.⁶⁹

När Historiska museet efter många decennier flyttade till Narvavägen i Stockholm fanns således ambitionen att skapa ett verkligt modernt historiskt museum. Byggnaden, som från början ritats i funktionalistisk stil, stod klar 1939, men hade försetts med arkaiserande detaljer för att likna en Vasaborg. Det var dock inte Historiska museet som invigdes när den första utställningen i huset öppnade. Mitt under andra världskriget manifesterades där *Folk och försvar*, en stor utställningssatsning där försvarets mest moderna militärfordon, som stridsvagnar och flygplan, visades upp för en bred allmänhet.

TVå år senare fanns den första historiska utställningen *10 000 år i Sverige* på plats. Rummen var förberedda för föränderliga utställningar och hade nu skiftat från försvarets styrkedemonstration under de första krigsåren till en storslagen berättelse om Sveriges långa historia. *10 000 år i Sverige* blev en långvarig utställning som stod i det närmaste oförändrad fram till 1970-talet. Den teoretiska och framåtblickande önskan om flexibilitet och nära samspel med samtidens viktiga frågor nyttjades inte synbart under de första 30 åren som eget museum. Kanske fanns det trots allt stora behov under denna krigspräglade period av att bevara en trygg och oföränderlig historia snarare än att visa på förändringar.

Samma brist på rörelse gällde flera andra museer från denna tid, detta trots strävan att bygga in förutsättningar för flexibla utställningar. Östergötlands museum i Linköping från slutet av 1930-talet var ett av tidens mest moderna museer, men när arkitekterna gjorde ett återbesök i samband med 30-årsjubileet 1969 blev de helt förundrade över att inga av de flexibla lösningarna med flyttbara väggar hade använts och att föremålen i stort sett var kvar på samma platser.⁷⁰

⁶⁹ Bergström & Edman, *Folkhemmets museum*, s. 55 ff.

⁷⁰ Bergström & Edman, *Folkhemmets museum*, s. 114 f.

3.5 Det starka samhällets minnesinstitutioner

Den tidiga svenska välfärdsstaten – folkhemmet – förändrades under 1950- och 1960-talet i och med att allt fler sociala reformer kunde genomföras. Statsminister Tage Erlander använde under perioden begreppet ”det starka samhället” för att beskriva detta framväxande samhälle med en stor offentlig sektor och en växande bruttonationalprodukt.

I denna kontext genomfördes också från slutet av 1960-talet en lång rad statliga utredningar om olika kulturområden. Från och med 1970-talet växte kulturen fram som ett politikområde i sin egen rätt. De första nationella kulturpolitiska målen formulerades 1974. Även de statliga museerna kom i samband med detta och senare att utredas med viss regelbundenhet av olika instanser (se vidare kapitel 4).

Det kan konstateras att museerna från 1960-talet och framåt följer med i de förändringar som sker. De förnyar utställningar, diskuterar samtida händelser, samlar samtidsdokumentation och ger nya perspektiv på historien.⁷¹ Det pågick även ett generationsskifte bland museichefer som innebar önskemål om en förnyelse av verksamheten också från professionellt håll. Museivetaren Olof Näsman beskriver i sin avhandling detta som en förskjutning från fokus på det bevarande kulturarvsmuseet till det mer framåtblickande samhällsmuseet.⁷² Denna utveckling leddes enligt Näsman främst av några progressiva regionala museer, bl.a. Stockholms stadsmuseum, Västerbottens museum och Dalarnas museum.

Moderna museer

De nya centrala museer som skapades under det starka samhällets tid var storslagna projekt. Liksom under 1800-talet visade museerna ikoniska företeelser som människor kunde samlas kring med stolthet. När Nationalmuseum skapades på 1800-talet var det ett modernt projekt att samla utvald konst och kulturskatter i ett specialbyggt hus där de kunde visas upp för en bredare publik än

⁷¹ Jfr Göran Rosander, ”Museerna och tidsandans förändring”, i Örjan Hamrin m.fl., red., *Museet som makt och motstånd: Festskrift till Erik Hofrén 10 april 1996* (Arbetets museums vänner, 1996).

⁷² Näsman, *Samhällsmuseum efterlyses*.

vad som tidigare hade varit möjligt. Men museet var trångbott redan från början och tidigt under 1900-talet väcktes frågan om den nya dagsaktuella konsten som samlades skulle behöva nya lokaler.

På 1950-talet drevs frågan om att avskilja den moderna konst-samlingen från Nationalmuseum av Otte Sköld tillsammans med Moderna museets vänner. Otte Sköld blev sedan det nya Moderna museets förste chef. Att främja samtidskonsten och ge den samma framstående position som de äldre mästerverken låg väl i linje med det starka samhällets ideologi.

En lång rad utställningar och konstprojekt på Moderna museet under 1960-talet, när Pontus Hultén var chef, har blivit i det närmaste mytomspunna för sin innovativa genomslagskraft. Museet arbetade inte bara med förmedling av konst, utan också med happeningbaserade och experimentella konstupplevelser. Inte minst satsade museet på pedagogik och kreativa verksamheter för barn.⁷³

Ett annat storslaget och medialt uppmärksammat projekt som engagerade en bred publik var att bärga Regalskeppet Vasa, vilket genomfördes 1961. Företaget var ett initiativ från Anders Franzén och Per Edvin Fälting, två män som var besjälade av uppgiften och efter några års systematiskt sökande hade lyckats lokalisera vraket. Den så kallade Wasa-kommittén tillsattes 1957 för att utreda om en bärgning var möjlig, men någon budget fanns inte. Projektet finansierades genom att inblandade myndigheter och företag stod för sin respektive del av arbetet. Efter bärgningen placerades Vasa direkt i en provisorisk docka där skeppet kunde konserveras samtidigt som det blev ett populärt besöksmål under namnet Wasavarvet.⁷⁴

Manifestationerna runt Vasa är en god symbol för det moderna svenska samhälle som växte fram under de så kallade rekordåren. Bärgningen skedde i samverkan mellan offentliga och privata aktörer, där många intressen sammanföll. Berättelserna om skeppet var tacksamma på flera sätt, dels utgick de från ett imponerande ikonföremål, dels gav de genom bevarade vardagsföremål inblickar i människors liv och inte minst var Vasas jungfrufärd en konkret, spännande och tragisk historia.

⁷³ Anna Tellgren, Martin Sundberg & Johan Rosell, red., *Historieboken: Om Moderna museet 1958–2008* (Moderna museet, 2008).

⁷⁴ Erling Matz, *Vasa* (Vasamuseet, 1990).

Ett nytt museilandskap ritas upp

En statlig utredning som fick genomgripande effekter på museilandskapet var 1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS 65), som i många delar innebar en samhällsinriktad vändning för museipolitiken och museiverksamheten i Sverige (om denna utredning, se även kapitel 4). Utredningens uppdrag utgick från att utställningsverksamheten måste växa över hela landet och att förutsättningarna för samarbete med skola och folkbildningsorganisationer skulle förbättras. Det fastslogs att staten hade ökat museernas resurser för utåtriktad verksamhet och att samhället nu förväntade sig att museerna skulle utöka kontakterna med andra samhällsinstitutioner, detta till skillnad från den mer självständiga forskningsinriktade roll museerna tidigare hade haft. Museernas organisation och vetenskapsprogram hade inte varit föremål för en samlad översyn ”sedan tiden före andra världskriget” och 1965 ställdes nya krav.⁷⁵

Museernas mål och funktion beskrevs i utredningen som en kombination av den utåtriktade verksamheten och forskningen om tingen. Föremålen ger särskilda pedagogiska möjligheter och utställningarna bildar museernas utåtriktade ryggrad hävdade man. Alla museers funktion är att vara samhällets ”minne”. Nya utställningar på aktuella teman var därför centralt för framtidens museer. De vetenskapliga aktiviteterna måste dock anpassas efter varje museums ämne och förutsättningar.⁷⁶

Det tog hela åtta år mellan det första direktivet och att det slutliga betänkandet redovisades 1973, men så var det också ett omfattande arbete som presenterades. MUS 65 ritade upp kartan för det museilandskap som i många delar fortfarande finns i Sverige. Här formades strukturen med centralmuseerna och läns museerna, samt Riksutställningars roll för att producera vandringsutställningar för hela landet. De statliga museerna, inklusive övriga museer som mottog statliga bidrag, var skyldiga att medverka i den nya försöksverksamheten med Riksutställningar.⁷⁷ Detta skulle skapa samarbete och samordning mellan museerna, med Riksutställningar som spjut-

⁷⁵ *Museerna* (SOU 1973:5), s. 10 f.

⁷⁶ *Museerna* (SOU 1973:5), s. 16 f.

⁷⁷ Riksutställningar permanentades i form av en stiftelse 1976.

spets. Dessutom angavs att de statliga museerna hade skyldighet att låna ut föremål till de aktörer som så önskade.⁷⁸

Men utredningen mottogs inte odelat positivt och redan 1970, det vill säga några år före dess slutbetänkande, kom debattboken *70-talets museum*.⁷⁹ Författarna, som alla var landsantikvarier och vars åsikter representerade många museiprofessionella, var kritiska till delar av arbetet i MUS 65, särskilt till ett förslag om att skilja landsantikvarierna från läns museerna. De förutspådde visserligen i likhet med utredningen att museerna skulle få en mer betydande roll i ett föränderligt samhälle, men stötestenen var att det regionala perspektivet inte hade uppmärksammats på rätt sätt.

Den stora delen av museilandskapet fanns utanför de tre storstadsregionerna och det var läns museerna som bedrev radikalt förnyelsearbete och samhällstillvänd verksamhet argumenterade man i *70-talets museum*. Det är på läns museerna och inte i ett centraliserat samordningsorgan som museipolitiken borde börja. Jämlikhet och representationen över hela landet lyftes fram som prioriterade utvecklingsfält och några läns museer uppfattades som särskilt moderna och viktiga i denna förnyelseprocess. Det var Dalarnas museum, Ekomuseum Bergslagen, Framtidsmuseet i Borlänge, Norrbottens museum och Västerbottens museum som skulle vara föregångare och det ansågs viktigt att bryta en rådande Stockholmskoncentration.

Organisatoriskt ombildades läns museerna till stiftelser vid denna tid. Stiftelsebildare var kommuner och landsting, ofta tillsammans med regionala hembygdsförbund. I och med att kommuner och landsting började ta mer ekonomiskt ansvar för verksamheten fick de också större inflytande på bekostnad av hembygdsföreningarna. De regionala och lokala museerna var dock ofta skapade genom hembygdsrörelsens folkliga initiativ och den nya strukturen där samhället i mångt och mycket tog över driften innebar också på sitt sätt att initiativet i museiverksamheten centraliserades.

I hela denna utveckling märks, liksom under perioden i slutet av 1800-talet, en spänning mellan det centrala perspektivet och de regionala aktörerna som drev verksamheter som de menade i högre grad kom från allmänhetens behov. Det sena 1800-talet födde de

⁷⁸ Näsman, *Sambällsmuseum efterlyses*, s. 68 f.

⁷⁹ Erik Hofrén, red., *70-talets museum: Samspel, kontakt, kommunikation* (LT förlag, 1970).

platsbundna centrala institutionerna, men nu drev staten en annan utveckling genom att inrätta Riksutställningar som skulle turnera runt hela landet. Syftet var både att sprida de centrala museernas samlingar regionalt och att göra nyskapande och samhällsengagerade utställningar för människor i alla landsdelar.

Samtidigt pågick under 1960- och 1970-talen en annan utveckling av museiverksamheten vid några regionala museer. Där kopplades kulturarvsföremål samman med lokala byggda miljöer och kulturlandskap, t.ex. som så kallade ekomuseer.⁸⁰ Trots att båda perspektiven hade målet att ge fler människor tillgång till kulturarv på fler platser i Sverige var det stor oenighet om hur detta bäst skulle ske. I praktiken konkurrerade de två utvecklingslinjerna, i alla fall tyckte samtidens debattörer att de var oförenliga.⁸¹

Hela landets utställningar

Ett viktigt uppdrag för försöksverksamheten med Riksutställningar var att föra ut centralmuseernas samlingar och att i samarbete med dessa producera vandringsutställningar som kunde nå människor i hela landet. Men författarna till *70-talets museum* ansåg inte att Riksutställningar kunde vara det nav för konst- och kulturarvs-expertis som museerna stod för. Under 1960-talet hade det blivit allt vanligare att producera tillfälliga utställningar för att nå fler och bredare besökargrupper. Besökstalen ökade också, men då uppstod i stället en diskussion om det var samma personer som kom flera gånger, eller om det faktiskt var nya grupper som attraherades.

I *70-talets museum* menar författarna att tillfälliga utställningar snarast knyter till sig en lojal, men smal, besökargrupp. Satsningar på genomarbetade utställningar, kontakt med föremålen i sina sammanhang och arbete med dagsaktuella problem som sätts i historiska sammanhang skulle i stället tala till ett förmodat spontant historieintresse som de flesta människor ansågs ha och således dra till sig en bredare allmänhet. Detta synsätt kan, trots läns museernas

⁸⁰ ICOM myntade termen ekomuseum vid ett möte 1971 och under 1970-talet fick konceptet spridning framförallt i Frankrike. I Sverige användes begreppet för att beteckna nya museibildningar i form av hela kultur- och industrimiljöer såsom Husbyringen i Dalarna och Ekomuseum Bergslagen. Se Näsman, *Samhällsmuseum efterlyses*, s. 92.

⁸¹ Jämför bidragen i Hamrin m.fl., red., *Museet som maket och motstånd*.

försök att driva förändringsarbete med samhällsinriktning, delvis ses som ett försvar för det traditionella kulturarvsmuseets värderingar.⁸²

Under slutet av 1960-talet pågick en rad debatter som rörde museer, konsthallar och inte minst utredningen MUS 65 och Riksställningar. Riksdagens revisorer gjorde t.ex. en revision 1972 i syfte att klargöra frågan om vem som skulle ha makten över vad som förmedlas i museernas utställningar och framförde allvarlig kritik. Revisorerna ansåg att några av Riksställningars utställningar, bl.a. *Sköna stund* i samarbete med Nationalmuseum/Moderna museet, var starkt politiskt färgade med ensidiga och propagandistiska budskap. Detta var inte bara att missbruka det statliga uppdraget, det var också både stötande och kanske till och med lagstridigt menade rapporten. Därför föreslogs att de statliga institutionerna skulle ha parlamentariskt sammansatta styrelser och att det skulle införas en hårdare central granskning.⁸³

Detta kan illustrera den ambivalenta hållningen som staten hade till sina kulturinstitutioner. Å ena sidan ville man styra uppdraget ganska detaljerat, å andra sidan framhölls att den konstnärliga friheten och experternas kompetens inte fick kringskäras. MUS 65 som var huvudman för försöksverksamheten med Riksställningar var dessutom en pågående statlig utredning. Ändå föregick riksdagens revisorer utredningsförslagen genom att lägga egna förslag. Remissvaren på revisionsrapporten blev också övervägande negativa med hänvisning till att museernas obundenhet måste värnas, samt att den yttrandefrihetslagstiftning som finns ger tillräckliga garantier för att reglera eventuella felsteg i efterhand.

De museiprofessionellas kritik mot själva MUS 65 handlade dock i huvudsak om andra saker, nämligen om en oro för att utredningen skulle avskilja ett slags "inre" museiverksamhet från en "yttre" kulturminnesvård och därmed riva upp en gammal spricka i den breda och sammanhållna kulturarvsverksamhet som hade skapats med länsmuseumorganisationen som bas.⁸⁴

⁸² Jfr diskussion i Näsman, *Sambällsmuseum efterlyses*, s. 159 ff.

⁸³ Se betänkandet *Museerna* (SOU 1973:5).

⁸⁴ Sten Rentzhog, "70-talets museum – 25 år efteråt", i Hamrin m.fl., red., *Museet som makt och motstånd*.

Yrkesmuseer med samhällsintresse

Parallellt med de turbulenta diskussionerna om hur museilandskapet skulle organiseras nationellt och vilka teman museerna skulle arbeta med fortsatte olika yrkesgrupperingar att slå sig samman för att bilda museer över sitt eget ämnesområdes historia. Två som sedermera blev statliga intressen är Arkitekturmuseum och Flygvapenmuseum.

Svenska Arkitekters Riksförbund drev museifrågan under 1950-talet och 1962 bildades Stiftelsen Sveriges arkitekturmuseum dit riksförbundets samlingar överfördes. Museet gjorde utställningar och publikationer och 1966 fick man egna lokaler på Skeppsholmen. Inriktningen var att kombinera historia och samtid, gärna med internationellt perspektiv. Museet diskuterade stadsbyggnadsfrågor och bostadspolitik, men också kulturhistoriskt bevarande och restaurering av äldre byggnader. Det blev efter förslag från MUS 65 ett statligt museum 1978, då med namnet Arkitekturmuseet.⁸⁵ Verksamheten under museets tidiga år verkar ha tagit en annan riktning än vad initiativtagarna ursprungligen hade föreställt sig. Museet kom att bli tämligen aktionsinriktat och debattera bygandets utveckling i stället för att vara en neutral part som beskrev arkitekturhistorien och byggnadskonstens storverk.⁸⁶

Ett annat professionsinriktat initiativ kom vid ungefär samma tid från Kungliga Östgöta flygflottilj, F3. Redan då flottiljen på Malmslätt i Linköping bildades på 1920-talet hade flottiljchefer samlat materiel för att kunna visa upp flygvapnets historia. Det lokala näringslivet och kommunen engagerade sig och 1967 öppnade ett första museum för allmänheten. Under denna tid genomfördes, som nämnts, genomgripande förändringar i statens engagemang vad gäller museer. Nya organisatoriska lösningar skapades och 1977 införlivades Flygvapenmuseum i myndigheten Statens försvarshistoriska museer och ett nytt museum invigdes 1984 i Linköping.

Till skillnad från flera av de andra statliga museerna som är placerade i Stockholm så har Flygvapenmuseum av tradition nära relationer med sitt lokalsamhälle där flygindustrin är stark. Längre fortlevde museet mer som ett lokalt-regionalt museum, framförallt

⁸⁵ Malin Zimm, red., *Om femtio år med Arkitekturmuseet* (Arkitekturmuseet, 2012).

⁸⁶ Se Bengt O. H. Johansson, "Det unga arkitekturmuseet", i Zimm, red., *Om femtio år med Arkitekturmuseet*, s. 32 ff.

med specialintresserade män som målgrupp. Efter ett genomgripande förnyelsearbete öppnade ett nytt museum med breddat tema 2010.

Museologin etableras som akademiskt ämne

Under den period som behandlas i detta avsnitt växte också det nya akademiska och tvärvetenskapliga ämnet museologi fram. Museologi som begrepp kan visserligen spåras tillbaka till åtminstone 1920-talet, men det fick sitt stora genomslag först på 1970-talet.⁸⁷ Under början av 1980-talet startade en museiutbildning vid Umeå universitet.⁸⁸ Huvuddelen av den museivetenskapliga forskningen i Sverige, liksom olika museirelaterade utbildningar, har dock även efter detta bedrivits inom ramarna för en mångfald ämnen.

Per-Uno Ågren, som ansvarade för museiutbildningen i Umeå under de första 15 åren, har beskrivit tre huvudinriktningar kring vilka museologin vuxit fram: historiska studier om hur kulturarv definieras, sociologiska studier om museernas institutionella strukturer, och kommunikationsstudier om förmedling. Dessa perspektiv har, enligt Ågren, kunnat tillämpas på kultur- och miljövårdens och på museernas arbetsuppgifter genom forskning om bevarandeideologier, dokumentationsteoretiska studier och förmedlingsstudier.⁸⁹ De övergripande frågor som dessa studier belyser är: Varför och vad samlar vi? Varför visar vi? Vems kultur- och naturarv bygger vi upp, legitimerar och förmedlar? Den museologiska forskningen ställer dessa frågor mot praktiska frågor om hur museiarbetet bedrivs. Forskarna utgår ofta från museernas fysiska rum, material och personal, gärna i nära detaljstudier och ämnet lämpar sig väl för samverkan mellan museer och universitet.

Professor Kerstin Smeds menar att man kan tala om en "museiforskning" som behandlar samlingarnas kärnämnen, det vill säga de klassiska akademiska disciplinerna antropologi, arkeologi, etnologi och konstvetenskap. Begreppet "museivetenskap" kan användas för läran om museet och dess verksamhet och "museologi" för vetenskapliga studier som problematiserar museet som fenomen, de

⁸⁷ Kerstin Smeds, "Vad är museologi?", *RIG – Kulturbistorisk tidskrift*, vol. 90, 2007:2, s. 69.

⁸⁸ Jämför Näsman, *Sambällsmuseum efterlyses*, s. 82 ff.

⁸⁹ Per-Uno Ågren, "Museologi och kulturarv", *Nordisk museologi*, 1993:2, s. 61 ff.

musealiseringsprocesser som verksamheten skapar och museets samhällseliga roll. Museologi ska ses som en bredare kulturarvsvetenskap som kan inkorporera delar av de båda andra inriktningarna, men som också kan betraktas som en museets filosofi eller idéhistoria.

Smeds lyfter också fram museologins roll i relation till den "cykliska amnesi" som hon spårar hos både teoretiker och praktiker inom sektorn. Utan något synbart intresse för att diskussionen har förts tidigare, tycks varje ny generation i en 15- till 30-årscykel vilja uppfinna ett nytt slags museum, som står i dialog med samhället och når bredare grupper.⁹⁰ I Europa spårar hon minst tre introduktioner av en "ny museologi" under de senaste 100 åren, första gången på 1920-talet, andra gången på 1970-talet och tredje gången kring 1990 med den brittisk-amerikanska antologin *The New Museology* som sågs som startskottet för det så kallade nya museet, vars främsta uppgift var att vara en resurs för människor i samhället och inte att bevara kulturarv.⁹¹

3.6 Nya museer

Idéerna om ett nytt slags museum – och en ny minnespolitik – i spåren av 1980- och 1990-talets kritiska museologi, var i ett internationellt vetenskapligt och musealt sammanhang framför allt präglade av globaliseringen och den tilltagande kritiken av det koloniala arvet. I dag har frågor om repatriering av föremål och en fortlöpande kritisk omprövning av tidigare perioders chauvinistiska historieskrivning blivit en central angelägenhet för sektorn. Den nya museologin bidrog till att belysa hur dessa frågor aktualiseras i det konkreta arbetet med utställningar, samlingar och annan publik verksamhet och bredare samverkan.

I Sverige fick denna utveckling under 1990-talet kanske främst genomslag i den terminologi som användes för att beskriva museernas samhällsroll. I högre grad än tidigare framhölls att ett museum ska vara en mötesplats och ett forum för samhällsrelevanta diskussioner. Skillnaden mot 1970-talets samhällsorientering är dialogperspektivet, där expertrollen tonas ner till förmån för ett museum

⁹⁰ Smeds, "Vad är museologi?", s. 69 f.

⁹¹ Peter Vergo, red., *The New Museology* (Reaktion, 1989).

som är öppet för många olika perspektiv. I detta nya museum uppvärderas pedagogik och kommunikation, medan samlingarna börjar diskuteras ur mer problematiserande perspektiv.

Museiutredningen 1994 tycks inte ha fångat upp de nya perspektiven. Visserligen ville utredningen öppna för en modernare museidefinition, men denna inriktade sig mer på hur de statliga museerna skulle förvalta en kollektiv minneskultur än på en medvetenhet om mångfaldigt berättande. Andra statliga initiativ utgick dock från behovet av en ny museiroll. En slutsats var att det kan kräva helt nyskapade museiinstitutioner.

I Sverige representerar Arbetets museum och Världskulturmuseet nya museer som fått i uppdrag att göra något annat än vad befintliga museer har ansetts kunna förmedla. En genomgående tendens är att detta nya som ska tillföras sällan beskrivits tydligt i sin egen rätt, i stället har det positionerats i kontrast mot en traditionell museal verksamhet som förväntas vara allmänt välbekant.

Forum för berättande

Arbetets museum öppnade 1991 i en historisk textilfabrik mitt i Norrköpings industrilandskap. Det är en enskild stiftelse med LO, TCO, ABF, KF och Sensus studieförbund som huvudmän och driften finansieras genom ett statligt anslag. Museet blev mycket uppmärksammat i media och fick snabbt en publik. I en skrift som gavs ut fem år efter invigningen beskrivs det som ”ett museum som väcker känslor” och som en ung institution med stark identitet. Vidare betonas att det är ett samtidsmuseum med historiskt djup och att Arbetets museum inte samlar föremål.⁹²

Museet fokuserar på samtidshistorien utifrån arbetslivets villkor, människors vardag och deras förutsättningar i samhället. Begrepp som rättvisa, jämställdhet och jämlikhet är framträdande i verksamheten. Mot den bakgrunden föreslog utredningen Genus på museer att ett nationellt centrum för genusfrågor på museer skulle förläggas till Arbetets museum.⁹³ Detta kom dock aldrig att genomföras. Museet har även i uppdrag att stärka samarbetet med

⁹² Jan Kjellberg, *Arbetets museum: Museum of work* (Arbetets museum, 1996).

⁹³ *Genus på museer* (Ds 2003:61).

arbetslivsmuseerna i landet. Det rör sig om en stor skara museer som är del av en folkrörelse och ofta drivs ideellt med mycket små medel.⁹⁴

Inriktningen på berättande, att släppa fram många röster och att samla annars osynliggjorda människors historier, men att undvika att bygga upp egna föremålssamlingar, gör att Arbetets museum kan betecknas som ett så kallat nytt museum. De har också satsat på fri entré, vilket ökar förutsättningarna för att huset ska fungera som mötesplats för många.

När den nya myndigheten Statens museer för världskultur skulle bildas beskrevs verksamhetsidén som baserad på upplevelse, delaktighet och insikt. Formuleringarna antydde en kontrast mot traditionella museer, även om bilden av vad museer i övrigt gör förblev odefinierad.

Statens museer för världskultur skall skapa något nytt i museivärlden, något som ännu inte existerar. ”Verksamheten skall skildra likt och olik i tänkesätt, livsstilar och levnadsvillkor men också kulturella förändringar i Sverige och i världen. Besökaren skall ges tillfälle att reflektera över sin egen och andras kulturella identitet.”⁹⁵

Vidare fastslogs att denna nya inriktning innebar att använda oprövade verksamhetsformer, att arbeta med program som engagerar många grupper, att samverka om forskning och att bidra till samhällsdebatt.

Det nya Världskulturmuseet som bildades ur det kommunala etnografiska museet i Göteborg skulle fungera som inspiratör och draglok för myndighetens nya inriktning, men i praktiken blev det svårt att sammanföra de fyra ingående museernas olika kulturer. De museer som kom att ingå i myndigheten var Etnografiska museet, Medelhavsmuseet och Östasiatiska museet i Stockholm, samt Världskulturmuseet i Göteborg.

⁹⁴ Cirka 480 av arbetslivsmuseerna är organiserade i föreningen ArbetSam.

⁹⁵ *Statens museer för världskultur* (SOU 1998:125), s. 27.

Konfrontationer om historia

Under 2000-talet har flera äldre museer arbetat aktivt för att omforma sin verksamhet till nya museikoncept, vilket liksom på 1970-talet i vissa fall har lett till debatter, kritik och konflikter.

Mellan 2000 och 2005 pågick t.ex. periodvis en upprörd offentlig debatt om Historiska museets verksamhet. Var den seriösa kunskapen på väg att kastas ut för att ersättas med opportunistisk samhällsdebatt och underhållning?⁹⁶ En satsning på att koppla samman arkeologi, historia och samtidskonst var provocerande för många och det talades om att forskning och expertkunskaper trängdes undan.

Det har genom åren blossat upp flera debatter om utställningar och museiverksamhet där olika vetenskapliga eller politiska inriktningar står emot varandra. Till exempel var Historiska museets och Nordiska museets gemensamma stora utställningsatsning 1993, *Den svenska historien*, föremål för infekterat meningsutbyte.⁹⁷ Men det finns en ny dimension i diskussionen om Historiska museets omformning under 2000-talet som skiljer den från tidigare debatter. Här syns en märkbar förskjutning av perspektivet till att även inkludera museibesökaren i argumentationen. Det handlade inte bara om vad museet förmedlade, utan också om hur besökaren skulle involveras.

Fri entréreformen

Fri entré infördes först i olika försöksomgångar under åren 2000 till 2004 och från 2005 omfattades 19 statliga museer. Reformen avslutades efter bara två års verksamhet i full skala, men kommer enligt vad regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 att återinföras. En förebild när fri entré till de statliga museerna första gången infördes var Storbritannien som införde fri entré 2001, med på många sätt lyckat resultat. Intentionen i Sverige var att museipubliken skulle breddas och öka. I och med reformen ökade också publiken totalt sett.

⁹⁶ Se Carl Johan Svenssons avhandling, *Festligt, folkligt, fullsatt? Offentlig debatt om Historiska museets publika verksamhet från Den Svenska Historien till Sveriges Historia* (Högskolan i Jönköping, 2014), s. 141–206.

⁹⁷ Svensson, *Festligt, folkligt, fullsatt?*, s. 87–140.

Reformen hade inte minst betydelse för att utveckla museernas publika delar. Bland annat handlade det om värdskap, besöksservice och att skapa incitament för att utveckla och professionalisera pedagogiken. Nya besökargrupper behövde mötas med anpassade pedagogiska insatser. Även om reformen avvecklades efter bara ett par år, har de didaktiska satsningarna under denna period sannolikt haft betydelse för museernas fortsatta arbete med differentierade målgrupper och publikperspektiv i såväl samlingshantering och digitala resurser, som i utställningsproduktion och fysiska publikmöten.

Huruvida det ska vara fri entré till de statliga museerna är en ideologisk fråga och det fanns hela tiden ett motstånd mot idén. En invändning handlade om att de statliga museerna är koncentrerade till Stockholm och att det inte blir en demokratisk reform för hela landet. En annan tog upp perspektivet att konkurrensen snedvrids och att andra museer som är beroende av sina entréintäkter kan drabbas negativt. Från några av museerna som omfattades av fri entré kom också farhågor om ökat slitage eller skadegörelse, samt att andra delar av verksamheten riskerade att drabbas när de publika delarna måste prioriteras.⁹⁸ Slutligen handlade debatten även om museernas frihet att som självständiga kulturinstitutioner utforma sin verksamhet och om besluten angående slopade entréavgifter var en inskränkning av denna frihet.

⁹⁸ Svensson, *Festligt, folkligt, fullsatt?*, s. 207–264.

4 Museipolitiska utredningar

I detta kapitel beskrivs hur museipolitiken har prövats och omprövats i statliga utredningar sedan 1960-talet. Tonvikten ligger på de problemanalyser som präglat tidigare museiutredningar och de åtgärder som föreslagits och diskuterats utifrån dessa.

Det är under perioden efter 1960-talet som en mer genomtänkt statlig museipolitik vuxit fram – detta parallellt med den moderna kulturpolitikens uppkomst. Via en analys av utredningar kring museiverksamheten belyser kapitlet därmed också hur en mer samlad museipolitik tagit form och vilka frågeställningar och problem som en sådan politik försökt lösa.

4.1 Museipolitiska utredningar sedan 1960-talet

Det har genomförts flera statliga museiutredningar sedan den moderna kulturpolitiken började formuleras på 1960-talet. Under samma period har det också skrivits ett par övergripande kulturpolitiska utredningar där museifrågor visserligen har behandlats men ändå spelat en relativt blygsam roll. Förslag med museipolitisk betydelse har dock lämnats av kulturutredningar, t.ex. förslaget om en ny samverkansmodell för stöd till regional kulturverksamhet i den senaste kulturutredningen.

Generellt har man dock tillsatt särskilda museiutredningar, som i vissa fall också arbetat parallellt med en större kulturpolitisk utredning. Denna situation har förelegat vid två tillfällen, 1993–95 och 2007–09. 1990-talets Kulturutredning tillsattes i februari 1993 och avslutade sitt arbete med ett slutbetänkande (SOU 1995:84) i augusti 1995 medan Museiutredningen tillsattes i februari 1993 och lämnade sitt betänkande (SOU 1994:51) i april 1994. 2000-talets Kulturutredning tillsattes i juni 2007 och lämnade sitt slutbetänk-

ande (SOU 2009:16) i februari 2009 medan Museikoordinatorn tillsattes i februari 2007 och var klar med sitt betänkande (SOU 2009:15) i februari 2009.

Det kan diskuteras vad detta förfarande eventuellt säger om museernas position i den statliga kulturpolitiken. Enligt ett traditionellt synsätt är det en stor framgång för vilken delsektor som helst att få en egen statlig utredning. Det går med detta synsätt knappast att få en tydligare politisk markering av sektorns betydelse. Från det perspektivet kan de olika museiutredningarna alltså ses som ett bevis på museernas starka ställning och som ett uttryck för den respekt sektorn åtnjuter från den politiska nivån.

Enligt ett annat perspektiv är de särskilda museiutredningarna i stället ett tecken på museernas bristande integration i den större kulturpolitiken och på ett svagt politiskt intresse för museer.¹ Till saken hör också att museisektorn ofta uppfattas som särskilt komplex, vilket bl.a. visar sig i de analyser och förslag som museiutredningarna lämnat. Genom att museerna hanteras separat finns det även en risk för att viktiga erfarenheter och åtgärdsförslag inom andra sektorer inte fångas upp. Utvecklingen i museisektorn har t.ex. klara likheter med den som för närvarande präglar biblioteken i Sverige.

I tabell 4.1 redovisas sju statliga museiutredningar som tillsatts och lämnat sina förslag sedan mitten på 1960-talet fram till 2009. Av tabellen framgår utredningarnas namn, utredningsperioder och avlämnade rapporter. Under den aktuella perioden har det även genomförts andra museipolitiska utredningar. Dessa har dock varit inriktade på organisatoriska frågor och dessa behandlas därför inte här. Det handlar om följande fyra utredningar: 1) Organisationskommittén för en sammanläggning av Marinmuseum inom Statens försvarshistoriska museer med Statens sjöhistoriska museer, 2) Organisationskommittén för ett världskulturmuseum, 3) Försvar i förvar samt 4) Utredningen om scenkonstens dokumentation.

¹ Forskaren Magdalena Hillström redovisade denna uppfattning vid det seminarium som inledde arbetet för denna utredning.

Tabell 4.1 Statliga museiutredningar från 1965 till 2009

Utredning	Period	Rapport
1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS 65)	1965–74	<i>Museerna</i> (SOU 1973:5) <i>Utställningar</i> (SOU 1974:43)
Museisamverkanskommittén	1981–84	<i>Museisamverkan kring administrativa och tekniska resurser m.m. vid de centrala museerna</i> (Ds U 1984:10)
Statens kulturråd	1984–86	<i>Museiförslag – Kulturrådets överväganden och förslag angående de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende</i> (1986:3)
Riksdagens revisorer	1992–93	<i>Museerna och den svenska historien</i> (1992/93:3)
Museiutredningen	1993–94	<i>Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation</i> (SOU 1994:51)
Arbetsgruppen Genus på museer	2001–03	<i>Genus på museer</i> (Ds 2003:61)
Museikoordinatorn	2007–09	<i>Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat</i> (SOU 2009:15)

Som framgår av tabellen rör det sig om delvis olika typer av utredningar. Flertalet är tillsatta av regeringen med utfärdade direktiv om uppdragets inriktning och med betänkanden som publiceras i serierna för Statens offentliga utredningar (SOU) respektive Departementsskrifter (Ds). De har tilldelats eller tagit sig delvis olika beteckningar, som sakkunniga, kommitté, utredning, arbetsgrupp och koordinator, men i praktiken har de haft samma formella status. I ett fall har regeringen givit sin stabsmyndighet, Statens kulturråd, i uppdrag att utreda de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende. Den rapporten publicerades i Kulturrådets egna skriftserie. I ett annat fall är det en från regeringen självständig myndighet, Riksdagens revisorer, som på eget initiativ valt att undersöka resultatet av statens ekonomiska insatser på museiområdet. I det fallet är rapporten utgiven i revisorernas skriftserie.

Resultatet av utredningarna har tillmätts stor betydelse både politiskt och i museisektorn under respektive tidsperiod. I viss grad speglar utredningarna också de särskilda historiska förutsättningar som gällt vid den aktuella tiden. Samtidigt är det påfallande hur utredningarna i betydande delar är likartade vad gäller problembilder och förslag till lösningar.

4.2 Tidigare problemanalyser och lösningsförslag

Statliga utredningar tillsätts vanligtvis för att lösa något mer eller mindre uttalat problem. I utredningsdirektiv kan problembeskrivningar uppta en betydande del av framställningen, men det kan också handla om mer underförstådda problembilder utifrån hur uppdraget har formulerats. Uppdraget anger i sin tur vilka typer av åtgärder som uppdragsgivaren anser att utredningen ska överväga och även på den punkten kan direktiven vara mer eller mindre detaljerade. En utredning kan även på eget initiativ inleda sitt arbete med att identifiera angelägna frågor som behöver få ett svar. Slutligen är det utredningens ansvar att presentera förslag till åtgärder som i bästa fall kan leda till att de ursprungligt identifierade problemen löses eller undanröjs.

I de museipolitiska utredningarna finns det ett tydligt och återkommande mönster vad gäller de frågor som uppdragsgivaren har önskat få svar på. Oftast har relativt öppna formuleringar använts, men emellanåt har även mer specifika problem och åtgärdsidéer lyfts fram i direktiven. Av de betänkanden som lämnats framgår också att utredningarna överlag har varit angelägna om att ge sina bilder av de problem som de anser präglar museisektorn och att med det som grund lämna förslag om museipolitiska åtgärder. Det kan tyckas som ett alltför negativt perspektiv – det är knappast bara problem som präglar den svenska museisektorn – men att redovisa problembilder är trots allt grundläggande för att identifiera eventuella förändringsbehov.

I kommande avsnitt redovisas de olika problembilder som präglat de berörda museipolitiska utredningarna och de åtgärder som diskuterats och genomförts utifrån dessa analyser. Redovisningen är tematisk och beskriver inte varje utredning för sig. Varje sammanfattning av detta slag riskerar visserligen att någon aspekt missas, men fördelen är att texten blir mer överskådlig. Det är inte heller problembeskrivningarnas detaljer som är av intresse här, utan det mönster som bildas när flera utredningar analyseras parallellt.

Det är sammanlagt sju teman som genomsyrar de berörda utredningarna och som redovisas i var sitt avsnitt: 4.3) En föränderlig omvärld, 4.4) Kärnverksamhet, 4.5) Administration, 4.6) Nationellt ansvar, 4.7) Samverkan i och utanför sektorn, 4.8) Centralmuseernas organisation och 4.9) Museipolitikens styrning. I varje delavsnitt

ges en beskrivning av de problemanalyser som präglat tidigare utredningar och eventuella förslag till lösningar sammanfattas. Den fråga som detta kapitel reser är förstås om de tidigare problemanalyserna och förslagen fortfarande är relevanta eller om det är andra problem och åtgärder som bör prioriteras i dag. Till denna bedömning återkommer vi i kapitel 10.

4.3 En föränderlig omvärld – ”nya och högre krav”

I tidigare utredningar har det upprepade gånger påpekats att samhället förändras, att förändringstakten tycks öka och att denna utveckling ställer nya och högre krav på museerna. Det finns också en tendens att beskriva innehållet i samhällsförändringarna på likartat sätt över tid om man bortser från språkliga skillnader och terminologiska förändringar. Det är i stora drag samma tendenser som har lyfts fram under de senaste trettio åren. Så här beskrev Statens kulturråd samhällsutvecklingen i utredningen *Museiförslag* vid mitten av 1980-talet:

Den snabba samhällsutvecklingen kommer att öka behovet av historisk kunskap. En ökad utbildningsnivå kan väntas medföra att allt fler kommer att ställa krav på museerna. Genom omfattande invandring har Sverige blivit ett mångkulturellt samhälle, vilket också påverkar museerna. Informationsutbudet ökar i samhället och specialiseringen går allt längre. Mediesituationen förändras genom landvinningar inom datateknik och kommunikationsteknik. Omstruktureringen i arbetslivet ger människor mer fritid. Den ekonomiska situationen är sådan att utveckling och förnyelse av den offentliga sektorn f.n. till stor del måste ske genom omprioriteringar.²

Språkbruket har visserligen ändrats en hel del sedan 1980-talet och ”datatekniken” är förstås inte densamma i dag som då, men det går ändå att applicera huvuddragen i Kulturrådets analys även på dagens samhälle. En tillkommande faktor som dock lyfts fram mer på senare tid, t.ex. i direktiven till denna utredning, är de globala perspektiven i museernas verksamhet.

Omvärldsanalyser är viktiga för att vägleda museisektorn i dess strävan efter att vara relevant för sin samtid. Samtidigt ska analy-

² Statens kulturråd, *Museiförslag – Kulturrådets överväganden och förslag angående de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende* (1986:3), s. 9.

serna också kunna ligga till grund för möjliga förändringar av den förda museipolitiken. Vid tillsättning av nya museiutredningar är det vanligt att hänvisa till att de politiska åtgärderna inte alltid har hängt med. I direktiven till 1990-talets Museiutredning drog t.ex. det föredragande statsrådet följande slutsats om tidigare utredningar på området.

De ställningstaganden som statsmakterna vid skilda tillfällen har gjort med anledning av detta utredningsarbete har i huvudsak inneburit vissa organisations- och uppgiftsförändringar inom centralmuseikretsen samt en utveckling av det statliga stödet till regionala museer. I sina grundläggande drag är museistrukturen dock densamma som före 1970-talets kulturpolitiska beslut.³

Tidigare museipolitiska utredningar har utan tvekan haft en vilja att göra skillnad både vad gäller museerna verksamhet och den förda museipolitiken. Ändå tycks det som att varje ny utredning behöver inledas med ett konstaterande av att inte mycket har hänt vare sig i sektorn eller i politiken under flera decennier. Frågan är om denna utredning kan avvika från det mönstret.

4.4 Kärnverksamhet – ”för lite och för sakta”

Museiutredningar tillsätts primärt för att belysa museernas kärnverksamhet. I grunden handlar det om att uppdragsgivaren, med vissa tidsintervall, har ett behov av att pröva de grundläggande skälen för att staten ska bedriva och finansiera museer. Som framgår av kapitel 3 har det statliga åtagandet på museiområdet vuxit fram successivt och utan någon egentlig samlad strategi från statens sida. Utredningarnas uppdrag har därför i mångt och mycket varit att i efterhand konstruera en nationell museipolitik utifrån en befintlig struktur av centrala museer och deras pågående verksamheter.

Huvudintrycket är att ingen av de berörda museiutredningarna har ifrågasatt kärnverksamheten i så måtto att man föreslagit att någon traditionell del av museernas verksamhet borde upphöra. Däremot har det återkommande formulerats idéer och förslag om tillkommande uppgifter och om hur museerna prioriterar mellan

³ *Minne och bildning: Museernas uppdrag och organisation* (SOU 1994:51), s. 226.

olika delar av verksamheten. Problemanalyserna domineras av en viss otålighet och uttryck med innebörden ”för lite” och ”för sakta” används flitigt.

Museernas olika roller

Museernas verksamhet kräver en mångfald personalkategorier, funktioner och arbetsmoment. För en utomstående kan det vara svårt att få en klar överblick och att jämföra verksamheterna vid olika museer. Många är därför också de sammanhang där man har velat beskriva museiverksamheten på ett mer strukturerat och övergripande sätt. Vanligtvis har det då använts en tredelad indelning: 1) museerna samlar föremål, 2) de bevarar och vårdar sina föremål, och 3) de visar upp föremål i en utåtriktad del av verksamheten.

I Statens kulturråds utredning från 1986 påpekar myndigheten att centralmuseernas traditionella uppgifter varit att samla, bevara och vårda och visa, men museernas verksamhet kan också ses som en lång kedja av informationsbehandling. Att samla, bevara, bearbeta, forska, undervisa och visa innebär att museerna hanterar, bearbetar och förmedlar information och kunskap.⁴

När museifrågorna utreddes igen på 1990-talet hade det tillkommit ett nytt inslag i uppdragsgivarens krav på de centrala museerna. De skulle nu även ta aktiv del i samhällsutvecklingen genom utställningar, skolverksamhet och opinionsbildning. Detta förändrade dock inte det faktum att museernas huvuduppgift var bildning och att museerna spelade tre grundläggande roller, som Samlaren, Vårdaren och Utställaren. Uppgiften som opinionsbildare kunde ingå i var och en av dessa tre roller. Därutöver ansåg utredningen att rollen som Forskare skulle tillföras eftersom forskning och kunskapsutveckling var något annat än att samla, vårda och ställa ut. Det var alltså totalt fyra roller som museerna skulle spela.⁵

I takt med att museernas kärnverksamhet växte i omfattning, utan att motsvarande ekonomiska resurser kunde tillföras, blev det också en intressant utredningsuppgift att analysera hur museerna

⁴ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3).

⁵ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 81–86.

valde att prioritera mellan de olika rollerna. I direktiven till 1990-talets Museiutredning skrev regeringen bl.a. följande:

Med ett så brett och varierat arbetsfält utgör balansen mellan skilda delar av verksamheten ett av museernas största problem.⁶

Mot denna bakgrund genomförde Museiutredningen flera undersökningar av hur centralmuseerna fördelade sina resurser och slutsatsen var att vårdrollen (vården av samlingarna) dominerade. Det var också den roll som var mest expansiv genom att en betydande majoritet av äskade medel hade med vård och konservering av föremål att göra. Därefter i prioritetsordning kom rollen som utställare, medan samlarrollen var relativt sett mindre viktig. Enligt de anställda på museerna, som utredningen tillfrågat med enkäter, borde resurserna egentligen fördelas lika på de två stora verksamhetsområdena, å ena sidan insamling och vård, å andra sidan publikaktiviteter.

Verksamhetsnära analyser av kärnuppgifterna

De utpekade rollerna har haft viss praktisk betydelse genom att de också påverkat den inre organisationen i flera centralmuseer. För att beskriva och förstå verksamheten har flera tidigare museiutredningar även arbetat på en annan, mer verksamhetsnära nivå för att på så sätt hitta problem och frågeställningar som behöver åtgärdas.

1981 års Museisamverkanskommitté arbetade sig t.ex. metodiskt igenom olika delar av museernas verksamhet. Till de delar utredningen intresserade sig för hörde bl.a. museernas bibliotek och förlagsverksamhet, samlingarnas skydd, säkerhetsfrågor, samverkan inom vård och konservering samt fotoverksamheten.⁷ 1990-talets Museiutredning valde att i detalj behandla några områden av särskild vikt för museerna där utredningen ville lämna förslag. Det handlade bl.a. om museernas insamling av föremål, vården och bevarandet av föremålen, den utåtriktade verksamheten, samarbeten med skolor och folkbildning, den uppsökande verksamheten, cen-

⁶ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 228.

⁷ *Museisamverkan kring administrativa och tekniska resurser m.m. vid de centrala museerna* (Ds U 1984:10).

tralmuseernas nationella ansvar och samarbetet med Riksutställningar.⁸

Museikoordinatorn, som arbetade mellan 2007 och 2009, hade ett uppdrag som gick djupt in i museernas dagliga verksamhet. Det uttalade syftet var att pröva olika former för ökad samverkan. Till de områden som berördes hörde, i enlighet med direktiven, personalens vidareutbildning, sektorsforskningen, depositionsverksamheten och bevarandefrågorna. Utredningsarbetet bedrevs som projekt där representanter från olika museer på central, regional och lokal nivå var representerade.⁹

Forskningsfrågan problematiseras

Som framgått ovan fanns forskning tidigt med som ett av flera inslag i förväntningarna på vad som kännetecknar ett museum. Samtidigt har forskningsfrågan varit en följetong i olika museiutredningar eftersom det finns flera frågor i ämnet som inte har ett självklart svar. I direktiven till 1990-talets Museiutredning sammanfattades det hela på följande sätt.

Museerna uppvisar ett splittrat förhållande till forskningen. Naturhistoriska museet bedriver en omfattande naturvetenskaplig forskning. Generellt ingår det i museernas ansvar för samlingarna att verka för att grundforskning bedrivs med utgångspunkt i dessa. Härutöver har museerna behov av att forskning och metodutveckling bedrivs inom sektorsspecifika områden som föremålsvård, museologi och museipädagogik m.m. Synen på museernas konkreta uppgifter i forskningssammanhang skiftar dock såväl hos museerna själva som hos universitet och forskningsråd. Det råder således skilda uppfattningar bl.a. om huruvida museerna själva ska kunna utföra forskningsuppgifter eller enbart beställa och tillhandahålla basmaterial för forskning.¹⁰

Det är ett återkommande konstaterande i olika utredningar att Naturhistoriska riksmuseet innehar en särställning. Den naturvetenskapliga forskningen vid det museet är inte jämförbar med något annat museums forskning. När det gäller övriga centralmuseer har det däremot ifrågasatts vilken kvalitet den forskningen egentligen har. Museiutredningen drog för sin del slutsatsen att forskningen

⁸ *Minne och bildning* (SOU 1994:51).

⁹ *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15), s.13 och 179.

¹⁰ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 230.

vid museerna inte alltid tillhör den bästa inom respektive ämnesområde, men att den ofta inte heller är sämre än universitetsforskningen i allmänhet.¹¹

Även Museikoordinatorn bedömde forskningsfrågorna som viktiga för sektorn. I betänkande konstateras att museer samlar, vårdar och kommunicerar kunskap utifrån den information och de tolkningsmöjligheter som finns i föremålssamlingarna. Som alla kunskapsintensiva organisationer är de enligt koordinatorsn helt beroende av en tillfredsställande forskningsförsörjning. Behovet av resurser bedömdes dock vara stort och bristen på sektorsforskning för kulturfältet gjorde sig ständigt påmind. Ett annat problem var att det upplevda avståndet mellan museer och universitet fortfarande var stort. Enligt koordinatorsn behövde det vidtas särskilda initiativ för att överbrygga det.¹²

Större genomslag för genusperspektivet

I den kulturpolitiska proposition som lades fram vid mitten av 1990-talet uppmärksammades kulturarvssektorns ansvar för att belysa köns- och jämställdhetsperspektiv. Inom museiområdet betonades behovet av att lyfta fram könsperspektivet i forskning och utställningsverksamhet.¹³ De centrala museerna fick i uppdrag att redovisa och analysera hur ”kvinnofrågorna” behandlades på museerna. Av de redovisningar som lämnades under våren 2000 framgick att museerna hade uppmärksammat kvinnofrågor såväl i sin utställningsverksamhet som när det gällde bevarande och kunskapsuppbyggnad. Enligt regeringen fanns det dock ett tydligt behov av ytterligare verksamhet och utvecklingsarbete inom detta område.

Mot den bakgrunden tillsatte regeringen i juni 2001 en arbetsgrupp som tog namnet Genus på museer. Uppdraget var i korthet att utarbeta förslag till hur genusperspektivet kunde få större genomslag i museernas verksamhet. Arbetsgruppen kunde även initiera och stödja projekt som syftade till att utveckla museernas verksamhet ur ett genusperspektiv. I uppdraget låg också att gruppen borde diskutera framtida utbildningsmöjligheter för museipersonal i

¹¹ *Mime och bildning* (SOU 1994:51), s. 113.

¹² *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 68–74.

¹³ *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3).

genusfrågor och att koppla genusperspektivet till ett pågående utvecklingsarbete inom museipedagogiken. För att öka frågans genomslagskraft skulle arbetsgruppen även titta på möjligheterna att etablera ett resurscentrum för genusfrågorna på museerna.¹⁴

Nya besöksgrupper – ökad mångfald

En av de grundläggande delarna av museernas verksamhet är den publika delen, att museerna bedriver en utåtriktad verksamhet med utställningar och program. Att öppna institutionen för besökare är dock inte detsamma som att stora grupper av människor verkligen besöker museerna. En fråga i det sammanhanget som fått allt större betydelse och som i viss mån har tagits upp av tidigare museiutredningar handlar om besöksmönstret. Vilka grupper är det som i praktiken besöker museerna? När frågan belystes på 1990-talet konstaterade Museiutredningen följande.

Det bör noteras att museerna, sedan de kulturpolitiska målen formulerades för tjugo år sedan, gjort framsteg för att nå nya besöksgrupper med sin verksamhet. Framst har det skett genom utvecklingen av läns- och kommunmuseerna men också genom nya och tidigare oprövade verksamhetsidéer. Samtidigt måste utredningen emellertid konstatera att en hel del nytänkande är nödvändigt för att göra museerna intressanta och attraktiva för bredare befolkningsgrupper. Museerna upplevs fortfarande i alltför hög grad vara en angelägenhet för högutbildade i storstäder.¹⁵

Riksdagens revisorer var vid samma tid rakare i sitt konstaterande om sakernas tillstånd. Trots stora ekonomiska satsningar hade vare sig allmänhetens museiintresse eller antalet besök ökat. Museerna hade inte heller lyckats nå nya grupper och museiintresset hade fortfarande ett starkt samband med utbildning och social bakgrund.¹⁶

¹⁴ *Genus på museer* (Ds 2003:61), s. 107 f.

¹⁵ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 37 f.

¹⁶ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 71.

Slumpmässig ansvarsfördelning mellan centralmuseerna

Den rådande ansvarsfördelningen mellan centralmuseerna är förhållandevis slumpmässig och har bara i begränsad omfattning påverkats av strategiska statliga beslut. Tidigare museiutredningar har inte heller problematiserat frågan i någon större utsträckning. När Statens kulturråd granskade de centrala museernas uppgifter och ansvar på 1980-talet konstaterade man att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan museerna fungerade bra. De flesta avgränsningsfrågor löstes smidigt och när dubbleringar förekom var de i regel sakligt motiverade utifrån museernas olika inriktning. Eftersom museerna var olika sinsemellan borde inte heller samma ansvar knytas till alla.¹⁷

Tidigare förslag till åtgärder

Uppdragen till centralmuseimyndigheterna formuleras i huvudsak i instruktioner beslutade av regeringen. Det finns även ett utrymme för att besluta om uppgifter och uppdrag till museerna i de årliga regleringsbrev. Mot den bakgrunden är det påfallande att ingen av de aktuella museiutredningarna har lämnat förslag om helt eller delvis nya styrdokument i sina betänkanden, trots att stora delar av framställningarna har behandlat centralmuseernas kärnverksamhet. I stället har man fört mer eller mindre preciserade resonemang om vilken inriktning verksamheten bör ha samtidigt som betydande delar av åtgärdsförslagen befinner sig på en detaljeringsnivå som inte lämpar sig för regeringens styrdokument. Genom att beskriva de problem som museerna brottas med har utredningarna ändå fyllt en funktion för sektorn.

I flera av museiutredningarna beskrivs konkreta projekt som ska verka utvecklande för de berörda museerna. I Kulturrådets rapport från 1986 beskrivs fyra sådana projekt. Ett av dessa avser ett utställningssamarbete mellan centralmuseer för att redovisa och belysa politiska, ekonomiska, sociala och kulturella sammanhang som påverkat det svenska samhällets utformning och Sveriges plats i världen. För att genomföra projektet föreslog rådet att 1,5 miljoner kronor per år skulle sättas av under en femårsperiod. Kulturrådets

¹⁷ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s.11 och 66.

övriga projektförslag handlade om ekologisk kunskapspridning, Sverige och tredje världen samt invandrarnas kultur.¹⁸

Museikoordinatorn arbetade med flera projekt under utredningstiden om bl.a. museernas digitala plattformar, samlings- och föremålsvård, lån och depositioner, gallringsfrågor samt publik och pedagogik. Resultatet blev i det fallet konkreta och direkt tillämpbara riktlinjer, policies, handledningar, formulär och andra dokument som museerna kunde dra nytta av.¹⁹

Personalens kompetens och sammansättning

En del av de åtgärder som diskuterats i de olika museiutredningarna om museernas kärnverksamhet handlar om personalens kompetens och sammansättning. Enligt 1990-talets Museiutredning var dessa frågor av stor betydelse för den museiutveckling som utredningen förordade. Det var bl.a. angeläget att främja rörlighet bland museipersonalen. Ett betydande problem var också att museimiljön var så starkt dominerad av tre utbildningskategorier – etnologer, arkeologer och konsthistoriker – och att deras arbetsmarknad utanför museerna var för liten. På sikt borde museerna knyta till sig personal som har andra utbildningar i botten, t.ex. historiker, sociologer, lingvistik, biologer, ekologer, lantmätare och andra.²⁰

Ett mer specifikt personalbehov angavs av Riksdagens revisorer när de påtalade att museerna borde rekrytera personal med en bredare utbildningsbas än som hittills varit fallet. Detta för att om möjligt komma till rätta med universitetsforskarnas ointresse för museernas samlingar. Museernas vardagliga arbete låg också långt från universitetsstudiernas innehåll.²¹ Kulturrådet påpekade för sin del att centralmuseerna inte kunde spela någon mer avgörande roll för den inomvetenskapliga forskningen med mindre än att särskilda forskartjänster inrättades vid de museer som saknade sådana.²²

Ett av förslagen från Arbetsgruppen Genus på museer var att museitjänstemännen skulle vidareutbildas i genusvetenskap i sam-

¹⁸ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 14.

¹⁹ *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 15–19.

²⁰ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 185f.

²¹ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 82.

²² Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 13.

arbete med universitet och högskolor. Museiforskning med genusperspektiv borde också främjas. Vidare pekade gruppen på att museipedagogiken är viktig för att förmedla kunskaper om genus och könsrelationer till barn, ungdomar och vuxna.²³

Serviceenhet, resursenhet och samordningsfunktion

Utöver de insatser som anses nödvändiga på enskilda museer och den samordning som bör ske mellan fristående museer har det i de olika utredningarna också lämnats förslag om nya organisatoriska lösningar för att uppnå bättre samordning i museisektorn.

Till de mer radikala förslagen hör det som Riksdagens revisorer lade fram i sin rapport 1993. Förslaget innebar att staten skulle ta ett samlat ansvar för de nationella museisamlingarna. En ny organisation skulle bildas med uppgift att registrera, dokumentera och göra samlingarna tillgängliga. Organisationen skulle fungera som en *serviceenhet*, som betjänade såväl museernas behov av material till utställningar som forskningens och utbildningens behov. Bakom förslaget låg bedömningen att samlingarna ständigt växer i omfattning och kommer att kräva successivt ökade resurser för lagring och omhändertagande. En stor majoritet av samlingarna skulle sannolikt heller aldrig användas för utställningar eller annan verksamhet. Med den nya organisationen skulle museerna kunna disponeras helt och hållet för publik verksamhet och de skulle kunna fullgöra målet att delta i samhällsdebatten på basis av bl.a. material från den nya samlarorganisationen.²⁴

Arbetsgruppen Genus på museer föreslog för sin del att en permanent *resursenhet* med kompetens inom och överblick över det genusvetenskapliga fältet skulle inrättas. Enheten skulle vara ett intellektuellt forum för museerna, för dialog kring genus och museiverksamhet, där erfarenheter kunde utbytas och där diskussioner kunde pågå. Enheten skulle vara pådrivande i genusfrågor gentemot museerna men också mot det offentliga i form av staten och bidragsgivare. Den skulle även arbeta aktivt för att stärka kontakterna mellan museerna och universitetet och högskolorna samt sprida

²³ *Genus på museer* (Ds 2003:61), s. 12 f.

²⁴ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (rapport 1992/93:3), s. 77–80.

information om relevant genusforskning. Förslaget var att resursenheten skulle placeras vid Arbetets museum i Norrköping.²⁵

I Museikoordinatorns uppdrag låg att föreslå hur ökad samverkan och eventuella stödfunktioner inom museiområdet lämpligast kunde åstadkommas och organiseras efter det att koordinatorsavslutat sitt uppdrag. I slutbetänkandet konstaterar koordinatorsavslutningen att hon fått en samlad överblick över hela museifältet som hittills saknats och att det fanns en risk att den överblick skulle försvinna om inte funktionen permanentades. Förslaget var därför att en ny *samordningsfunktion* skulle skapas med uppdraget att vara samverkans- och stödfunktion inom museernas kärnområden samt central expertmyndighet av relevans för sektorn som helhet. Funktionen skulle förslagsvis placeras på Riksantikvarieämbetet.²⁶

Ingen av dessa tre samordningsorgan har (av olika skäl) kommit att förverkligas.

4.5 Administration – ”tungt dubbelarbete”

De centrala museerna, vare sig de drivs i myndighetsform eller som stiftelser, är överlag små och de utför i många delar likartade administrativa arbetsmoment. I alla berörda museipolitiska utredningar har dessa förhållanden förknippats med vissa typer av problem.

Det förvaltningspolitiska regelverket, som i huvudsak styr de administrativa momenten för alla myndigheter oavsett storlek, pekas t.ex. ut som ett relativt betungande inslag i museernas verksamhet. Flera utredningar pekar på att det utförs onödigt dubbelarbete i sektorn och att det leder till bristande effektivitet och sämre hushållning med statens resurser. Det har även funnits frågetecken kring om det inre arbetet i enskilda museer verkligen är optimalt organiserat eller om verksamheten kan bedrivas mer rationellt.

²⁵ *Genus på museer* (Ds 2003:61), s. 14 f.

²⁶ *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 14 f. och 23.

Verksamhetsnära analyser av administrativa moment

För att närma sig möjliga lösningar på de identifierade problemen har flera museiutredningar valt att även i dessa fall arbeta mycket verksamhetsnära. Museisamverkanskommittén från början av 1980-talet gick t.ex. metodiskt igenom ett stort antal tekniska moment i den administrativa verksamheten, som redovisning, löneuträkning, telefonservice och annan kontorsservice, liksom löneförhandlingar, tjänstetillsättningar, MBL-förhandlingar och andra personaladministrativa frågor. Utredningen tittade också på andra delar som borde kunna hanteras mer effektivt, bl.a. museernas planering och budgetarbete, deras lokal- och utrustningsfrågor, transporterna av föremål och gods, bevakningen samt den allt viktigare ADB-verksamheten.²⁷

Som framgått i det föregående avsnittet hade även Museikoordinatorn ett uppdrag som förutsatte en nära arbetsrelation med museerna. Uppdraget spände över såväl kärnverksamheten som de administrativa delarna. I dialog med berörda institutioner skulle koordinatören se hur man hanterade bl.a. de administrativa sysslorna och de juridiska frågorna. Det uttalade syftet var att frigöra resurser för museernas kärnverksamheter och att bidra till ytterligare högkvalitativ verksamhet. Uppdraget omfattade främst det statliga och statsunderstödda museiväsendet men om det gick att uppnå synergier kunde det förstås även komma hela sektorn till godo.

Tidigare förslag till åtgärder

Med bristande ekonomisk effektivitet, onödigt dubbelarbete, en betungande administration och en dålig intern organisation har man i nämnda museiutredningar, liksom i de uppdrag som uppdragsivaren lämnat, genomgående argumenterat för en ökad samverkan museerna emellan. Både Museisamverkanskommittén på 1980-talet och Museikoordinatorn på 2000-talet ansåg att det utöver museernas eget förbättringsarbete behövdes en särskild utanförstående instans för att hålla samman och driva på centralmuseernas samverkan på det administrativa området. Den förstnämnda utredningen föreslog att regeringen skulle utse en samverkansgrupp i kommittéform med högst sju ledamöter. Gruppen borde tillsammans med Kulturrådet

²⁷ *Museisamverkan* (Ds U 1984:10).

få ett samordnande ansvar för säkerhetsfrågor samt lokal- och utrustningsfrågor vid de centrala museerna. Den borde även följa och stödja olika samverkansprojekt i sektorn liksom museernas interna utvecklingsarbete och andra former av informell samverkan. Någon sådan kommitté inrättades dock aldrig under 1980-talet.

Som framgår av föregående avsnitt föreslog Museikoordinatorn att en permanent samordningsfunktion skulle inrättas med placering på Riksantikvarieämbetet. Den nya instansen skulle även verka för en ökad samordning av centralmuseernas administration och stödfunktioner. Enligt koordinatorsn borde regeringen ställa krav på centralmuseerna att delta i samordningen av administrationen. Med stöd av beräkningar från Ekonomistyrningsverket ansåg Museikoordinatorn att det fanns en besparingspotential på 10 procent för centralmuseerna genom en gemensam hantering av volymtjänster som ekonomi- och lönehanläggning samt grundläggande IT-stöd.²⁸

Remissinstanserna riktade kraftig kritik mot beräkningen av besparingseffekterna, och regeringen valde bl.a. därför att inte gå vidare med förslaget. En sådan funktion riskerade, enligt regeringen, att tvärtom leda till en ökad administration. Behovet av ett utvecklat samarbete inom museisektorn kvarstod dock och fortfarande krävdes en form av yttre tryck. I stället för att inrätta en ny instans ansåg regeringen att redan befintliga strukturer inom kulturområdet borde försäkras. De centrala museerna skulle därför få ett gemensamt uppdrag att redovisa pågående samarbeten och hur de avsåg att ytterligare stärka samarbetet.²⁹

4.6 Nationellt ansvar – ”Stockholmsdominans”

Ett återkommande ämne i tidigare utredningar har gällt de centrala museernas ansvar för museiväsendet i hela landet och för att de ska besökas av andra än högutbildade personer i Stockholm och dess kranskommuner. Frågan har gällt hur museerna i högre utsträckning ska vara relevanta för människor i hela landet. I det sammanhanget har det varit naturligt att även ställa de centrala museernas ansvar i relation till utbyggnaden av regionala museer. Även Riksutställningars roll och uppdrag har problematiserats.

²⁸ *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 137.

²⁹ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 97 f.

Innebörden av det nationella ansvaret

För att kunna bedöma centralmuseernas agerande på den här punkten har olika utredningar gjort egna tolkningar av innehållet i museernas nationella ansvar. 1965 års musei- och utställningssakkunniga beskrev uppdelningen av ansvaret så här:

Tyngdpunkten i de statliga centralmuseernas verksamhet [ligger] liksom hittills [...] på vetenskapliga och andra uppgifter, som förutsätter större, specialiserade resurser. Centralmuseerna bör bl.a. ha att svara för konservering av museimaterial samt att bedriva utvecklingsarbete i olika former. Inom utställningsarbetet bör en större del bestå i produktion av vandringsutställningar i samarbete med riksutställningar. De lokalt och regionalt verksamma museerna bör som sina främsta funktioner ha att tillgodose det lokala kulturlivets behov av museimaterial.³⁰

När detta skrevs i början av 1970-talet fanns det uppenbarligen stora förhoppningar om att ett utbyggt nät av regionala museer i hela landet skulle vara svaret på ”det lokala kulturlivets behov”. Diskussionen kring de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende upphörde dock inte med det. I mitten av 1980-talet gjorde Statens kulturråd följande bedömning i sin utredning *Museiförslag*:

De centrala museernas ansvar för landets museiväsende utgår från deras samlingar och expertkunnande. Centralmuseernas uppgifter kan sammanfattas på följande sätt, nämligen att förvalta och visa vårt nationella kulturarv liksom kulturarv från andra länder, att genom service, rådgivning, vandringsutställningar, depositioner m.m. vara gemensamma resurser för landets museer samt att vara lokalmuseer i sin region.³¹

De centrala museerna har med detta synsätt ett ansvar för nationella och vissa internationella föremålssamlingar. I det ansvaret ligger också att centralmuseerna ska tillhandahålla expertis och upplåta föremål till andra museer. Tio år senare, i mitten av 1990-talet, beskrev Museiutredningen de centrala museernas nationella uppdrag enligt följande i betänkandet *Minne och bildning*:

Det innebär först och främst att [de] har till uppgift att nå alla medborgare i landet med sin verksamhet. [...] Museernas nationella uppdrag innebär att [det kollektiva] minnet skall komma till användning. Det innebär att museerna skall samarbeta med skolor, universitet och

³⁰ *Museerna* (SOU 1973:5), s. 21.

³¹ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 11.

folkbildningsrörelser för att tjäna hela samhället. Museerna skall tjäna samhällets utveckling genom kunskap om natur, kultur och ekologi, om samhällets historia, konst och musik, samt om vår omvärld. Museerna skall stå till tjänst med sina kunskapsresurser, dokumenterade erfarenheter, perspektiv och opinionsbildning för samhällets utveckling och medborgarnas nytta och glädje.³²

Här läggs betydligt större vikt än tidigare vid ett medborgarperspektiv. De centrala museernas nationella ansvar innebär då att de utöver att leverera expertkunskap och deponera föremål till regionala museer också ska nå alla medborgare i landet med sin verksamhet.

Brister i det nationella ansvaret

Oavsett hur ansvaret har definierats har den gemensamma slutsatsen i de utredningar som tagit upp ämnet sedan 1980-talet varit att de centrala museerna *inte* fullt ut uppfyller sitt nationella åtagande.

Det faktum att tillgången på museiupplevelser i hela landet ökat genom utbyggnaden av läns museer i alla regioner har inte förändrat analysen. I början av 1990-talet konstaterade Riksdagens revisorer skarpt att någon decentralisering av verksamheten inte hade genomförts, utan museerna och museipersonalen var fortfarande i stor utsträckning koncentrerade till Stockholm.³³ Museiutredningen under 1990-talet drog också följande slutsats:

[De] statliga museernas verkningsgrad [...] är alltför begränsad till huvudstadsregionen. De statliga museerna har inte fått ett innehåll i sina olika verksamheter, som gör att de kan betraktas som bärare av ett bredare nationellt uppdrag, som ger hög prioritet åt att i strategiska funktioner betjäna och befrämja museiväsendets geografiska spridning i hela landet. På denna punkt återstår mycket att göra.³⁴

Det har med andra ord uppfattats som en återkommande uppgift för statliga museiutredningar att lämna förslag till åtgärder för att söka lösningar på frågan om de centrala museernas bristande nationella ansvar.

³² *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 41.

³³ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 71.

³⁴ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 40.

Tidigare förslag till åtgärder

Ett flertal olika åtgärdsförslag har lämnats, flera har genomförts och några har också avvecklats. Centralmuseerna har naturligtvis även på eget initiativ genomfört en rad olika insatser för att sprida sin verksamhet i hela landet.

På 1980-talet infördes en modell som innebar att vissa statliga museer fick status som så kallade ansvarsmuseer. De skulle fungera som stöd till bl.a. regionala museer inom sina respektive specialområden och de skulle också verka för viss samordning inom t.ex. IT och samlingsvård.³⁵ Funktionen kritiserades dock som verkninglös redan i de museiutredningar som skrevs på 1990-talet. Museikoordinatorn föreslog 2007 att funktionen skulle avskaffas och så skedde också den 1 januari 2010. Utredningens bedömning var att det fanns en väl utvecklad kompetens vid andra museer och att ett angeläget utvecklingsarbete i stället borde drivas som samarbeten mellan olika aktörer inom och utanför museisektorn.³⁶

Riksställningars uppdrag om vandringsutställningar

En modell som tidigt förordades var att Riksställningar skulle fungera som distributör av centralmuseernas vandringsutställningar och på så sätt medverka till att Stockholmsmuseernas föremål kunde visas upp i hela landet. Även den modellen kritiserades dock tidigt för att inte infria förväntningarna. Riksställningar arbetade huvudsakligen med egna utställningsproduktioner och lånade sällan centralt samlade föremål. Därför borde modellen omprövas ansåg bl.a. Riksdagens revisorer 1993. Så småningom ändrades också förutsättningarna för Riksställningar så att den egna utställningsproduktionen togs bort från uppdraget och i stället ligger myndighetens fokus numera på stöd och kunskapsförmedling kring utställningsmediet.³⁷

³⁵ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 99 f.

³⁶ *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 109 f.

³⁷ *På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar* (SOU 2010:34), s. 10.

Andra typer av samverkan mellan statliga och regionala museer

En verksamhet som det däremot inte skrivits så mycket om i tidigare museipolitiska utredningar är de omfattande utlån och depositioner som centralmuseerna gör till museer runt om i Sverige och även internationellt.³⁸ Komplikationerna i det systemet handlar i första hand om fördelningen av kostnader mellan berörda museer. En försvårande faktor kan också vara mindre museers bristfälliga säkerhetsanordningar.

Digitalisering

Från mitten av 1990-talet har IT-tekniken och digitaliseringen av centralmuseernas samlingar lyfts fram som en viktig åtgärd för att tillgodose det nationella uppdraget. Människor kan, har det hävdats, sitta hemma vid datorn och få en motsvarande upplevelse av museiföremål som vid de fysiska museerna i Stockholm. Insatser har också gjorts på detta område för att utveckla det gemensamma arbetet. Ett exempel är Museikoordinatorns arbete med K-samsök.³⁹ Fokus har dock oftare legat på kvantitativa mål och mindre på kvalitativa aspekter som t.ex. ett pedagogiskt tilltal i det digitala tillgänglighetsutredandet.

Statlig museiverksamhet utanför Stockholm

Några av centralmuseerna har även delar av sin verksamhet konkret placerad i andra delar av landet. Världskulturmuseet finns i Göteborg, Marinmuseum i Karlskrona, Flygvapenmuseet i Linköping och Moderna museet har en filial i Malmö. Vidare bedriver Arbetets museum sitt nationella uppdrag från Norrköping och Statens museer för världskultur har sitt säte i Göteborg. I olika sammanhang har det också diskuterats förslag om nationella uppdrag för regionala och andra museer utanför Stockholm.⁴⁰

³⁸ Museikoordinatorn beskrev dock verksamheten med lån och depositioner relativt utförligt. Se *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 56 f.

³⁹ *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 36 f.

⁴⁰ Se t.ex. 1990-talets Museiutredning, *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 69 f. Museikoordinatorn föreslog för sin del att Ajtte, Svenskt fjäll- och samemuseum, skulle få ett uttalat nationellt ansvar för de samiska frågorna. *Kraftsamling!* (SOU 2009:15), s. 142 f.

4.7 Samverkan – ”outnyttjad potential”

Behovet av samverkan mellan olika aktörer är ett återkommande tema i analyser och bedömningar av museisektorn. Politiken och utredningarna på området är också i hög grad inriktade på ökad samverkan, mellan centralmuseerna (se ovan), inom museisektorn i stort och mellan museerna och andra samhällssektorer. De argument som används för att motivera dessa bedömningar pekar dels på en stark tilltro till att ökad samverkan leder till positiva effekter, dels på ett missnöje med att museerna inte utnyttjar denna förmenta utvecklingspotential i tillräcklig utsträckning.

Samverkan i museisektorn

Det finns ingen principiell skillnad mellan å ena sidan den samverkan som sker inom kretsen av centralmuseer och å andra sidan den samverkan som sker i museisektorn i övrigt. Det är i huvudsak samma resultat som eftersträvas i form av större effektivitet. Ett typiskt exempel på hur fördelarna med samverkan i sektorn har beskrivits kan hämtas från Statens kulturråds rapport från 1986.

[För] att uppnå en utveckling på det informationsteknologiska området krävs dels samarbete mellan museerna, dels kompetensstöd, utbildning och ekonomiska resurser för utvecklingsarbete och anskaffning av utrustning. Ett samarbete behövs mellan basmuseerna och övriga museer i landet för att öka åtkomligheten och utnyttjandet av museernas informations- och kunskapsmaterial som helhet.⁴¹

Samtidigt var det viktigt, påpekade Kulturrådet, att klargöra inom vilka mer precisa verksamhetsområden som det fanns behov av samverkan. För att kunna främja en ökad samverkan krävdes också att man fann de effektivaste samverkansformerna. Ansvars- och arbetsfördelningen behövde även göras tydligare.⁴²

Även 1990-talets Museiutredning förordade en långtgående samordning i museisektorn. Samordningen var dock ofta dyr och alla samordningsinstrument var inte lika effektiva. Därför var det viktigt att välja rätt lösningar. Även begreppsapparaten behövde förtydligas.

⁴¹ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 12.

⁴² Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 11.

Liksom de flesta andra organisationsteoretiska begrepp är ordet samordning vagt till sin karaktär. Ordet betecknar både en process och ett resultat. [...] Problemet är [...] att ett bra/samordnat resultat inte nödvändigtvis följer ur en samordnad beslutsprocess.⁴³

Enligt utredningen fick det bästa inte bli det godas fiende. En organisatorisk process kan göras mycket krånglig med hjälp av alla de samordningsinstrument som finns. Det fanns enligt utredningen goda belägg för att formella och hierarkiska lösningar i själva verket kan intensivifiera de samordningsproblem ett system redan har. Forskning på området pekar oftast på att samordningen i mesta möjliga mån bör bygga på ömsesidig anpassning, det vill säga icke-hierarkiska och informella samordningsinstrument. De har oftast visat sig ge de mest kostnadseffektiva lösningarna på samordningsproblematiken.⁴⁴

I utredningarnas analyser av samverkan inom museisektorn nämns även Riksställningar som en viktig aktör. Ett genomgående intryck är att det länge har funnits en oklarhet om ansvarsfördelningen mellan Riksställningar och museisektorn och om museernas intresse för Riksställningars tjänster. Frågan som återkommande ställts i de olika utredningarna är vilka tjänster som är unika för Riksställningar och vilka som lika gärna kan utföras av museerna själva.⁴⁵

Samverkan med andra samhällssektorer

När det gäller museernas samverkan med andra samhällssektorer är det två perspektiv som dominerar i de berörda utredningarna. Det handlar dels om att ringa in vilka sektorer som museerna i första hand bör samverka med, dels göra bedömningar av hur utvecklad denna samverkan verkligen är.

I den första frågan har det varit vanligt att blickarna har riktats mot skolan, skilda forskningsmiljöer vid universiteten och mot civilsamhällets olika delar. Antalet organisationer som kunde vara av intresse att samverka med utanför museerna har samtidigt be-

⁴³ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 131.

⁴⁴ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 134.

⁴⁵ Frågorna ställdes bl.a. i direktiven till Museiutredningen (SOU 1994:51, s. 230f.) och av Riksdagens revisorer i *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 71.

skrivits som oändligt och av det skälet skulle det inte heller vara möjligt att redovisa exakt vilka externa kontakter respektive museum har. Museiutredningen på 1990-talet drog ändå följande slutsats i den andra frågan ovan.

[Mängden] samordning [är] mycket liten i förhållande till möjlig samordningsnivå. Det går inte mycket tid i museisystemet på att ha kontakter med företag, fackföreningsrörelser, skolor, trädgårdsföreningar m.klubbar, dataanvändare, scouter, akvarellsällskap, studieförbund, gymnasieskolor, grundskolor, dagcentra, vårdcentraler, handikapprörelser, jazzklubbar, m.fl. Oavsett hur mycket tid några enskilda museer lägger ned, kan utredningen konstatera att potentialen för bra samarbete är större än vad som realiserats i det dagliga arbetet.⁴⁶

Riksdagens revisorer var mer precis i sin kritik när man i sin rapport 1993 konstaterade att samarbete mellan skolan och museerna inte hade utvecklats utan tvärtom minskat i omfattning under slutet av 1980-talet. Något nytänkande hos museerna själva kring hur man skulle dela med sig av sina kunskaper till skolorna tycktes inte heller finnas, även om forskare som yttrat sig i frågan i första hand pekade på behovet av museipedagoger.⁴⁷

Tidigare förslag till åtgärder

Som redan framgått är det en sak att förorda ytterligare samordning och en annan att förorda det lämpligaste samordningsinstrumentet. Det finns i de berörda utredningarna i princip två vägar man valt att gå. Antingen bildas det någon form av övergripande permanent organisation som får ett ansvar att vara pådrivande i samverkansfrågor, eller också formas det mer eller mindre tillfälliga och professionsstyrda grupper av museerna själva efter behov.

Förslag om den förstnämnda modellen har varit vanliga när det gäller samordningen av centralmuseernas kärnverksamhet och administration men när det gäller samordningen av sektorn som helhet är det i stället den andra modellen som dominerar i de olika utredningarna.

På 1980-talet var det Statens kulturråd som konstaterade att det inom många av museernas verksamhetsområden hade etablerats

⁴⁶ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 143.

⁴⁷ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 75.

former för samverkan. Initiativet hade ibland kommit från staten och ibland från museerna själva. Det fanns därmed många samsamarbetsgrupper i sektorn som gjorde betydelsefulla insatser och någon annan modell var inte aktuell. Grunden för samverkan mellan museerna var starka och kompetenta basmuseer. Kulturrådet svarade själv för myndighetsuppgifter och ett begränsat antal samsamarbetsgrupper svarade för frågor som föll utanför enskilda museers ansvar.⁴⁸

Museiutredningen på 1990-talet argumenterade för sin del för att sektorn på sikt skulle kunna hitta en bra samordningsnivå, till lägsta möjliga kostnad. För detta krävdes det en ökad användning av tillfälliga arbetsgrupper som t.ex. arbetade med särskilda publikaktiviteter, forskningssatsningar, samverkan inom vård och konservering, arbete med informationsteknologi och samverkan med hembygdsföreningar. Däremot borde antalet fasta samrådsgrupper minska. För att uppnå en icke-hierarkisk informell samverkan krävdes det även en rörlig personalpolitik och ett väl utbyggt system av gästtjänstgöring, personalbyte och karriärvägar mellan museerna. Utredningen fann också att museernas samordning i allt väsentligt var beroende av informella personkontakter.⁴⁹

I linje med en mer professionsstyrd samordning har det i olika utredningar också pekats på behovet av en branschorganisation i museisektorn som kan skapa sig den frihet som en myndighet definitionsmässigt inte kan ha.⁵⁰

4.8 Museernas organisation – ”splittrad struktur”

Flertalet av de berörda museiutredningarna har haft uppdrag som i någon mån har omfattat myndighets- och institutionsstrukturen för centralmuseerna. Det har dock sällan handlat om skarpa uppdrag att föreslå nya organisatoriska lösningar och utredningarnas analys har oftast stannat vid ett konstaterande av att den befintliga strukturen är splittrad och att det finns olika typer av problem förknippade med det.

⁴⁸ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 15.

⁴⁹ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 146.

⁵⁰ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 143.

Problem med en splittrad struktur

Det är två typer av problem som har återopats i samband med diskussioner om organisationsförändringar. Ett tydligt exempel på den ena problemtypen finns i direktiven till 1990-talets Museiutredning.

Flera skäl talar för att dessa årliga insatser [statsbudgetens anslag för museiändamål] skulle kunna användas effektivare. Enbart kretsen av centralmuseer består av ett tjugotal större eller mindre museer med sidoordnade och delvis sammanfallande uppgifter. Mängden institutioner och separata samlingsområden leder till ett splittrat och oöverskådligt beslutsunderlag, som försvårar jämförelser och sakligt underbyggda beslut om resursfördelningen.⁵¹

I dessa formuleringar finns det ett tydligt styrnings- och effektivitetsperspektiv. Genom en förändrad organisation, i kombination med tydligare uppgifter för centralmuseerna, ska man kunna göra ökade insatser inom befintliga ekonomiska ramar och framför allt från departementshåll kunna styra sektorn bättre.

Även en annan typ av problembeskrivning görs dock i samma betänkande, när man pekar på att de statliga museernas organisation i första hand begränsar deras möjligheter att utföra sitt uppdrag. Utredningen hänvisade bl.a. till att det fanns organisatoriska hinder för museerna att erbjuda ett angeläget helhetsperspektiv. De befintliga museerna erbjöd inte tvärvetenskapliga och tvärfackliga perspektiv i den utsträckning publiken efterfrågade. Flera exempel anfördes också på hur en högre professionalism kunde uppnås i verksamheten om arbetet skulle utföras inom en annan organisation.⁵²

Centralmuseernas ledning och inre organisation

När det gäller centralmuseernas ledning och inre organisation har de olika museiutredningarna haft förhållandevis lite att tillföra. Ingen av utredningarna har pekat på några särskilda problem med den befintliga ordningen vad gäller detta.

Däremot är det tydligt att det i ledningsfrågorna även är andra övertväganden än de kulturpolitiska som varit av betydelse. När

⁵¹ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 227.

⁵² *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 203 f.

Verksledningskommittén i mitten av 1980-talet föreslog en renodling av ledningsfunktionen i statliga myndigheter innebar det bl.a. att centralmuseernas så kallade lekmannastyrelser ifrågasattes. Kommittén argumenterade också för ökad rörlighet bland myndighetscheferna. Ingen verkschef borde kunna sitta längre än 18 år, slog kommittén fast. När Statens kulturråd på regeringens uppdrag utredde de centrala museernas uppgifter och ansvar 1986 kommenterades dessa förslag och Kulturrådet argumenterade för att modellen med styrelser i de statliga museimyndigheterna borde finnas kvar.⁵³ Däremot ansåg Kulturrådet att det fanns skäl att underlätta en ökad rörlighet även för chefer vid statliga museer. Förordnandetiden borde vara sex år med möjlighet till förlängning.⁵⁴

Den inre organisationen i centralmuseerna bestäms däremot i stort sett helt av den verkställande ledningen i respektive museum och i den frågan har de statliga museiutredningarna också haft begränsade synpunkter. Dock argumenterade 1990-talets Museiutredning för att museernas inre organisation också var viktig i samband med att man diskuterade den övergripande organisationsstrukturen. Även om det inte var aktuellt att föreslå några detaljerade planer för indelningen i enheter ville utredningen peka på alternativa lösningar. Avgörande var hur olika funktioner integrerades. I princip fanns det två sätt:

(1) Antingen sker en arbetsfördelning så att vissa enheter utför vissa funktioner och andra enheter andra funktioner, enheterna är specialiserade och de utför samma uppgifter, eller (2) så byggs de olika enheterna upp så att de klarar av alla funktioner, arbetsfördelningen sker inom enheterna snarare än mellan dem inom systemet.

Utredningen tar inte uppenbart ställning för den ena eller andra modellen men båda ansågs gå att applicera på befintliga museiorganisationer.⁵⁵

⁵³ Modellen med styrelser i statliga museimyndigheter behölls under 1980- och 1990-talet men togs så småningom bort 2008.

⁵⁴ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 164 ff.

⁵⁵ *Mime och bildning* (SOU 1994:51), s. 74 ff. Jämför den nuvarande diskussionen om matrisorganisationens vara eller inte vara i museikoncernerna.

Myndigheter mot stiftelser

Det faktum att centralmuseerna omfattar både statliga myndigheter och stiftelser, med delvis olika förvaltningsmässiga förutsättningar, har inte problematiserats i någon större utsträckning i de olika museiutredningarna. Statens kulturråd gjorde emellertid i sin utredning från 1986 en förhållandevis ambitiös analys av de två centralmuseer som vid denna tid inte hade staten som huvudman: Nordiska museet och Tekniska museet. Rådet ville klarlägga vilka skillnader som fanns mellan stiftelseformen och myndighetsformen. Den slutsats som drogs var att inget av museerna ville förstatligas och att det inte heller fanns några speciella skäl att lämna ett sådant förslag. Samtidigt var det angeläget att det statliga regelsystemet i vissa delar tillämpades även på stiftelsernas verksamhet, som vissa arkivbestämmelser och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.⁵⁶

Tidigare förslag till åtgärder

Båda 1980-talets museiutredningar – Museisamverkanskommittén 1981 och Statens kulturråd 1986 – som påtalade problemen med den splittrade organisationsstrukturen, begränsade sina åtgärdsförslag till krav på ökad samordning museerna emellan. Förslag om konkreta strukturförändringar som omfattat befintliga statliga museer finns i stort sett enbart i 1990-talets Museiutredning.

I denna utrednings betänkande skrev man att organisationsförändringar kan vara svåra att genomföra och bör förankras stadigt för att ge bra resultat i verksamheten. Förändringsarbetet bör utföras omsorgsfullt och professionellt. Vid en organisationsanalys får man heller aldrig glömma att orsakssamband mellan struktur och effekt är osäkra. Medarbetare kan göra underverk inom ramen för en helt ologisk organisation, liksom den på pappret bästa strukturen ibland inte förmår åstadkomma några resultat alls. Med dessa reservationer presenterade utredningen dock några alternativa organisationsmodeller.⁵⁷

⁵⁶ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 151 ff.

⁵⁷ *Mimme och bildning* (SOU 1994:51), s. 50 och 57.

Huvudalternativet var att föra samman befintliga centralmuseer och andra statliga museer i större grupper eller divisioner, vilket skulle skapa starka miljöer för ämnesmässig förkovran och bereda personalen bättre möjligheter att utvecklas på sin arbetsplats. Inom en sådan modell kunde man samtidigt tänka sig två olika varianter, dels en som byggde på en traditionell ämnesmässig indelning, dels en som blandade olika ämnesområden. Den första varianten exemplifierades med en sammanslagning av Statens konstmuseer med Arkitektur-, Musik- och Dansmuseerna respektive Nordiska museet, Historiska museet och Livrustkammaren. Den andra varianten illustrerades av en tänkbar sammanslagning av Nationalmuseum, Tekniska museet och Medelhavsmuseet.

Efter att ha prövat frågan vidare förordade Museiutredningen en sammanslagning till större enheter med ämnesmässiga specialiseringar.⁵⁸ Inget av de organisatoriska exempel som utredningen diskuterade har blivit verklighet, men tankegångarna om en ämnesmässig indelning låg otvetydigt till grund för de organisationsförändringar bland centralmuseerna som genomfördes på 1990-talet (se vidare kapitel 6).

4.9 Museipolitikens styrning – ”oklara effekter”

De allra flesta museiutredningarna i denna översikt har tillsatts inom ramen för det kulturpolitiska ansvarsområdet i statsförvaltningen. Det kulturpolitiskt ansvariga departementet har varit avsändare av uppdragen, bemannat utredningarna och varit mottagare av utredningarnas åtgärdsförslag. En av de berörda utredningarna skiljer sig dock från de övriga genom att inte vara utförd inom samma politikområde. Det är den rapport som Riksdagens revisorer lämnade i maj 1993. Den har en delvis annan inriktning än övriga, inte minst i synen på styrningen och uppföljningen av den statliga museipolitiken. Gemensamt är dock att de utredningar som behandlar statens styrning av museerna beskriver den som bristfällig i olika avseenden och med få tydliga effekter.

⁵⁸ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 57 ff.

Saknas uppföljning och utvärdering

När revisorerna sammanfattade sina intryck i rapporten *Museerna och den svenska historien* är det bristen på uppföljning och utvärdering som de anser vara mest anmärkningsvärd med museipolitiken. Det fanns t.ex. stora eftersläpningar i fråga om registrering av insamlade föremål. Den bristande överblicken gjorde i sin tur att stora delar av föremålssamlingarna inte fanns tillgängliga för allmänheten och att inte heller de anställda i museerna hade kontroll över föremålen på de egna institutionerna. Vidare utnyttjade många museer inte den nya tekniken annat än i begränsad omfattning. Enligt revisorerna borde samma krav ställas på museiväsendet som på andra sektorer i samhället beträffande en effektiv förvaltning av statliga anslag. Även i övrigt var revisorerna kritiska mot statens otydlighet i sin viljeyttring gentemot de regionala museerna och mot att regeringen hade en okritisk inställning i relation till de båda myndigheterna Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet trots att de hade överlappande uppgifter på museiområdet.⁵⁹

För många och otydliga styr signaler

I den efterföljande Museiutredningen, som inledde sitt arbete under våren 1993 och lämnade sitt betänkande i april 1994, ägnades också relativt stort utrymme åt styrningen av museisystemet och inte minst åt analyser av styrningsbegreppet.

Vid diskussionen om styrning är det vanligt att man definierar fenomenet som ett förhållande mellan de som styr och dem som styrs. De som styr fattar beslut och förmedlar instruktioner till andra om vad som skall göras. Dessa utför uppdraget och har därigenom blivit styrda. Det förutsätts att de inte hade gjort samma sak annars och att de utträttar uppgiften enligt instruktionerna. Det är en mycket enkel bild av styrningen, där organisationen betraktas som maskin. Men bilden av organisationen som en maskin är föråldrad och har ersatts av andra bilder som innebär att organismer, cybernetiska system eller hjärnor är mera lämpliga metaforer.⁶⁰

⁵⁹ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3), s. 82 f.

⁶⁰ *Mime och bildning* (SOU 1994/95), s. 147.

Enligt utredningen hade den enkla bilden av styrning medfört problem eftersom organisationer sällan är så enkla. Enheter inom en organisation är delvis autonoma, delvis beroende av varandra. De har även egna viljor som inte alltid stämmer med vad som kommer uppifrån och styrningsförsök kan komma från flera andra håll. Det är vidare ett problem att styrning ofta likställs med effektiv styrning, trots att det snarare är regel än undantag att resultatet av styrningen blir annat än det önskade. Ett annat vanligt fenomen är att människor känner sig hårt styrda även om det saknas intentioner att styra i en organisation.

Utredningen konstaterar vidare att museernas miljö är fylld av styrförsök från alla håll. Styrningen utövas både genom direkta insatser och genom att alternativa aktiviteter blockeras. Viss styrning sker öppet, medan annan styrning sker i det fördolda. Utredningen identifierade därefter fem huvudsakliga styrmedel inom museisystemet: 1) normstyrning (lagar, mål, instruktioner), 2) idéstyrning (informations- och kunskapspridning), 3) organisationsstyrning, 4) ekonomistyrning samt 5) styrning genom styrelser.⁶¹ Mot denna bakgrund genomförde utredningen en särskild problemanalys av styrningen i museisystemet.

Frågan var om styrningen får några effekter? Är det någon som gör något annat än de annars skulle ha gjort som en följd av alla de styrsignaler som sänds ut i museisystemet? Frågorna belystes av utredningen genom några exempel från dåtidens aktuella museipolitik. Ett exempel var utnämningen av vissa centralmuseer till ansvarsmuseer. Intervjuer med centralmuseer, regionala museer och kommunala museer visade med stor samstämmighet att reformen inte fick några effekter att tala om. De berörda museerna gjorde inte mer av rollen än vad man ändå gjort tidigare och i vissa fall till och med mindre. Efter att ha studerat ytterligare två exempel drog utredningen slutsatsen att styreffekten kan vara låg med alla nämnda styrmedel. Samtidigt fanns det även exempel på lyckad styrning. Dit hörde enligt utredningen uppbyggnaden av den regionala museistrukturen i hela landet.⁶²

⁶¹ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 148–173. De statliga museimyndigheterna hade t.o.m. 2007 styrelser med så kallat begränsat ansvar. Modellen avskaffades för att förtydliga ansvarsfördelningen inom myndigheterna.

⁶² *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 173 ff.

Typiskt för ”de lyckade styrsignalerna”, de med snabb effekt, är att de avser nya verksamheter. De förutsätter inte förändringar i de gamla organisationerna. Ingen behöver skära ned sin verksamhet på vissa områden för att bygga ut den på andra. Det krävs inte något explicit ställningstagande att en aktivitet är viktigare än en annan.⁶³

Sammanfattningsvis ansåg 1990-talets museiutredning att antalet styrsignaler i museisystemet borde minska och kvaliteten på de som lämnas borde öka. Det var för många styrsignaler som motsade varandra, de var alltför detaljerade och handlade för lite om angelägna mål och för mycket om tekniska och administrativa problem. Statens styrning av museerna borde vara enkel, konsekvent och begränsad till ett färre antal områden med strategisk innehåll. Utredningen var dock medveten om att det är en svår uppgift att utöva strategisk styrning och att inrikta verksamheten på prioriterade mål. Hade det varit en enkel uppgift hade problemen inte funnits kvar. Styrning av museerna borde dock utvecklas i den föreslagna riktningen och arbetet behövde påbörjas snarast.⁶⁴

Tidigare förslag till åtgärder

I styrningsfrågorna är det i huvudsak problembilderna i sig själva som varit avsedda att ge signaler till regeringen och Regeringskansliet om att förändra sin styrning av museerna. Som framgått av genomgången ovan har det funnits delvis olika utgångspunkter för dessa krav, där en förväntan varit en bättre (hårdare) uppföljning, medan en annan handlat om en mer övergripande målstyrning.

Frågan om museipolitiska mål har dock funnits med i diskussionen i flera av de berörda utredningarna, även om det först var 1990-talets Museiutredning som fick ett uttryckligt uppdrag om detta. Enligt direktiven skulle utredningsarbetet utgå från en helhetssyn på museistrukturen och inledas med en precisering av de övergripande målen för museernas verksamhet. I sitt betänkande diskuterade utredningen museibegreppet och föreslog ”minne” som den övergripande museifunktionen och ”bildning” som huvudändamålet. Med stöd av detta föreslogs följande definition av ett museum:

⁶³ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 175.

⁶⁴ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 178 f.

Ett museum är en del av samhällets kollektiva minne. Museer samlar in, dokumenterar, bevarar och levandegör föremål och andra vittnesbörd om människors kultur och miljö. Det utvecklar kunskap och bjuder upplevelser för alla sinnen. Det är öppet för allmänheten och medverkar i samhällsutvecklingen. Museets syfte är bildning för medborgarna.⁶⁵

Varken definitionen av ett museum eller det övergripande målet har formaliserats i regeringens styrning av centralmuseerna. Däremot är det alltså ett uppdrag för denna utredning att föreslå nya museipolitiska målsättningar och hur de bäst kan implementeras i styrkedjan.

⁶⁵ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 202.

5 Organisatoriska förändringar

Det har genomförts och diskuterats förändringar av organisationsstrukturen bland centralmuseerna under lång tid. Framställningen i detta avsnitt begränsas dock till de förändringar som genomförts och diskuterats för centralmuseerna sedan 1990-talet, då det senast genomfördes en större strukturförändring. Det finns ett relativt tydligt mönster när det gäller vilka strukturella problem som pekas ut och vilka lösningar som diskuterats sedan 1990-talet, varav några alltså har genomförts. Det är också tydligt att det saknas uppföljningar och utvärderingar av de omorganisationer som vidtagits.

I detta kapitel redovisas i sju avsnitt (5.1–5.7) de organisatoriska modeller som har varit aktuella: museikoncerner, inordnade museer, sektorsövergripande organisationer, formaliserade samarbeten, samordnande funktioner, förändringar av associationsform samt avslutningsvis nybildning och avveckling av i första hand myndigheter. Efter dessa redogörelser fortsätter kapitlet med en sammanfattning av museernas erfarenheter av dessa organisationsförändringar (avsnitt 5.8) samt en kort internationell utblick (5.9). Som underlag för utredningens överväganden i kommande kapitel sammanfattas avslutningsvis också vissa förvaltningspolitiska förutsättningar för organisatoriska förändringar (5.10).

5.1 Museikoncerner

Som framgått i tidigare kapitel bildades det under andra halvan av 1900-talet flera nya museiorganisationer genom att tidigare självständiga museer slogs samman till det som med tiden har kommit att kallas museikoncerner. Utvecklingen var dock inte enkelriktad. Under samma period delades en tidigare gemensam museiorganisation upp i två separata myndigheter och en annan museimyndig-

het skiljdes ut från Riksantikvarieämbetet. I tabell 5.1 redovisas de förändringar som genomfördes under den aktuella perioden.

Den organisatoriska struktur som skapades på 1990-talet finns i huvudsak fortfarande kvar. Dock ingår numer Statens musiksamlingar i Statens musikverk. Historiska museet har fr.o.m. 2015 också tillförts uppdragsarkeologisk verksamhet från Riksantikvarieämbetet. I det här sammanhanget är det särskilt intressant att granska de skäl som kommit till uttryck för att motivera såväl sammanslagningarna som separationerna.

Tabell 5.1 Organisationsförändringar bland centralmuseerna på 1990-talet

Museimyndigheter	Organisationsförändring
Statens försvars-historiska museer (SFHM)	Fördes från Försvarsdepartementet till Kulturdepartementet 1 juli 1996 och omfattade då Armémuseum, Flygvapenmuseum, Marinmuseum i Karlskrona och Försvarets traditionsnämnd. Marinmuseum överfördes den 1 juli 1997 till SMM.
Statens maritima museer (SMM)	Omfattade från början Sjöhistoriska museet och Vasamuseet. Tillfördes Marinmuseum från SFHM den 1 juli 1997.
Statens historiska museer (SHMM)	Skiljdes från Riksantikvarieämbetet och bildade egen myndighet den 1 januari 1998.
Statens museer för världskultur (SMVK)	Staten övertog den 1 januari 1999 huvudmannskapet för Etnografiska museet i Göteborg och lade samman det med Folkens museum – Etnografiska i Stockholm. Till den nya myndigheten fördes också Medelhavsmuseet från SHMM och Östasiatiska museet från SKM.
Statens konstmuseer (SKM)	Upphörde som myndighet den 1 juli 1999, Moderna museet respektive Nationalmuseum blev egna myndigheter och Östasiatiska museet fördes till SMVK.
Statens musiksamlingar (SMS)	Tillfördes Svenskt visarkiv från Språk- och folkminnesinstitutet den 1 juli 1999.

Anm. Statens maritima museer hade namnet Statens sjöhistoriska museer fram till och med januari 2003.

Sammanslagningar

Argumenten emot rådande ordning är ofta en spegelbild av de skäl som motiverar att en förändring bör genomföras. När 1990-talets Museiutredning analyserade svagheterna i de statliga museernas struktur och arbetssätt konstaterade man att verksamheterna inte berörde hela landet i tillräcklig omfattning, att arbetsfördelningen mellan museerna försvårade möjligheterna till helhetsperspektiv,

att museerna inte erbjöd tvärvetenskapliga och tvärfackliga perspektiv inom sina verksamheter i den utsträckning som publiken önskade, att möjligheterna till samverkan och arbetsfördelning för bättre resursanvändning inte togs till vara samt att mängden små museer betydde många anslagsposter i statsbudgeten, vilket i sin tur medförde en omfattande och detaljerad ärendehantering i regeringskansli och riksdag.¹

Den fråga Museiutredningen ställde var om det gick att lösa nämnda problem med en annan arbetsfördelning mellan museerna. Svaret gavs genom att utredningen föreslog en helt ny organisationsstruktur för de statliga museerna. Även om det inte var exakt de enheter som Museiutredningen föreslog som kom att genomföras, utan de sammanslagningar som listas ovan i tabell 5.1, är det ändå relevant att redovisa de för- och nackdelar som ansvariga aktörer redovisade för att motivera sammanslagningen av statliga museer till större enheter.

Enligt Museiutredningen fanns det flera möjliga fördelar med större museiorganisationer. De skulle genom sin storlek ha bättre möjligheter att göra sin produktion tillgänglig i hela landet, både genom att tillgängliggöra egna utställningar för publik i hela landet och genom att hjälpa regionala och lokala museer med fackmannamässiga råd, utlåning m.m. Storleken borde också möjliggöra en bättre helhetssyn på det ämne som var aktuellt, så att en museiorganisation t.ex. skulle kunna ansvara för hela den svenska historien. Även vissa skalfördelar skulle kunna uppnås genom att funktioner slogs samman, samtidigt som större organisationer skulle kunna bereda de anställda karriärvägar med olika innehåll och fler skulle kunna få tjänstledigt en tid för forskning. En risk fanns dock att en större organisation kunde bli tungrodd och byråkratisk.²

I 1996 års kulturpolitiska proposition – som innehåller de förslag som ligger till grund för omorganisationerna av Statens försvarshistoriska museer, Statens maritima museer och Statens museer för världskultur – resonerade regeringen utifrån en diskussion som förts om att föra över föremål från ett centralmuseum till ett annat för att hålla ihop ett ansvarsområde. Regeringen ansåg dock att en bättre väg var att undanröja organisatoriska hinder för till-

¹ *Minne och bildning: Museernas uppdrag och organisation* (SOU 1994:51), s. 50 ff.

² *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 58 f.

fälliga eller permanenta överföringar av föremål, framtidsplanering m.m. Den mest konstruktiva och hållbara lösningen var därför att organisera om berörda museimyndigheter och lägga samman enheter på ett nytt sätt. Förutsättningarna för en rationell fördelning av samlingar, arbetsuppgifter och sakansvar kunde på så sätt förbättras avsevärt.³

Sammanfattningsvis var de fördelar som lyftes fram för att motivera sammanslagningar såväl *verksamhetsnära* – ämnesbredd, tvärvetenskap, helhetsperspektiv, publik i hela landet, personalutveckling skalfördelar och planering – som *styrningsmässiga* – färre statsanslag och mindre detaljerad hantering i Regeringskansliet och riksdagen.

Separationer

När regeringen i samma kulturproposition föreslog att Historiska museet skulle skiljas från Riksantikvarieämbetet och bli en egen myndighet motiverades det av att ämbetets uppgifter som centralt verk med övergripande ansvar för tillsyn och utveckling av kulturmiljövården behövde renodlas och koncentreras. För Historiska museet skulle det inte innebära någon egentlig verksamhetsförändring. Genom en fortsatt samlokalisering med Riksantikvarieämbetet skulle det också vara möjligt att samordna de båda myndigheternas gemensamma kompetens på arkeologiområdet. Redan vid den här tiden fanns det också förslag om att skilja den arkeologiska uppdragsverksamheten (UV) från ämbetet för att uppnå en boskillnad mellan tillsyns- och utförandeuppgifter på området men regeringen var i slutet på 1990-talet inte beredd att föreslå en sådan förändring.⁴ Det kom sedan att dröja till årsskiftet 2014/15 innan UV till sist skiljdes från Riksantikvarieämbetet och överfördes till Statens historiska museer.

När det gäller Moderna museets separation från Statens konstmuseer 1999 argumenterade regeringen för att samtidskonstens roll och utvecklingsmöjligheter behövde stärkas. Museets ställning hade visserligen varit stark sedan länge, även internationellt, och

³ *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 140.

⁴ *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 138 f.

verksamheten hade en tydlig egen institutionell identitet, inte minst genom den nya museibygnaden på Skeppsholmen. Med ett tydligare eget verksamhetsansvar och en starkare integritet i förhållande till övriga museer i koncernen skulle verksamheten dock kunna stärkas ytterligare. Regeringen hänvisade bl.a. till att koncernens ledning ”med kraft hävdad” denna linje. Det ansågs också finnas ett behov av en tydligare och enklare styrning och uppföljning av museernas verksamhet och sammantaget ansåg regeringen att detta skulle kunna uppnås bäst genom att Moderna museet utgjorde en egen myndighet.⁵

Sammanfattningsvis har även de organisatoriska separationer som genomförts bland centralmuseernas koncerner motiverats av såväl *verksamhetsmässiga* som *styrningsmässiga* skäl. I dessa fall har det ansetts att verksamheterna snarare skulle vinna på att renodlas utan att behöva samsas med andra verksamheter i en gemensam organisation. Även den politiska styrningen har ansetts vinna på att verksamheterna bedrivs i egna myndigheter, i stället för i koncerner. Rakt motsatta åtgärder – sammanslagningar och separationer – har alltså genomförts med likartade argument.

5.2 Inordnade museer

En annan organisatorisk modell med minst två museer inblandade som använts är snarlik koncernmodellen men med den skillnaden att ett museum då inordnas i ett annat och blir en avdelning i det andra museet, utan den gemensamma överbyggnad som kännetecknar koncernerna. Det övertagande museets chef blir då också ansvarig för den samlade organisationen.

Inom dessa förhållandevis vida ramar är det flera olika organisatoriska varianter som används i centralmuseikretsen och den fråga som engagerar särskilt i den här modellen är konsekvenserna för det inordnade museet vad avser självständighet och särart. I tabell 5.2 redovisas tre exempel där ett mindre museum redan är inordnat i ett större samt ett förslag som för närvarande bereds.

⁵ Prop. 1998/99:1, utg. omr. 17, s. 112 f.

Tabell 5.2 Centralmuseer med ett annat museum inordnat

Myndighet/stiftelse	Inordnat museum
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Prins Eugens Waldemarsudde
Statens historiska museer	Kungliga Myntkabinettet
Skansen	Biologiska museet
Arbetets museum	EWK-museet
Moderna museet (förslag)	ArkDes (förslag)

Utan att gå in närmare på förhistorien bakom de organisatoriska lösningar som redovisas i tabellen, finns det några noterbara skillnader i hur verksamheterna är, eller är tänkta att vara, organiserade i praktiken och i det sammanhanget tycks det spela en viss roll om det inordnade museet får behålla sitt namn eller inte.

I fallet med Nationalmuseum och Prins Eugens Waldemarsudde finns det inordnade museets tydligt framskrivet i myndighetens namn och det reflekterar också graden av självständighet för det mindre museet. Regeringen bestämmer årligen att en (minsta) fast summa ur myndighetens anslag ska användas för den delen av verksamheten. Samtidigt har Waldemarsudde en egen chef och en egen styrelse, delvis utsedd av regeringen, där bl.a. myndighetens chef har en plats. Det finns dock en utbredd insikt bland berörda parter om att detta är en komplicerad modell som har skapat oklarheter och konflikter sedan många år tillbaka och det har i flera sammanhang uttryckts en önskan om att Prins Eugens Waldemarsudde borde frigöras från Nationalmuseum.⁶

Myntkabinettet är nämnt i instruktionen för Statens historiska museer men i övrigt är det myndighetens ledning som avgör den interna organisationen och fördelar tillgängliga resurser. Exemplet med Statens historiska museer visar också att organisationsutvecklingen inte står still bland centralmuseerna i avvaktan på politiska beslut eller utredningsförslag. Enligt uppgift pågår det en översyn av den interna organisationen i myndigheten som bl.a. kan innebära en övergång till en mer koncernlik modell, med en gemensam överbyggnad för ledning och administration. I fallet med Statens historiska museer hänger organisationsfrågan även samman med att myn-

⁶ Museiutredningen har uppvaktats i denna fråga av Prins Eugens Waldemarsudde. Se inkommen skrivelse i utredningens arkiv.

digheten sedan 1 januari 2015 har tagit över den uppdragsarkeologiska verksamheten (UV) från Riksantikvarieämbetet.

Arbetets museum tog 2009 över illustratören Ewert Karlssons efterlämnade bilder och inordnade dessa i verksamheten som en ny del av verksamheten. Det så kallade EWK-museet utgör numera ingen egen organisation i stiftelsen och finns inte heller omnämnt i stiftelsens stadgar eller regeringens riktlinjer. Verksamheten i Arbetets museum bygger i hög grad på extern finansiering, utöver statsbidraget, och EWK-museets möjligheter att ordna nya utställningar bygger också på förmågan att attrahera externa bidrag. I praktiken är Arbetets museum därmed ett exempel på hur en ny verksamhetsdel fullt ut inordnas i centralmuseets verksamhet.⁷ Motsvarande gäller för Biologiska museet inom stiftelsen Skansen.

I det förslag till inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet som nyligen har remitterats föreslås att Moderna museet ska behålla sitt namn även efter sammanslagningen och att myndigheten fortsatt ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en överintendent. Samtidigt sägs att syftet med den föreslagna förändringen är att skapa en myndighet där de olika uppgifterna ska berika varandra och där det ska finnas möjligheter att utveckla effektiva arbetsmetoder. Det betonas att det inte handlar om att lägga ned eller tona ned någon verksamhet. Den närmare styrningen av myndigheten i instruktioner och regleringsbrev framgår dock inte av den remitterade promemorian.⁸ Förslaget har mötts av omfattande remissynpunkter, där det å ena sidan finns de som bedömer att en sammanslagning kan åstadkomma en mer effektiv organisation, medan andra pekar på risken för att det inordnande museet kommer att tappa sin självständighet och särart. Ett alternativt förslag kommer, enligt vad vi inhämtat, också att lämnas i det betänkande den statliga utredningen Gestaltad livsmiljö ska lämna i oktober 2015.

⁷ Uppgifter från utredningens dialog med Arbetets museum.

⁸ Se promemorian *Inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet – en kraftsamling för konsten, arkitekturen och formen* (Ku2015/01181/KI).

5.3 Sektorsövergripande organisationer

En organisatorisk modell som diskuterats och även kommit till användning i centralmuseikretsen är när det bildas sektorsövergripande myndigheter, där ett eller flera museer ingår tillsammans med verksamheter från andra kultursektorer som t.ex. arkiv, bibliotek och levande scenkonst.

Kulturutredningen föreslog i sitt betänkande från 2009 att myndigheterna på kulturområdet skulle samordnas i tre så kallade sfärer, en för arkiv, bibliotek och språk, en annan för samtid, historia och livsmiljö och en tredje för konstarna. Ett centralmuseum, det dåvarande Arkitekturmuseet, föreslogs ingå i den andra sfären tillsammans med Riksantikvarieämbetet, Riksutställningar, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Statens konstråd. Övriga centralmuseer lämnades dock utanför Kulturutredningens förslag med hänvisning till den parallellt arbetande Museikoordinatorn.⁹ Utredningens förslag om tre olika sfärer har inte genomförts. Regeringen argumenterade för att en så omfattande omstrukturering inte var aktuell eftersom den skulle vara både resurs- och tidskrävande, med risk för att det skulle gå ut över verksamheterna. Många av de samverkansfördelar och effektivitetsvinster som Kulturutredningen pekade på borde i stället uppnås genom ett utvecklat och utökat samarbete mellan myndigheterna.¹⁰

Kulturutredningens idéer om andra organisatoriska lösningar har dock levt vidare och fått konkreta konsekvenser för ett centralmuseum. Utredningen föreslog nämligen också att Stiftelsen Rikskonserter skulle läggas ned och att endast delar av den verksamheten skulle bestå men utföras av andra aktörer. I den version av förslaget som regeringen sedermera kom att förordna var målet att bygga upp en ny plattform för musiken som kunde bidra med nationell överblick och kompetensuppbyggnad samt främja internationell samverkan inom det svenska musiklivet samtidigt som den skulle hålla musikens kulturarv levande.¹¹ I den särskilda utredning som tog fram ett utarbetat förslag om inrättandet av den nya

⁹ *Kulturpolitikens arkitektur* (SOU 2009:16), s. 73–100.

¹⁰ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 87 f. Regeringens ställningstagande byggde bl.a. på den omfattande kritik mot de organisatoriska idéerna som framkommit under remissbehandlingen av förslagen.

¹¹ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 62 ff.

myndigheten Statens musikverk betonades både möjligheter och svårigheter med att integrera kulturarvet på musikens område och den levande och nyskapande musiken. Förslaget innebar att den verksamhet som hittills hade bedrivits inom Statens musiksamlingar bildade grunden för den nya myndigheten.¹²

Sedan 2011 finns det alltså en myndighet inom centralmuseikretsen, Statens musikverk, som skiljer sig från övriga genom att vara sektorsövergripande sammansatt. Den interna organisationen i myndigheten är dock inte en matris utan det nya Scenkonstmuseet har en egen chef direkt under myndighetschefen.¹³

5.4 Formaliserade samarbeten

Det är viktigt att inte sätta likhetstecken mellan fruktbara samarbeten och gemensamma organisationslösningar. Det finns en rik flora av samarbetsorgan och enskilda samarbetsprojekt mellan självständiga organisationer i det svenska museilandskapet. Det finns skäl att i det här kapitlet peka på några mer formaliserade samarbeten som utvecklats mellan centralmuseerna och med andra museer, detta inte minst för att illustrera de olika alternativ som föreligger för att uppnå en effektiv resursanvändning.

I kretsen av museer som helt eller delvis finansieras med statliga medel finns det vid sidan av centralmuseerna bl.a. en krets av museer som har det gemensamt att de har pekats ut som särskilt angelägna för staten och tilldelats årliga medel direkt av regeringen. Staten har generellt sett inte huvudmannaskap för dessa museer utan de är överlag privaträttsliga stiftelser. Regeringen utser dock hela eller delar av styrelserna. Det finns inget samlingsbegrepp för denna krets av museer men de redovisas varje år under rubriken Vissa museer i budgetpropositionens utgiftsområde 17. I tabell 5.3 redovisas de aktuella museerna och det statliga anslag som de tilldelats för 2015.

¹² Se *I samspel med musiklivet* (SOU 2010:12), s. 96–105. Strax innan den nya organisationen bildades 2011 hade Statens musiksamlingar, som hittills hade omfattat Musikmuseet, Musikaliska akademiens bibliotek, Svenskt musikhistoriskt arkiv och Svenskt visarkiv, tillförts även Sveriges Teatermuseum och Marionettmuseet. Denna organisatoriska förändring hade i sin tur föreslagits i utredningen *Klenoder i tiden* (SOU 2006:68).

¹³ Uppgifter från utredningens dialog med Statens musikverk den 9 september 2014.

Tabell 5.3 Vissa museer: lokalisering och statlig medelstildelning

Vissa museer	Lokalisering	Medelstildelning 2015 (kronor)
Åjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum	Jokkmokk	500 000
Bildmuseet	Umeå	743 000
Dansmuseet	Stockholm	10 137 000
Föremålsvård i Kiruna	Kiruna	13 915 000
Judiska museet	Stockholm	1 602 000
Nobel-museet	Stockholm	4 952 000
Millesgården	Lidingö	4 049 000
Röhsska museet	Göteborg	502 000
Strinbergsmuseet	Stockholm	581 000
Svensk Form	Stockholm	3 929 000
Thielska galleriet	Stockholm	6 003 000
Zornsamlingarna	Mora	204 000

Det är som synes stora skillnader i medelstildelningen för de olika museerna i kretsen av Vissa museer. Ser man till museernas ämnesmässiga inriktning finns det stora likheter med kretsen av centralmuseer, med en viss övervikt för bildkonst och kulturhistoria. Den geografiska spridningen är emellertid större än för centralmuseerna, genom de museer som finns i Dalarna, Västerbotten och Norrbotten. Det finns ingen fastlagd ordning för hur museer tillförs den här kretsen, utan här får man se till motiven bakom de politiska besluten i varje enskilt fall.

Denna krets av museer ingår inte i Museiutredningens uppdrag, men under utredningens gång har vi bl.a. blivit uppmärksammade på hur ett centralmuseum, Nationalmuseum, och ett av museerna i tabellen ovan, Thielska galleriet, har tecknat ett samverkansavtal där centralmuseet, mot ersättning, erbjuder rådgivning och tjänster inom ekonomistyrning, digitalisering av samlingar, upphandlingar, transporter, publik verksamhet, marknadsföring, information, teknik och övrig administration. Parterna erbjuder också varandra att låna föremål utan kostnad. Enligt uppgift från båda parter har avtalet ingåtts med förutsättningen att varje part självständigt förfogar över den konstnärliga processen på respektive museum.¹⁴

Under utredningens gång har det framförts idéer om liknande arrangemang mellan centralmuseer och museer i kretsen av Vissa museer. Det har dock inte kommit till utredningens kännedom att

¹⁴ Uppgifter från utredningens dialoger med Nationalmuseum den 12 september 2014 och med Thielska galleriet den 27 november 2014.

några fler sådana formaliserade samarbeten har etablerats och det ligger inte heller inom utredningens mandat att lämna förslag om specifika sådana samarbetsavtal. Det finns å andra sidan inget som hindrar att exemplet Nationalmuseum/Thielska galleriet tas till utgångspunkt för avtal mellan andra intressenter.

5.5 Samordnande funktioner

Utöver de organisationslösningar som prövats och diskuterats för centralmuseerna själva har det från och till också förts fram förslag om nya eller befintliga myndigheter som tilldelas ett övergripande och samordnande ansvar för hela eller delar av museisektorn. Det uppfattas oftast som ett alternativ till sammanslagningar av centralmuseer.

5.5.1 Förslag om en koordinatorsfunktion

Det senaste, och fortfarande ofta återopade förslaget, var det som lämnades av den så kallade Museikoordinatoren i ett betänkande 2009.¹⁵ Där föreslogs att en ny, permanent samordningsfunktion skulle inrättas i Riksantikvarieämbetet för att vara en samverkans- och stödfunktion inom museernas kärnområden och som central expertmyndighet för sektorn som helhet. Förslaget byggde på att samordningsfunktionen skulle vara parallellställd med de centrala museimyndigheterna och ha en samordnande, drivande och stödjande roll. Kostnaden för den föreslagna nya myndigheten beräknades till knappt 8,8 miljoner kronor. Därtill skulle drygt 13,5 miljoner kronor avsättas för utvecklingsinsatser som samordningsfunktionen skulle fördela. Åtgärderna skulle finansieras genom en omfördelning av resurser från bl.a. de centrala museerna.

I remissrundan framfördes kritik mot förslaget bl.a. när det gällde beräkningen av kostnader och finansieringsförslag. Det fanns också ett motstånd från centralmuseernas sida mot att en ny myndighet skulle inverka på den direktkontakt som dessa traditionellt har med Regeringskansliet/Kulturdepartementet. Regeringen bedömde också

¹⁵ *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15), s. 23 ff.

att en samordningsfunktion riskerade att leda till en ökad administration och därför valde man att inte gå vidare med förslaget. I stället skulle redan befintliga strukturer inom kulturområdet förstärkas. Ett årligt bidrag på 1,5 miljoner kronor avsattes till Riksförbundet Sveriges museer för att föreningen skulle kunna samla och utveckla museisektorn i dess helhet.¹⁶

Bland de befintliga strukturer som skulle förstärkas för att öka samordningen i museisektorn nämndes både Riksutställningar och Riksantikvarieämbetet. Regeringen förutskickade att båda myndigheterna skulle få samordnande och stödjande uppdrag.

5.5.2 Riksutställningar

Riksutställningar inleddes ursprungligen som en försöksverksamhet 1965 (se även kapitel 3). Verksamheten fick från början ett bredare uppdrag än de föregångare som bildats på 1930- och 40-talen. Medan föregångarna, bl.a. Riksförbundet för bildande konst, hade koncentrerat verksamheten till förmedling av bildkonst var syftet med Riksutställningar att skapa en allsidig utställningsverksamhet som nådde ut till allmänheten, skolan och det frivilliga folkbildningsarbetet i hela landet. Allmänheten skulle på detta sätt bl.a. få bättre möjligheter att komma i kontakt med museernas föremålsamlingar.

Sedan bildandet har det varit diskussion om huruvida Riksutställningar ska producera utställningar, i egen regi eller tillsammans med andra, eller endast stödja och turnera andras.¹⁷ I och med förändringarna i det kulturpolitiska landskapet över tid blev denna fråga också allt mer aktuell. Det är en fråga som också har diskuterats i samband med de två övriga så kallade R:en i svensk kulturpolitik: Riksteatern och Rikskonserter. Alla tre skapades i ett läge då det inte fanns en färdig infrastruktur med regionala kulturinstitutioner och i takt med att en sådan utbyggnad har skett sedan

¹⁶ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 98.

¹⁷ Frågan har prövats i flera statliga utredningar, t.ex. av 1965 års musei- och utställnings-sakkunniga i betänkandet *Utställningar* (SOU 1974:43), av Museiutredningen i *Minne och bildning* (SOU 1994:51), av Museikoordinatorn i *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15), av Kulturutredning i *Kulturpolitikens arkitektur* (SOU 2009:16) och av Kultursamverkansutredningens i *På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar* (SOU 2010:34).

1970-talet har också behovet av R:ens turnerande verksamhet blivit svårare att motivera. Under senare år har statens hantering av de tre R:en varierat och i dag är Rikskonserter avvecklade medan Riks-teatern fortsatt bedriver turnéverksamhet, även om de egenproducerade föreställningarna minskat och man allt tydligare kommit att regionalisera sin verksamhet.

För Riksutställningars del har diskussionen om uppdragets omfattning kombinerats med en återkommande kritik mot att verksamheten inte riktigt uppnår sina målsättningar, trots goda försatser. En händelse som ofrånkomligt kom att begränsa verksamheten på olika sätt var den utlokalisering av myndigheten från Stockholm till Visby som beslutades och genomfördes 2005–2007. Det medförde bl.a. en kraftig personalomsättning och verksamhetens produktionsvolym minskade kraftigt under några år.¹⁸

När Kultursamverkansutredningen 2009 fick i uppdrag att föreslå lämpliga förändringar av Riksutställningars roll och uppdrag, mot bakgrund av den nya samverkansmodellen för statliga bidrag till regional kulturverksamhet, var det mycket som talade för att Riksutställningars uppdrag skulle begränsas i någon form (utredningen uppfattade dock inte att man hade mandat att föreslå en nedläggning av verksamheten). Utredningen föreslog 2010 att uppdraget skulle förändras och anpassas till en ny roll med minskad produktion av vandringsutställningar och ett ökat fokus på omvärldsanalys och tekniskt stöd.¹⁹ Utredningens förslag har sedermera också genomförts.

I den nuvarande instruktionen för Riksutställningar står det att myndighetens har till uppgift att främja utveckling och samarbete på utställningsområdet. Myndigheten ska i detta arbete prioritera barn och ungdomar samt den samtida konstens utveckling och spridning i landet. I förordningen står också att Riksutställningar särskilt ska samla in och förmedla kunskaper och erfarenheter samt erbjuda teknik- och metodstöd. Riksutställningar ska därtill stödja produktion och förmedling av turnerande utställningar i syfte att ge perspektiv på samtiden och samhällsutvecklingen. Myndigheten får även i begränsad omfattning producera egna turnerande utställ-

¹⁸ *Kulturpolitikens arkitektur* (SOU 2009:16), s. 98 ff., och *På väg mot en ny roll* (SOU 2010:34), s. 9.

¹⁹ *På väg mot en ny roll* (SOU 2010:34), s. 10.

ningar.²⁰ Under perioden 2011–2014 kom Riksutställningar att arbeta i denna riktning, med fokus på omvärldsbevakning, teknikutveckling och förmedling. Utställningsproduktionen minskade i omfattning, samtidigt som verkstadslokalerna byggdes om för att möta det förändrade uppdraget.

När Museiutredningen träffat företrädare för Riksutställningar har uppdraget och verksamhetens inriktning i dag diskuterats.²¹ Hösten 2014 fick Riksutställningar en ny generaldirektör som har strävat efter att förändra verksamheten för att åter komma närmare avnämarna, det vill säga de museer och utställare man på olika sätt ska stödja. Förändringarna under senare tid har inneburit en delvis ny organisation och en verksamhetsinriktning som bl.a. utgår från prioriterade fokusområden som ska möta angelägna behov i sektorn. År 2015–2017 ska myndigheten bl.a. prioritera frågor som rör museers, organisatoriska och finansiella, förutsättningar för utveckling och samverkan samt teknik, metoder och strategier för att skapa flexibla utställningslösningar. En annan prioritering är museers tillgänglighet, mångfald, inkludering och medskapande.

I dag beskrivs myndighetens verksamhet som att man utifrån nationell överblick och global omvärldsbevakning, i samverkan med andra, samlar in och analyserar, bearbetar, testar samt förmedlar kunskap och erfarenheter som på olika sätt har potential att främja utveckling och samverkan inom alla delar av musei- och utställningsområdet. Kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte ska ske såväl teoretiskt som praktiskt. Vidare ska myndigheten arbeta med att stödja och uppmuntra samarbete och för detta krävs god kunskap om den svenska kontexten och samverkan med andra organisationer och myndigheter. Riksutställningar har i dag bl.a. samarbetsöverenskommelser med Interaktiva institutet och Riksförbundet Sveriges museer och var 2015 medarrangör av Museernas Vårmöte. Vidare pågår ett samarbete med Riksantikvarieämbetet kring digital förmedling av kulturarv.

Myndigheten redovisar, i linje med sin instruktion, verksamheten under de båda rubrikerna utveckling och samverkan.²² På respektive verksamhetsområde redovisas de aktiviteter som har till

²⁰ Förordning (2007:1187) med instruktion för Riksutställningar.

²¹ Uppgifterna nedan kommer bl.a. från utredningens möte med Riksutställningar i Visby den 13 maj 2014 samt därefter genomförda möten med företrädare för myndigheten.

²² Se Riksutställningar, *Årsredovisning 2014* (2015).

huvudsakligt syfte att främja ändamålet. För att bidra till ökad internationalisering av utställningsområdet har myndigheten t.ex. utvecklat en metod med så kallade armkroksresor som ska ge förutsättningar för professionella inom sektorn att närvara på konferenser, göra studiebesök och möta kollegor utanför Sverige. I utbyte är det tänkt att resenären sedan ska sprida kunskap och erfarenheter från resan.

Arbetet har också under senare tid varit tematiskt inriktat på vissa särskilda uppdrag som regeringen lämnat i myndighetens regleringsbrev, bl.a. om utvecklingspotentialen i det mångkulturella Sverige och hbtq-perspektivet inom utställningsområdet. I båda dessa frågor har Riksutställningar också producerat rapporter.²³ Myndigheten har själva tagit initiativ till andra utredningar, bl.a. om läns museernas ekonomiska situation, kring hur kulturarvsplatser kan användas för utställningar och annan förmedlingsverksamhet samt om museer som resurs för regional utveckling och tillväxt.

I de anpassade verkstadslokalerna anordnas numer också workshops. På senare tid har de bl.a. handlat om hologramteknik och digitala skyltar. För de mindre arbetslivsmuseerna har myndigheten genomfört "Lilla Museiskolan" med praktiska tips och råd. Myndigheten har också stått bakom riktade utbildningsinsatser i samarbete med högskolan. I syfte att särskilt främja samverkan i museisektorn och mellan museer och andra delar av samhället, arbetar Riksutställningar för att få till möten utställare emellan och att länka samman olika aktörer för erfarenhetsutbyte och dialog. Arbetet bedrivs genom arrangemang som konferenser och seminarier kring olika teman. I linje med sitt uppdrag om att främja samtidskonstens utveckling och spridning i landet har man t.ex. arrangerat de årligen återkommande Samtidskonstdagarna.

5.5.3 Riksantikvarieämbetets samordningsroll

Riksantikvarieämbetet fick ett förtydligt uppdrag från och med 2010 om att vara nationell samordnare för arbetet med vård och konservering av byggnader, föremål och annat kulturhistoriskt material.

²³ Se Riksutställningars rapporter *Muserna och mångfalden* (2014) samt *Museerna och HBTQ* (2015).

Myndigheten skulle bygga upp, dokumentera och sprida erfarenheter och kunskaper samt vara drivande för att bygga nätverk och tillgodose behovet av metod- och kompetensutveckling inom området.²⁴

När Museiutredningen träffat företrädare för Riksantikvarieämbetet har bl.a. myndighetens arbete med samlingsförvaltning och konserveringskunskap diskuterats. Enligt uppgift är målet för verksamheten en effektiv och hållbar samlingsförvaltning som är väl integrerad i museernas verksamhet och som bidrar till att alla arbetar mot samma mål. Behovet av en extern samordning bekräftas också genom det välbesökta Samlingsforum som ämbetet håller varje år och som samlar personal från olika yrkesgrupper vid många olika museer. Genom programmet God samlingsförvaltning skapas även olika typer av standarder. Andra delar av verksamheten är Gästkollegiekonceptet som innebär att museipersonal kan tillbringa en period på ämbetet för att lära nytt inom berörda områden. Även andra typer av nätverk skapas för att sprida kunskaper och erfarenheter. Ett gemensamt och återkommande problem sägs dock vara den ständiga resursbristen i samlingsförvaltningen vid museerna.²⁵

Från och med 2010 tog Riksantikvarieämbetet även över huvudmannaskapet för Svensk museitjänst från Riksarkivet. Svensk museitjänst tillhandahåller förvaringstjänster och förebyggande föremålsvård i klimatanpassade magasin i Tumba utanför Stockholm. Verksamheten är avgiftsfinansierad och bedrivs som en fristående verksamhetsgren i Riksantikvarieämbetet.²⁶ Flertalet centralmuseer hyr magasinutrymme i Tumba och därtill finns det konserveringsateljéer i lokalerna som museerna använder allt mer. Enligt företrädare för Svensk museitjänst är magasinet numera fullbelagt och det finns behov av större volymer.

Ett tredje samordningsuppdrag som gäller för Riksantikvarieämbetet sedan 2010 är att förvalta och vidareutveckla den digitala infrastruktur som skapats genom systemet K-samsök (se nedan).²⁷

²⁴ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 101 ff. Uppdraget är formulerat i 2 § p. 5 myndighetens instruktion (2007:1184).

²⁵ Uppgifter från möte med Riksantikvarieämbetet i Visby den 14 maj 2014.

²⁶ Se *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 103. Uppdraget är formulerat i 7 § myndighetens instruktion (2007:1184).

²⁷ Se *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 49. Uppdraget fanns formulerat i regleringsbrevet för Riksantikvarieämbetet under åren 2010–2014.

Sammantaget avser Riksantikvarieämbetets samordningsansvar den samlingsförvaltande delen av museernas verksamhet samt visst digitalt tillgängliggörande, medan motsvarande uppdrag för Riksutställningar avser den publika verksamheten. Gemensamt är att verksamheten med de båda samordningsuppdragen har sin bas i den fastighet i Visby som de båda myndigheterna hyr tillsammans.

5.5.4 Särskilt om samordning av digitalisering

Digitaliseringens möjligheter för arbete med och spridning av kulturarv har sedan mitten av 1990-talet kommit att bli en alltmer central fråga för politiken. I den senaste kulturpropositionen framhöll regeringen särskilt att den digitala utvecklingen ger kulturarvsmyndigheter och -institutioner helt nya möjligheter att ge medborgare och forskare tillgång till kulturarvet, oberoende av fysisk lokalitet, samt att en viktig del av arbetet med att digitalt bevara och förmedla kulturarvet handlar om att finna gemensamma lösningar. Arbetet med digitaliseringsfrågor inom kulturområdet knyter även an till regeringens arbete med e-förvaltning och samlade handlingsplan för digitalisering – En digital agenda för Sverige.

K-samsök är ett exempel på en gemensam teknisk lösning som förmedlar digital information mellan museer och intresserade utanför sektorn. Det är inte en portal eller webbplats utan ett system som tar emot sökningar och levererar data till olika tillämpningar och webbgränssnitt. I Riksantikvarieämbetets uppdrag att förvalta och vidareutveckla K-samsök ligger också att ämbetet ska delta i det europeiska samarbetet och utveckla möjligheten att leverera till EU-projektet Europeana (en internetportal för digitaliserade böcker, målningar, filmer, museiföremål och arkivsamlingar).

K-samsök omfattade i september 2015 över 6 miljoner objekt och drygt 50 museer och 20 hembygdsföreningar levererade till systemet. Bland centralmuseerna var det över hälften och bland läns museerna knappt 20 procent som var leverantörer av objekt. Som en fördel med systemet har också nämnts att det synliggör de olika kvalitetsnivåerna på metadata inom museivärlden och att det fungerar som en plattform för samverkan mellan kollegor på olika museer.

Samordningssekretariatet Digisam

I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen att ett samordningssekretariat för arbetet med att främja digitalisering vid de statliga kulturarvsinstitutionerna skulle inrättas vid Riksarkivet under perioden 2011–2015. Sekretariatet fick namnet Digisam och har sedan inrättandet arbetat med samordning av digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvet samt med utveckling och kompetensuppbyggnad inom området.

En styrgrupp, sammansatt av representanter från Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Kungl. biblioteket och Centralmuseerna fastställer inriktningen för sekretariatets verksamhet. Digisam har som arbetsmetod att tillsätta arbetsgrupper som fokuserar på olika prioriterade sakfrågor i en öppen process. Syftet är att ge förutsättningar för att såväl myndigheter som andra institutioner och ideella föreningar inom kulturarvsområdet ska kunna delta. Sekretariatets övergripande vision är att uppnå ett tillstånd där:

- Kulturarvet är digitaliserat, tillgängligt och användbart för alla.
- Det finns en samordnad, kostnadseffektiv infrastruktur som stödjer digitalisering, användning och bevarande med hög kvalitet.

För ett närmande mot detta önskade idealtillstånd har Digisam formulerat fjorton vägledande principer för arbetet med digitalisering, bevarande och tillgängliggörande av kulturarvet.²⁸ Principerna är grupperade under huvudrubrikerna styra, producera, använda och bevara. Museernas verksamhet rör främst de tre senare områdena men de är på ett övergripande plan även i högsta grad berörda av utvecklingen av styrningen på området.

De kompetensfrågor som Digisam hanterar inom sitt uppdrag innefattar juridiska frågor – främst om upphovsrätt och personuppgiftshantering – samt tekniska frågor om standarder och systemlösningar. På dessa områden har man också tagit fram vägledningar som uppdateras kontinuerligt på sekretariatets hemsida.

Statskontoret gjorde en utvärdering av sekretariatets verksamhet under det första halvåret 2014.²⁹ I utvärderingen konstaterar

²⁸ Digisam, *Vägledande principer för arbetet med digitalt kulturarv* (2014).

²⁹ Statskontoret, *Utvärdering av samordningssekretariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)* (2014).

Statskontoret att Digisam lyckas väl med att skapa nya kontaktytor mellan de 24 institutioner som berörs av dess verksamhet, vilket bidrar till kompetensuppbyggnad och ökad samsyn vad gäller digitaliseringsfrågor.³⁰ Man konstaterar också att inrättandet av Digisam har medfört ett effektivare utnyttjande av statens resurser. Institutionernas dagliga digitaliseringsarbete bedömdes dock när rapporten skrevs fortfarande vara relativt opåverkat av Digisams verksamhet. Statskontoret menade att det berodde på att institutionerna inväntade resultat från samverkansarbetet inom Digisam, vars uppdrag då ännu sträckte sig ett år fram i tiden. Statskontorets bedömning var slutligen att det kommer att finnas ett fortsatt långsiktigt behov av att driva och samordna digitaliseringen av kulturarvet för att nå målen i regeringens strategi Digitalt kulturarv, även efter att Digisams nuvarande mandat löper ut vid slutet av 2015.

Med utgångspunkt i detta har Riksarkivet sedermera presenterat en rapport med ett ställningstagande om sekretariatets fortsatta verksamhet efter 2015.³¹ Rapporten har tagits fram i samverkan med övriga myndigheter och institutioner som medverkar i Digisam. Riksarkivet delar i rapporten Statskontorets bedömning att Digisam bidragit till att öka samsynen kring digitaliseringsfrågor inom kulturarvssektorn och till att öka kunskapsutbytet mellan de berörda institutionerna. Myndigheten delar också bedömningen att det kommer att finnas ett fortsatt behov av den verksamhet som bedrivs vid Digisam efter 2015. Riksarkivet menar dock att det är av vikt att funktionen, var den än placeras framöver, får ett något tydligare och mer operativt inriktat uppdrag än i dag.

Detta är uppfattningar som även en majoritet av centralmuseerna ger uttryck för i sina remissvar på både Statskontorets och Riksarkivets rapporter. Museerna vittnar samstämmigt om ett fortsatt behov av stöd vad gäller juridik, teknik och lagring och ett önskemål är därför att en fortsättning av Digisam har utrymme för ett mer operativt stöd i dessa delar. Några institutioner efterlyser även en samordningsfunktion som har mandat att kräva att institutionerna implementerar de rekommendationer man tar fram.

³⁰ De 24 institutionerna utgörs av centralmuseerna samt Forum för levande historia, Institutet för språk och folkminnen, Kungl. biblioteket, Myndigheten för tillgängliga medier, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksutställningar, Statens konstråd, Statens Kulturråd och Svenska Filminstitutet.

³¹ Riksarkivet, *Rapport med ställningstagande om Digisams fortsatta verksamhet efter 2015* (2014).

5.6 Förändring av associationsform

I kretsen av centralmuseer är det myndigheter och stiftelser som är de aktuella associationsformerna. Bland det stora antalet museer och publika utställningsverksamheter totalt sett i Sverige finns det dock även sådana som drivs i aktiebolagsform. Bland aktiebolagen finns det också en skillnad mellan å ena sidan de som är helt privata, det vill säga bildade av privatpersoner och finansierade av privata intäkter, och å andra sidan sådana som bildats och i hög grad fortfarande finansieras av landsting och kommuner.

Ett välkänt exempel på den förstnämnda typen av aktiebolag är Svenska Fotografiska museet AB, som bedriver en framgångsrik verksamhet på Stadsgårdskajen i Stockholm. Ett exempel på den andra typen av aktiebolag är Kulturparken Småland AB, som ägs av Landstinget Kronoberg och Växjö kommun, och som fortfarande finansieras av offentliga bidrag. Kulturparken Småland är också ett exempel på hur en museiverksamhet som drivs i en associationsform (stiftelse) överförs till en annan (aktiebolag). Det finns även andra historiska exempel på byte av associationsform. Riksutställningar var t.ex. en stiftelse som gjordes om till myndighet i slutet av 1990-talet och vid samma tid ändrades det kommunala Etnografiska museet i Göteborg namn och associationsform och blev Världskulturmuseet i myndigheten Statens museer för världskultur.

När det gäller stiftelser och myndigheter gäller sedan länge att myndigheter inte får göras om till så kallade anslagsstiftelser som är beroende av statligt verksamhetsstöd. Åt andra hållet är det oerhört komplicerat med dagens lagstiftning på området att göra om en stiftelse till en myndighet. Det förutsätter att stiftelsens styrelse tar ett initiativ och att åtgärden inte strider mot stiftarnas ursprungliga intentioner.

Sammantaget finns det inte mycket som talar för att ett byte av associationsform är en framkomlig eller eftersträvarvärd väg att gå i dag för att t.ex. åstadkomma en mer effektiv resursanvändning för centralmuseerna. Varje associationsform har sina för- och nackdelar. I stället för att genomföra omständliga förändringar av associationsformerna bör, enligt utredningens mening, några av de styrningsmässiga förutsättningar som ligger till grund för t.ex. stiftelsernas längre och mer museianpassade planeringsförutsättningar prövas även för myndighetsmuseerna (se vidare kapitel 10).

5.7 Nybildning och avveckling

Till kretsen av möjliga organisationslösningar hör även bildande av helt nya organisationer och avveckling av gamla. En nybildning av en myndighet tar erfarenhetsmässigt 6–12 månader och vanligtvis utser regeringen en särskild utredare som får i uppdrag att organisera och bemanna den nya myndigheten. Det finns också flera expertmyndigheter som bistår vid bildandet av nya myndigheter. Vid avveckling av befintliga myndigheter kan det handla om att myndighetens uppgifter också upphör, eller att hela eller delar av ansvaret förs över till en annan, ny eller befintlig, myndighet. Ansvaret för avvecklingen kan läggas på den myndighet som ska avvecklas eller på en särskild avvecklingsmyndighet. Erfarenheten från tidigare avvecklingar visar att personal- och arkivfrågor varit särskilt tidskrävande och Regeringskansliet räknar med att hela förändringsprocessen kan ta 3–4 år, varav 1–2 år avser tiden efter ett formellt beslut om nedläggning.³²

På kulturpolitikens område har det genomförts flera olika organisationsförändringar av det här slaget under senare år. Sju landsarkiv har avvecklats som självständiga myndigheter och i stället inordnats som avdelningar i Riksarkivet. Den nya myndigheten Statens musikverk har bildats genom en omorganisation av Statens musiksamlingar, samtidigt som myndigheten tog över vissa uppgifter från Stiftelsen Svenska Rikskonserter, som i sin tur successivt avvecklades. Myndigheten för kulturanalys är en annan ny myndighet med ett uppdrag som delvis är nytt och som delvis övertagits från Statens kulturråd. Ett ytterligare exempel är att verksamheten vid Stiftelsen lättläst nyhetsinformation och litteratur (Centrum för lättläst) har avvecklats och delvis inordnats i Myndigheten för tillgängliga medier. Inom Musikverket bildas nu det nya Scenkonstmuseet som är en sammanslagning av flera museiverksamheter (Musikmuseet, Sveriges Teatermuseum och Marionettmuseet) och som enligt planen ska invigas 2016.

På det statliga museiområdet har det inte tillskapats några helt nya centralmuseer sedan 1990-talet då Arbetets museum tillkom. Under modern tid har det aldrig hänt att ett statligt museum lagts

³² Uppgifterna är hämtade från handledningen *Myndighet startar – myndighet upphör* (Ekonomistyrningsverket, 2014).

ned helt och hållet, i så måtto att samlingar och verksamhet i övrigt har avvecklats. De organisationsförändringar som genomförts på det statliga museiområdet har i stället handlat om olika former av omorganisationer.

5.8 Museernas erfarenheter

Trots att det har genomförts flera organisationsförändringar bland centralmuseerna sedan 1990-talet, varav flera tillmättes stor betydelse för både verksamheten och styrningen när de genomfördes, har det inte genomförts någon närmare utvärdering av förändringarna. Frågor om huruvida resultatet blev det förväntade och om det finns lärdomar att dra inför eventuellt nya organisationsförändringar är alltså obesvarade. Varken Kulturutredningen eller Museikoordinatören, som båda hanterade vissa organisationsfrågor på museiområdet i sina betänkanden 2009, tog hänsyn till tidigare genomförda förändringar som underlag för sina förslag.

Inte heller Museiutredningen har kunnat genomföra en större utvärdering av omorganisationerna på museiområdet sedan 1990-talet. Utredningen har dock i dialogerna med centralmuseerna ställt frågor om den organisationsstruktur de själva är en del av. En fråga avsåg vilket behov respektive museum ser av en annan organisatorisk lösning bland centralmuseerna. Vad skulle t.ex. tala för fler koncerner eller inordning av ett eller fler mindre museer i en större museiorganisation? Svaren är överlag återhållsamma. Det finns uppenbart ingen önskan från detta håll om ett större organisatoriskt grepp. I några fall är det snarare separationer som förordas. En relativt vanlig uppfattning är att ökad samverkan är att föredra framför omorganisationer och att fler fristående museimyndigheter skapar en bättre dynamik och nyttig konkurrens. Man pekar också på att eventuella omorganisationer måste kunna motiveras med vilka problem som ska lösas. Andra pekar på att enheterna i en museikoncern bör vara så likartade som möjligt vad gäller storlek och verksamhet. Några av centralmuseerna var vid tiden för dialogen berörda på olika sätt av det förslag som då var på diskussionsplanet om en eventuell inordning av ArkDes i Moderna museet och detta präglar svaren från dessa.

En annan fråga som ställdes till centralmuseerna var hur samarbetet med Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar ser ut och hur de ser på förutsättningarna för ett ökat samarbete. Det finns en allmän tveksamhet till behovet av samordning på de områden som Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar ansvarar för. Flera museer har avvecklat sina egna föremålmagasin och i stället hyrt in sig i Svensk museitjänst i Tumba, men därutöver är det en allmän uppfattning att museerna själva besitter tillräcklig kompetens inom t.ex. konservering, digitalisering, pedagogik och utställningsteknik och att dagens samordning inte ersätter det egna kompetensbehovet. Med detta sagt är det betydligt vanligare att centralmuseerna uppskattar Riksantikvarieämbetets samordnande insatser och att de också deltar i ämbetets aktiviteter, t.ex. samlingsforum.

När det gäller Riksutställningar är det i stället vanligt att centralmuseerna ifrågasätter verksamhetens nytta och att de därför inte heller deltar i någon organiserad samverkan. Uppfattningen bland regionala museer verkar skilja sig från centralmuseerna i så måtto att fler på den regionala nivån förefaller anse att Riksutställningar bedriver en värdefull verksamhet.

5.9 Internationella erfarenheter

Som underlag för utredningens ställningstaganden har erfarenheter och lärdomar även inhämtats från andra länder som genomfört eller diskuterat organisatoriska förändringar på museiområdet. I den analys som genomförts har även de politiska och förvaltningsmässiga förutsättningarna i respektive land behandlats.³³

På dessa grunder valdes fem länder ut: Danmark, Nederländerna, England, Nya Zeeland och Brasilien. I Danmark har ansvaret för de centrala statliga museerna tagits över av en brett orienterad statlig kulturmyndighet, Kulturstyrelsen. Även i England har man bildat en för kultursektorn bred kulturorganisation, Arts Council England. I Nederländerna har de statsfinansierade museerna omvandlats till statsunderstödda stiftelser, samtidigt som föremålsamlingarna finns kvar i statlig ägo. Nya Zeeland har kraftsamlat

³³ Uppdraget gavs till företaget MAPSEC och utfördes av Sören Häggroth. Rapporten "Museiväsendets organisation i Danmark, Nederländerna, England, Nya Zeeland och Brasilien" finns att tillgå i utredningens arkiv.

för ett nationellt museum (Te Papa Tongarewa) för historia, konst och naturmiljö, medan Brasilien har gjort sig känt i internationella museikretsar för att ha utvecklat nya typer av museer, som arbetar med social inkludering som en stark drivkraft.

Analysen av utvecklingen i de fem utvalda länderna ger inte stöd för att organisatoriska förändringar på museiområdet skulle vara mer frekventa i andra länder än i Sverige. Däremot är det påfallande att museisektorns struktur är ett återkommande politiskt huvudbry i många länder, vilket inkluderar diskussioner om sammanlagningar av museer, men lösningarna varierar och handlar oftare om andra typer av förändringar. En trend som analysen identifierar i de tre europeiska länderna är t.ex. den som innebär att ansvaret för museiväsendet lagts på breda kulturmyndigheter, både för att effektivisera statsförvaltningen och för att samarbetet mellan museerna och andra delar av kultursektorn ska främjas. I de båda andra länderna i studien, Nya Zeeland och Brasilien, har museipolitiken en tydligare social profil och man har i dessa länder varit mindre upptagen av organisatoriska förändringar.

En ambition från utredningens sida med den internationella utblicken var också att se i vilken grad det genomförts några utvärderingar av de organisationsförändringar som trots allt kommit till stånd i de utvalda länderna och om de t.ex. påverkat museibesökarna på något sätt. Några sådana systematiska uppföljningar gick dock inte att uppbringa.

Sammantaget ger den internationella utblicken inte de erfarenheter och lärdomar som i bästa fall hade kunnat lösa en knut i fråga om organisationsstrukturen för de svenska centralmuseerna. Enstaka exempel kan fortfarande vara intressanta, t.ex. i fråga om en samlad musei- och kulturmyndighet och museernas sociala ansvar, men någon tydlig internationell trend har inte identifierats.

5.10 Förvaltningspolitiska förutsättningar

Den gällande förvaltningspolitiken omfattar i första hand bestämmelser och uttalanden om statens styrformer och styrningens inriktning. Det sägs t.ex. att styrningen ska vara strategisk och i så hög grad som möjligt vara utformad för att bäst gynna syftet med

respektive statlig verksamhet. Vidare sägs att förutsättningarna för en effektiv resursanvändning ska förbättras ytterligare.³⁴

Det är däremot svårare att hitta uttalanden som säger att det skulle vara ett förvaltningspolitiskt självändamål att minska antalet myndigheter. Att det allmänt sett ändå uppfattas som att det skulle finnas ett sådant mål kan sannolikt tillskrivas uppfattningen att färre och större myndigheter ofrånkomligt leder till en effektivare resursanvändning, särskilt när det gäller administration och ledning av verksamheten. Det finns dock även andra uppfattningar om detta och i ett ofta återkopplat betänkande från 2006 slår förvaltningskommittén fast att det saknas starkt stöd för att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på att myndigheter är små.³⁵ Samtidigt menar kommittén att den tydligaste nackdelen som ändå tycks gälla för små myndigheter är att de har relativt höga administrativa kostnader, främst för ekonomiadministration.

Av de beräkningar av antalet myndigheter under regeringen som Statskontoret redovisar framgår att det totala antalet myndigheter 2015 var 349 stycken, varav ett tjugotal fanns inom Kulturdepartementets verksamhetsområde. Inom det kulturpolitiska området har antalet minskat med ett tiotal under senare år, vilket dock främst beror på att de tidigare (relativt) självständiga landsarkiven inordnats i Riksarkivet. Det finns annars flera skäl till att myndigheter försvinner ur statistiken. Utöver att myndigheter läggs ner och deras uppdrag och verksamhet upphör är det i många fall så att myndigheter slås ihop och att verksamheten i viss grad fortgår, fast i en annan organisation.

Samtidigt är det ett faktum att Kulturdepartementet jämfört med andra departement i Regeringskansliet har ett oproportionerligt stort antal myndigheter att hantera i den löpande mål- och resultatstyrningen. Det är betungande för organisationen och kan därmed också försämra förutsättningarna för en mer strategisk styrning av den statligt understödda verksamheten på kulturområdet. Även om det alltså inte är självklart att större myndigheter per definition är mer effektiva, kan det alltså vara ett självändamål att minska antalet myndigheter inom just kulturpolitiken.

³⁴ *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), s. 96 ff.

³⁵ *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* (SOU 2007:107), s. 12 ff.

6 Centralmuseernas uppdrag i dag

I det svenska museilandskapet finns det i dag en mångfald av museer, med en rad olika verksamhetsinriktningar, lokallösningar, huvudmannaskap, finansieringsmodeller, organisationsformer, ledningsstrukturer m.m. Fjorton av dessa museer innehar en särställning genom att de är en del av ett statligt åtagande som växt fram successivt från slutet av 1700-talet till 1970-talet. Dessa museer – centralmuseerna – står i centrum för denna utredning och i detta kapitel behandlas deras uppdrag i dag.

Även i denna relativt begränsade krets finns det såväl likheter som särdrag vad gäller uppdrag och verksamhetsinriktning. I de följande avsnitten (6.1–6.4) beskrivs dels vilka likheter och gemensamma förutsättningar som präglar kretsen, dels vilka särdrag som kännetecknar gruppen. De fjorton centralmuseerna är: 1) Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, 2) Naturhistoriska riksmuseet, 3) Moderna museet, 4) Statens försvarshistoriska museer, 5) Statens museer för världskultur, 6) Livrustkammaren och Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet, 7) Statens maritima museer, 8) Statens musikverk, 9) Statens centrum för arkitektur och design, 10) Statens historiska museer, 11) Nordiska museet, 12) Skansen, 13) Tekniska museet och 14) Arbetets museum.

6.1 Centralmuseernas gemensamma förutsättningar

Till de uppenbara likheterna hör att de fjorton museerna bedriver museiverksamhet i enlighet med vedertagna definitioner (t.ex. den som ICOM formulerat). Det är dock inte ett kriterium som skiljer ut just dessa från övriga svenska museer. Det finns däremot andra faktorer som tydligare skiljer ut dem från andra museer och som samtidigt förenar dem inbördes. Det handlar både om att uppdrags-

givaren (staten) i flera avseenden behandlar de fjorton museerna som en enhet där alla ska behandlas lika, men även om att ledningarna i centralmuseerna grupperat sig kring gemensamma frågor.

Statligt åtagande och huvudmannaskap

Det statliga åtagande som de fjorton museerna omfattas av har verksamhetsmässiga, finansiella och organisatoriska delar. Tio av museerna är organiserade som statliga myndigheter, vilket placerar dem i samma krets som de ca 350 andra myndigheter under regeringen som finns inom olika delar av statsförvaltningen. De fyra återstående museerna är däremot organiserade som stiftelser och som sådana är de inte automatiskt en del av ett statligt åtagande.

Alla de fjorton museerna, såväl myndigheter som stiftelser, förenas i stället av att de till avgörande delar finansieras med statliga medel och av att respektive museums verksamhet helt eller delvis styrs av bestämmelser och riktlinjer beslutade av regeringen. För stiftelserna gäller att de i grunden ska följa de stadgar som formulerades av stiftarna, men för den del av verksamheten som finansieras med statliga medel är det också regeringens riktlinjer som är styrande. De fjorton museerna förenas även av att regeringen beslutar om vissa centrala befattningshavare, närmare bestämt myndighetscheferna för museimyndigheterna och vissa poster i stiftelsernas styrelser.

I dessa delar skiljer sig de fjorton museerna t.ex. från kretsen av regionala museer. De senare har visserligen också delvis statlig finansiering av verksamheten, men staten har inget huvudmannaskap över de regionala museerna. Finansieringsansvaret delas med berörda huvudmän medan verksamhetsstyrningen mestadels utförs av huvudmännen och bara indirekt och i begränsad del av staten genom kultursamverkansmodellen. Regeringen har inte heller – med något enstaka undantag – någon del i utnämningar av chefer eller styrelser för de regionala museerna, den makten ligger helt och hållet på huvudmännen.¹

¹ Styrningen av regionala museer beskrivs på ett intressant sätt i Stiftelsen Framtidens kulturs och Sveriges kommuner och landstings skrift *Förnyelse av kulturstiftelser: Exemplet Kulturparken Småland* (2015), s. 12 f. Regeringen utser dock en ledamot och en ersättare i styrelsen för Kulturhistoriska föreningen i Södra Sverige (Kulturen i Lund) som är ett regionalt museum.

Förenas av samlande begrepp

De fjorton museerna är självständiga och inbördes oberoende av varandra. För att ändå betona deras samhörighet och inbördes likhet används det samlande begreppet *centralmuseer* i museipolitiska styrdokument och utredningar och det är också en allmänt vedertagen benämning inom museisektorn.² Det finns dock ingen uttalad definition av begreppet och det har inte heller någon formell status. Att vara ett centralmuseum medför i sig självt inga särskilda åtaganden eller förmåner. I dagsläget omfattar centralmuseibegreppet helt enkelt de fjorton museer som hanteras under rubrikerna *Centrala museer: Myndigheter* och *Centrala museer: Stiftelser* i den årliga budgetpropositionen samt Statens musikverk som dock har ett annat anslag sedan det fick sitt utökade uppdrag.³

Under museipolitikens olika faser sedan 1980-talet har det även använts andra samlande begrepp för att avgränsa mindre grupper av centralmuseer. I Kulturrådets utredning *Museiförslag* från 1986 föreslogs att kretsen av centralmuseer skulle delas upp i två kategorier: *basemuseer* och *statliga specialmuseer*.⁴ Dessa begrepp kom dock inte till användning i museipolitiska sammanhang. Det gjorde däremot begreppet *ansvarsmuseer*, som började användas för ett urval centralmuseer på 1980-talet.

Det finns en praktisk fördel med att använda olika samlande begrepp – det går t.ex. att beskriva flera museers verksamhet på ett mer övergripande plan – men därtill används begreppen, ofta indirekt, för att tilldela museerna i gruppen samma grundläggande museipolitiska ansvar och för olika typer av gemensamma uppdrag.

² I Kulturrådets utredning *Museiförslag – Kulturrådets överväganden och förslag angående de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende* (1986:3) beskrivs hur centralmuseibegreppet kommit att användas för museer som är organiserade som statliga myndigheter tillsammans med de till övervägande delar statligt finansierade museistiftelserna, som vid den tiden var Nordiska museet och Tekniska museet. Skansen övergick den 1 juli 1963 till att bli en stiftelse med Nordiska museet, Stockholms stad och staten som huvudmän. Den har sedan dess subventionerats med offentliga medel.

³ En tolkning av centralmuseibegreppet är att det omfattar museer som riksdagen bedömt ha ett centralt riksintresse. Se t.ex. Christina Mattsson, *Konsten att styra en kulturinstitution: Fjorton år med Nordiska museet* (Ekerlids förlag, 2015), s. 238.

⁴ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 130 ff.

Samma grundläggande ansvar

Det ansvar som tilldelats centralmuseerna – hela eller delar av gruppen – tar fasta på att de finansieras med gemensamma medel, att de har en särskild synlighet i museilandskapet, att de har speciellt framstående föremålssamlingar och att de besitter särskild hög specialistkompetens inom sina respektive sakområden. Av dessa skäl har museerna traditionellt tilldelats två typer av ansvar. Det handlar för det första om att de ska sprida sina egna verksamheter i så breda kretsar som möjligt och för det andra om att de ska vara resurser och förebilder för andra museer i Sverige. De båda ansvarsområdena är dock inte ömsesidigt uteslutande och det har varierat över tid vilket ansvar som har betonats och med vilken tydlighet ansvaret har formulerats.

Ett explicit uttryckt ansvar var det som kopplades till begreppet *ansvarsmuseum*. Det innebar att sex centralmuseer tilldelades ett sektorsansvar för sitt ansvarsområde, för att fungera som stöd till andra museer och bl.a. utveckla samspelet och samverkan med regionala museer samt ta initiativ till samordning på områden som IT och samlingsvård. Funktionen infördes i mitten på 1980-talet men avskaffades 2010 efter att ha bedömts vara verkningslös.⁵

Sedan ansvarsmuseiuppdraget avskaffats har det i olika sammanhang pekats ut andra möjliga former av grundläggande museipolitiskt ansvar för centralmuseerna. Det handlar om åtaganden som gäller för alla men som ska hanteras av varje centralmuseum inom ramen för sitt grunduppdrag. Numera är dessa förväntningar på museerna inte lika tydligt uttalade som i fråga om ansvarsmuseirollen, utan ansvaret uppfattas snarare finnas som en integrerad del av det allmänna uppdraget. Ett exempel på detta är t.ex. museernas nationella ansvar. Det finns ingen entydig definition eller gemensam uppdragsformulering att utgå från och därför görs det olika tolkningar av det nationella ansvaret, över tid och mellan museer. Även centralmuseernas ansvar att förnya och utveckla museiarbetet saknar en närmare precisering.

⁵ Se *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3).

Tidsbegränsade uppdrag till alla

Vid sidan av det grundläggande och emellanåt underförstådda ansvaret är det relativt vanligt att regeringen ger alla centralmuseer samma uppdrag att t.ex. komma in med redovisningar i specifika prioriterade frågor. Uppdragen kan lämnas i enskilda regeringsbeslut eller i regleringsbrev respektive riktlinjebeslut.

Ett exempel var när regeringen i november 2009 beslutade att uppdra åt bl.a. alla centralmuseerna att senast i april 2010 komma in med underlag för en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande. Utifrån underlagen fastställde regeringen därefter en nationell strategi med mål och riktlinjer för genomförande för 2012–2015, Digitalt kulturarv.⁶ När flertalet centralmuseer fick i uppdrag att prioritera samarbete med Umeå kommun för medverkan i Umeå Europas kulturhuvudstad 2014 var det ett annat exempel på hur den statliga styrningen behandlade dessa museer som en relativt enhetlig grupp.

Mottagare av gemensamma uppdrag

Ett relativt nytt sätt att betona centralmuseernas grupptillhörighet och liknande förutsättningar är att regeringen ger dem gemensamma uppdrag som även ska återrapporteras gemensamt. Bakom denna strävan finns i första hand insikten om att museerna i mångt och mycket utför liknande arbetsmoment och att det därför borde vara rationellt att samverka. Ett tydligt exempel på en sådan strävan finns även i Museikoordinatorns uppdrag och slutrapport.⁷

I koordinators efterföljd, pekade regeringen i 2009 års kulturpolitiska proposition på behovet av ytterligare samverkan inom museisektorn. I stället för att bygga upp ny samordningsfunktion, som koordinators förslagit, borde redan befintliga strukturer inom kulturområdet användas. Därför förordade regeringen att de centrala museerna skulle få ett gemensamt uppdrag att redovisa pågående samarbeten inom gruppen och hur de avsåg att ytterligare

⁶ Regeringsbeslut 26 november 2009 (dnr Ku2009/2152/KT).

⁷ *Karftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15).

stärka samarbetet. Uppdraget skulle även omfatta en redovisning av samverkan mellan museisektorn och andra samhällsområden.⁸

Det konkreta uppdraget beslutades i mars 2010 och innebär att de centrala museerna tillsammans skulle redovisa hur de gemensamt avsåg att stärka samarbetet inom museisektorn när det gällde såväl administration som kärnverksamhet. De skulle även redovisa hur samarbetet med andra samhällsområden kunde stärkas. Därtill skulle centralmuseerna gemensamt och efter samråd med andra lämna förslag på hur den framtida samverkan mellan de centrala museerna, de regionala museerna och övriga museisektorn kunde utformas.

Regeringen angav även arbetsformerna för hanteringen av uppdraget på ett nytt sätt. De enskilda museerna skulle inte svara på uppdraget själva utan i en gemensam rapport och därför behövde de komma överens om hur samordning, organisering och redovisning av uppdraget skulle genomföras. Uppdraget redovisades också i en gemensam rapport våren 2011.⁹ Därefter har ännu ett uppdrag lämnats till centralmuseerna om en gemensam redovisning av hur arbetet med att förstärka samarbetet i museisektorn fortskrider. Detta uppdrag redovisades i juni 2014 och i rapporten beskrivs bl.a. hur samarbetet i gruppen har utvecklats och formaliserats.

Samverkar i grupper och nätverk

För att samarbete och samverkan ska fungera krävs det även någon form av samarbetsorgan. Som redan framgått har det från tid till annan lämnats förslag om en organisatorisk överbyggnad med ansvar för att driva på samverkan. Hittills har dock inget sådant formaliserat organ blivit verklighet utan det är befintliga, informella strukturer som har fått fungera som samarbetsorgan.

Det finns flera grupper och nätverk för museipersonal inom olika yrkeskategorier, t.ex. Föreningen för pedagogisk utveckling i svenska museer (FUISM), Forum för utställare, Samlingsforum, Föreningen Stockholms Museiinformatorer, Genus i museer och Simba (samarbete, information, marknadsföring, butik, ansvar). Det är grupper

⁸ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 97 f.

⁹ Regeringsbeslut 18 mars 2010 (dnr Ku2010/552/KT).

som i princip omfattar alla svenska museer och som syftar till att underlätta erfarenhetsutbyte och därmed också stimulera utvecklingen av museiarbetet. När det gäller statens styrning mot ökad samverkan inom gruppen centralmuseer är det dock i första hand grupper och nätverk för museernas chefer som lyfts fram.

I Kulturrådets utredning *Museiförslag* från 1986 påpekas att museichefskollegiet i Stockholm var det främsta samarbetsorganet när det gäller samverkan mellan de centrala museerna och andra museer i Stockholm. Kollegiet skapades redan 1919 på initiativ av regeringen.¹⁰ I dag är det Centralmuseernas samarbetsråd (CMS) som är samarbetsorganet för cheferna för de fjorton centralmuseerna. Rådet beskriver sig som en nätverksorganisation som ursprungligen bildades för erfarenhetsutbyten.

När regeringen 2010 beslutade om ett gemensamt uppdrag till centralmuseerna om ytterligare samverkan, diskuterade man inom rådet hur verksamheten skulle utvecklas vidare. Bedömningen var att rådet, utan att samverkansformen reglerades av regeringen, hade potential att utvecklas till en starkare nod för samverkan och samordning inom centralmuseikretsen. Enligt den arbetsordning som beslutades i maj 2014 är rådets roll att vara ett forum för en övergripande strategisk diskussion med beslut om gemensamma projekt och utvecklingsinsatser. En uppgift är att vara samordnande vid genomförande av gemensamma uppdrag från regeringen. Samtidigt konstateras att medlemmarna i CMS utgörs av självständiga juridiska personer och att rådet därför inte har befogenhet att fatta för enskilda museer bindande beslut.¹¹

Centralmuseikretsen ingår också tillsammans med flertalet andra svenska museer i Riksförbundet Sveriges museer (RSM). Från regeringens sida pekade man i 2009 års kulturpolitiska proposition på behovet av en aktör som kunde bidra till att samla och utveckla museisektorn i dess helhet och för det syftet avsattes ett årligt statsbidrag på 1,5 miljoner kronor till riksförbundet.¹² I det svenska museilandskapet finns det också flera andra chefsgrupper, t.ex. Sveriges landsantikvarieförening, ArbetSam och Länsmuseernas samarbetsråd.

¹⁰ Statens kulturråd, *Museiförslag* (1986:3), s. 136 ff.

¹¹ Centralmuseernas samarbetsråd – arbetsordning beslutad den 5 maj 2014.

¹² *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 98.

6.2 Centralmuseernas särdrag och prioriteringar

Som framgått av redovisningen ovan har det inom museipolitiken funnits en strävan efter att hitta och påtala inbördes likheter i centralmuseikretsen och att med det som grund skapa så likartade förutsättningar som möjligt för de berörda museerna. I Museiutredningens dialoger med företrädare för de nuvarande centralmuseerna är det dock ett annat perspektiv som dominerar. Utan att förneka behovet av samordning och av gemensamma intressen i centralmuseikretsen betonas de särskilda förutsättningar som gäller för den egna verksamheten i förhållande till de som gäller för andra centralmuseer.

I detta avsnitt redovisas därför några av de tydligaste särdragen bland institutionerna i centralmuseikretsen, tillsammans med deras redovisade prioriteringar, för att utifrån dessa olikheter kunna bedöma hur och i vilken grad styrningen av dessa bör diversifieras mer än vad som gäller i dag. De identifierade olikheterna härstammar både från politiska beslut och från enskilda museers överväganden och åtgärder för att utveckla sina verksamheter. Detta är samtidigt en god illustration av den gällande statliga styrningen som en kombination av, på vissa områden, detaljerade bestämmelser och ett betydande handlingsutrymme för enskilda museiledningar att agera inom.

Vissa av de särdrag som kan iakttas bland centralmuseerna faller tillbaka på att tio av dem är organiserade som myndigheter medan fyra drivs som stiftelser. I föregående avsnitt beskrevs hur det statliga åtagandet på vissa centrala punkter är gemensamt för alla centralmuseer, men därutöver skapar alltså de båda organisationsformerna betydande skillnader i förutsättningarna för såväl statens styrning som museernas verksamhet.¹³ Det hindrar inte att det därtill finns noterbara skillnader även inom respektive grupp och mellan enskilda museer.

¹³ Statskontoret genomförde 2013–14 på regerings uppdrag (dnr Ku 2013/2057/KA) en analys av Stiftelsen Nordiska museet. I uppdraget ingick det att Statskontoret särskilt skulle belysa vad det innebär för regeringens styrning och uppföljning att verksamheten bedrivs i stiftelseform. Rapporten ger en utförlig och bra bild av skillnaden. Se Statskontoret, *Nordiska museet – ett centralmuseum i stiftelseform* (2014).

Styrdokument ger olika förutsättningar

Mycket av förutsättningarna för centralmuseernas verksamhet bestäms av de olika dokument som innehåller regeringens och riksdagens villkor för att museerna ska erhålla statsstöd. Det handlar i princip om två typer av bestämmelser, dels sådana som ryms i begreppet *verksamhetsstyrning*, dels sådana som samlas i begreppet *budgetstyrning*. I båda kategorierna är det viktigt att skilja på å ena sidan bestämmelser som är *generella* för myndigheter respektive stiftelser oavsett vilka uppgifter som ska utföras och å andra sidan regler som är *museipolitiskt* motiverade. De senare är i sin tur antingen *långsiktiga* eller mer *tidsbegränsade*.

I tabell 6.1 redovisas vilka typer av dokument som innehåller de olika typerna av bestämmelser. När det gäller de som är generella för alla myndigheter respektive stiftelser redovisas några exempel på sådana lagar och förordningar med betydelse för museiområdet, särskilt uppmärksammas sådana som rör informationshantering. Det är alltså förhållandevis många dokument som styr centralmuseernas verksamhet. När det gäller de generella bestämmelserna omfattas myndigheterna av dessa lagar och förordningar per definition, medan stiftelserna inte gör det på samma sätt. I praktiken har dock flera av lagarna också bäring på centralmuseikretsens stiftelser, vilket då förutsätter att det i berörda lagrum har införts särskilda bestämmelser om det. Ett exempel är lagen om offentlig upphandling som stadgar att lagen även ska tillämpas av t.ex. en stiftelse som till största delen är finansierad av staten och i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten. En stiftelse som utför myndighetsuppgifter ska även följa förvaltningslagens bestämmelser om handläggning av ärenden samt arkivlagen.

Tabell 6.1 Verksamhets- och budgetstyrningens olika dokument

	Generella bestämmelser	Museispecifika, långsiktiga, bestämmelser	Museispecifika, tidsbegränsade, bestämmelser
Myndigheter	Förvaltningslagen (1986:223) Konkurrenslagen (2008:579) Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling Budgetlagen (2011:203) Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) Arkivlagen (1990:782) Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen Avgiftsförordningen (1992:191) Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag Myndighetsförordningen (2007:515) Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) Anslagsförordningen (2011:223) Sektorspolitiska mål (t.ex. kulturpolitiska)	Förordningar med instruktion Kulturmiljölagen (1988:950)	Årliga regleringsbrev till museerna Särskilda uppdrag från regeringen
Stiftelser	Stiftelselagen (1994:1220) Årsredovisningslagen (1995:1554) Sektorspolitiska mål (t.ex. kulturpolitiska)	Stiftelsens stadgar, fastställda av stiftarna	Årliga riktlinjebeslut ställda till museerna Årliga regleringsbrev till Kammarkollegiet Särskilda uppdrag från regeringen

Till saken hör också att omloppstiderna för de olika dokumenten skiljer sig åt. Regleringsbrev och riktlinjer beslutas varje år och *kan* – men det finns inga krav på det – omfatta substantiella förändringar vid respektive beslutstillfälle. Lagar och förordningar däremot saknar fasta beslutscykler och det är först när nya eller förändrade bestämmelser av något skäl ska införas som det fattas nya beslut. I praktiken är det också mer sällsynt att det fattas beslut om förändrade instruktioner för museimyndigheterna än om nya regleringsbrev. Stiftelsernas stadgar är i stort sett omöjliga att ändra vad gäller ändamålet för verksamheten men det händer att nya bestämmelser av mer organisatorisk art införs i stiftelsestadgar.¹⁴

¹⁴ Stiftelselagen (1994:1220) innehåller alla grundläggande villkor för stiftelser. I 6 kap. återfinns bestämmelser om ändringar m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Av 4 a § framgår att regeringen får ändra vissa föreskrifter i förordnandet för stiftelser som bildats av staten, utan några krav på styrelsens eller förvaltarens samtycke. Den möjligheten har använts av regeringen för att bl.a. ändra stiftelsen Skansens stadgar.

Några av de sällsynta men betydelsefulla beslutstillfällena har inträffat när nya förvaltningspolitiska bestämmelser har introducerats. Det skedde t.ex. under 1990-talet när mål- och resultatstyrningen infördes i hela statsförvaltningen och därefter utvecklades till en särskild modell på kulturpolitikens område, med konsekvenser för bl.a. centralmuseerna. Ett annat tillfälle var när det av konkurrensmässiga skäl beslutades om en huvudregel att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensumsatt marknad.¹⁵ För myndigheterna i centralmuseikretsen har denna bestämmelse utformats som ett finansiellt krav i de årliga regleringsbrev sedan 2008 om att museibutikerna måste drivas med full kostnadstäckning och alltså inte får subventioneras med statliga medel räknat över ett antal år. För stiftelserna gäller inte motsvarande begränsning.

En annan viktig förändring av centralmuseernas styrdokument genomfördes under åren 2007–2009 med anledning av att en ny myndighetsförordning hade beslutats.¹⁶ Syftet var att samla långsiktiga uppgifter och uppdrag av mer permanent karaktär i instruktionerna och att formulera dem mer enhetligt, medan regleringsbrev minskades i omfattning. Det klargjordes vidare att myndigheterna ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av instruktionen. Regleringsbrev begränsades till att i första hand innehålla olika finansiella villkor, återrapporteringskrav och uppdrag av mer tidsbegränsad karaktär.

För de fyra stiftelserna fattar regeringen varje år beslut om så kallade riktlinjer för statens bidrag, medan det årliga anslagsbeloppet tillförs Kammarkollegiet som i sin tur betalar ut rätt bidragsbelopp till stiftelserna. Riktlinjebesluten för stiftelserna innehåller verksamhetsstyrande villkor som ofta har sin motsvarighet i myndigheternas instruktioner.

Med den stora omfattningen av bestämmelser som reglerar de tio museimyndigheterna jämfört med dem som gäller för de fyra stiftelserna ligger det nära till hands att reflektera över om den ena eller andra formen av styrning lämpar sig bäst för museiverksamhet eller om skillnaderna inte spelar någon större praktisk roll. Av den

¹⁵ Förslaget lämnades av Förvaltningskommittén i betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118), s. 123 ff. En bestämmelse med denna innebörd finns införd i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

¹⁶ *Styrning av myndigheter och institutioner inom Kulturdepartementets område: Rapport juni 2010* (Regeringskansliet, 2010).

enkät från Museiutredningen som centralmuseerna har besvarat framgår att flera myndighetsmuseer pekar på den omfattande, detaljerade och relativt kortsiktiga styrningen som ett problem för den egna verksamheten (se bilaga 4). Stiftelserna å sin sida pekar samtliga på den större friheten att själva forma verksamheten som en betydande fördel.

Myndighetsmuseerna pekar å andra sidan på den positiva betydelsen av att vara en självklar del av ett statligt åtagande och av att verksamheten ska präglas av öppenhet och transparens. För stiftelserna finns det inte samma krav på insyn i verksamheten, men det finns naturligtvis inte heller något förbud för en ledning av ett stiftelsemuseum att verka för öppenhet. Under utredningens dialoger med centralmuseerna har de fyra stiftelserna också agerat på olika sätt på den här punkten. Tre har markerat sin vilja att vara lika öppna och transparenta som myndigheterna vad gäller det statliga bidraget, medan ett museum har betonat sin rätt att i större grad begränsa insynen.¹⁷

Särskilda regler kring informationshantering

Utöver de lagar och förordningar som styr museernas organisation och uppdrag finns ett antal särskilda regelsystem om hanteringen av information som påverkar förutsättningarna för att bedriva verksamhet vid museerna generellt. Det gäller t.ex. offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen. Dessa regelsystem gäller även för stiftelserna i vissa delar, bl.a. i enlighet med vad som särskilt angivits i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

I tryckfrihetsförordningen finns det bland annat bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är ett uttryck för offentlighetsprincipen. De närmare bestämmelserna om detta och om sekretess, som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar, finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lagen innehåller även bestämmelser om sådant som myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar. Arkivlagen (1990:782) anger de grundläggande bestämmelserna för hur myndigheter och

¹⁷ Nordiska museets styresman under åren 2001–2014, Christina Mattsson, har i boken *Konsten att styra en kulturinstitution* beskrivit hur staten vid återkommande tillfällen har strävat efter att inordna museet tydligare i den statliga kulturpolitiken.

beslutande församlingar ska sköta sina arkiv. En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från verksamheten och sådana handlingar som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för bl.a. forskningens behov.

Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen benämns vanligen PSI-lagen. I lagen används begreppet ”handling” och då menas ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar) och varje del av sådant innehåll”. Syftet med lagen är att skapa goda villkor för aktörer att använda offentlig information för att skapa nya produkter och tjänster. Lagen reglerar hur och på vilka villkor information som produceras i den offentliga verksamheten ska tillhandahållas för vidareanvändning, till exempel om hur myndigheterna får ta betalt. Lagen gäller dock inte för handlingar som omfattas av upphovsrätt eller en närstående rättighet som tillkommer tredje man. PSI-lagen har framförallt kommit att diskuteras inom museisektorn i relation till digitalisering av samlingar.

Särskilda beslutsordningar

I några av centralmuseerna finns det särskilda beslutsordningar för beslut om vissa statliga stöd. Statens försvarshistoriska museer och Statens maritima museer prövar frågor om statsbidrag till förvarshistoriska museiverksamheter. Statens maritima museer prövar även frågor om statsbidrag till kostnader för vård av kulturhistoriskt värdefulla fartyg. Nordiska museet och Nationalmuseum med PEW har vidare myndighetsuppgiften att handlägga ärenden om utförelse av kulturföremål inom sina respektive sakområden.¹⁸ Även om det ligger längre ifrån kulturarvsverksamheten kan det också nämnas att Statens musikverk prövar frågor om statsbidrag till det nutida musiklivet.¹⁹

¹⁸ Se förordning (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter och förordning (2011:1565) om statsbidrag till kostnader för vård av kulturhistoriskt värdefulla fartyg samt kulturmiljölagen (1988:950).

¹⁹ Se förordning (2010:1921) om statsbidrag till musiklivet.

6.3 Olika organisationslösningar

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att myndigheterna i hög grad själva avgör hur verksamheten ska organiseras internt. Därför är det inte heller givet att regeringen beslutat var en myndighet ska vara lokaliserad, även om det förekommer relativt ofta. Det finns dock undantag från dessa generella förhållningssätt även inom museiområdet. I detta avsnitt redovisas hur centralmuseernas interna organisation och lokalisering i dag regleras i styrdokumentet och hur museerna själva har valt att agera utifrån dessa förutsättningar. En närmare beskrivning av hur organisationsstrukturen utvecklats över tid finns i kapitel 5.

Sammanstatta centralmuseer

Flera centralmuseer omfattar två eller fler tidigare självständiga museer. Huvudelen av dessa sammanslagna organisationer kan dateras till andra halvan av 1990-talet. Fortfarande lever dock de gamla museinamnen kvar i styrdokumentet.

I tabell 6.2 redovisas de fall då det i centralmuseernas instruktioner finns bestämmelser om att myndigheten ska omfatta vissa enskilda museer eller funktioner. I tabellen anges även hur myndigheten har valt att organisera verksamheten utifrån dessa förutsättningar.

Tabell 6.2 Centralmuseernas organisation

Museimyndighet	Enskilda museer och funktioner	Intern organisation
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde (SFS 2007:1175)	1 § Myndigheten [...] består av Nationalmuseum och av Prins Eugens Waldemarsudde.	Två separata museienheter, med viss administrativ samverkan.
Statens försvarshistoriska museer (SFS 2007:1178)	1 § I myndigheten ingår Armémuseum och Flygvapenmuseum samt Försvarets traditionsnämnd. 5 § Armémuseum ska fullgöra de uppgifter inom myndigheten som rör lantförsvaret och statens trofésamling. 6 § Flygvapenmuseum ska fullgöra de uppgifter inom myndigheten som rör flygstriidskrafterna. 9 § Försvarets traditionsnämnd ska fullgöra de uppgifter inom myndigheten som rör militära traditioner.	Koncern med separata museienheter och administrativ samordning.
Statens museer för världskultur (SFS 2007:1185)	2 § I myndigheten ingår Världskulturmuseet i Göteborg samt Etnografiska museet, Östasiatiska museet och Medelhavsmuseet i Stockholm.	Koncern med matrisorganisation.
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Hallwylska museet (SFS 2007:1195)	1 § I myndigheten [...] ingår museerna Livrustkammaren och Skoklosters slott. Myndigheten förvaltar Stiftelsen Hallwylska museet.	Koncern med matrisorganisation.
Statens maritima museer (SFS 2007:1198)	1 § I myndigheten ingår Sjöhistoriska museet, Marinmuseum och Vasamuseet.	Koncern med matrisorganisation.
Statens musikverk (SFS 2010:1922)	1 § Vid myndigheten bedrivs arkiv-, biblioteks- och museiverksamhet. 8 § Vid myndigheten finns en avdelning benämnd Plattform för musik och i övrigt de avdelningar som myndighetens ledning bestämmer.	Koncern med separat museienhet (Scenkonstmuseet) och administrativ samordning.
Statens historiska museer (SFS 2014:1079)	1 § I myndigheten ingår Statens historiska museum och Kungl. myntkabinettet – Sveriges ekonomiska museum.	Koncern med separata museienheter och administrativ samordning.

Anm. Med matrisorganisation avses en organisationsform som frångår den traditionella regeln att varje anställd ska vara ansvarig inför enbart en chef. I stället för denna uppdelning i separata, hierarkiskt organiserade enheter tillämpas ofta en funktionsindelning.

Begreppet museikoncern har kommit att användas för att beskriva de museiorganisationer som slogs samman på 1990-talet. Normalt menas därmed att det har skapats en organisatorisk överbyggnad för myndighetens ledning och administration. Regeringen utser myndighetens chef i koncernen, medan chefen utser avdelnings- eller enhetschefer. Oftast är myndighetschefen inte samtidigt chef för ett av myndighetens museer, men även den modellen har förekommit.

Alla museikoncerner har haft som en mer eller mindre självklar utgångspunkt att de administrativa delarna i de tidigare självständiga enheterna ska samordnas och därför har det skapats en gemensam funktion för personalfrågor, ekonomiadministration, säkerhet, etc. I den meningen har alla koncerner ett inslag av funktionsindelad matrisorganisation. Däremot hade alla koncerner inledningsvis kvar indelningen i sammanhållna museienheter, med en museichef med ansvar för hela den museala verksamheten med samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad och publik verksamhet.

Med tiden har det dock utvecklats en modell där flera museikoncerner tagit matrisorganisationen ett steg vidare till att också omfatta kärnverksamheten. Statens maritima museer var först ut. År 2005 införde myndigheten fyra funktionsinriktade avdelningar med myndighetstäckande uppdrag: en förmedlingsavdelning, en informationsavdelning, en kulturmiljöavdelning och en samlingsavdelning. De tre ingående museerna organiserades som ”besöksmål” under ledning av en museichef i Karlskrona (Marinmuseum) och två i Stockholm (Sjöhistoriska museet och Vasamuseet).²⁰ Flertalet museikoncerner har därefter genomfört liknande förändringar av den interna organisationen. Det finns dock flera olika varianter som är anpassade till respektive myndighet.

En fullt genomförd matrisorganisation kan ses som en naturlig följd av koncernmodellen och av de uttalade styrsignalerna om en ökad samordning av verksamheten. Erfarenheten visar dock att det kan finnas en risk för otydligt ledarskap i en matrisorganisation, när den traditionella museichefsrollen försvinner och ersätts av flera funktionsansvariga för delar av kärnverksamheten. En av museikoncernerna, Statens försvarshistoriska museer, har också av bl.a. det skälet valt att behålla den traditionella indelningen i museienheter.

Verksamhetens lokalisering

Den interna organisationen för flertalet museikoncerner kompliceras också av att de enheter som ingår i organisationen finns på olika geografiska platser.

²⁰ Statens Maritima Museer, *Årsredovisning 2005*.

Tabell 6.3 Lokalisering av museibygnader och magasin

Museum	Publika museilokaler	Föremålsmagasin	Ledningens placering
Naturhistoriska riksmuseet	Ett museum i Stockholm.	Egna magasin, bl.a. i museibygnaderna i Frescati och i Frihamnen i Stockholm.	Fritt – Stockholm
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Två museer i Stockholm, ev. en filial i Östersund.	Konfidentiellt.	Fritt – Stockholm
Moderna museet	Ett museum i Stockholm och en filial i Malmö.	Egna magasin i Stockholm. Hyr plats hos SMT/Tumba.	Fritt – Stockholm
Statens centrum för arkitektur och design	Ett museum i Stockholm.	Egna magasin i Stockholm. Hyr bl.a. plats på Kungl. biblioteket och hos Svenska filminstitutet.	Fritt – Stockholm
Statens försvarshistoriska museer	Ett museum i Stockholm, ett i Linköping.	Egna magasin i Stockholm och Linköping. Distansmagasin för stora föremål i Strängnäs, Halmstad och Kristianstad.	Fritt – Stockholm
Statens historiska museer	Två museer i Stockholm, ett i Tumba.	Egna magasin i Stockholm. Hyr plats hos SMT/Tumba.	Fritt – Stockholm
Statens maritima museer	Två museer i Stockholm, ett i Karlskrona.	Egna magasin i Karlskoga och Nättraby.	Fritt – Stockholm
Statens museer för världskultur	Tre museer i Stockholm, ett i Göteborg.	Egna magasin i Stockholm. Hyr plats hos SMT/Tumba och i Mölndal.	Reglerat säte i Göteborg (instruktion)
Statens musikverk	Ett museum, ett arkiv och ett bibliotek i Stockholm.	Hyr plats hos SMT/Tumba.	Fritt – Stockholm
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Hallwylska museet	Två museer i Stockholm, ett i Håbo.	Hyr plats hos SMT/Tumba.	Fritt – Stockholm
Nordiska museet	Ett museum i Stockholm, ett friluftsmuseum i Julita.	Hyr plats hos SMT/Tumba och tillsammans med Skansen i Skansberget.	Fritt – Stockholm
Skansen	Ett friluftsmuseum i Stockholm.	Egna magasin i Stockholm. Hyr plats tillsammans med Nordiska museet i Skansberget	Fritt – Stockholm
Tekniska museet	Ett museum i Stockholm.	Egna magasin i Stockholm och i Bro. Hyr magasin i Älbrunna	Reglerat säte i Stockholm (stadgar)
Arbetets museum	Ett museum i Norrköping	Ej aktuellt.	Reglerat säte i Norrköping (stadgar)

Anm. SMT står för Svensk museitjänst. Utöver vad som anges i tabellen ska det noteras att flera museer har föremål och verksamhet vid olika besöksmål. Till exempel visar Nationalmuseum ett stort antal föremål vid gårdar och slott runt om i landet. Nordiska museet har, utöver vad som anges i tabellen, även besöksmål som Tyresö slott, Svindersvik och Härkeberga kaplansgård.

När styrdokumentet pekar ut och namnger vissa museienheter är det samtidigt underförstått att myndigheten ska bedriva verksamhet på de orter där dessa museer är placerade. Därutöver är regle-

ringen av centralmuseernas lokalisering relativt sparsam. Tabell 6.3 utgår därför i stället från hur centralmuseerna i praktiken har lokaliserat sin verksamhet, uppdelat på publika museilokaler, föremålsmagasin och myndighetsledning. I sista kolumnen anges dock även om det finns någon reglering vad gäller ledningens placering.

Att flertalet centrala museer ligger i Stockholm återspeglas i tabellen. I praktiken återfinns flertalet statliga museer i innerstaden, museiparken vid Gärdet eller på Djurgården. Samtidigt bör det inte bortses från att två statliga museer finns i Östergötland, två har museilokaler i Skåne/Blekinge och ett i Göteborg. Ett projekt som ännu inte är färdigt handlar om att bygga en filial till Nationalmuseum i Östersund.

Om man breddar beskrivningen till att även omfatta museernas magasinlokaler framträder en i huvudsak likartad bild. Magasinen finns oftast i viss geografisk närhet till museilokalerna, även om det förefaller finnas en viss trend mot att flytta föremålen från samma byggnad som utställningslokalerna till externa magasin för att på så sätt sänka kostnaderna. På det området erbjuder Svensk museitjänst (SMT), som numera ingår i Riksantikvarieämbetet, en särskild lösning med sina klimatanpassade magasin i Tumba. Flera av centralmuseerna hyr också magasinplats hos SMT. Enligt uppgift är magasinen där nu fullbelagda och tillgången kan inte fullt ut möta efterfrågan.

Ytterligare en aspekt på centralmuseernas lokalisering handlar om myndighetsledningens placering. På den punkten finns det, som visas i tabell 6.3, också en viss reglering. Begreppet säte används i två av stiftelsernas stadgar (Tekniska museet och Arbetets museum) och i instruktionen för en museimyndighet (Statens museer för världskultur). För aktiebolag och stiftelser markerar detta primärt var årsmöten och bolagsstämmor ska hållas, medan det för myndigheter inte finns någon lika tydlig definition. Kritik har framförts mot ledningen i Statens museer för världskultur för att ha flyttat väsentliga delar av myndighetens ledning och den administrativa funktionen till organisationens lokaler i Stockholm.²¹ Därmed skulle den aktuella koncernen i huvudsak ha samma geo-

²¹ Frågan har diskuterats i riksdagen under våren 2014 i samband med fråga 2014/15:315 och interpellation 2014/15:377.

grafiska spridning som de koncerner som inte har motsvarande reglering. Bland de myndigheter och stiftelser som inte har någon reglering alls på den här punkten och som samtidigt har lokaler på olika orter har alla valt att placera ledningen i Stockholm.

6.4 Utnämningmakten

Utnämningmakten är en ofta underskattad del av statens styrning. Tidigare utredningar på museiområdet har t.ex. inte problematiserat och analyserat olika ledningsmodeller för centralmuseerna i någon högre utsträckning. De förändringar av utnämningmaktens förutsättningar som genomförts under senare år har i stället motiverats av allmänna förvaltningspolitiska skäl och inte utifrån museipolitiska bedömningar. I dagsläget finns det därför två helt olika modeller för tillsättning och entledigande av centralmuseernas ledningar. Skillnaden går även i denna fråga i huvudsak mellan myndighetsmuseerna och stiftelsemuseerna, men det finns noterbara skillnader även i kretsen av stiftelser.

Historiskt sett har samtliga centralmuseer haft en ledningsstruktur bestående av en styrelse och en verkställande chef. I den modellen hade staten utnämningmakten över myndighetscheferna, myndigheternas styrelser och även över en majoritet eller minoritet av stiftelsernas styrelser. Staten hade däremot inte befogenheten att tillsätta stiftelsernas museichefer utan den befogenheten har alltid legat på respektive stiftelses styrelse. Det har alltså funnits en mindre, men viktig, skillnad i förutsättningarna för utnämningarna i myndigheter respektive stiftelserna. Med de förvaltningspolitiska förändringar som genomfördes under åren 2006–2008 har den skillnaden ökat.

Myndighetsmuseernas nuvarande ledningar

Modellen med så kallade enrådighetsmyndigheter är en av totalt tre ledningsformer som numera finns tillgängliga i den svenska statsförvaltningen. En enrådighetsmyndighet leds av en myndighetschef som anställs av regeringen. Enligt gällande bestämmelser får anställningen begränsas och enligt den praxis som utvecklats förordnar regeringen vanligtvis myndighetschefer för en bestämd tid om sex

år vid första anställningsperioden och med en möjlighet till förlängning i ytterligare tre år.²²

Av tabell 6.4 framgår hur den nuvarande ledningen ser ut i de centralmuseer som är organiserade som myndigheter. Av tabellen framgår att museichefernas förordnanden följer gällande praxis om sexåriga respektive treåriga anställningsperioder. Huvuddelen är fortfarande inne på sin första period.

Tabell 6.4 Ledningen av museimyndigheterna

Museum	Myndighetschef	Anställningsperiod	Titel	Insynsråd?
Naturhistoriska riksmuseet	Jan Olof Westerberg	2008–14, 2014–17	Överintendent	Nej
Moderna museet	Daniel Birnbaum	2010–16	Överintendent	Nej
Statens historiska museer	Maria Jansén	2012–18	Överintendent	Ja
Statens maritima museer	Leif Grundberg	2015–21	Överintendent	Nej
Statens museer för världskultur	Ann Follin	2015–21	Överintendent	Nej
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Berndt Arell	2012–17	Överintendent	Ja
Statens centrum för arkitektur och design	Kerstin Brunberg (t.f.)	Tills ny chef är utsedd	Överintendent	Ja
Statens försvars-historiska museer	Staffan Bengtsson	2008–14, 2014–17	Överintendent	Nej
Statens musikverk, med Scenkonstmuseet	Stina Westerberg	2011–17	Generaldirektör	Nej
Livruskammaren och Skoklosters slott med Hallwylska museet	Magnus Hagberg	2008–14, 2014–17	Överintendent	Nej

Det används drygt 20 olika chefstitlar för landets enrådhetsmyndigheter, varav den vanligaste är generaldirektör. Vilken chefstitel som gäller framgår av instruktionen för myndigheten och som redovisas i tabellen är överintendent den titel som används för cheferna vid nio av centralmuseerna. Det är en chefstitel som inte används i övrigt i statsförvaltningen. Chefen för Statens musikverk har däremot titeln generaldirektör, vilket hänger samman med att den myndigheten omfattar fler delar än enbart museiverksamhet. Samtidigt betonas det i olika sammanhang att det inte föreligger

²² De tre ledningsformerna och regeringens uppdrag att anställa myndighetschefer framgår av myndighetsförordningen (2007:515). Utvecklingen av praxis när det gäller tidsbegränsad anställning och anställningstidens längd beskrivs i betänkandet *Myndighetscheferns villkor* (SOU 2011:81), s. 65 ff.

någon formell skillnad mellan de olika cheftitlarna. Gemensamt för alla är t.ex. att myndighetscheferna bestämmer hur arbetet på myndigheten ska organiseras. Samtliga myndighetschefer är vidare medlemmar, med personliga mandat, av Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ, arbetsgivar Kollegiet och tar del av statens verksamhet för generaldirektörer. Cheferna ansvarar också för rekrytering, utveckling och avveckling av personalen på myndigheten.²³

Rekryteringsmodellen för myndighetschefer

Regeringskansliets rekryteringsförfarande vid tillsättningen av myndighetschefer har förändrats på flera avgörande punkter under senare år. Från att tidigare ha hanterats som ett av många parallella moment i den löpande ärendehantering på de olika fackdepartementen har processerna tydliggjorts och professionaliserats. De rekryteringar som genomförts av nuvarande chefer för centralmuseerna har samtliga följt hela eller delar av den reformerade rekryteringsmodellen.

Första steget i den modellen handlar om att beskriva vilka egenskaper som efterfrågas för en specifik tjänst. Numera innebär det att en formaliserad kravprofil tas fram. Sedan 2007 gäller därefter att en så kallad intresseannons publiceras, t.ex. i dagspressen, vilket har inneburit att processen blivit mer öppen än tidigare och att kandidaterna själva får anmäla sitt intresse. Ett par år senare – efter en debatt om att offentligheten i ansökningsprocessen var ett hinder för en del intressanta kandidater att lämna in en ansökan – infördes en ny bestämmelse som innebär att sekretess gäller för uppgifter om vem som söker en anställning som myndighetschef.

De avslutande stegen i rekryteringsmodellen handlar om att utifrån ett urval kandidater bestämma vem som ska erbjudas arbetet som myndighetschef. Det förutsätter bl.a. intervjuer med flera kandidater och även för detta moment har det skett en professionalisering i och med att Regeringskansliet börjat använda externt rekryteringsstöd för hela eller delar av processen.²⁴

²³ Se t.ex. regeringens skrivelse *Utnämningpolitiken* (2009/10:43), s. 5 f.

²⁴ Uppgifterna om förändringarna i rekryteringsprocessen är i huvudsak hämtade från regeringens skrivelse *Utnämningpolitiken* (2009/10:43) och betänkandet *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81).

En annan relevant förändring av förutsättningarna för rekryteringar av myndighetschefer genomfördes 2013. Då ändrades bestämmelserna vad gäller krav på svenskt medborgarskap för att få anställas som myndighetschef. Fortfarande är huvudregeln formellt sett att den som anställs ska ha svenskt medborgarskap, men för flertalet myndigheter, däribland huvuddelen av de statliga museerna, gäller numera ett undantag från denna regel. Fortfarande krävs dock svenskt medborgarskap för cheferna för Statens försvarshistoriska museer och Statens maritima museer.²⁵

Myndighetschefer har inte något anställningsskydd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), vilket också innebär att de inte kan sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Regeringens utnämningssmakt omfattar dock även ett förflyttningsinstrument som innebär att en myndighetschef kan förflyttas till en annan anställning under återstoden av mandatperioden.²⁶ Sådana förfaranden är av lätt begripliga skäl ovanliga men det hindrar inte att det händer vid något tillfälle, även inom kretsen av centralmuseer.

Myndighetsstyrelser och insynsråd

Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2007 att styrelser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma i statsförvaltningen. Mot den bakgrunden beslutades också 2008 att de statliga museerna skulle ledas av en myndighetschef (så kallad enrådgighetsmyndighet).²⁷ Ledningsformen innebär att myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Som skäl för reformen angavs att ansvarsutkrävandet försvårats av att både myndighetschefen och styrelsen hade beslutsbefogenheter och utgjorde ledningen för myndigheten.

De tidigare styrelserna med begränsat ansvar hade i huvudsak två formella uppgifter: dels att lämna en årsredovisning, dels att lämna ett budgetunderlag. Därutöver fanns det dock stora möjligheter – beroende på i första hand personkemin mellan aktörerna –

²⁵ Förordning (2012:694) om svenskt medborgarskap för vissa myndighetschefer.

²⁶ *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81), s. 91 ff.

²⁷ Efter att styrelser med begränsat ansvar försvunnit finns det ändå kvar en modell med styrelser med fullt ansvar vid myndigheter. Den modellen används på kulturområdet t.ex. för Statens kulturråd.

för styrelsen att delta i utvecklingen av verksamheten. Det finns också gott om exempel från museimyndigheterna där chefen och styrelsen, primärt ordföranden, samarbetade i både positiv och i mindre positiv anda. När styrelserna försvann fanns det många som beklagade förlusten av en styrelse eftersom det därmed också försvann en samtalspart för berörda chefer.

För att i någon mån ändå skapa ett sammanhang för insyn och dialog infördes det samtidigt en modell med insynsråd i enrådighetsmyndigheter. Insynsråd inrättas dock endast om särskilda förutsättningar föreligger. Det kan t.ex. gälla om myndigheten bedriver en verksamhet där insyn av medborgare och politiker bedöms som angelägen, om det finns behov av råd och stöd från partsrepresentanter, politiker, intresse- och branschorganisationer, eller om det finns behov av att tillföra myndigheten unik kompetens och sakkunskap samt bredd och mångfald. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter och har därmed inte heller något ansvar för verksamheten inför regeringen. I dagsläget finns det insynsråd i några, men inte alla, centralmuseer (se tabell 6.4).

Stiftelsemuseernas ledning

I stiftelser är det styrelsen som är central. Enligt stiftelselagen (1994:1220) bildas styrelsen av den eller de fysiska personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordandet (stadgarna). Styrelsen eller förvaltaren svarar också för att föreskrifterna i stadgarna följs. Stiftelselagen innehåller därutöver ett stort antal bestämmelser om stiftelsers förvaltning, revision, likvidation och upplösning m.m. men när det gäller styrelsens sammansättning och uppgifter är det den enskilda stiftelsens stadgar som är avgörande.

Nedan redovisas hur ledningen är organiserad i de fyra stiftelser som ingår i centralmuseikretsen. Som framgår har de fyra stiftelserna olika typer av stiftare. Medan Nordiska museet och Skansen grundades av privatpersonen Arthur Hazelius har Tekniska museet och Arbetets museum grundats av olika parter på den svenska arbetsmarknaden.

Tabell 6.5 Ledningen av stiftelsemuseerna

Museum	Stiftelsernas ledning
Nordiska museet	Stiftelse grundad av Artur Hazelius. Enligt gällande stadgar leds museet av en styrelse, Nordiska museets nämnd. Chef för museet är en styresman, som antas och entledigas av nämnden. Nämnden består av en ordförande, styresmannen och fem andra ledamöter. Regeringen utser ordförande och icke självskrivna ledamöter i nämnden för en bestämd tid.
Skansen	Stiftelse grundad av Artur Hazelius som del av Nordiska museet, men 1963 övergick Skansen till att bli en egen stiftelse. Enligt gällande stadgar ska stiftelsen förvaltas av en styrelse med ordförande och sex ledamöter. Stiftelsen ska ha en verkställande direktör som handhar den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Regeringen utser ordförande och tre övriga ledamöter. Två ledamöter utses av Nordiska museet, medan VD är självskrivna ledamot av styrelsen.
Tekniska museet	Stiftelse grundad av Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska Teknologföreningen (numera Sveriges Civilingenjörskförbund), Sveriges Industriförbund och Svenska Uppfinnareföreningen. Enligt gällande stadgar leds stiftelsen av en styrelse med åtta ledamöter och med säte i Stockholm. Chef för museet är en museidirektör som anställs och entledigas av styrelsen. Regeringen utser fyra styrelseledamöter och stiftarna vardera en ledamot. Museidirektören får närvara men ej delta i styrelsens beslut.
Arbetets museum	Stiftelse grundad av Arbetarnas bildningsförbund, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen och Tjänstemännens Centralorganisation. Enligt gällande stadgar står stiftelsen under ledning av en styrelse av högst 15 ledamöter med säte i Norrköping. Styrelsen utser museichef. Stiftarna utser vardera två styrelseledamöter. Regeringen har sedan 1997 utsett två ledamöter och en suppleant i styrelsen för Arbetets museum.

De fyra museistiftelserna har olika stora styrelser, mellan sju och femton ledamöter, och statens roll i styrelsen varierar likaså. Det statliga inflytandet är störst i Nordiska museet utifrån att den statliga representationen är störst där. Även Skansens styrelse har en majoritet av statliga styrelseledamöter. I båda dessa stiftelser utser staten också ordförande. I de båda övriga stiftelserna är den statliga representationen mindre. En skillnad är också att museichefen har plats i styrelserna för Nordiska museet och Skansen, men inte i de två övriga.

Till likheterna hör att alla styrelserna som ett av sina uppdrag har att anställa museichef. Cheferna har dock fått olika titlar: styresman (Nordiska museet), verkställande direktör (Skansen), direktör (Tekniska museet) och museichef (Arbetets museum). Anställningen av chefer har, till skillnad mot det som gäller för myndigheter, inte någon tidsgräns vad gäller förordnandets längd. I tabell 6.6 redovisas den nuvarande ordföranden och chefen för respektive stiftelse.

Tabell 6.6 Styrelseordföranden och chefer i stiftelsemuseerna

Museum	Ordförande	Chef
Nordiska museet	Lena Sommestad, landshövding	Sanne Houby-Nielsen, sedan 2015
Skansen	Chris Heister, landshövding	John Brattmyhr, sedan 2005
Tekniska museet	Christer Fuglesang, astronaut	Peter Skogh (t.f.), sedan 2015
Arbetets museum	Tobias Baudin, vice ordförande LO	Niklas Cserhalmi, sedan 2011

Rekryteringen av cheferna för stiftelsemuseerna har inte samma formkrav som gäller för tillsättning av myndighetschefer och därför är det inte heller möjligt att beskriva en gemensam modell. Mycket talar dock för att t.ex. anställningsperioderna är längre. Staten har ingen roll vid tillsättningen av dessa chefer.

7 Centralmuseernas verksamhet

I detta kapitel behandlas inriktningen på centralmuseernas verksamhet och hur den styrs av uppdragsgivaren. För att kunna göra en sådan översyn är det nödvändigt att inte beskriva detaljer som skymmer den övergripande bilden. Nedan redovisas därför inte de fullständiga styr- och redovisningsdokumenten för var och en av de fjorton centralmuseerna. Analysen avgränsas också till ett antal övergripande teman.

I det följande beskrivs centralmuseernas verksamhet under följande rubriker: museernas huvudsakliga uppgifter och samlingsområden (avsnitt 7.1), de traditionella verksamhetsdelarna med samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad och publik verksamhet (7.2), samverkan i olika former med andra aktörer (7.3), tvärasektoriella perspektiv och besöksutveckling (7.4), centralmuseernas nationella ansvar (7.5) samt budgetfrågor och administration (7.6).

7.1 Huvudsakliga uppgifter och samlingsområden

Trots att det bara är fjorton museer i centralmuseikretsen är det en stor mängd dokument och bestämmelser som används för att styra de olika verksamheterna. Sammantaget illustrerar detta att styrningsfrågan är ett av museipolitikens kvarvarande problem. Trots att punktvisa översyner har genomförts för att minska omfattningen av bestämmelserna och för att tydliggöra och likrikta styrningen har det under överskådlig tid inte gjorts någon omprövning av de grundläggande dragen i den verksamhetsstyrning som utövas på centralmuseerna.

I centralmuseernas instruktioner respektive stadgar finns det i någon av de första paragraferna, oftast 1 §, en beskrivning av museets (huvudsakliga) uppgift eller ändamål. Det finns en viss oklarhet

kring användningen av begreppen ”uppgift”, ”ändamål” och ”uppdrag”. I de formella styrdokumenterna används oftast de förstnämnda uttrycken, medan uppdrag används i mera beskrivande och analyserande texter. I det här sammanhanget används begreppen som synonyma. De sätt på vilka museernas grundläggande uppgifter uttrycks har ofta varit oförändrade sedan museets begynnelse. Det i sin tur återspeglar att det sällan tagits några samlade grepp om inriktningen på det statliga åtagandet på museiområdet. 1990-talets Museiutredning grupperade dock, i betänkandet *Minne och bildning*, de statliga museerna i olika ämnesgrupper i syfte att föra samman dem i nya museienheter. I det sammanhanget belystes också frågor om grundläggande uppgifter och samlingsområden.

Museernas huvudsakliga uppgifter hänger nämligen nära samman med de föremålssamlingar som respektive museum har anförtrots. Några centralmuseer har till och med särskilt formulerade samlingsområden i sina styrdokument, medan det för övriga får anses framgå av den grundläggande uppgiften vilka typer av föremål som ska ingå i samlingarna. Det uttalade eller underförstådda samlingsområdet har förstås en central betydelse för hur ett museum uppfattas. Samlingarna har dock sällan sitt ursprung i ett statligt beslut utan de har oftast tillkommit på privat initiativ och statens roll har varit att så småningom ta över ägandet och ansvaret för samlingarna. För de centralmuseer som drivs som stiftelser har staten däremot inte tagit över det formella ägandet utan det ligger kvar hos de enskilda stiftelserna.

Tabell 7.1 innehåller i den första kolumnen namnet på samtliga centralmuseer. I den andra återges den huvudsakliga uppgift som är formulerad i respektive nu gällande instruktion. I den tredje kolumnen redovisas det samlingsområde som uttryckligen sägs gälla för vissa av museerna. I tabellen har också inom samlingsområdet eventuellt utpekade föremålskategorier markerats med fet stil.

Tabell 7.1 Centralmuseernas huvudsakliga uppgifter och samlingsområden

Museum	Huvudsaklig uppgift	Samlingsområde
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde (SFS 2007:1175)	1 § Har till uppgift att främja konsten, konstintresset och konstvetenskapen . Myndigheten ska särskilt levandegöra de äldre konstformerna och deras samband med den nutida konsten och samhällets utveckling samt verka för konstnärlig och kulturell förnyelse.	2 § Ansvars- och samlingsområdet omfattar äldre måleri, skulptur, teckning och grafik , företrädesvis från tiden före år 1900, samt porträtt och konsthantverk från äldre tid till nutid.
Naturhistoriska riksmuseet (SFS 2007:1176)	1 § Har till uppgift att främja intresset för och kunskapen och forskningen om universums, jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologisk mångfald, människans biologi samt miljö och landskap.	–
Moderna museet (SFS 2007:1177)	1 § Museets uppgift är att samla, bevara, visa och förmedla 1900- och 2000-talskonsten i alla dess former.	–
Statens försvarshistoriska museer (SFS 2007:1178)	1 § Har till uppgift att främja kunskapen om det svenska försvaret genom tiderna och om försvarets roll i samhällsutvecklingen.	–
Statens museer för världskultur (SFS 2007:1185)	1 § Har till uppgift att visa och levandegöra världens kulturer, särskilt kulturer med ursprung utanför Sverige . Myndigheten ska dokumentera och belysa olika kulturers yttringar och villkor samt kulturmöten och kulturell variation, historiskt och i dagens samhälle, nationellt och internationellt.	–
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Hallwylska museet (SFS 2007:1195)	1 § Har till uppgift att bevara och förmedla kulturarvet och ge perspektiv på samhällsutvecklingen och samtiden med anknytning till dessa museer.	4 § Livrustkammarens samlingar omfattar föremål från den forna arsenalen, de kungliga livrust-, kläd- och skattkammarna och hovstallet samt jämförbara föremålsgrupper av främst personhistorisk karaktär. 5 § De samlingar som hör till Skoklosters slott omfattar företrädesvis konst, konsthantverk, vapen, möbler och annan inredning samt boksamlingar .
Statens maritima museer (SFS 2007:1198)	1 § Ansvarar för statens museer med maritim inriktning. Myndigheten har till uppgift att bevara och utveckla det maritima kulturarvet samt bygga upp kunskaperna om det.	–
Statens musikverk, med Musik- och teatermuseet (SFS 2010:1922)	1 § Har till uppgift att främja ett varierat musikaliskt utbud i hela landet som är präglat av konstnärlig förnyelse och hög kvalitet. Myndigheten ska också främja utvecklingen av ett professionellt musikliv. Statens musikverk ska vidare dokumentera, bevara, främja, bygga kunskap om och tillgängliggöra teaterns, dansens och musikens kulturarv .	2 § [...] samlingar och dokumentation av teaterns, dansens och musikens kulturarv .
Statens centrum för arkitektur och design (SFS 2013:71)	1 § Ska stärka kunskapen om och främja intresset för arkitekturens, formens och designens värden och betydelse för individen och samhällsutvecklingen.	3 § Samlingsområdet omfattar de föremål som har samband med myndighetens uppgifter inom arkitekturområdet .

Museum	Huvudsaklig uppgift	Samlingsområde
Statens historiska museer (SFS 2014:1079)	1 § Har till uppgift att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia och att bevara och utveckla det kulturarv som myndigheten förvaltar.	2 § Samlingsområdet för Statens historiska museum omfattar föremål som har ett samband med museets verksamhetsområde. 3 § Samlingsområdet för Kungl. Myntkabinetten [...] omfattar mynt och andra betalningsmedel samt medaljer och andra föremål med numismatisk eller finanshistorisk anknytning.
Nordiska museet, (Stadgar)	2 § Har till uppgift att bevara och levandegöra minnet av liv och arbete i Sverige , företrädesvis för tiden efter år 1520. Museets ansvar omfattar hela det kulturpolitiska fältet utom de delar som hänförs till någon annan institution.	–
Skansen, (Stadgar)	1 § Ska med särskild hänsyn till Skansens karaktär av friluftsmuseum ha till ändamål att bedriva en verksamhet som bygger vidare på och utvecklar det nuvarande Skansen genom fortsatta insatser för att levandegöra svensk kultur och natur samt genom att kring ett centrum av kulturminnen skapa en levande miljö för olika fritidsintressen.	–
Tekniska museet, (Stadgar)	1 § Museets uppgift är att belysa utvecklingen inom ingenjörskonsten och dess grundvetenskaper samt inom industrin . Inom detta ämnesområde ska museet såväl bedriva och främja vetenskaplig forskning och dokumentation som utöva undervisnings- och upplysningsverksamhet.	–
Arbetets museum, (Stadgar)	3 § Stiftelsen ändamål ska [bl.a.] vara att dokumentera och levandegöra arbetet och dess historia .	–

När 1990-talets museiutredning analyserade museernas ämnesindelning var det utifrån en grundtanke om att museer inom samma område också skulle tillhöra samma organisation. Utredningen lyfte fram flera fördelar med sådana större museienheter och diskuterade lämpliga kombinationsmöjligheter. Till slut fastnade utredningen för att museerna kunde delas in i tre ämnesgrupper: *konstmuseer*, *kulturhistoriska museer* och museer som behandlar *natur och ekologi*. Dessa grupper kunde i sin tur delas upp i några alternativa enhetslösningar, i första hand genom att kretsen av kulturhistoriska museer delades upp i mindre enheter.¹

¹ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 62 ff.

Dessa förslag ledde inte till någon genomgripande omgruppering av centralmuseerna i nya enheter, men i några fall bildades nya museikoncerner utifrån en ämnesvis sortering, t.ex. Statens sjöhistoriska museer, Statens försvarshistoriska museer och Statens museer för världskultur. I huvudsak finns dock samma ämnesvisa mönster kvar bland dagens centralmuseer och det är lätt att göra samma grova indelning nu som då. Det går dock att identifiera fler ämnesområden i dagens läge och i tabell 7.2 redovisas ett annat sätt att gruppera de nuvarande centralmuseerna.

Tabell 7.2 Ämnesvis gruppering av nuvarande centralmuseer

Ämnesområden	Museer
Svensk och internationell bildkonst	Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde + Moderna museet
Svensk allmän kulturhistoria	Statens historiska museer + Livrustkammaren och Skoklosters slott med Hallwylska museet + Nordiska museet + Skansen
Internationell kulturhistoria	Statens museer för världskultur
Svensk militärhistoria	Statens försvarshistoriska museer + Statens maritima museer
Svensk och internationell teknikhistoria	Tekniska museet + Statens maritima museer
Svensk och internationell naturhistoria	Naturhistoriska riksmuseet
Friluftsmuseum	Skansen + Nordiska museet (Julita Gård)
Svensk och internationell scenkonst-historia	Statens musikverk, med Musik- och teatermuseet
Svensk och internationell arkitektur, form, design och konsthantverk	Statens centrum för arkitektur och design + Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde

Det går alltså att t.ex. gruppera dagens centralmuseer i nio ämnesområden. Kategorierna omfattar ett till fyra museer och i ett par fall går det att placera ett museum i två kategorier. Med denna indelning går det inte att påvisa något större problem vad gäller ämnesvisa överlappningar och därför är det också svårt att med hänvisning till det förorda en organisatorisk sammanslagning av museer.

En poäng med tabell 7.2 är snarare att den illustrerar de särarter som centralmuseerna själva har tryckt på i dialogen med Museiutredningen. Inom i stort sett varje ämneskategori anmäler museerna att de har egna, avgränsade och viktiga nätverk att förhålla sig till

och för flera uppfattas dessa till och med vara viktigare än samarbetet inom kretsen av centralmuseer. Som exempel kan nämnas att bildkonstmuseer ofta snarare ser ett närmare samband med privata konsthallar än med kulturhistoriska museer. Ett friluftsmuseum har också naturliga samband med andra utomhusmuseer.² Den relativt finfördelade ämnesindelningen stämmer även relativt väl med de internationella samarbetsorganisationer som de svenska centralmuseerna samarbetar med. Exempelvis International Council of Traditional Music (ICTM), Consortium of European Taxonomic Facilities (CETAF) och International Network of Ethnographic Museums (RIME).

7.2 Huvudsakliga verksamhetsdelar

Museernas verksamhet delas traditionellt in i tre delar. Det har varierat en del hur dessa har beskrivits och betecknats men i huvudsak handlar det om *samlingsförvaltning*, *kunskapsuppbyggnad* och *publik verksamhet*. Varje del omfattar i sin tur flera vanligtvis förekommande inslag i museernas arbete.

När man granskar styrdokument för centralmuseerna är det tydligt att uppdragsgivaren har utgått från en sådan tredelning av verksamheten och i tabellerna nedan redovisas hur bestämmelserna i gällande instruktioner, stadgar och riktlinjer är formulerade. För att underlätta läsningen av materialet har de formuleringar som används oftast för respektive del sammanfattats i tabell 7.3 i form av en standard- eller typformulering.

² De svenska friluftsmuseerna är t.ex. organiserade i FRI – de svenska friluftsmuseernas samarbetsorganisation.

Tabell 7.3 Standardstyrning av huvudsakliga verksamhetsdelar

	Samlingsförvaltning	Kunskapsuppbyggnad	Publik verksamhet
Standard – Myndigheter	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de samlingar som anförtrots myndigheten.	Verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.	Hålla ett urval av samlingarna tillgängligt för allmänheten samt driva och stödja utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet.
Standard – Stiftelser	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika sina samlingar. (stadgar)	Ska öka kunskapen inom sitt verksamhetsområde, bl.a. genom att verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor. (riktlinjebeslut)	Ska öka tillgängligheten till samlingarna. (riktlinjebeslut)

Skillnaden mellan dessa standardformuleringar är inte dramatisk vad gäller samlingsförvaltning och kunskapsuppbyggnad. I styrningen av den publika verksamheten vid stiftelserna nämns dock inte utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet.

I tabell 7.4 nedan redovisas i vilka fall standardformuleringar används samt de olika specifika formuleringar som används i övrigt för respektive myndighet eller stiftelse.

Tabell 7.4 Varierad styrning av huvudsakliga verksamhetsdelar

Museum	Samlingsförvaltning	Kunskapsuppbyggnad	Publik verksamhet
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Standard	Standard + Inom sitt område vetenskapligt bearbeta övriga samlingar av konst och konsthantverk som tillhör eller understöds av staten.	Hålla ett urval av de samlingar som är avsedda för utställning tillgängligt för allmänheten, bedriva utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet samt bedriva utlånings- och depositionsverksamhet.
Naturhistoriska riksmuseet	Standard	Standard + Driva och stödja forskning inom de ämnesområden som omfattas av myndighetens verksamhet.	Hålla ett urval av samlingarna tillgängligt för allmänheten.
Moderna museet	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika myndighetens samling.	Standard + Vetenskapligt bearbeta övriga samlingar av konst som tillhör eller understöds av staten.	Göra samlingen tillgänglig för allmänheten, ordna utställningar och bedriva pedagogisk verksamhet samt utlånings- och depositionsverksamhet.
Statens försvarshistoriska museer	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika myndighetens samling.	Standard + Främja studier och forskning i ämnen som tillhör verksamhetsområdet.	Standard
Statens museer för världskultur	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och utveckla de samlingar som anförtratts myndigheten.	Standard + Genom kunskapsuppbyggnad och samarbeten med olika aktörer främja och berika samhällsdebatten inom sitt verksamhetsområde.	Göra samlingarna tillgängliga för allmänheten och i det syftet bedriva utställningsverksamhet, pedagogisk verksamhet och annan förmedlingsverksamhet.
Livrustkammaren och Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet	Vårda, förteckna och vetenskapligt bearbeta de samlingar som anförtratts myndigheten.	Standard	Standard
Statens maritima museer	Standard	Standard	Standard
Statens musikverk, med Musik- och teatermuseet	Vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika samlingar och dokumentation av teaterns, dansens och musikens kulturarv.	Verka för ökad kunskap grundad på samverkan med universitet, högskolor och andra samt förmedla denna kunskap inom sina olika verksamhetsområden.	Ska bl.a. tillgängliggöra teaterns, dansens och musikens kulturarv.
Statens centrum för arkitektur och design	Standard	Bidra till kunskapen om en hållbar samhällsutveckling. Följa utvecklingen av arkitektur, form och design och verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor. Förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.	Driva och stödja utställningsverksamhet och annan pedagogisk och debatterande verksamhet för att stärka arkitekturens, formens och designens ställning i samhället. Hålla samlingarna tillgängliga för allmänheten.
Statens historiska museer	Standard	Standard	Standard

Museum	Samlingsförvaltning	Kunskapsuppbyggnad	Publik verksamhet
Nordiska museet	Standard	Standard + Initiera, driva och stödja forskning inom museets verksamhetsområde. (stadgar)	Standard + Hålla ett urval av samlingarna tillgängliga samt driva och stödja utställnings- och annan kulturförmedlande verksamhet. (stadgar)
Skansen	Ska vårda det historiska byggnadsbeståndet.	Standard	Ska öka tillgängligheten för alla.
Tekniska museet	Standard	Standard	Standard
Arbetets museum	Ska förvalta och vårda stiftelsens samlingar.	Standard	Ska öka tillgängligheten till museet.

Som framgår av tabellen finns det en hel del skillnader i de formuleringar som används inom de tre traditionella verksamhetsdelarna. När det gäller *samlingsförvaltningen* är det i första hand frågan om nyförvärv eller inte som skiljer ut ett par av museerna genom att de inte har den uppgiften. Det är samtidigt påfallande att hela den del av samlingsförvaltningen som omfattar gallring och avyttring av föremål helt saknas i styrdokumentet. I detta oreglerade tillstånd har det utvecklats två helt olika traditioner bland myndighetsmuseer och stiftelsemuseer. Bland de förstnämnda råder en stor återhållsamhet i fråga om gallring och avyttring, medan det på t.ex. stiftelsen Nordiska museet bedrivs en aktiv ”förädling” av samlingarna baserat på att föremålen ägs av stiftelsen och utifrån interna rutiner för gallring.³

Inte heller den centrala frågan om kulturarvets digitalisering nämns i de grundläggande styrdokumentet. Uppdraget kan förvisso läsas in i de formuleringar som rör både samlingsförvaltning och publik verksamhet. Saken regleras dock inte uttryckligen och i detta avseende blir det en intern prioriteringsfråga huruvida verksamheten ska förmedlas också digitalt.

I fråga om *kunskapsuppbyggnaden* finns det i flertalet instruktioner ett förtydligande uppdrag om forskning, men uppdraget har två principiellt olika ingångar. I det ena fallet handlar det om formuleringar som anger att museet ska främja andras forskning, medan det i andra fall måste uppfattas som att museet själv ska

³ Christina Mattsson beskriver i *Konsten att styra en kulturinstitution: Fjorton år med Nordiska museet* (Ekerlids förlag, 2015) hur Nordiska museet arbetat med gallring och försäljning av föremål i museets samling (se s. 91 ff.).

vetenskapligt bearbeta inte bara de egna samlingarna utan också samlingar som finns hos andra statliga aktörer. Ett intressant faktum är också att bara ett av museerna har den uttryckliga uppgiften att berika samhällsdebatten.

När det gäller den *publika verksamheten* är det bara några av museerna som har uppgiften att bedriva utlånings- och depositionsverksamhet trots att flertalet utför den uppgiften. De flesta men inte alla centralmuseer har ett uttryckligt uppdrag om att de ska bedriva pedagogisk verksamhet knuten till utställningarna. Samtidigt är det svårt att se att det finns några sakliga skäl för varför inte alla museer skulle ha det ansvaret.

Prioritering mellan verksamhetsdelar

Styrdokumentet innehåller ingen vägledning om hur museerna bör *prioritera* mellan verksamhetsdelar. När 1990-talets Museiutredning undersökte saken var det vården av samlingarna som dominerade och som också var den mest expansiva delen av museernas verksamhet.⁴ När vi ställde motsvarande fråga i en enkät till berörda museer hösten 2014 gjordes det utifrån den traditionella indelningen med samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad och publik verksamhet, kompletterad med uppgifter om hur man prioriterar kommunikation och marknadsföring, administration och övrigt (se bilaga 3 och 4).

Centralmuseerna redovisar själva sina så kallade prestationer i årliga åiterrapporteringar till regeringen. Dessa uppgifter skiljer sig dock ofta åt, både sakligt och mättekniskt. För att uppnå större jämförbarhet bad Museiutredningen centralmuseerna att uppskatta hur de totala kostnaderna (med löner, lokaler och övriga kostnader) fördelas på de vanligtvis förekommande delarna i centralmuseernas verksamhet. Syftet var att få en så god överblick som möjligt och inte att bedöma om enskilda belopp eller procentsatser är rimliga eller motiverade.

⁴ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 81 ff.

Tabell 7.5 Centralmuseernas kostnadsfördelning per verksamhetsdel (procent)

Museum	Samlings-förvaltning	Kunskaps-uppbyggnad	Publik verksamhet	Kommunikation
Nationalmuseum	24	7	27	5
Naturhistoriska riksmuseet	25	37	16	1
Moderna museet	7	0,3	42	3
Statens försvars-historiska museer	18	10	64	(i övriga)
Statens museer för världskultur	18	9	54	1
Livrstkammaren	13	4	27	8
Statens maritima museer	19	4	44	5
Statens musikverk	40	5	21	16
Statens centrum för ark. och design	22	1	57	(i övriga)
Statens historiska museer	20	7	44	6
Nordiska museet	30–40	25	25	4
Skansen	10	(i publik)	29	9
Tekniska museet	7	4	42	7
Arbetets museum	2	13	33	8
Genomsnitt	19	9	38	5

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet.

I tabell 7.5 redovisas museernas svar vad gäller kostnadernas uppskattade fördelning på de tre huvudsakliga verksamhetsdelarna samt kommunikation. I ett senare avsnitt i detta kapitel beskrivs de administrativa kostnadernas andel av verksamheten. I utredningens enkät ställdes även frågan om den uppskattade kostnadsfördelningen var ett uttryck för (den allmänna) proriteringen i museernas verksamhet eller om det i praktiken fanns en annan prioritetsordning. Enligt de svar som gavs i enkäten överensstämmer den ekonomiska kostnadsfördelningen i huvudsak med proriteringen i övrigt.

Av tabellen framgår att det finns stora variationer mellan de enskilda museerna när det gäller hur stor andel av verksamheten de olika delarna uppskattas stå för kostnadsmässigt och därför har det

även beräknats ett medeltal på de aktuella procentsatserna. Dessa uppgifter pekar på att den publika verksamheten numera kanske har tagit över förstaplatsen, med samlingsförvaltningen på andra plats, vad gäller resursåtgång. Med reservation för att detta är skattningar, som kan göras på olika sätt, förefaller uppgifterna indikera att det kan ha skett en förskjutning sedan 1990-talet. I det enskilda fallet kan det dock vara helt avgörande hur dessa skattningar gjorts: om fastigheterna i högre utsträckning räknats till samlingsförvaltningen (vilket kan vara rimligt) kan det t.ex. ge ett helt annat resultat än om dessa kostnader slagits ut jämt över verksamhetsgrenarna. Utifrån vad som uppgivits kan det i alla fall konstateras att kunskapsuppbyggnad och kommunikation, med några noterbara undantag, upptar bara en mindre del av museernas verksamhet.

Särskilt om samlingsförvaltning och gallring

I vårt uppdrag ingår att vi ska analysera om det statliga regelverket kan revideras för att underlätta avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar till museer med en annan huvudman. I direktiven beskrivs frågan om avyttring som en del av den gallring som museer behöver kunna göra för att utveckla samlingsarnas kvalitet och representativitet.

Syftet med museernas gallringsverksamhet har i utredningar, rapporter och policier beskrivits i termer av ”förädling”, ”kvalitet” och ”representativitet”. Genom att tillåta gallring ska museerna dels kunna bearbeta en befintlig samling och göra den mer överskådlig och representativ, dels kunna få utrymme för nyförvärv och nya samlingar. Gallringsproblematiken diskuteras i första hand i samband med att föremål ska avlägsnas från museernas befintliga samlingar, men det finns ett motsvarande problem i samband med att föremål ska införlivas i museernas samlingar. Det finns i dagsläget t.ex. ett betydande ”samlingsberg” av föremål som har hittats vid arkeologiska utgrävningar och som fyndfördelas av Riksantikvarieämbetet till statligt eller annat museum.

I den senaste museipolitiska utredningen gjordes bedömningen att gallring skulle ses som en lika viktig del av museernas samlings-

förvaltning som förvärv och dokumentation.⁵ I regeringens styrdokument förekommer dock inga uppdrag om gallring, medan det finns uttryckliga uppdrag om att museerna ska förvärva, vårda och förteckna. Därmed upptar gallringen inte heller något större utrymme i museernas återrapportering till regeringen, vilket gör det svårt att få en övergripande bild av hur arbetet bedrivs.

En vanlig uppfattning är att gallringsfrågor i huvudsak ska beslutas av museerna själva (av professionen) inom ramen för det som kallas ”god samlingsförvaltning”. Centralmuseerna har också generellt sett en i särskild ordning beslutad och uppdaterad gallringpolicy. Det finns sedan ett antal år ett samarbete mellan gallringsansvariga på de olika museerna samt Riksantikvarieämbetet och Riksförbundet Sveriges museer inom ramen för Samlingsforum, en mötesplats som startades 2010.

De gemensamma riktlinjer som centralmuseerna formulerat för hur en gallringpolicy bör vara utformad föreskriver att den ska innehålla *kriterier* för när ett objekt ska kunna gallras samt uppgifter om *ärendegången* och *handlingsalternativen* vid gallring.⁶ I centralmuseernas riktlinjer anges att ett objekt bör kunna bli föremål för gallring om ett eller flera av följande kriterier är uppfyllda:

- tillhör inte museets samlingsområde,
- saknar proveniens och kontext,
- bedöms vara överrepresenterat i samlingarna,
- är i mycket dåligt skick; konservering är inte rimlig,
- riskerar att skada personal eller andra föremål,
- ska repatrieras,
- har inkommit på olagligt eller oetiskt sätt.

Varje museum kan förstås också ange områdesspecifika kriterier för gallring. Därutöver ska etiska överväganden göras i enlighet med ICOM:s etiska regler. I riktlinjerna anges även vilken ärendegång som bör följas vid gallring:

⁵ *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15), s. 61–68.

⁶ Centralmuseernas samarbetsråd, *Förstärkt samarbete inom museisektorn* (2011), bilaga 2.

- objekt som bör gallras ska identifieras,
- en utredning genomförs för att avgöra om objektet uppfyller nödvändiga kriterier, hur det har förvärvats samt lämpliga alternativ för gallring som är etiskt och lagligt möjligt för respektive institution,
- beslut fattas av ansvarig chef på den nivå som framgår av museets gallringspolicy eller annat styrdokument,
- gallringsbeslutet, inklusive motivering, dokumenteras i museets föremålsregister och vid behov görs en dokumentation av objektet,
- objektet avyttras enligt något av de handlingsalternativ som står till museets förfogande eller kvarstår i museets ägo för att användas som rekvisita eller liknande.

När det gäller hantering av ärenden som avser repatriering, det vill säga återlämnande av kulturföremål, finns det särskilda bestämmelser i 6–8 kap. kulturmiljölagen (1988:850). Även när det gäller den särskilda frågan om exporttillstånd för utförsel av kulturföremål finns det särskilda förutsättningar angivna i kulturmiljölagen, 5 kap. 7–13 §§.

Även om kriterierna är uppfyllda och ett beslut om gallring har fattats enligt de uppställda riktlinjerna är det inte självklart vilken typ av åtgärd som ska vidtas med objektet i fråga. Det finns flera alternativ: ge bort som gåva, sälja, byta mot ett annat objekt, destruera, använda det som rekvisita i pedagogisk verksamhet, eller lämna tillbaka till ursprunglig ägare. Hur dessa alternativ ska bedömas är en fråga om såväl juridik som etik. De juridiska aspekterna får bedömas utifrån den begränsade reglering som finns på området medan etiken utgår från ICOM:s etiska regler (se vidare avsnitt 10.3.6).

7.3 Samverkan i olika former med andra aktörer

Som framgått av tidigare kapitel finns det ett stort tryck på att centralmuseerna ska samverka inbördes och med andra sektorer. I styrdokumentet har detta kommit till uttryck i relativt korta upp-

drag. Det var i 2009 års kulturpolitiska proposition som regeringen pekade på behovet av ett fördjupat erfarenhetsutbyte och samarbete på kulturområdet mellan bl.a. den ideella sektorn och staten. Det förutskickades att regeringen tydligare skulle framhålla betydelsen av samarbetet med civilsamhället i styrningen av myndigheterna inom kulturområdet.⁷ Det framgår också av den standardformulering som nu har etablerats i styrdokumentet.

För myndigheterna används sedan 2014 ofta en standardformulering i instruktionerna som lyder: ”Myndighetens samverkan med myndigheter och andra aktörer ska omfatta det civila samhällets organisationer”. En liknande formulering som också betonade samverkan med det civila samhället hade dessförinnan använts under några år i myndigheternas regleringsbrev. I stiftelsernas årliga riktlinjebeslut används ofta följande formulering: ”(Stiftelsen) ska samverka med andra aktörer för att utveckla verksamheten. I detta ingår att verka för att ideella organisationer och andra delar av det civila samhället involveras.”

I tabell 7.6 nedan redovisas de övriga formuleringar som används i styrdokumentet för att markera vikten av samverkan. Styrningen på den här punkten omfattar flera variationer. Utöver den allmänna samverkan med andra ska flera museer också samarbeta och samråda med ett specifikt museum eller bistå och stödja den sektor som museet verkar inom. Det ligger nära till hands att uppfatta kraven på samarbeten och samråd mellan specifika museer som ett alternativ till en organisatorisk sammanslagning, medan bestämmelserna om stöd och bistånd liknar de villkor som gällde för den tidigare ansvarsmuseirollen.

⁷ *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 38 ff.

Tabell 7.6 Styrning av samverkan med andra

Museum	Uppdrag om samverkan med andra
Naturhistoriska riksmuseet	Standard + Ska bistå andra myndigheter i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.
Nationalmuseum	Standard + Myndigheten ska samarbeta med Moderna museet om gemensamma funktioner.
Moderna museet	Standard + Myndigheten ska samarbeta med Statens centrum för arkitektur och design och Nationalmuseum om gemensamma funktioner.
Statens centrum för ark. och design	Ska samverka på nationell, regional och lokal nivå med berörda myndigheter, museer och enskilda aktörer, däribland det civila samhällets organisationer. Myndigheten ska samarbeta med Moderna museet om gemensamma funktioner.
Statens försvarshistoriska museer	Standard + I fråga om sjöförsvaret ska myndigheten i lämplig omfattning samråda med Statens maritima museer.
Statens historiska museer	Standard
Statens maritima museer	Standard + Myndigheten ska i fråga om sjöförsvaret i lämplig omfattning samråda med Statens försvarshistoriska museer och bistå vid tillsynen av samlingar av militär eller kulturhistorisk art. Lämna information, råd och annan hjälp till regionala och lokala museer samt stödja ideellt maritimhistoriskt arbete.
Statens museer för världskultur	Ska samverka nationellt och internationellt med museer och andra aktörer, däribland det civila samhällets organisationer, för att nå största möjliga geografiska spridning och förankring.
Statens musikverk, med Musik- och teatermuseet	Standard (Har även specifika samverkansuppdrag som rör stödet till ny musik, dvs. andra delar av myndighetens verksamhet.)
Livrustkammaren	Standard
Nordiska museet	Standard
Skansen	Standard + Ska verka i nära kulturellt och vetenskapligt samarbete med Stiftelsen Nordiska museet. (Stadgar)
Tekniska museet	Standard
Arbetets museum	Standard + Åtgärder ska vidtas för att stärka samarbetet med och stödet till arbetslivsmuseer. (Riktlinjebeslut)

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet.

När centralmuseerna åiterrapporterar sina uppdrag om samverkan med andra sker det i vissa fall genom att först skilja på de begrepp som används. Enligt en sådan definition är *samverkan* det informella utbyte som sker inom t.ex. ett nätverk, medan *samarbete* förutsätter en överenskommelse eller avtal om att berörda parter ska nå ett visst resultat. *Samordning* används när gemensamma funktioner bildas.⁸ Själva åiterrapporteringen sker normalt genom att museet beskriver vilka projekt som kan tillskrivas de olika kategorierna. Eftersom dessa oftast inte finns med bland de siffersatta prestationerna är det svårt att jämföra uppgifterna mellan museerna och över tid. Det allmänna intrycket är dock att centralmuseerna själva uppfattar att de åtminstone samverkar med många andra och i hög utsträckning.

I Museiutredningens enkät ställdes frågan om vad museerna kan erbjuda i relation till bl.a. utbildningssektorn, miljöområdet, forskningen och det civila samhället. Vilka är möjligheterna och hindren för en ytterligare samverkan med dessa sektorer och vilka eventuellt andra sektorer i samhället bör museerna samverka med? Av svaren att döma finns det en stark tro på att museerna genom sina specifika kunskaper kan bidra positivt i samverkan med andra sektorer. Flera nämner forskningens betydelse för att kunna ge nya perspektiv på samhällsförändringar och för att skapa sammanhang. Samverkan med det civila samhället poängteras av några. Den samverkan som museerna överlag vill se öka är den med skolan. Ett centralmuseum beskriver det som att museet bör kunna fungera som klassrum för utbildning.⁹ Det som enligt centralmuseerna i första hand sätter gränser för ytterligare samverkan är brist på ekonomiska resurser, både hos museerna och hos skolorna.

⁸ Denna tredelning finns t.ex. i *Årsredovisning 2013* för Livrustkammaren och Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet.

⁹ Exemplet är hämtat från Skansens svar på utredningens enkät.

7.4 Tvärsektoriella perspektiv och besöksutveckling

Under senare år har de så kallade tvärsektoriella perspektiven blivit allt fler i styrningen av centralmuseerna och i dag omfattar de dels jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv, dels frågan om ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete. Därutöver innehåller styrdokumenterna olika återrapporteringskrav som anger vilka typer av (oftast) kvantitativa uppgifter museerna ska redovisa i sina årsredovisningar. Dessa uppgifter behöver inte ha någon direkt koppling till ett uttalat mål för verksamheten men kan ändå ha en styrande effekt. Ett exempel på detta är de uppgifter om besöksutveckling som både myndigheterna och stiftelserna i centralmuseikretsen årligen ska rapportera. I tabell 7.7 redovisas de formuleringar som används i aktuella styrdokument för dessa två frågeställningar.

Tabell 7.7 Styrning av tvärsektoriella perspektiv och besöksutveckling

	Tvärsektoriella perspektiv	Besöksutveckling
Myndigheter	Ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete. (Instruktion)	Myndigheten ska rapportera uppgifter om sin besöksutveckling till Myndigheten för kulturanalys. Myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs. (Instruktion)
Stiftelser	Ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete. (Riktlinjebeslut)	Ska särskilt redovisa besöksutvecklingen med avseende på antal besök och besökarnas sammansättning avseende bl.a. ålder, kön, utbildningsbakgrund, geografisk hemvist samt antal skolbesök. (Riktlinjebeslut)

En jämförelse av formuleringarna för myndigheterna respektive stiftelserna visar att regeringen i dessa frågor styr samtliga centralmuseer på likartat sätt, om än inte exakt lika. När det gäller rapportering om besöksutvecklingen är regeringen till och med mer detaljerad i styrningen av stiftelserna.

Tvärsektoriella perspektiv

Centralmuseernas redovisning av de tvärsektoriella perspektiven följer ett relativt entydigt mönster. Det internationella och interkulturella utbytet och samverkan redovisas i form av utförliga exempel på projekt som kan sorteras under den rubriken. När det gäller jämställdhetsperspektivet redovisas det i huvudsak som en tabell över personalens fördelning på kön och i vissa fall också som besöksstatistik över kvinnor respektive män. Barnperspektivet hanteras dels utifrån statistik om antalet unga besökare, dels i form av omfattande redovisning av projekt med barn- och ungdomsprofil inom, i huvudsak, den publika och pedagogiska verksamheten. Det som förfaller vara svårast att redovisa är mångfaldsperspektivet. En relativt vanlig återslagning i den frågan handlar dels om åtgärder för ökad fysisk tillgänglighet, dels om att medarbetare har utsetts till ansvariga för mångfaldsfrågor.

Mot den bakgrunden innehöll Museiutredningens enkät en särskild fråga om hur museet arbetar med de olika mångfaldsperspektiven i uppdraget. En följdfråga i enkäten är om museet kan peka på några effekter av sitt arbete på den här punkten. För att precisera begreppet mångfaldsperspektiv har utredningen på förfrågan hänvisat till de lagstadgade diskrimineringsgrunderna.

I sina skriftliga enkätsvar är centralmuseerna angelägna om att beskriva mångfaldsarbetet som väl integrerat i verksamhetens alla delar och att man arbetar aktivt och kontinuerligt med dessa frågor. Några av museerna pekar på sitt arbete med genus, hbtq-frågor, etnisk tillhörighet, representativitet och normkritik i allt från rekrytering, personalens kompetensutveckling och lönebildning till den publika verksamheten med utställningar och program. Andra lyfter fram sitt arbete med att öka tillgängligheten för barn och vuxna med funktionsnedsättning. När det gäller uppnådda effekter av mångfaldsarbetet hänvisar några museer till en större och breddad publik. Det är dock svårt att belägga detta med uppgifter från besöksstatistik.

I budgetpropositionen för 2015 konstaterar regeringen, med stöd av uppgifter från Myndigheten för delaktighet, att de för många av de centrala museerna kvarstår arbete med att undanröja hinder för tillgänglighet. Ingen av museimyndigheterna uppfyller samtliga kriterier för grundläggande tillgänglighet och det finns därför anledning för flera av de centrala museerna att öka sitt fokus på att förbättra tillgängligheten.¹⁰

¹⁰ Se prop. 2014/15:1, utg. omr. 17, s. 130 f.

Besöksutveckling

Det finns inga uttalade riktlinjer om besöksutvecklingen för de centrala museerna i styrdokumentet från uppdragsgivaren. Däremot har museerna själva oftast interna mål för nivån på antalet besökare och för den beräknade besöksutvecklingen givet verksamhetens förutsättningar i övrigt. Museerna har även egna system för att räkna antalet besökare vid sina entréer. Att redovisa uppgifter om besökstal behöver därför inte vara främmande för museerna. Det som däremot kan komplicera frågan är om nivån på besöksutvecklingen får en central betydelse för uppdragsgivarens resultatbedömning utan att vara en uttalad del av uppdraget.

Som framgår av tabell 7.7 ska museimyndigheterna rapportera uppgifter om sin besöksutveckling till Myndigheten för kulturanalys med det innehåll som man enats om, medan det för stiftelserna är givet av styrdokumentet vilka uppgifter som bl.a. ska samlas in. I praktiken är det dock ingen skillnad eftersom Myndigheten för kulturanalys också samlar in antal besök fördelat på ålder, kön, bostadsort och utbildningsnivå. Det varierar sedan en del när det gäller vilka uppgifter som faktiskt redovisas. En av stiftelserna – Tekniska museet – redovisar t.ex. en noggrann besöksstatistik uppdelat på ålder, kön, boendeort och andel utländska besökare.¹¹ I den rapport med generell statistik från museiområdet som Myndigheten för kulturanalys lämnar används i stället relativt få bakgrundsvariabler och intresset ligger i huvudsak på besöksutvecklingen i olika grupper av museer, bl.a. centralmuseerna.¹²

I tabell 7.8 redovisas uppgifterna om antalet besökare på de olika centrala museerna 2014 i fallande skala, med separata uppgifter för de museer som ingår i samma myndighet. Uppgifterna kommer från en särskild rapport som Myndigheten för kulturanalys gjort angående de centrala museerna.¹³

¹¹ Tekniska museet, *Verksamheten 2013*, s. 8 ff.

¹² Myndigheten för kulturanalys, *Museer 2013* (2014).

¹³ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014 – redovisning av ett regeringsuppdrag* (2015).

Tabell 7.8 Besök vid centralmuseerna 2014

Museum	Antal besök 2014
Statens maritima museer	Vasamuseet 1 220 429 + Sjöhistoriska museet 155 449 + Marinmuseum 319 402 = 1 695 280
Skansen	Skansen = 1 386 358
Statens museer för världskultur	Bergrummet 14 636 + Etnografiska museet 108 446 + Medelhavsmuseet 298 051 + Östasiatiska museet 80 587 + Världskulturmuseet 162 675 = 664 395
Moderna museet	Moderna museet 487 505 + Moderna museet/Malmö 97 495 = 585 000
Naturhistoriska riksmuseet	Naturhistoriska riksmuseet = 463 786
Livrustkammaren	Hallwylska museet 94 750 + Livrustkammaren 288 659 + Skokloster 69 370 = 452 779
Tekniska museet	Tekniska museet = 359 286
Arbetets museum	Arbetets museum = 234 076
Statens försvarshistoriska museer	Armémuseum 105 751 + Flygvapenmuseum 118 766 = 224 517
Nordiska museet	Nordiska museet = 215 308
Statens historiska museer	Historiska museet 131 840 + Myntkabinetet 41 249 = 173 089
Statens centrum för ark. och design	Statens centrum för ark. och design = 132 758
Nationalmuseum	Nationalmuseum 0 + PEW 111 614 = 111 614
Statens musikverk, Musik- och teatermuseum	Musik- och teatermuseum = 24 180

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Nationalmuseum har under året varit stängt för renovering. Besökare till de utställningar som genomförts på annan plats har inte tagits med här. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet.

Av tabellen framgår att det finns stora skillnader i besöksnivåer för de olika centralmuseerna. Skansen och Vasamuseet spelar i en egen liga som de i särklass mest besökta. Det gör i sin tur att myndigheten Statens maritima museer är det centralmuseum som har flest besök. Hälften av museerna ligger annars i intervallet 200 000–600 000 besök.

Utvecklingen av de totala besöken varierar mellan åren och just 2014 hade de ökat med ca två procent jämfört med året innan. Det kan dock konstateras att de totala besökssiffrorna påverkas mycket av vilka museer som varit stängda för renoveringar m.m. under ett visst år. År 2014 var Nationalmuseum t.ex. stängt under hela året

(den verksamhet som bedrivits tillsammans med Konstakademien har inte tagits med här). Som Myndigheten för kulturanalys påpekat är det en komplex uppgift att räkna besök vid centralmuseerna på ett meningsfullt sätt.¹⁴ Institutionerna räknar och redovisar besök på olika sätt, vilket gör att de kan vara svåra att jämföra sinsemellan. Dessutom påverkas, som nämnts, siffrorna i hög grad av enskilda händelser, vilket kan innefatta både större publikdragande vandringsutställningar och att institutioner hålls stängda på grund av renovering.

De statistiska uppgifterna om centralmuseernas besöksutveckling används sedan några år tillbaka i den resultatredovisning som regeringen presenterar för riksdagen i den årliga budgetpropositionen. Regeringen har bl.a. flera gånger påpekat att det kvarstår arbete för att de centrala museerna ska nå grupper som är tydligt underrepresenterade bland museibesökarna.¹⁵ Uppgifter om besöksutvecklingen får också stort genomslag i media när de presenteras och det ligger nära till hands att siffrorna används okritiskt som det enda måttet på framgång för verksamheterna.

7.5 Centralmuseernas nationella ansvar

Som konstaterats tidigare i detta kapitel är centralmuseernas nationella uppdrag – det vill säga deras ansvar för att nå ut med sin verksamhet i hela landet – i dagsläget formulerade på olika och förhållandevis vaga sätt i museernas styrdokument. Detta kan tyckas anmärkningsvärt då det av tradition setts som en central uppgift samt behandlats som ett utvecklingsområde i samtliga tidigare museiutredningar. Så även för denna museiutredning i och med de tilläggsdirektiv som beslutades 2015.

Gemensamt för regeringens styrning av alla centralmuseer i dag vad gäller det nationella ansvaret är att det finns ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrev och riktlinjebeslut om att följa upp och rapportera det regionala utfallet av verksamheten till Statens kulturråd. Detta redovisningskrav gäller dock inte uteslutande för museerna utan återfinns i styrningen av sammanlagt 27 statliga

¹⁴ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014* (2015), s. 5.

¹⁵ Se t.ex. prop. 2014/15:1, utg.omr. 17, s. 128 ff.

kulturinstitutioner. Rapporteringen går ut på att redovisa och härleda verksamhetskostnader per region samt att beskriva den verksamhet man bedrivit och medverkat till regionalt.

Tabell 7.9 Fördelning av statliga anslag per region (tusen kronor)

Region	Centralmuseerna, totala kostnader per region	Centralmuseerna, totala kostnader per invånare
Stockholm	744 309	339
Uppsala	1 207	3
Södermanland	15 406	55
Östergötland	29 620	67
Jönköping	1 954	6
Kronoberg	585	3
Kalmar	2 203	9
Gotland	2 421	42
Blekinge	32 066	208
Skåne	19 460	15
Halland	1 583	5
Västra Götaland	55 772	34
Värmland	2 501	9
Örebro	526	2
Västmanland	1 028	4
Dalarna	732	3
Gävleborg	559	2
Västernorrland	2 028	8
Jämtland	2 758	22
Västerbotten	668	3
Norrbotten	4 459	18
Totalt härlett per region	921 842	95
Totalt i kulturbudgeten	1 175 898	130

Anm. Uppgifterna är hämtade från Statens kulturråds rapport *Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013–2014* (2015). Riksutställningar och Forum för levande historia har tagits bort i de totalsummor som redovisas i tabellen samt vissa uppgifter om kostnader för internationell verksamhet.

I tabell 7.9 redovisas en sammanfattning av centralmuseernas verksamhetskostnader fördelade per region. Som framgår av tabellen kan institutionernas totala verksamhetskostnader till övervägande del hänföras till Stockholms län (totalt ca 745 miljoner kronor). Troligen är denna siffra dock något överskattad då kostnader som

varit svåra att härleda till olika regioner ibland hänförs till Stockholm. En försvarlig andel av resurserna används även i Västra Götalandsregionen, vilket till största delen beror på att Världskulturmuseet är lokaliserat där (kostnad ca 48 miljoner kronor). Motsvarande gäller Blekinge med Marinmuseum i Karlskrona (kostnad ca 31 miljoner kronor). Dessutom kan nämnas att Arbetets museum i Norrköping (ca 14 miljoner kronor) påverkar siffrorna i Östergötland och Moderna museet Malmö (ca 17 miljoner kronor) siffrorna för Skåne. Utöver detta finansierar eller driver Statens försvarshistoriska museer verksamhet på många platser i landet, vilket också syns i statistiken.

Ser man till den institutionsvisa uppdelningen i Kulturrådets rapport framgår det att Naturhistoriska riksmuseet, Livrustkammaren, Statens centrum för arkitektur och design inte härlett några kostnader regionalt.¹⁶ Detta uppger museerna i fråga bero på svårigheter att knyta verksamhet till enskilda regioner. Dessa museer har dock på andra sätt redovisat verksamhet region för region i rapporteringen till Kulturrådet. Exempelvis redogör Livrustkammaren för hur många skolgrupper från respektive region som tagit del av pedagogiskt material eller visningar producerade av myndigheten. Även vad gäller de museer som i olika utsträckning och för olika verksamhetsdelar har härlett sina kostnader bör fördelningen enligt Kulturrådet ses som en grov bild av den regionala spridningen av dessa statliga utgifter. Museernas ekonomisystem är i många fall för dåligt anpassade för att följa hur kostnader fördelas regionalt. Inte minst visas detta av differensen mellan totala härledda anslag på regional nivå (ca 922 miljoner kronor) och museernas totala anslag i kulturbudgeten (ca 1 176 miljoner kronor). Fördelningen av drygt 250 miljoner kronor är alltså oredovisad uppdelat per region.

De museer som utmärker sig genom att kunna redovisa en större regional spridning av medel är generellt sett sådana som fördelar bidrag och/eller själva har spridd lokalisering genom filialer. Det behöver alltså inte betyda att museet i fråga har kommit längre i att arbeta med att hitta nya metoder för att sprida verksamhet i hela landet. Tekniska museet sticker dock ut i redovisningen och kan förmodas ha ett väl anpassat redovisningssystem för att följa de medel som lämnar det lokala arbetet.

¹⁶ Statens kulturråd, *Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013–2014* (2015), s. 27.

Museernas beskrivningar av sina regionala verksamheter för åren 2013–2014 varierar i omfattning och kvalitet. Allmänt sett framkommer att de vanligaste sätten för museerna att nå ut utanför sina hemregioner är via utlån av föremål, olika typer av samverkan med lokala och regionala museer (men även universitet, högskolor och andra offentliga aktörer), genom vandringsutställningar, programverksamhet och utbildningar. Även ny teknik och digitalisering lyfts i flertalet svar fram som viktiga faktorer för att lyckas nå ut regionalt. Det är vanligt att museerna tillgängliggör sina samlingar och annat material på webben, tanken är inte minst att det ska kunna nå skolor. Museerna har i olika utsträckning bedrivit eller medverkat till verksamhet för barn och unga ute i regionerna, vanligtvis inom pedagogiska program.

Uppdrag kring nationell samverkan

Centralmuseernas uppdrag kring nationell samverkan och spridning av verksamheten reglerade i instruktioner och stadgar visar en stor variation museerna emellan. I tabell 7.10 redovisas de gällande bestämmelserna.

Av tabellen framgår bl.a. att det endast i vissa museers fall står utskrivet att man kunskapsmässigt ska ha en ledande position inom sitt område (Moderna museet och Tekniska museet). Detta trots att det, som tidigare konstaterats, är en del av vad som traditionellt har ansetts utgöra ett nationellt ansvar för centralmuseerna. Det samma gäller att bedriva utlånings- och depositionsverksamhet (Nationalmuseum och Moderna museet) samt att stödja regionala och lokala museer inom sitt verksamhetsområde (Statens historiska museer och Statens maritima museer). Även dessa formuleringar figurerar alltså sporadiskt trots att var och en av dessa uppgifter inom sektorn av tradition uppfattats åligga alla centralmuseer.

Tabell 7.10 Centralmuseernas nationella uppdrag i instruktioner och stadgar

Museum	Uppdrag
Moderna museet	Utveckla sin position som ledande institution. Bedriva utlånings- och depositionsverksamhet.
Nationalmuseum	Bedriva utlånings- och depositionsverksamhet.
Statens centrum för ark. och design	Vara en nationell mötesplats för aktörer inom sitt område. Samverka på nationell, regional och lokal nivå med andra berörda myndigheter, museer och enskilda aktörer.
Statens försvarshistoriska museer	Stödja samlingar av militär art i Sverige.
Statens historiska museer	Stödja regionala och lokala museer inom sitt verksamhetsområde.
Statens maritima museer	Lämna information, råd och hjälp till regionala och lokala museer.
Statens museer för världskultur	Samverka nationellt och internationellt med museer och andra aktörer [...] för att nå största möjliga geografiska spridning och förankring.
Statens musikverk	Främja ett varierat musikaliskt utbud i hela landet. Koordinera och stödja samverkansprojekt av nationellt intresse inom musiklivet.
Naturhistoriska riksmuseet	Bistå andra myndigheter i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.
Livrustkammaren	–
Tekniska museet	Utgöra en ledande kunskapskälla inom sitt ämnesområde.
Arbetets museum	–
Nordiska museet	–
Skansen	–

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet. Statens musikverks nationella uppdrag rör i första hand den del av myndighetens verksamhet som handlar om att främja samtida musik.

I bestämmelserna återfinns inga formuleringar om att museerna bör utnyttja digitaliseringens möjligheter för att nå ut med sin verksamhet. Detta är dock någonting som museerna numera ofta själva lyfter fram som något man satsar på och som har utvecklingspotential vad gäller att nå ut utanför det lokala sammanhanget. Krav på en genomtänkt digital förmedling återfinns dock i andra uppdrag från regeringen, för tillfället främst den nationella strate-

gin kallad Digitalt kulturarv.¹⁷ Målet med strategin är att kulturella verksamheter, samlingar och arkiv i ökad utsträckning ska bevaras digitalt och tillgängliggöras elektroniskt för allmänheten. Alla statliga institutioner som samlar, bevarar och tillgängliggör kulturarvs-material och kulturarvsinformation ska ha en plan för digitalisering och tillgänglighet senast 2015.

Inför budgetåret 2012 fick alla centralmuseer förutom Skansen ett särskilt uppdrag om ökat regionalt perspektiv. Museerna skulle då redovisa hur de utifrån ett regionalt perspektiv avsåg att utveckla sitt arbete för att verksamheten i högre utsträckning skulle ge effekter i hela landet. I september samma år lämnades återrapporteringen av detta uppdrag in. Museernas redogörelser känns igen från den redovisning som lämnas till Kulturrådet. Många museer arbetar på liknande sätt med det regionala perspektivet, t.ex. genom samarbeten med turistnäringen och kommuner samt genom seminarier och konferenser, digitalisering, vandringsutställningar och låneverksamhet. Överlag bedömde institutionerna sin regionala förankring som god. Arbetets museum ansåg till och med att de redan bedrev det regionala arbete som var möjligt inom ramen för verksamheten.¹⁸

De nationella och regionalt inriktade uppdragen till centralmuseerna återfinns alltså både i grunddokumenten (instruktioner och stadgar) och i specifika tidsbegränsade uppdrag. Vissa delar i dessa uppdrag påminner om den tidigare ansvarsmuseirollen. De är brett formulerade och handlar om att ha en ledande roll och vara en stödjande funktion. Andra uppdrag är betydligt mer avgränsade, t.ex. kring låneverksamhet.

Merparten av centralmuseerna uppger, både i Kulturrådets senaste uppföljning och i redovisningen av regeringsuppdraget 2012, att de utifrån sina resurser är nöjda med sina regionala utfall. Av detta kan man möjligen dra slutsatsen att det finns en viss diskrepans mellan museernas uppfattning om vad som är möjligt att åstadkomma vad gäller spridning av verksamheten i landet och uppdragsgivarens förväntningar. En slutsats man kan dra av ovan-

¹⁷ Se *Digitalt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvs-material och kulturarvsinformation 2012–2015* (2012).

¹⁸ I år har Nationalmuseum fått ett särskilt uppdrag om regional närvaro. Myndigheten ska se över möjligheterna till ökad samverkan med institutioner i regioner i Sverige som myndigheten bedömer har mindre tillgång till äldre måleri, skulptur, teckning och grafik, företrädesvis från tiden före år 1900, samt porträtt och konsthantverk från äldre tid till nutid. Bakgrunden är att museet håller stängt för renovering fram till 2017.

stående genomgång är också att om regeringen önskar tydliggöra centralmuseernas ansvar vad gäller att nå ut nationellt bör styrningen av uppgiften kunna förtydligas.

7.6 Budgetfrågor och administration

Statens budgetstyrning sker dels genom villkor i de årliga regleringsbrev, dels genom generella bestämmelser som t.ex. budgetlagen (2011:203) och förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Därtill kan Riksrevisionens årliga granskning och Ekonomistyrningsverkets praxis för tolkning av regelverket ha betydelse för berörda institutioner. I huvudsak handlar budgetstyrningen om två saker: dels om ett anslagsbelopp, dels om vissa villkor kring hur anslaget får användas. En viktig del av alla myndigheters och stiftelsers ekonomiska förvaltning är också den administration som behövs för att driva verksamheten.

Olika anslagsbelopp

Det årliga statsanslaget är en självklart viktig förutsättning för centralmuseernas verksamhet. I tabell 7.11 nedan redovisas museernas anslag för 2005 och 2015. Uppgifterna är hämtade från respektive budgetproposition. När det gäller 2015 års anslag är dessa angivna exklusive det tillägg för fri entré som fanns med i regeringens förslag men som inte fick riksdagens gillande. Centralmuseerna är placerade i fallande ordning utifrån anslagen för 2015.

I likhet med uppgifterna om besöksutvecklingen ovan visar uppgifterna i tabell 7.11 på stora skillnader mellan de olika museerna. Det är dock svårt att se något direkt kausalt samband mellan besökstalen och anslagsbeloppen. Det gäller oavsett om man tänker sig att höga besökstal skulle kunna kopplas till högre anslag som en form av positiv bekräftelse, eller om man tvärtom tänker sig att museer med höga besökstal inte skulle vara lika beroende av ett högt statsanslag och därför kunna prioriteras ner i budgetprocessen. Den viktigaste förklaringen till variationen i anslagsbeloppen är historiska ingångsvärden som sedan har blivit styrande för kommande budgetår. En vanlig utveckling är också att museer slagits ihop till koncerner och då har tagit med sig sina tidigare anslag till den nya organisationen.

Tabell 7.11 Centralmuseernas statsanslag budgetåren 2005 och 2015

Museum	Statligt anslag 2005 (tusental kronor)	Rang 2005	Statligt anslag 2015 (tusental kronor)	Rang 2015
Naturhistoriska riksmuseet	149 784	1	164 472	1
Statens museer för världskultur	143 624	2	157 160	2
Nationalmuseum	89 289	6	142 826	3
Moderna museet	113 755	3	128 630	4
Statens maritima museer	104 006	5	120 433	5
Nordiska museet	109 267	4	113 983	6
Statens försvars-historiska museer	64 710	8	110 865	7
Statens musikverk	(50 535)	10	110 516	8
Statens historiska museer	78 253	7	91 706	9
Skansen	54 631	9	70 367	10
Statens centrum för ark. och design	35 593	13	50 724	11
Tekniska museet	42 113	12	46 845	12
Livruskammaren	43 117	11	44 141	13
Arbetets museum	13 350	14	14 682	14

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet. För 2005 har anslagen för Statens musiksamlingar och Drottningholms teatermuseum lagts samman.

Jämförelsen mellan 2005 och 2015 i tabell 7.11 visar att den inbördes relationen mellan de olika centralmuseernas anslag är förhållandevis stabil. Ett museum som ändå tagit sig uppåt i tabellen är Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Även Musikverket har tagit kliv uppåt, men då som en följd av ett nytt utökad uppdrag som innefattar annat än museiverksamhet. Detsamma gäller i viss mån ArkDes, vars stora anslagsökning kommit med det utökade så kallade mötesplatsuppdraget. En annan iakttagelse är att tre av stiftelsemuseerna återfinns relativt långt ner på skalan.

Skilda budgetregler

När de olika förutsättningarna för stiftelser och myndigheter i centralmuseikretsen ska illustreras ligger det nära till hands att peka på hur den ekonomiska regleringen skiljer sig åt.¹⁹

Stiftelser har t.ex., till skillnad mot myndigheter, befogenhet att äga fastigheter, ta upp lån på den privata kreditmarknaden och bilda bolag och stiftelser. Stiftelser kan även på egen hand besluta om driftbidrag till en verksamhet som en extern part driver. De kan också planera verksamhetens finansiering mer lånsiktigt i och med att stiftelser inte är bundna av det krav som ställs på en myndighet att tilldelat statsanslag får över- respektive underfinansieras med tre procent per år (anslagssparande och anslagskredit). Vidare har stiftelser större frihet att ta emot gåvor och donationer, träffa avtal om sponsring samt besluta om vilka principer som ska vara styrande för avgiftsbelagda verksamheter som restauranger och caféer.

Stiftelseformen kan dock även medföra vissa merkostnader jämfört med myndighetsformen. Myndigheter har generell rätt till kompensation för den mervärdesskatt de betalar i samband med köp av varor och tjänster, oavsett om den egna verksamheten är momspliktig. Så är inte fallet när det gäller stiftelser. Dessutom äger stiftelser själva sina föremålssamlingar och de måste försäkra både föremål och byggnader, vilket statliga museer inte behöver göra. En annan skillnad är att statliga myndigheter också kan finansiera investeringar genom att ta lån i Riksgälden, vilket stiftelser inte har samma rätt till.

Från myndighetsmuseernas sida har det framförts att det i första hand är den relativa kortsiktigheten i anslagstilldelningen och hindren mot att fritt spara intjänade medel till kommande budgetår som försvårar möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet. Framför allt handlar det om att det är svårt att spara eller föra över intäkter från stora publikdragande utställningar från ett år till ett annat och till andra delar av verksamheten. Även kraven på full kostnadstäckning för och särredovisning av intäkterna från vandringsutställningar utomlands och myndigheternas museibutiker är i motsvarande mening kontraproduktiva.

¹⁹ Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från Statskontorets rapport *Nordiska museet – ett centralmuseum i stiftelseform* (2014:9), s. 60 ff.

De skilda budgetreglerna för stiftelser och myndigheter får också konsekvenser när det gäller centralmuseernas möjligheter att ordna extern finansiering från näringslivet för delar av sin verksamhet.²⁰ Av utredningens dialog med museerna framgår att ett par av stiftelserna (Skansen, Tekniska museet och Arbetets museum) har de mest omfattande och framgångsrika samarbetena med näringslivet.

Administrationen

Angivna kostnader för administration varierar stort mellan centralmuseerna, både i absoluta tal och som andel av totalen. Detta beror dels på att museerna skiljer sig åt vad gäller storlek, organisation och verksamhetsinnehåll, dels på att vad centralmuseerna kategoriserar som administration varierar institutionerna emellan. I vår enkät till centralmuseerna (se bilaga 3) bad vi museerna uppskatta hur de totala kostnaderna fördelas på olika delar av verksamheten, bl.a. administration. Administration exemplifierades i enkäten som personal, ekonomi, verksamhetsplanering, säkerhet, vaktmästeri, fastighetsfrågor, teknik och IT. I tabell 7.12 redovisas museernas svar vad gäller andelen av budgeten som går till administration samt en sammanfattning av vad respektive institution uppgett ingår.

Av enkätsvaren är det uppenbart att administration förstås alltför olika för att det ska gå att uttala sig på en allmän nivå om vilket museum som har större eller mindre andel administrativa kostnader. Viktigt att notera är att det stora arbete av administrativ art som görs med koppling till samlingarna, det vill säga sådant som förteckning och arkivering, av museerna inte klassificeras som administration. Det går inte att utläsa att stiftelsemuseerna hanterar sin administration på ett sätt som i grunden skiljer sig från myndighetsmuseerna eller omvänt. Myndighetsmuseerna styrs dock av myndighetsförordningen vilket gör att vissa delar av det administrativa arbetet i högre utsträckning bestäms av generella villkor. Exempel på administrativ verksamhet som regleras av myndighetsförordningen är ärendehandläggning, utformning av myndighetens beslut och regler om ärendeförteckning.

²⁰ Tekniska museet är också ett särfall såtillvida att en särskild avdragsrätt för sponsring gäller för just den verksamheten.

Tabell 7.12 Uppskattad kostnadsandel för administration

Museum	Administration (procent)	Uppges ingå i administration
Livrustkammaren	19	IT, städ, del av chefslönekostnader, flytt och inredning.
Moderna museet	43	Ledning, administration, lokal, säkerhet och städ.
Nationalmuseum	19	Personal, ekonomi, IT, fastighet, lokal, säkerhet och övrig administration.
Naturhistoriska riksmuseet	13	Personal, ekonomi, IT, ledning, strategisk styrning, lokal, arkiv och registratur.
Statens centrum för ark. och design	16	Ej specificerat.
Statens försvarshistoriska museer	8	Personal, ekonomi, IT, säkerhet och övrig administration. (Integrerat i övriga delar.)
Statens historiska museer	33	Personal, ekonomi, IT, fastighet, lokal, hyra, städ, el och säkerhet.
Statens maritima museer	17	Personal, ekonomi, IT, fastighet, säkerhet och upphandling.
Statens museer för världskulur	16	Ej specificerat (förutom kapitalkostnader på 6 procent).
Statens musikverk	–	Personal, ekonomi, IT, fastighet, säkerhet, diarium, arkiv, posthantering och kontorsmateriel.
Arbetets museum	14	Personal, ekonomi, IT, fastighet, lokal, säkerhet, hyra och vaktmästeri.
Tekniska museet	40	Fastighet, drift, avskrivning byggnadsutrustning, bevakning, larm och övrigt inklusive ledning.
Nordiska museet	10	Ej specificerat.
Skansen	8	IT, säkerhet, administration, HR och direktion.

Anm. Nationalmuseum betecknar i tabellen Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde. Livrustkammaren innefattar även Skoklosters slott och stiftelsen Hallwylska museet.

Några museer, bl.a. Musikverket, uppger att det är svårt att bryta ut museiverksamhetens kostnader enligt utredningens önskemål. I Musikverkets fall är myndighetens redovisning indelad i fem huvudprocesser samt en ledningsprocess och en stödprocess. Samma processer kan återfinnas i olika delar av myndighetens organisation. Det ger att kostnader för administration är spridda över samtliga dessa processer. Alla lönekostnader fördelas per löntagare på de olika huvudprocesserna. Lokalkostnaderna fördelas också på huvudprocesserna.

Att museerna är organiserade på olika sätt blir också överlag tydligt vid denna jämförelse. Museerna har därmed olika förutsättningar för att använda sig av gemensamma lösningar för administration och de stödinstitutioner som statsförvaltningen erbjuder hos t.ex. Statens servicecenter och Kammarkollegiet.

Samverkan kring administration

Ökad effektivitet genom samverkan vad gäller stödfunktioner är både en av museipolitikens ”eviga frågor” och någonting som vad gäller staten som helhet varit föremål för flera reformer de senaste åren. Regeringen inrättade i juni 2012 Statens servicecenter (SSC) i syfte att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten. I budgetpropositionen för 2013 skrev regeringen att merparten av myndigheterna på längre sikt bör vara anslutna till SSC. Senare preciserades denna målsättning då regeringen beslutade att SSC ska verka för att hälften av staten mätt i antalet anställda är anslutna till myndighetens tjänster vid utgången av 2017.

Av centralmuseerna var vid slutet av 2014 nio stycken anslutna till någon av SSC:s tjänster. Åtta av dessa använder sig av SSC:s löneadministrativa tjänster, sju är anslutna till e-handelstjänsterna, ett museum har upphandlat ekonomiadministrativa tjänster och fem använder sig av tjänster hos SSC som kategoriseras som övriga.²¹ Övriga tjänster avser tjänster av engångskaraktär, t.ex. projekt eller rådgivningstjänster.

Utredningen har frågat samtliga centralmuseer vilka åtgärder man vidtagit för att effektivisera sina stödfunktioner, t.ex. genom förändringar inom den egna organisationen, genom samordning med andra eller genom anslutning till Statens servicecenter samt vilka besparingar eller andra effekter som uppnåtts (se bilaga 3 och 4). Samtliga museer som anslutit sig till SSC:s tjänster uppger att det inte lett till några besparingar, med undantag från Nationalmuseum vars köp av lönehanteringstjänster inneburit en liten ekonomisk besparing. Flertalet museer uppger i stället att stödfunktionerna via en anslutning till SSC blivit mer kostsamma. Några museer pekar specifikt på att anslutningen till SSC inte inneburit

²¹ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2014* (2015).

förväntad besparing eftersom man inte kunnat minska på den administrativa personalen då det krävs en motpart med beställar-kompetens på museet för att kunna köpa tjänster från stödmyndig-heten. Ett uttryck för ökad kvalitet som SSC:s tjänster har inneburit, och som nämns av flera museer, är dock att sårbarheten upp-ges ha minskat.

Flertalet centralmuseerna lyfter i vår enkät fram den samverkan angående administration som man bedrivit i anslutning till Central-museernas samarbetsråd. Det handlar framför allt om tre arbets-grupper: nätverket för ekonomistyrning för statliga museer (NEMUS), nätverket för stiftelsemuseer gällande ekonomistyrning m.m. och nätverket för upphandlare vid de centrala museerna (MUPP). Nätverken syftar till att på olika sätt utveckla ekonomi-styrning och upphandling i de statliga museerna genom att bl.a. ge möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan kollegor som arbetar med dessa frågor. De träffas ett antal gånger per år och för även konti-nuerlig diskussion i digitala forum.

Inom ramen för MUPP planeras också gemensamma upphand-lingar. Bakgrunden till nätverket är att det är viktigt att försöka samordna upphandlingar för fler museer då varje enskild organi-sation i sig är liten och inte på egen hand kan få de fördelar från leverantörerna som ett gemensamt avtal kan ge. Museerna vittnar om att samordnade upphandlingar innebär bättre priser, bättre leveranstider och större lyhörddhet för museimyndigheternas behov. Exempel på gemensamma upphandlingar som genomförts för delar av centralmuseerna är bevakningstjänster, resebyråttjänster, före-målstransporter, glasmästeritjänster och snickeritjänster. En dis-kussion om upphandling av juristtjänster pågår. I sammanhanget kan också nämnas att Nationalmuseum har tecknat ett avtal för upphandlingskonsulter och upphandlingsjurister som flera andra centralmuseer har rätt att avropa.

Flertalet centralmuseer menar att de i dagsläget har en pressad ekonomisk situation. På många håll har det därför gjorts löpande förändringar inom organisationerna i syfte att frigöra medel till kärnverksamheten. Flera museer uppger också att de inte ser någon möjlighet att ytterligare slimma administrationen. Efter våra dia-loger med centralmuseer och andra branschrepresentanter är vår bild att det förvisso finns flera lyckade exempel på samordning av administrativa uppgifter, både i ekonomisk och kvalitativ mening,

men att många av de uppenbara samordningsmöjligheterna redan genomförts eller prövats. Att arbeta med ökad samordning är i sig också resurskrävande, vilket man inte får bortse ifrån när dessa frågor diskuteras.

8 Museerna och mål- och resultatstyrningen

I detta kapitel beskrivs den modell med mål- och resultatstyrning som infördes i den svenska statsförvaltningen på 1990-talet och som i sina grundläggande drag fortfarande gäller. Redovisningen av styrmodellen som sådan görs relativt översiktligt, medan större utrymme ges åt att beskriva hur modellen har hanterats inom kulturpolitiken sedan mitten av 1990-talet.

I det följande behandlas först den nuvarande styrmodellens introduktion (avsnitt 8.1) och hur den kommit att utvecklas under senare tid (8.2). Därefter behandlas mål- och resultatstyrningens användning och anpassning under senare tid inom det kulturpolitiska området specifikt (8.3). Avslutningsvis följer ett avsnitt om hur styrningen förhåller sig till riksdagens respektive regeringens uppföljning (8.4) och en kortare sammanfattning av de slutsatser som kan dras (8.5).

8.1 En ny styrningsmodell införs på 1990-talet

Under slutet av 1980- och början av 1990-talet infördes en ny typ av styrmodell för den svenska statsförvaltningen som fått beteckningen mål- och resultatstyrning. Tanken var att statens insatser i högre grad skulle styras med mål och resultatkrav och i mindre grad med detaljerade föreskrifter. På så sätt skulle riksdag och regering se till att statliga medel användes för de ändamål som avsetts och att arbetet vid ansvariga myndigheter utfördes så effektivt som möjligt.

När modellen infördes ändrades den årliga budgetprocessen i staten på vissa centrala punkter. En sådan förändring med betydelse för hela statsförvaltningen var att myndigheternas årsredovisning

fick ökad betydelse medan de budgetäskanden som lämnats i myndigheternas anslagsframställningar tonades ned. I den nya förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. som trädde i kraft den 1 januari 1997 hade begreppet anslagsframställning tagits bort och ersatts med begreppet budgetunderlag som inte på samma sätt skulle inbjuda till ofinansierade budgetkrav. Den underliggande tanken var att en myndighet skulle kunna påverka sin anslagsutveckling genom att leverera goda resultat och inte genom att ensidigt kräva ökade anslag.¹

Kulturpolitiken anammar den nya styrmodellen

Mål- och resultatstyrningen infördes steg för steg på det kulturpolitiska området under mitten av 1990-talet, vilket tidsmässigt sammanföll med att politikområdet genomgick en större omprövning för första gången på två decennier.² Den parlamentariska kulturutredning som tillsattes i februari 1993 fick uppdraget att utvärdera politikens inriktning med utgångspunkt i 1974 års kulturpolitiska mål och att bl.a. föreslå nya mål för politikområdet.

Det var inte en uttalad uppgift för utredningen att föreslå hur den nya styrmodellen skulle implementeras på kulturområdet, det skedde i själva verket parallellt med utredningens arbete, men i slutbetänkandet från 1995 argumenterade utredningen i tidens anda för att kulturpolitiken borde formuleras tydligare. På så sätt skulle det vara möjligt att granska, värdera, debattera och förändra politiken. Det ansågs också vara ett sätt för politiken att få större genomslag i praktiken.³ Den nya styrmodellen innebar att det skulle finnas politiska mål på olika nivåer att mäta resultaten utifrån och för den pågående Kulturutredningen innebar det en delvis ny situation. De nationella kulturpolitiska målen skulle inte bara formuleras om, de behövde också kompletteras med mål på andra nivåer i statsförvaltningen. Ambitionen var att de tillsammans skulle bilda en konsistent målstruktur.

¹ 1996 års förordning har numera ersatts av förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Den har samma grundläggande struktur som den tidigare.

² Som framgått ovan diskuterades styrningsfrågorna under denna period också av den dåvarande museiutredningen i betänkandet *Mime och bildning* (SOU 1994:51).

³ *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84), s. 3 och 79.

Kulturutredningen förslag innebar att den kulturpolitiska viljeinriktningen skulle uttryckas i så kallade övergripande mål. De skulle vara mål att sträva efter, de skulle spänna över hela politikområdet och gälla för den nationella kulturpolitiken. Med den inriktningen skulle de dock inte fungera som styrinstrument i tillräcklig grad utan det behövde även formuleras resultatorienterade sektorsmål för olika delområden på kulturområdet, bl.a. för museisektorn. Därtill skulle det enligt utredningen finnas så kallade verksamhetsmål för de statliga kulturmyndigheterna och institutionerna, liksom för bidragen till icke statlig verksamhet. Det skulle därmed finnas tre målnivåer i kulturpolitiken.

Samtidigt pekade utredningen på att frågor om uppföljning och utvärdering behövde ägnas större uppmärksamhet i framtiden, inte minst när det gällde hur man kunde fånga in kvalitativa förhållanden och långsiktiga effekter. Enligt utredningen förutsatte målstyrningen också att den som angett målen reagerade på framgångar och misslyckanden i genomförandet. Av det skälet borde statsbidragen bli mer flexibla, utan att uthålligheten i det statliga engagemanget minskade.⁴

Modellen bekräftas för kulturområdet

Beredningen av förslagen i Kulturutredningens betänkande under åren 1995–1996 präglades av svårigheter med att konstruera en målstruktur för kulturpolitiken. Eftersom utredningen inte hade föreslagit konkreta mål på andra nivåer än den nationella blev det en uppgift för Kulturdepartementet att pröva olika formuleringar. När den föreslagna modellen på så sätt prövades i praktiken visade det sig att det var lättare sagt än gjort att skapa en tillräckligt konsistent struktur.

I den följande kulturpropositionen, som lades fram hösten 1996, konstaterade regeringen att modellen behövde justeras något i sitt praktiska utförande, men den grundläggande idén bakom mål- och resultatstyrningen låg ändå fast. Riksdagen hade poängterat hur angeläget det var att den resultatorienterade styrningen fick ett ökat genomslag på kulturområdet och samtidigt var det enligt

⁴ *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84), s. 79 ff.

regeringen angeläget med en enkel och klar målstruktur för att de kulturpolitiska målen skulle få ett genomslag i den faktiska verksamheten.⁵

Regeringen markerade att kraven på att redovisa resultaten av den statligt finansierade verksamheten var lika för alla, oavsett om verksamhetsformen var myndighet, stiftelse, bolag eller förening. När det gällde de olika målnivåerna var regeringen dock inte beredd att gå vidare med de av utredningen föreslagna sektorsmålen. Efter kritik från bl.a. Statskontoret ansågs det inte att ytterligare en målnivå i den redan komplicerade målstrukturen skulle bidra till en ökad resultatorientering. Målen för kulturpolitiken skulle i stället komma till uttryck i de nya målen för den nationella kulturpolitiken som föreslogs i samma proposition och i två andra typer av mål – övergripande mål och verksamhetsmål – för myndigheter och statligt finansierade verksamheter inom sektorn. Med en sådan målstruktur kunde man enligt regeringen utgå från den konkreta verksamheten och följa upp och utvärdera målen för en nationell kulturpolitik.⁶ I praktiken var styrningsmodellen alltså fortfarande tänkt att vara uppbyggd på tre målnivåer.

I budgetpropositionen för 1997, som lades fram samtidigt med kulturpropositionen hösten 1996, fick den föreslagna målstrukturen sin första konkreta utformning. Regeringen föreslog *övergripande mål* för samtliga berörda myndigheter och institutioner på kulturområdet och dessa fastställdes därefter av riksdagen.⁷ I flertalet fall handlade det om att enskilda myndigheter (som exempelvis Statens kulturråd) och institutioner (som Dramaten och Operan) fick egna kulturpolitiska mål för sina verksamheter. För de centrala museerna, såväl myndigheter som stiftelser, formulerades däremot följande gemensamma mål:

Målet för museerna är att bevara vårt kulturarv. Museerna skall tillsammans utveckla och förmedla kunskap om och upplevelser av kulturarvet och härigenom ge perspektiv på samhällsutvecklingen.

⁵ *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 200 f.

⁶ *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 201. Det blir, särskilt i efterhand, lätt en viss begrepps-förvirring kring de olika måltyper som diskuterades under den här tiden. Detta speglar att systemet var tämligen komplicerat samt att det modifierades under resans gång.

⁷ Se prop. 1996/97:1, utg.omr. 17, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129.

Med detta kortfattade övergripande mål för samtliga centralmuseer lade sig regeringen trots allt nära vad som skulle kunna betecknas som ett sektorsmål. I formell mening fanns dessa riksdagsbundna mål för myndigheter och institutioner på kulturområdet kvar till och med 2009. De *verksamhetsmål* som också ingick i regeringens målstruktur formulerades av regeringen för olika verksamhetsgrenar hos myndigheterna och institutionerna. Dessa mål var en del av de årliga regleringsbrev och beslutades aldrig av riksdagen.

I budgetpropositionen för 1997 slog regeringen också fast att statens strävan efter att bedriva mål- och resultatstyrning av sin verksamhet skulle få konsekvenser för *anslagsstrukturen* i statsbudgeten. Antalet anslag minskades och de kvarvarande grupperades för att tydligare bindas ihop med mål- och myndighetsstrukturen. Det innebar att kulturpolitikens olika anslag i statsbudgetens utgiftsområde 17 sorterades under rubrikerna "Allmän kulturverksamhet", "Teater, dans och musik", "Bibliotek, litteratur och kulturtidskrifter", "Bild och form samt konsthantverk", "Ersättningar och bidrag till konstnärer", "Arkiv", "Kulturmiljö", "Museer och utställningar", "Film och medier", "Forskning" och "Trossamfund". Med några mindre justeringar är det fortfarande samma struktur som gäller för kulturpolitiken i den årliga budgetprocessen i staten.

Hösten 1996 var erfarenheterna av den nya styrningsmodellen trots allt begränsade och regeringen förutsåg ett fortsatt utvecklingsarbete. På den punkten har man också blivit bönhörd. Även om mål- och resultatstyrningen i staten inte är av något större intresse i den allmänpolitiska debatten har styrmodellen som sådan sedermera ifrågasatts och förändrats i flera delar.

8.2 Styrningsmodellens utveckling

Tio år efter besluten om förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. och 1996 år kulturpolitiska proposition, tillsatte regeringen en särskild utredare för att utvärdera styrformen resultatstyrning. Utredningen antog namnet Styrtredningen och dess slutbetänkande *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* från 2007 har för de intresserade kommit att få en central

roll.⁸ Betänkandet uppfattas allmänt som den hittills bästa och mest genomarbetade granskningen av mål- och resultatstyrningen i staten.⁹

Mål- och resultatstyrningens begränsningar

Styretredningen presenterade i sitt betänkande en ny syn på hur regeringen kan och bör styra sin förvaltning. Man utgick från det som ansågs vara realistiska förväntningar på vad som kunde uppnås genom förändringar i själva styrsystemet. Utredningen slog också fast att förvaltningens primära uppgift är att förverkliga regeringens politik och att regeringen ska omvandla politiska ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna. Efter att ha analyserat styrmodellens olika delar lämnade utredningen ett antal förslag till förbättringar av modellen. Inte minst inom Regeringskansliet behövdes en förskjutning från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter. Fokus borde ligga mer på verksamheterna och mindre på myndigheterna och myndigheterna borde i sin tur få större ansvar att själva beskriva sin verksamhet. Utredningen identifierade även att Regeringskansliets tjänstemän skulle få en allt viktigare uppgift att ge regeringen råd och stöd i styrningen av verksamheter och myndigheter. Detta förutsatte också en delvis annan kompetens inom Regeringskansliet.¹⁰

När det gäller användningen av politiska mål i styrmodellen konstaterade Styretredningen att dessa ofta översatts till mål på olika nivåer men att det saknats en given koppling dem emellan. Den politiska diskussionen handlade inte heller alltid om övergripande mål utan ofta om mål eller medel avsevärt längre ner i styrkedjan. Utredningen drog bl.a. följande slutsats:

Det är tveksamt vilken faktisk betydelse alla de mål och all den information som krävs in från myndigheterna i praktiken haft för regeringens styrning av myndigheterna. Skillnaden är stor mellan å ena sidan

⁸ *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75).

⁹ Det finns dock flera andra utredningar som också har hanterat statens styrning av förvaltningen, bl.a. 2006 års förvaltningskommitté med betänkandena *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* (SOU 2007:107) och *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) samt Innovationsrådet med betänkandet *Att tänka nytt för att göra nytt – om perspektivskifte i offentlig verksamhet* (SOU 2013:40).

¹⁰ *Att styra staten* (SOU 2007:75), s. 11.

kraven i det formella styrsystemet som utgår från administrativa föreställningar om vad och hur politiska beslutsfattare bör styra myndigheterna och å den andra den faktiska och reella styrningen.¹¹

Mot den bakgrunden var utredningen mycket tveksam till om effektorienterade och mer övergripande mål var ett bra sätt att överföra politiska ambitioner till styrning av förvaltningen. Sådana övergripande mål borde i stället översättas till konkreta uppdrag till myndigheterna.

Bland de förslag som utredningen lämnade fanns bl.a. att instruktionen borde vara det centrala instrumentet för regeringens styrning av sina myndigheter medan den mer långsiktiga verksamhetsstyrning som delvis skedde via regleringsbrev borde avskaffas. Enligt utredningen var det inte heller många inom statsförvaltningen som trodde att det skulle vara möjligt att ompröva den statliga verksamheten inom ramen för den årliga budgetprocessen. Underlag för omprövningar av myndigheters uppdrag borde därför i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten.¹²

Som framgår av kommande avsnitt, fick flera av Styrtredningens förslag snabbt konsekvenser för den politiska styrningen inom bl.a. kulturpolitiken.

Olika modeller för uppföljning och utvärdering

Styrtredningens resonemang om att underlag för omprövningar av offentlig verksamhet borde utföras utanför den berörda myndigheten innebar en ny principiell syn på hur en av styrmodellens centrala delar bör utföras. Detta synsätt kom också att ligga till grund för inrättandet av flera nya myndigheter med uppdraget att bedriva utvärderingar och analys inom specifika politikområden.

Under åren 2009–2011 bildades myndigheterna Tillväxtanalys (1 april 2009), Trafikanalys (1 april 2010), Vårdanalys (1 januari 2011) och Kulturanalys (1 april 2011). Förutom dessa finns sedan tidigare olika statliga myndigheter med generella utvärderings- och uppföljningsuppdrag, som Statskontoret och Ekonomistyrnings-

¹¹ *Att styra staten* (SOU 2007:75), s. 12.

¹² *Att styra staten* (SOU 2007:75), s. 14–22.

verket (ESV). De senare är inte begränsade till vissa politiska sektorer utan kan utföra uppdrag inom alla politikområden.

Myndigheter med utvärderingsuppdrag har generellt inte uppdraget att stå för en löpande uppföljning av olika verksamhetsområden utan de utför i första hand riktade utvärderingsprojekt om vissa särskilt intressanta delar av ett politikområde. Den årliga uppföljningen av myndigheternas löpande arbete utförs i stället av Riksrevisionen. Riksrevisionen utför även så kallade effektivitetsrevisioner som också är riktade utvärderingar inom utvalda delar av ett politikområde. Det är Riksrevisionen som själv avgör vilka effektivitetsrevisioner som ska utföras. Även på det området har det skett en förändring under 2000-talet. Efter flera år av utredningar och diskussioner bildades Riksrevisionen den 1 juli 2003 som en myndighet underställd riksdagen och ersatte då Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Riksrevisionen är därmed inte nåbar för styrsignaler från regeringen.

Nya politiska signaler

I den senaste budgetpropositionen konstaterar regeringen att styrningen inom staten, landstingen och kommunerna under de senaste decennierna präglats av olika ekonomiska metoder och modeller som inspirerats av idéer som ibland sammanfattas med begreppet New Public Management. Man menar också att de åtgärder som var tänkta att effektivisera verksamheten i många fall har fått motsatt resultat. Den administrativa bördan har ökat och de yrkesprofessionellas roll har försvagats. Styrmodeller inom offentlig verksamhet behöver i stället ge utrymme för medarbetarna att utvecklas och för professionerna att stärkas. Regeringen kommer därför att utveckla den statliga styrningen i en riktning som innebär att professionernas kunskap, kompetens, erfarenhet och yrkesetik blir mer vägledande.

Inriktningen är att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och medborgarperspektiv.¹³

¹³ Prop. 2014/15:1, utg.omr. 2, s. 66.

Styrningen ska samtidigt vara tydlig, inriktad på verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Den ska också vara strategisk. Utformningen av en ny inriktning på styrningen av offentliga verksamheter ska enligt regeringen tas fram i samverkan med vetenskaplig forskning.

Av samma budgetproposition framgår att regeringen även avser att analysera om det är ändamålsenligt att ha separata utvärderingsmyndigheter vid sidan av den analysverksamhet som ansvariga myndigheter själva bedriver inom sina respektive områden. Regeringen avser därför att låta utreda sina utvärderingsresurser och deras organisering. I det sammanhanget pekar regeringen också på att den vill ha en samlad bild av för- och nackdelarna med de rådande utvärderingssystemen i statsförvaltningen, med bl.a. flera fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter och vissa generella utvärderings- och uppföljningsresurser som Statskontoret och ESV.¹⁴

Detta verkar vara en delvis annan inriktning i synen på utvärderingar och uppföljningar än den Styrtredningen stod för, men den aviserade utredningen är inte tillsatt än och det lär vara först när den har tittat på frågan och dess förslag har behandlats som man kan vara helt klar över hur regeringen vill organisera den delen av styrmodellen.

8.3 Modellen hanteras inom kulturpolitiken

Trots att kulturpolitiken tidigt anammade den nya styrmodellen är det mycket som talar för att detta politikområde är den del av statsförvaltningen som brottats mest med mål- och resultatstyrningen sedan den infördes på 1990-talet. Den relativt stora mängden med myndigheter och institutioner på kulturområdet, de företrädesvis ”mjuka” frågor som sektorn arbetar med och den traditionella ordningen med ”armlängds avstånd” mellan politik och utförare har medfört olika typer av anpassningsproblem. Det har i huvudsak handlat om att inordna kulturpolitiken i den generella modellen och mindre om en påverkan i den motsatta riktningen.

¹⁴ Se prop. 2014/15:1, utg.omr. 2, s. 66 f.

Rensning i den ymniga målfloran

Som redan har framgått fanns det länge en ymnig flora av mål för olika nivåer i kulturpolitiken. I de årliga regleringsbrev till de statliga kulturmyndigheterna återgavs inledningsvis målen för den nationella kulturpolitiken, därefter målen för myndigheten och slutligen mål och återrapporteringskrav för myndighetens olika verksamhetsgrenar. En verksamhetsgren kunde dessutom ha flera mål och återrapporteringskrav. Någon tydlig måltrappa var det inte tal om utan intrycket var att de olika målen med tillhörande återrapporteringskrav hade formulerats mer eller mindre oberoende av andra mål. Denna ordning gällde i huvudsak till och med 2008. Därefter har samtliga målnivåer tagits bort från regleringsbrev och i stället formuleras numera inledningsvis enbart regeringens kulturpolitiska prioriteringar.

I 2009 års kulturpolitiska proposition föreslog regeringen att de myndighetsspecifika målen som riksdagen godkänt 1996 skulle upphävas från och med 2010. I propositionen framhåller regeringen att mål för enskilda myndigheter och institutioner bör fastställas av regeringen inom ramen för bl.a. beslut om regleringsbrev och myndighetsinstruktioner.¹⁵ Riksdagen godkände regeringens förslag. Därmed är rabatten med den ymniga målfloran rensad även formellt. I praktiken har regeringen inte heller tillfört några nya myndighetsspecifika mål i regleringsbrev eller instruktioner.

Instruktionerna betonas och förtydligas

I Styretredningens anda genomfördes 2009 även ett mindre paradigmskifte i styrningen av de statliga kulturmyndigheterna. Från att man tidigare haft två olika styrdokument från regeringen – regleringsbrev och instruktion som vanligtvis inte heller var samordnade – skulle man från och med 2009 redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgick av (enbart) myndighetens instruktion. Där fanns det nu ett samlat och tydligt formulerat uppdrag från regeringen som myndigheten kunde utgå från.

¹⁵ Se *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 88 f.

Regleringsbrevens kortades ner betydligt och blev i huvudsak ett instrument för den finansiella styrningen med anslag och anslagsvillkor. Båda dokumenten beslutas av regeringen (utan att behöva gå vägen via riksdagen), men en skillnad är att regleringsbrevens är ettåriga, medan instruktionerna är mer långsiktiga och gäller tills vidare, tills regeringen beslutar något annat. Detta gör att regleringsbrevens fortfarande kan innehålla avgränsade uppdrag som myndigheten ska utföra under en begränsad tid.

Dessa förändringar låg väl i linje med en allmän strävan efter att minska detaljstyrningen av kulturmyndigheterna. Det är knappast kontroversiellt att konstatera att styrningen av myndigheterna har blivit tydligare sedan de många gånger överlappande och tämligen vagt formulerade verksamhetsmålen avskaffats.

Sektorspolitiska mål för delar av kulturpolitiken

Trots den uttalade ambitionen att begränsa målstrukturens omfattning på kulturområdet har det inom vissa delar av politikområdet etablerats en ordning med sektorspolitiska mål fastställda av riksdagen som fortfarande gäller. Så är det t.ex. för arkivverksamheten, statens arbete med arkitektur, formgivning och design samt arbetet för kulturmiljön.

Målen för den statliga arkivverksamheten är oförändrade sedan 1990.¹⁶ Gällande mål för statens arbete med arkitektur, formgivning och design är daterade till 1998 men en särskild utredare har för närvarande i uppdrag att analysera dessa mål och att vid behov föreslå nya.¹⁷ Även kulturmiljöområdet hade mål beslutade i slutet av 1990-talet men efter att frågan utretts på nytt beslutade riksdagen 2013 om nya nationella mål för kulturmiljöarbetet.¹⁸

På alla dessa områden finns det även lagstiftning att förhålla sig till. De riksdagsbundna målen har också på ett intressant sätt hanterats på olika sätt inom respektive sektor. På arkivområdet har målen förts in (i huvudsak) ograverade som en paragraf i arkivlagen (1990:782). Målen för statens arbete med arkitektur, formgivning

¹⁶ Se prop. 1989/90:72, bet. 1989/90:KrU29, rskr. 1989/90:307.

¹⁷ Se prop. 1997/98:117, bet. 1997/98:KrU14, rskr. 1997/98:225. Den pågående utredningen Gestaltad livsmiljö ska redovisa sitt uppdrag i oktober 2015 (dir. 2014:69).

¹⁸ Se *Kulturmiljöns mångfald* (prop. 2012/13:96).

och design har bl.a. legat till grund för de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen (1987:10), väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Kulturmiljömålen har däremot inte förts in i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Det primära syftet med sektorsmålen är att de ska vara styrande eller vägledande för arbetet på respektive område. De kan t.ex. tas till utgångspunkt för den årliga resultatredovisning som regeringen gör i förhållande till riksdagen. Politiska målsättningar har även fått ökad betydelse i ett annat avseende. Numera är de instrument som kulturpolitiken i första hand använder sig av – anslagsbelopp för olika bidragsformer, förordningar med bidragsbestämmelser och organisationslösningar – antingen delegerade till regeringen eller begränsade till den årliga budgetpropositionen. För att motivera en så kallad särproposition till riksdagen krävs det antingen ett förslag om lagändring eller om en politisk målsättning som är framlagd för riksdagens ställningstagande. Ser man till de senaste årens särpropositioner på kulturområdet är det påfallande vilken stor roll förslag om nya eller ändrade mål har haft. Museiområdet har hittills inte haft någon särskild lagstiftning och inte några sektorsmål och det har följaktligen inte heller beslutats någon museipolitisk särproposition under perioden, vilket däremot har skett på arkivområdet, form- och designområdet och kulturmiljöområdet.

Uppföljning och utvärdering på kulturområdet

I den kulturpolitiska propositionen från 2009 föreslog regeringen att en ny myndighet skulle inrättas med uppgift att analysera, utvärdera och följa upp kulturpolitiska insatser. Syftet var att förstärka en oberoende analys och uppföljning inom kulturområdet. Ansvaret för uppföljning av den bidragsgivning och de konstnärliga och kulturella insatser som görs av respektive myndighet eller institution fortsatt skulle ligga hos den utförande eller beslutande myndigheten, t.ex. Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet, Konstnärsnämnden och Riksarkivet.

Den nya myndigheten – Myndigheten för kulturanalys – inledde sin verksamhet den 1 april 2011 och har hittills publicerat ett stort antal rapporter och analyser med statistiska uppgifter och med utvärderingar av olika kulturpolitiska reformer. Hur uppdraget kom-

mer att se ut framöver är dock oklart. Myndigheten för kulturanalys ska ingå i en aviserad översyn av regeringens alla utvärderingsmyndigheter och vilka förslag denna kan komma att resultera i återstår att se.

Omfattande budgetprocess på Kulturdepartementet

Det minskade antalet målnivåer, de nedkortade regleringsbrev och den strategiska betoningen av instruktionen har sammantaget inneburit att vissa tidigare arbetskrävande moment försvunnit för Kulturdepartementets tjänstemän. Ungefär samtidigt togs även styrelserna bort från alla centrala myndighetsmuseer. Den 1 januari 2008 ändrades instruktionerna för de myndighetsmuseerna så att de dittillsvarande styrelserna med begränsat ansvar togs bort. I stället blev museerna så kallade enrådighetsmyndigheter (se avsnitt 6.4). Detta har gjort att arbetet med styrelsetillsättningar minskat i omfång. Fortfarande upptar dock den årliga budgetprocessen en ansevärd del av tjänsteutövningen.

Budgetprocessen i Regeringskansliet följer i stora drag en årscykel. Processen inleds i början av ett kalenderår då de allmänpolitiska prioriteringarna formuleras på övergripande politisk nivå. Under slutet av februari vidtar tjänstemännens läsning och analyser av myndigheters och institutioners årsredovisningar och budgetunderlag. Därefter sker en samordning av ett första budgetförslag för det egna departementet avstämt med den politiska nivån. Relativt tidigt under våren inleds också tjänstemännens arbete med att skriva de olika delarna i den årliga budgetpropositionen och ett första manus bör helst vara klart före sommarsemesterna.

I augusti hålls normalt politiska överläggningar på Harpsund då de sista budgetfrågorna ska falla på plats och därefter sker slutredigeringen av budgetpropositionen. I samband med att propositionen lämnas till riksdagen i september tar tjänstemännen fram olika typer av underlag för den presentation som sker på politisk nivå. Så snart detta moment är över vidtar arbetet med regleringsbrev. Varje budgethandläggare ansvarar för sina respektive myndigheter och institutioner men det behövs även här en samordning för att undvika stora skillnader i hanteringen. Regleringsbrev beslutas i december och därefter vidtar nästa års budgetprocess.

Ett ytterligare moment i budgetcykeln är de mål- och resultatdialoger som är en viktig del av styrningsmodellen. När modellen var ny på kulturområdet fanns det förväntningar på att kulturministern skulle delta vid varje myndighetsdialog. Den normala ordningen under flera år var i stället att statssekreteraren lede dialogerna. Totalt sett upptog dock dialogerna orimligt mycket tid för statssekreteraren, med följd att det kunde dröja mycket länge mellan dialogtillfällena för enskilda myndigheter och institutioner. Under senare år har dialogerna därför i huvudsak delegerats till tjänstemannanivån.

Inför mål- och resultatdialogerna, och som underlag för bl.a. Finansdepartementets ekonomiska uppföljning, tas det fram sammanfattande analyser av institutionernas verksamhet. I dessa görs ett försök att beskriva och värdera verksamheten under föregående år, både kvantitativt och kvalitativt. Av tidsskäl får denna i huvudsak begränsas till en sammanställning av institutionernas årsredovisningar och viktigare åiterrapporteringar och någon mer ingående analys av verksamhetens innehåll kan normalt sett inte göras. Så som den svenska statsförvaltningen är uppbyggd, med ett litet regeringskansli och relativt sett stora och självständiga myndigheter, är det också svårt att egentligen förvänta sig något annat.

Budgetprocessen, inklusive mål- och resultatdialogerna, är densamma för alla fackdepartement i Regeringskansliet. Det som i huvudsak skiljer Kulturdepartementet från andra departement är antalet myndigheter och institutioner, mängden anslag och anslagsposter samt antalet sektorer inom politikområdet. Dessa faktorer är erfarenhetsmässigt mycket resurskrävande. I praktiken måste flertalet handläggare ha ansvar för någon eller några institutioner och anslag. Hanteringen av de centrala museerna är t.ex. uppdelad på ca 10–15 handläggare, vilket i sin tur kräver en utvecklad samordning. Därmed försvåras också utvecklingen av den mer strategiska roll för tjänstemännen som Styretredningen pekade på som allt viktigare.

Museernas arbete med verksamhetsplaner och årsredovisningar

Regeringskansliets arbete med att formulera instruktioner och att analysera åiterrapporteringar motsvaras av myndigheternas och institutionernas arbete med verksamhetsplaner och årsredovisningar.

Det förstnämnda dokumentet är framåtblickande och i första hand till för internt bruk, medan det sistnämnda är tillbakablickande och primärt till för att återrapportera verksamheten till uppdragsgivaren. I princip ska strukturen och innehållet i de båda dokumenten vara sammanfallande men i praktiken hanteras de oftast separerade från varandra. Därmed måste myndigheterna och institutionerna utföra liknande dokumentation två gånger.¹⁹

I samband med förtydligandet av instruktionerna som det primära styrningsinstrumentet ändrades också bestämmelserna för hur myndigheternas resultatredovisningar skulle utformas. I årsredovisningen för 2009 skulle resultatredovisningen avse verksamhetens "prestationer" med avseende på "volym" och "kostnader" och redovisningen skulle göras enligt en "indelning" som myndigheten själv bestämde. Det gavs alltså en större frihet för myndigheterna att redovisa ett urval av verksamheten och det kan eventuellt förklara att verksamhetsplanen, som i högre grad ska beskriva hela verksamheten, inte samordnas mer med årsredovisningen.

Vid utredningens kontakter med Riksrevisionen har det bl.a. framgått att museimyndigheterna är relativt dåliga på att formulera prestationsmått.²⁰ Det som redovisas i årsredovisningarna är snarare verksamhetsgrenar. Att utveckla sådana mått utifrån uppdragsbeskrivningen i instruktionen är en utmaning för respektive institution med nuvarande styrningsmodell.

8.4 Dagens styrning av museerna – olika processer

När styrmodellen i statsförvaltningen beskrivs och diskuteras är det oftast relationen mellan regeringen och dess myndigheter som väcker störst intresse. En pådrivande part i sammanhaget är dock riksdagen som beslutar om lagar, vissa politiska mål och statsbudgetens anslag och som därmed också förväntar sig en resultatredovisning från regeringens sida. I praktiken består styrningsmodellen därmed av två delvis parallella processer. Dels den mellan regeringen och myndigheterna/institutionerna, som Riksrevisionen granskar, dels den där regeringen resultatredovisar t.ex. museernas verksamhet till riksdagen.

¹⁹ Detta togs upp som ett problem vid utredningens möte med företrädare för Riksrevisionen den 16 september 2014.

²⁰ Uppgifter från mötet med Riksrevisionen den 16 september 2014.

Riksrevisionens finansiella granskning

Den årliga revisionen av centralmuseernas årsredovisningar resulterar i en revisionsberättelse där Riksrevisionen oftast anger att årsredovisningen i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av museets finansiella ställning. Det är det som i dagligt tal kallas för en ”ren” revision. Därutöver kan revisionen vid behov lämna en revisionsrapport för att påtala brister i årsredovisningen. Dessa brister kan vara relativt allvarliga utan att för den skull ändra den övergripande slutstatsen i revisionsberättelsen. Revisionen granskar inte processflödet – hur arbetet med årsredovisningen har utförts – utan enbart resultatet.

Årsredovisningen består av två delar: dels en finansiell del med ekonomiska uppgifter, dels en beskrivande resultatredovisning som beskriver verksamhetens olika delar. Båda ingår i Riksrevisionens ansvar men det är i första hand den finansiella delen som granskas. Betoningen ligger på ”ordning och reda” och mindre på verksamhetens innehåll. Normalt träffar den ansvariga revisorn museets ledning en gång per år och museets ekonomichef eller motsvarande två gånger. En fråga som diskuterats är i vilken grad revisionen genom sin granskning ska vara normerande för tolkningen av olika finansiella bestämmelser. Museernas revisionsberättelser och eventuella revisionsrapporter lämnas för kännedom till Kulturdepartementet och dessa läggs normalt till handlingarna utan åtgärd.

Regeringens innehållsliga granskning

De innehållsliga delarna av museernas årsredovisningar och särskilda avrapporteringar analyseras av tjänstemännen på Kulturdepartementet och resulterar i en relativt översiktlig bedömning av verksamhetens resultat. I de fall det hålls en mål- och resultatdialog skrivs även en särskild promemoria med en redovisning av verksamhetens bedömda resultat och måluppfyllelse. Promemorian är ett viktigt underlag för själva dialogen som hålls på Kulturdepartementet mellan museets ledning och oftast departementets ansvariga huvudman på tjänstemannivå och ansvarig handläggare. Vid dessa dialoger är det tänkt att regeringskansliet ska kunna uttala både beröm och kritik men innehållet i dialogen eller i de

eventuellt riktninggivande signaler som ges är inte offentliga och därmed inte heller möjliga för allmänheten att följa.

Varje år skrivs det också en resultatredovisning i budgetpropositionen enligt den indelning i sektorer som har gällt sedan 1997. De centrala museerna, både myndigheter och stiftelser, ingår där i området för "Museer och utställningar". I samma krets ingår också de museer som ryms i begreppet "vissa museer", liksom Riksutställningar, Forum för levande historia och anslaget för statliga utställningsgarantier. En annan näraliggande sektor är den för "Kulturmiljö" som omfattar Riksantikvarieämbetet, anslaget till kulturmiljövård och den kyrkoantikvariska ersättningen.

Varje sådan sektor beskrivs i avsnitt som följer en disposition som har varit oförändrad de senaste åren. Under rubriken *Mål* hänvisar regeringen till målen för den nationella kulturpolitiken och om det finns sektorsmål anges det att riksdagen även antagit dessa. Det gäller t.ex. för de nya sektorsmålen för kulturmiljöarbetet. Därefter i dispositionen följer avsnittet *Resultatredovisning* med tre delavsnitt: *Bedömningsgrunder*, *Resultat* och *Analys och slutsatser*.

På museiområdet finns det sedan budgetpropositionen för 2012 en lista med bedömningsgrunder som resultatet mäts utifrån. Det får antas att bedömningsgrunderna bygger på museernas uppdrag i sina instruktioner, men de kan också liknas vid indikatorer för mål som inte har formulerats. I tabellen nedan redovisas de bedömningsgrunder som har använts i respektive budgetproposition (BP) de fyra senaste åren. De listas i den ordning de nämns i respektive text och inte i tematisk ordning.

Tabell 8.1 Bedömningsgrunder i BP för området museer och utställningar

BP 2012	BP 2013	BP 2014	BP 2015
utställningsverksamhet	förvaltning av samlingarna	publik verksamhet och besöksstatistik	publik verksamhet, t.ex. i form av utställningar, pedagogisk verksamhet, digital kommunikation, programaktiviteter och besöksstatistik
tillgänglighet	publik verksamhet	förvaltning av samlingarna	förvaltning av samlingarna
samlingarnas långsiktiga bevarande	jämställdhet	insatser för digitalisering av kulturarvet	resultat relaterade till relevanta bedömningsgrunder gemensamma för kulturområdet; bl.a. redovisad statistik, uppföljningar och insatser för barn och unga, jämställdhet, tillgänglighet, kvalitet samt förnyelse och utveckling av verksamheten
kunskapsuppbyggande	kunskapsuppbyggnad inom berört område	barns och ungas rätt till kultur	
tvärsektorielt samarbete	samverkan med andra myndigheter och aktörer	jämställdhets- och tillgänglighetsarbete	
insatser för att främja kvalitet och förmågan att förnya och utveckla verksamheten	insatser för att främja kvalitet samt förmågan att förnya och utveckla verksamheten	internationellt arbete och samverkan med andra myndigheter och aktörer	
		gjorda insatser för att främja kvalitet samt förmågan att förnya och utveckla verksamheten	

Som framgår av tabellen omfattar bedömningsgrunderna i huvudsak de traditionellt sett dominerande delarna av museernas verksamhet: samlingsförvaltning och publik verksamhet. Formuleringarna är inte identiska med dem som finns i instruktionerna och några av de uppdrag som ingår i instruktionerna saknas i bedömningsgrunderna, t.ex. ”nyförvärv” och ”ökad kunskap grundad på forskning”. Begreppet ”utställningsverksamhet” är vidare utbytt mot ”publik verksamhet”. I bedömningsgrunderna får också de generella kulturpolitiska målen om barn och unga, jämställdhet och tillgänglighet en relativt stor plats.

I den redovisning av resultat som följer är det påfallande hur användningen av kvantitativa uppgifter har ökat.²¹ Resultatredovis-

²¹ De statliga museerna och fler andra kulturinstitutioner har på senare år också fått i uppdrag att definiera och redovisa kvalitativa indikatorer. Detta är dock fortfarande ett utvecklingsområde för museerna.

ningen de senaste tre åren har inletts med en redovisning av besöksutvecklingen på i första hand de centrala museerna. Oftast har man kunnat redovisa ökande besökstal i hela eller delar av sektorn men när det i budgetpropositionen för 2014 konstaterades att det totala antalet besök minskat, gjordes bedömningen att besökstalen bara är en variabel bland flera vid bedömningen av museernas resultat och att det var minst lika viktigt att se på verksamhetens kvalitet.²² Med stöd av statistik från Myndigheten för kulturanalys kan numera även uppgifterna om barn och unga och jämställdhet illustreras med kvantitativa data. I övrigt består resultatredovisningen av exempel hämtade från enskilda centralmuseer, t.ex. om förvaltning av samlingarna, inklusive uppgifter om digitaliseringen, och om kunskapsuppbyggnad och forskning.

I delavsnittet med analys och slutsatser har regeringen under några år beskrivit resultaten som ”goda”. I budgetpropositionen för 2015 gör regeringen bedömningen att resultatet avseende de centrala museernas publika verksamhet varit bra och att det speglar en stor bredd i utbudet. Det kvarstår dock ett arbete för att de centrala museerna ska nå grupper som är tydligt underrepresenterade bland museibesökarna. Införandet av fri entré bedöms undanröja ett hinder för den som är museiovan.²³

En slutsats som kan dras av denna genomgång är att regeringens resultatredovisning av museernas verksamhet i budgetpropositionen är relativt ambitiös i förhållande till många andra kulturområdet. Det är också tydligt att den utvecklats i en riktning som riksdagen efterfrågat med bl.a. tydligare bedömningsgrunder och en mer övergripande redovisning. Sambandet mellan resultatredovisningens slutsatser och budgetpropositionens förslag till anslagsbelopp och reformer är dock sällan helt tydligt. Ett undantag är de senaste budgetpropositionerna och förslaget om att införa fri entré. Reformen med fri entré kan utan större svårigheter knytas till de bedömningsgrunder som används och förväntas påverka den typ av resultat som redovisas i budgetpropositionen.

²² Prop. 2013/14:1, utg.omr. 17, s. 123.

²³ Prop. 2014/15:1, utg.omr. 17, s. 131.

8.5 Lärdomar att dra av nuvarande styrningsmodell

Mål- och resultatstyrning inom kulturpolitiken har i det närmaste tjugo år på nacken. Även om styrningsmodellen som sådan i stora delar är intakt har det hänt en hel del med den styrning som sker på kulturområdet. Från att inledningsvis ha tagit sig an uppgiften med råge, med bl.a. alltför många mål och målnivåer, har det under senare år skett en förflyttning i riktning mot en enklare och mer entydig styrning av myndigheter och institutioner på kulturområdet.

Det finns dock en del kvarvarande ofullkomligheter i modellens praktiska hantering. Museernas instruktioner är t.ex. fortfarande omfattande och detaljerade med ett flertal strecksatser som beskriver uppdragets olika delar. Det årliga budgetarbetet på Kulturdepartementet präglas ännu av en traditionell sektorsindelning och av en relativt splittrad process som försvårar en mer strategisk styrning av museerna. Detta är inte heller rimligt att förvänta sig att tjänstemännen på departementet löpande ska kunna genomföra någon djupare bedömning av själva innehållet i institutionernas verksamhet.

När det gäller resultat av den förda museipolitiken finns det också, precis som på andra "mjuka" politikområden, stora svårigheter att påvisa och beskriva de kvalitativa effekterna och därför blir det allt vanligare med kvantitativa uppgifter om olika faktorer som faktiskt är mätbara. Ibland kan dessa få en överdriven betydelse, eller så har de till och med en oklar koppling till det egentliga uppdraget. I syfte att motverka denna utveckling har man inom kulturpolitiken bl.a. gett institutionerna i särskilt uppdrag att själva redovisa de kvalitativa effekterna av sin verksamhet.

Genom att förnya tidigare beslutade sektorsmål inom kulturpolitiken, eller genom att införa helt nya, riskerar styrningsmodellen också att bli mindre entydig och mer överskådlig. Ska nationella mål införas är det viktigt att det inte bara blir en fråga om att föra till nya målformuleringar/uppdrag, utan att man också analyserar relationen till uppgifter som uttrycks i andra delar av styrsystemet. Vi föreslår i kapitel 10 att nationella mål och grundläggande uppdrag för de allmänna museerna bör uttryckas i en egen lag, bl.a. för att skapa klarhet i systemet med styrsignaler inom statsförvaltningen.

9 Samhällsförändringar, trender och utmaningar

I detta kapitel behandlas samhällsförändringar, trender och utmaningar som kan iakttas i museernas omvärld. Framställningen utgör en grund för de bedömningar och förslag som uttrycks i nästa kapitel. Kapitlet baseras på en rad studier och rapporter om pågående förändringar i samhället. I vissa delar, framförallt när det gäller observationer om museiverksamheten som sådan, har vi även inkluderat uppgifter från möten som utredningen genomfört med företrädare från sektorn och från enkätsvar vi fått in.

Med utgångspunkt i detta material fokuserar utredningen här (avsnitt 9.1) på ett antal utvecklingslinjer som är särskilt betydelsefulla för museerna. Det handlar bl.a. om utvecklingen mot större kulturell heterogenitet i samhället, nya historiebruk, digitaliseringens och internationaliserings effekter samt en ökad insikt om klimatfrågans betydelse. I följande avsnitt (avsnitt 9.2) presenteras synpunkter på museernas utmaningar från olika grupper av museiprofessionella (9.2.1), men också från museiovana men potentiella användare (9.2.2).

9.1 Samhällsförändringar som påverkar museerna

Den statliga Framtidskommissionen tillsattes av den förra regeringen med uppdraget att identifiera viktiga utmaningar med sikte på åren 2020 och 2050.¹ Kommissionen identifierade en rad utmaningar av betydelse för samhällsutvecklingen. Bland annat lyfte man fram de utmaningar som följer av klimatförändringarna, den demo-

¹ För en sammanfattning se *Svenska framtidsutmaningar – Slutrapport från regeringens Framtidskommission* (Ds 2013:19).

grafiska utvecklingen och av migration och integration. Vidare pekade man på fortsatta utmaningar vad gäller t.ex. jämställdhet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är den analys som Framtidskommissionen gjorde av den sociala sammanhållningens utmaningar. Man framhöll att Sverige under de senaste decennierna har förändrats på de flesta områden genom bl.a. teknikutveckling, globalisering och individualisering. Heterogeniteten har ökat i samhället, samtidigt som många av de institutioner, symboler och upplevelser som förmår skapa gemensamma referensramar har försvagats eller skiftat karaktär.

Ytterst handlar social sammanhållning, enligt denna bedömning, om i vilken grad människor känner gemenskap och tillit till varandra, av hur stora de upplevda avstånden och konflikterna mellan grupper är, av hur stor toleransen för olikheter är, och av hur stark känslan är av tillhörighet. Det handlar om hur stark känslan för det allmänna är, och hur den gestaltar sig. I det sammanhanget spelar både objektiva och subjektiva faktorer en stor roll. Även om det som i slutändan har störst betydelse är i vilken utsträckning människor upplever att man, trots skillnader i övrigt, tillhör samma gemenskap, så riskerar den upplevelsen att försvagas ifall de objektiva olikheterna mellan grupper växer.

Kommissionen pekade på att samtidigt som den sociala sammanhållningen i Sverige i dag är stark pågår olika förändringsprocesser som riskerar att både kan öka skillnaderna och minska kontakterna mellan grupper på ett sätt som i framtiden kan innebära nya utmaningar för sammanhållningen. Dit hör i första hand utanförskap och ekonomisk ojämlikhet, ökad etnisk och kulturell mångfald, individualisering och ett allt mer fragmenterat medielandskap.

Alla dessa risker och utmaningar går igen i de trender och samhällsförändringar som utredningen identifierat som viktiga för museernas del. Framtidens museer kan också, med sina särskilda resurser, i högsta grad vara en del av lösningen på flera av de problem som förändringarna orsakar. Detta förutsätter dock att de aktivt tar sig an utmaningarna. Nedan identifieras ett antal viktiga förändringsområden och i förhållande till dessa pekar vi också på utvecklingsmöjligheter för museerna. Inledningsvis ska dock sägas något om hur museerna som institutioner kommit att utvecklas under senare år.

9.1.1 Museiinstitutionernas utveckling

I Sverige är museisektorn på många sätt expansiv. Till exempel har en rad privata initiativ sjösatts de senaste åren i Stockholm, som dessutom redan är en museität stad. Konsthallen Artipelag har slagit upp sina portar i Gustavsberg och nyligen öppnade Hamn (Historiearvsmuseet) i Nacka. Sven-Harrys konstmuseum och Abba The Museum är också ganska nya verksamheter, som dessutom har valt att kalla sig museer. Andra, som Fotografiska, betonar mer innehållet i sin verksamhet med utställningar, kurser, restaurang och event utan att använda museibegreppet.

Offentligt drivna museiinstitutioner expanderar också i Sverige. Till exempel har Moderna museet numera en filial i Malmö och Marinmuseum i Karlskrona har nyligen invigt ett nytt besöksmål, ubåten Neptun. För några år sedan ombildades flera museer i Småland till Kulturparken Småland AB. Runt om i Sverige har besöksmål utvecklats i gränslandet mellan kulturhistoria och tematisk upplevelsepark, flera av dem privat drivna i samverkan med turistindustrin.

Sannolikt står museerna totalt sett i dag starkare än på mycket länge. De har en bredare publik och engagerar fler än någonsin. Men en rapport från Riksställningar visar också att den regionala museikartan blir allt mer heterogen och att museisatsningarna inom kultursamverkansmodellen skiljer sig mycket över landet.² Några museer har stort stöd och kan vidareutveckla sin verksamhet, medan andra regioner tycks ha relativt sett mindre intresse för den slags verksamhet som museerna står för. I och med samverkansmodellen fördelar dock regionerna själva de statliga kulturmedlen och en bärande tanke är möjligheten till regional prioritering.

Även internationellt finns det en expansiv museibyggartrend. Det syns två tydliga utvecklingslinjer. Nya högteknologiska upplevelsemuseer byggs och får stora resurser av starka privata eller offentliga aktörer, samtidigt som små museer växer fram ur gräsrotsengagemang och drivs på lågbudgetnivå, men med många lokala intressenter. Den ekonomiska nedgång som inträffade för ett antal år sedan verkar generellt sett ha lett till en förändring i museilandskapet och en öppning för nya, privata, intressenter att involvera sig.

² Riksställningar, *En analys av svenska museers ekonomiska utveckling 2005–2012* (2013).

Den första trenden karaktäriseras alltså av satsningar som ofta är initierade och bekostade av privata finansiärer. Nästan undantagslöst rör det sig om spektakulära byggnader. Innehållsmässigt kan det dock handla om allt från högprofilerad konst, som i det nya Fondation Louis Vuitton i Paris, till särskilda gruppers historia, som i Polin – Museum of the History of Polish Jews i Warszawa, eller sociala frågor, som i Canadian Museum for Human Rights i Ottawa.

En trend verkar vara att engagera sig socialt och i lokalsamhället, något som fångats upp bl.a. av brittiska Museums Associations visionskampanj ”Museums Change Lives”.³ Även i *Trendswatch 2014* lyfts det ”sociala entreprenörskapet” fram som en viktig trend för museerna.⁴ Här finns möjligheter att koppla samman olika delar av verksamheten för att erbjuda underrepresenterade grupper tillgång till de resurser ett museum har. Ett exempel är det internationella genomslag som det lilla och näst intill ideellt drivna museet Museu da Maré i en av Rio de Janeiros favelor har fått. Museet som är helt skapat av de närboende och har en omvitnat gemenskapsstärkande funktion.⁵ Trots dess blygsamma storlek har museer världen över inspirerats av museets systematiska och framgångsrika arbete för att vara en livsförändrande plats för sin målgrupp.

9.1.2 Heterogenitet – mångfald och samhörighet

Under hela 2000-talet har uppfattningen funnits att kulturell mångfald behöver öka inom kulturen och att mångfald är en resurs som ska tas tillvara i samhället. Detta märks inte minst genom den långa rad av mångfaldssatsningar som bl.a. staten har tagit initiativ till. Att främja kulturell mångfald och se värdet av olika synsätt på kulturella praktiker är fortsatt en nyckelfråga för kultursektorn och för kulturarvsinstitutionerna. Inte minst är detta viktigt mot bakgrund av att ett samhälle där många perspektiv och uttryck får komma till tals är ett dynamiskt och kreativt samhälle, fullt av produktiva konflikter som kan föra utvecklingen vidare. Ett mång-

³ Uppgifter om projektet har hämtats från Museums Associations hemsida.

⁴ Center for the Future of Museums, *Trendswatch 2014* (2014).

⁵ ”Museu da Maré receives government protection in Rio”, *The Rio Times*, 14 december 2014.

faldigt samhälle ställer dock större krav på demokratin och respekten för allas lika värde.

I motsats till detta finns det för närvarande oroväckande tecken på att motsättningar mellan olika grupper, mellan personer med olika religiös eller ideologisk tillhörighet och mellan personer med olika etnisk bakgrund, kan komma att tillta under de kommande åren. Vi kommer bl.a. se fler konfrontationer av symbolisk art när olika gruppers perspektiv krockar, inte minst gäller det i frågor om synen på om vissa kulturarv tillhör en eller flera speciella grupper, eller om de ska betraktas som allas.⁶ Här kan det också uppstå motsättningar i värderingsfrågor mellan dem som vill främja respektive motverka utvecklingen mot ett samhälle med en mångfald av traditioner och kulturella uttryck.

Alldeles oavsett detta så bär allt fler människor i Sverige på heterogena släkthistorier som inbegriper anknytning till olika geografiska områden och traditioner. En trend som framöver kommer att påverka museernas verksamhet är att allt fler förefaller bejaka sina mångfaldiga identiteter. Identiteter består av olika byggstenar, bl.a. av arv och släktskap som har kopplingar till föreställningar om släktens ursprung, traditioner, religion och historia. Andra identitetsgivare är utbildning, socialklass, den lokala hembygden och känslan av hemhörighet på olika platser. En tredje identitetsaspekt är kopplad till den egna personen och kroppen. Det kan handla om genus, sexuell identitet, funktionsförutsättningar, ålder eller andra personliga erfarenheter. Kring alla dessa parametrar skapas grupp-gemenskaper.

Museerna behöver vara väl rustade för att förmedla kunskap om historien just för att belysa dessa komplexa relationer såväl i nutid som i dåtid. Museernas uppgift är att bedriva en kunskapsbaserad verksamhet om dessa frågor och att genom sitt arbete ge grund för reflektion, diskussion och initierade ställningstaganden. Kunskap och forskning kring kulturarvens betydelser är viktigt för museerna. Denna utveckling knyter även an till de rörelser som prioriterar långsamhet, fördjupning, kvalitet och reflektion som egenvärden.⁷

⁶ Artiklar med flera olika perspektiv på frågor om kulturarv, historia och mångfald finns i Anna Furumark, red., *Att störa homogenitet* (Nordic Academic Press, 2013).

⁷ Se t.ex. Center for the Future of Museums, *Trendswatch 2015* (2015).

9.1.3 Historiebruk och breddat deltagande

Konst, historia och kultur ingår i ett samhälles kontinuerliga skapande av identiteter. Dessa processer innefattar medvetet och omedvetet bruk av kulturarv, traditioner och normer. Det är viktigt att förstå att kulturarv aktiveras genom människors handlingar.⁸ Kulturarva är något människor gör. Nyckelfrågan är vems kulturarvande som får rätten att representera samhällets minnen och samhällets identiteter.

Ett vanligt tema i olika framtidsspaningar är hur skapandet av historien och kulturarvet förändras i och med samhällets utveckling mot heterogenitet och breddat deltagande. Riksantikvarieämbetet påpekade i en framtidsspaning för några år sedan att fler grupper i dag gör anspråk på rätten till sitt eget kulturarv, samtidigt som en bred rörelse också hävdar allas rätt till ett samlat mänsklighetens kulturarv.⁹ Många deltar i dag i produktionen av historia och den sker i allt fler kanaler. Historiebruket utvecklas på detta sätt i demokratisk riktning, men det är komplext och det kräver kritiskt tänkande. Tillgången till kvalitativ information ökar och breddas och på så sätt kan fler perspektiv samsas och jämföras.

I ett samhälle som allt mer erkänner och bejakar sin heterogenitet kommer många olika kulturarvs- eller historiebruksprocesser att pågå parallellt. Ett breddat deltagande i utforskandet av historien kommer att leda till fler perspektiv och rikare historiska kunskaper för alla, men också till ibland motsägelsefulla tolkningar av förflutna händelser och etiska dilemman som samhället behöver hantera.

För att dessa mångfaldiga perspektiv ska få genomslag på museerna måste människor med olika bakgrund också vara verksamma i sektorn. Att så inte alltid är fallet har t.ex. nyligen visats i en undersökning som omfattar ca 120 museer och som genomförts av Myndigheten för kulturanalys.¹⁰ Behovet av breddad rekrytering framöver har bl.a. framhållits i Riksutställningars rapport *Museerna och*

⁸ Se Qaisar Mahmood, "Alla har rätt att kulturarva" på Riksförbundet Sveriges museers stafettblogg: <http://www.sverigemuseer.se/stafettbloggen/2012/10/qaisar-mahmood-alla-har-ratt-att-kulturarva>

⁹ Riksantikvarieämbetet, *Trender i tiden 2010–2015: Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys* (2010).

¹⁰ Myndigheten för kulturanalys, *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn* (2015).

mångfalden.¹¹ Liknande slutsatser gäller också hur museer arbetar med hbtq-perspektiv. Även om Sverige ligger bra till i en internationell jämförelse så präglas arbetet ofta av tillfälliga projekt som har svårt att integreras i linjeverksamheten.¹² Den kartläggning av hur museerna arbetar med genusfrågor som gjordes inom ramen för Statens historiska museers regeringsuppdrag JÄMUS visade också att det var svårt att identifiera museernas genusperspektiv i det material som riktades till en publik. Även om de interna strategierna var tydliga, och det fanns jämställdhets- och mångfaldsplaner, kunde en ängslighet skönjas vad gäller att lyfta fram genusfrågor i utställningar och digitalt material.¹³ Möjligen var detta ett uttryck för en osäkerhet om hur teoretiska perspektiv ska kunna omsättas i praktisk produktion.

9.1.4 Hållbar utveckling och nya kopplingar

En av samhällets stora framtidsfrågor är att hantera den globala klimatkris som forskarna på området är överens om kommer att accelerera. Kulturen kan ha en viktig roll i utvecklingen av hållbara samhällen genom att erbjuda upplevelser, nya perspektiv, fördjupade kunskaper och att möjliggöra människors kreativitet.¹⁴

Det kommer att bli av allt större intresse för museerna, liksom för andra aktörer, att arbeta med teman som handlar om nya sätt att förstå förhållandet mellan natur- och kulturfälten och hur de hör samman med klimatfrågor och social hållbarhet. Museerna med sina ämnesområden och långa tidshorisonter har särskilda förutsättningar att berätta om utvecklingsperspektiv som behövs för att förstå klimatförändringar och andra processer som genom historien har förändrat eller omstörtat olika samhällsformer.

¹¹ Riksutställningar, *Museerna och mångfalden: En analys av hur den svenska museisektorn kan stödja och ta vara på utvecklingspotentialen i det mångkulturella Sverige* (2014).

¹² Riksutställningar, *Museerna och HBTQ: En analys av hur museer och andra utställare kan belysa perspektiv rörande homosexuella, bisexuella, transpersoner och queera personer* (2015).

¹³ Lotta Fernstål, *Genusperspektiv i museer: En omvärldsbevakning* (Statens historiska museer, 2011). Statens historiska museer, *Uppdrag jämställda museer: Rapport om regeringsuppdraget att ta fram underlag och utveckla metoder för en mer jämställd representation i samlingar och utställningar* (2013).

¹⁴ Jämför biologen Stefan Edmans debattartikel ”Konsten kan rädda jordklotet”, *Dagens Nyheter*, 11 november 2014.

Mot denna bakgrund behöver museerna utveckla sitt arbete t.ex. i riktning mot nya tvärvetenskapliga upplägg. Temat öppnar också för nya samarbeten mellan kultur- och utbildningsinstitutioner i olika länder. Museernas organisation och traditionella indelning i naturvetenskapliga, kulturvetenskapliga och konstvetenskapliga byggde på att naturprocesser, kulturprocesser och konstprocesser betraktades som avgjort olika saker. Så betraktas världen inte längre och därför uppstår nu i stället en rad hybridinitiativ. Denna utveckling är viktig och museerna kan ofta hitta nya intressanta teman just i skärningspunkterna mellan de gamla akademiska ämnesområdena.

Några exempel på utställningar och projekt i andra länder som sammanfört natur- och kulturprocesser finns i ”The age of humans” på Smithsonian i Washington och i ”Becoming Los Angeles” på Natural History Museum of Los Angeles. Liknande perspektiv visas också i ”Welcome to the Anthropocene” på Deutsches Museum i München, samt i programpunkter som kombinerar konst med naturprocesser på Haus der Kulturen der Welt i Berlin.¹⁵

9.1.5 Den digitala utvecklingen

Det finns kommentarer om vilken påverkan internet har på olika samhällsfunktioner i alla kultur- och museiutredningar sedan 1990-talet. Det som skiljer dagens situation från äldre diskussioner är dock en växande medvetenhet om att de digitala världarna inte bara tillför en dimension, utan också på ett mer djupgående sätt förändrar villkoren för den traditionella verksamheten.

I Sverige använder nästan hälften av alla tvååringar internet, bland vuxna har 92 procent möjlighet att koppla upp sig hemma och mer än 70 procent av den vuxna befolkningen gör inköp på nätet.¹⁶ Fortfarande är användningen lägre i de äldsta åldersgrupperna än bland medelålders, men så många som 57 procent av dem över 75 år använder regelmässigt internet.¹⁷ De allra flesta surfar via smarta telefoner och bärbara datorer. Det innebär att digitala sfärer är mobila, upplevelserna bärs ständigt med i väskan och aktiveras i olika miljöer och sällskap.

¹⁵ Information om dessa projekt har hämtats från respektive institutions hemsida.

¹⁶ Olle Findahl, *Svenskarna och internet 2013* (Stiftelsen för internetinfrastruktur, 2013).

¹⁷ Statistiska Centralbyrån, *Privatpersoners användning av datorer och internet 2014* (2014).

Barn och unga i dag växer upp i ett samhälle där de har alltmer tillgång till information, underhållning och sociala kontakter på internet. På så sätt lever många i olika digitala gemenskaper som formas genom deltagarnas intressen oberoende av var de bor. Det uppfattas ofta som självklart att var och en ska ha rätt att interagera och dela sina synpunkter med andra, vilket också skapar nya förväntningar på och förutsättningar för museerna i deras roll som kunskapsförmedlare.

Hur den digitala utvecklingen framöver kan komma att påverka samhället i stort, kultursektorn och i förlängningen museernas specifika roller, är också ett vanligt tema för olika trendspaningar. Ett exempel är *Kairos Futures Trend Report* för 2015 som fokuserar på tio pågående förändringar inom det tekniska området som man menar håller på att revolutionera hela samhället. Det handlar bl.a. om bioteknik, automatisering och robotisering, nanoteknik, energiförsörjning och om hur tekniken blir allt mer tillgänglig och mindre kostsam.

American Alliance of Museums rapport *Trendswatch 2015* fångar också upp konsekvenserna för museer i kölvattnet av den digitala delandekulturen och dess öppna ekonomi.¹⁸ Bland annat beskrivs hur frågor om integritet engagerar allt fler samtidigt som det finns större förväntan på personliga lösningar och en ökande efterfrågan på långsamhet. Samtidigt är tekniken numera inte bara särskilda apparater och system utan finns integrerad i vardagliga företeelser som kläder.

Den ökande öppenheten och allt mer delande av digitalt material mellan många olika parter skapar mer interaktion mellan konst och kulturarv. Men den åtföljs också av en oro över vilka konsekvenserna blir för den personliga integriteten. Allt fler människor kräver att deras integritet ska skyddas, eller väljer att avstå från vissa digitala rum dit mycket kommunikation har flyttats och hamnar på så sätt utanför. För dessa personer kanske tillgängligheten till och med minskar. Denna krock mellan olika utvecklingslinjer och intressen märks även tydligt i en trendrapport från International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA).¹⁹

¹⁸ Center for the Future of Museums, *Trendswatch 2015* (2015). Jämför även *Trendswatch 2014* (2014) från samma organisation.

¹⁹ IFLA, *Surfa på vägen eller hamna i bakvattnet: Att navigera i en informationsmiljö under utveckling* (2015).

Det har hävdats att nya livsstilar skapas genom att vissa grupper får ökade möjligheter att använda sin fritid för att producera mer värden för samhället på frivillig basis.²⁰ Många, särskilt yngre personer, har drivkrafter att skapa som de i allt större omfattning använder till samhällsnyttig produktion i stället för att konsumera färdigförpackad information och upplevelser. Den yngre generationen förutsätter också i högre grad att kommunikation är ett flerpartsförhållande. De är i ökande utsträckning involverade i kollektiv digital produktion. Dels handlar det om kreativt skapande i ett socialt samspel för nöjes skull, t.ex. roliga eller märkliga bilder som delas, kommenteras och snabbt blir virala. Dels är det samhällsnyttiga initiativ som skapas kollektivt.

I dag talas ofta om vår samtid som präglad av en konvergenskultur.²¹ Konvergenskultur innebär, för det första, att olika generationer av medier möts och smälter samman, de konvergerar och kan inte skiljas åt, vilket påverkar både form och innehåll. Gamla och nya media lever vidare sida vid sida. Den innebär också att det inte heller alltid längre går att skilja konsumenter från producenter, alla ingår i stället i en slags gemensam deltagarkultur och där innehåll sätts samman utifrån olika källor. Nya kombinationer av tillgängliga informationsresurser förväntas ge upphov till idéutveckling, till innovation och, i förlängningen, till ekonomisk tillväxt.

Vår tids konvergenskultur utmanar också museernas traditionella expertpositioner. Den traditionella expertrollen legitimerades av väl avgränsade ämnesområden och ett starkt forskningsfokus. När förväntningen blir delaktighet och att själv få bidra med sitt perspektiv, utmanas denna roll – på gott och ont. I dag behöver kunskapsinstitutionerna i högre utsträckning än tidigare vara öppna för användarnas behov, ifrågasättanden och egna kunskaper.

Men museernas roll är också att kritiskt granska och diskutera spridning av felaktiga och stereotypa tolkningar inom sina ämnesområden. Kanske är funktionen som, vad man kan kalla, en kritisk vän en av de viktigaste för framtiden. Trovärdighet blir en viktig faktor för museerna och sannolikt finns ett behov av en ny slags

²⁰ Clay Shirky, *Cognitive surplus: Creativity and generosity in a connected age* (Penguin Press, 2010).

²¹ Henry Jenkins, *Konvergenskulturen – där gamla och nya medier kolliderar* (Daidalos, 2008).

expertroll. Till exempel kan en viktig uppgift vara att avslöja vandringssägner som sprids i media och på sociala plattformar.

För att människor ska kunna delta digitalt behöver det också finnas information att hämta, upplevelser att pröva och kommunikation att interagera med. Detta är en stor framtidsfråga för museerna. Digitalisering av samlingarna är en sedan länge etablerad praktik på de flesta museer och fokus har legat just på att registrera och tillgängliggöra information och bilder av de enskilda föremålen. Samlingarna är dock så omfattande att det på många håll skulle krävas hundratals årsverken för att göra en komplett digitalisering av befintligt material. Om varje föremål dessutom skulle granskas kritiskt och kanske omvärderas ur vetenskapliga och etiska perspektiv behövs ännu större arbetsinsatser.

Ett problem är att tillgängliggörandet hittills framförallt handlat om digitalisering av äldre tiders information från museernas katalogkort. Det har inte i samma utsträckning satsats på digitala upplevelser och syntetiserade berättelser. Museernas samlingsdatabaser begränsar ofta möjligheterna att söka utifrån specifika intresseområden eller perspektiv andra än de akademiska kategoriseringarna. Att alla former av arkivering, katalogisering och kategorisering åldras och behöver omdefinieras för att vara aktuella i sin tid kan inte lösas genom digitalisering.²² Andra svårigheter rör rättigheter, personuppgiftshantering och licensiering när material läggs ut digitalt. Både Digisam och många enskilda museer vittnar om att det inom sektorn på grund av den digitala utvecklingen finns ett ökande behov av juridisk kompetens kring t.ex. upphovsrättsfrågor.

Ändå finns det stora demokratiska vinster med att allt mer material blir fritt tillgängligt för människors eget skapande. Därför är arbetet med öppna licenser och API:er som gör det möjligt att länka, använda och integrera samlingsdata i nya sammanhang en viktig förutsättning för att samlingarna ska kunna brukas av fler på olika sätt i varierade samhällskontexter. Ökande krav på öppet tillgängliggörande av data har också kommit från statsmakterna, t.ex. i den så kallade PSI-lagen.

Digitala museistrategier som är i samklang med målet att främja breddat deltagande är högprioriterade. Museerna behöver kunna

²² Detta har bl.a. belysts i Lotta Fernstål, Li Kolker & Fredrik Svanberg, *Polysemantiskt digitalt museisamlande* (Statens historiska museer, 2014).

prata med många olika gemenskaper digitalt, vilket i praktiken innebär att det ska finnas anpassade strategier för att möta olika grupper i olika kanaler i stället för att ha en samlad digital strategi som hålls åtskild från verksamheten med de fysiska museibesöken. Samtidigt är det fortsatt viktigt att framhålla att den fysiska utställningen i sig erbjuder ett deltagande genom olika rumsliga dimensioner, vilket är en särskild kvalitet för utställningsformen till skillnad från många andra slags medier.

9.1.6 Urbanisering och internationalisering

Framtidens museer kommer att verka i en värld av många röster och perspektiv. Sannolikt blir beröringspunkter mellan olika intresse-gemenskaper oavsett geografisk hemvist av allt större betydelse. Det kan innebära både samarbeten mellan museer globalt och mellan museer och andra organisationer som gemensamt kan bredda eller fördjupa ett ämnesområde. Samtidigt kommer lokalsamhället inte vara enhetligt, utan består av människor med olika perspektiv.

Ett exempel på en klyfta som har funnits allt sedan industrialiseringen startade är den mellan stad och landsbygd. Sedan några år tillbaka bor fler människor i Sveriges storstadsregioner än i landets glesbygdskommuner och Boverkets prognos för 2025 och 2040 visar att detta gap kommer att fortsätta vidgas.²³

Riksantikvarieämbetet betonar att urbaniseringen förändrar människors syn på hur landsbygden ska utvecklas.²⁴ Då uppstår klyftor mellan landsbygdsbefolkningens behov och stadsbornas önskemål om att landsbygden ska tillhandahålla service enligt deras egna behov. Med en allt mer ”urbaniserad mentalitet” i samhället behövs nya strategier både för att hantera landsbygdens kulturarv och för att möta nya urbana kulturarv. I städerna lever i dag majoriteten av dem som är yrkesverksamma, medan äldre utgör en högre andel i glesbygden. Det är således inte bara antalet bosatta som skiljer sig mellan stad och landsbygd. Skillnaderna i befolknings-

²³ Se Boverkets analys ”En urbaniserad värld” inom ramen för regeringsuppdraget Vision för Sverige 2025. Tillgänglig här: <http://sverige2025.boverket.se/en-urbaniserad-varld.html>

²⁴ Riksantikvarieämbetet, *Trender i tiden 2010–2015: Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys* (2010).

sammansättning medför också nya behov i arbetet med kulturarv och historieprocesser på både regional och nationell nivå.

Ytterligare en konsekvens av den process med globalisering, internationalisering och urbanisering som pågår är att profilering av regioners särart blivit allt viktigare. Att kulturpolitiken, näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken ska utveckla nya samarbetsformer har blivit allt viktigare under senare år. Betydelsen av t.ex. ”cultural planning” kan förväntas fortsätta öka, det vill säga strategier för att utveckla en orts specifika kulturella förutsättningar. I skriften *Att fånga platsens själ* har Sveriges Kommuner och Landsting försökt beskriva denna utveckling.²⁵ Det konstateras att globaliseringen och den europeiska integrationen samt statens och kommunernas förändrade roller har medfört ett paradigmskifte. Statliga stöd till ”periferin” har ersatts av målsättningar om att stärka varje regions potential och på så vis främja inomregional tillväxt.

Tillgång till kultur i närområdet kommer fortsätta vara en betydelsefull faktor för en bygds framtidstro och för människors trivsel. Tillsammans med god boendemiljö, barnomsorg, skola, sjukvård och arbetstillfällen är tillgången till kultur en attraktionsfaktor som är betydelsefull för bygdens långsiktiga utveckling och för människors känsla av hemhörighet. Utflyttning från landsbygden och nedmontering av infrastruktur och kultur går ofta hand i hand. Till exempel visar journalisten Kristina Mattsson i reportageboken *Landet utanför* hur människor lockas från glesbygden till områden med välutbyggt service och fler valmöjligheter.²⁶

9.1.7 Samlingscentrerad utveckling

Inom forskningen uppmärksammas alltmer den materiella kulturrens och kulturarvens betydelse i samhället. Det gäller inte minst museisamlingarna. Internationellt förs sedan många år en livaktig diskussion om museerna och deras samlingar.²⁷ Även i Sverige är

²⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Att fånga platsens själ – handbok om cultural planning* (2011).

²⁶ Se Kristina Mattsson, *Landet utanför: Ett reportage om Sverige bortom storstaden* (Leopard förlag, 2010).

²⁷ Se t.ex. Suzanne Keene, *Fragments of the World: Uses of Museum Collections* (Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005) och Robert A. Janes uppmärksammade och polemiska studie *Museums in a Troubled World: Renewal, Irrelevance or Collapse?* (Routledge, 2009).

detta ett växande forskningsfält, t.ex. har Wera Grahn undersökt museisamlingar och samlingsinformation på museer ur ett genusperspektiv och även Fredrik Svanberg har studerat samlandet som fenomen.²⁸

En central framtidsfråga för museerna är om allt som samlats också ska bevaras enligt samma målsättning? Eller ska mer differentierade bevarandestrategier styras av vilka värden som tillskrivs kulturarv och därmed leda till ställningstaganden om olika bevarandemetoder? Lämningar kan t.ex. bevaras fysiskt i landskapet, eller i dokumenterad och i digital form. Detsamma gäller samlingarnas föremål, där det fysiska bevarandet bara är en av flera möjliga hanteringsformer för att lagra och tillgängliggöra kunskap om objekten. Ur ett förvaltningsperspektiv kan kulturarvens värden och därmed museernas samlingar delas in i samlingar med kunskapsvärde, upplevelsevärde, bruksvärde och existensvärde.

Generellt är det *existensvärdet* som diskuteras minst i teoretiska sammanhang, samtidigt som stora delar av museisamlingarna får representera just ett existensvärde eftersom de bevaras i magasin för eftervärlden. Existensvärdet utgår från det värde som samhället lägger i existensen av kulturarv såsom artefakter, fornlämningar och kulturmiljöer utan att göra anspråk på att kunna definiera deras konkreta nytta i samtiden. I existensvärdet ryms t.ex. argument för bevarande med anledning av att människor i dag tar hänsyn till framtida generationer. De förutsätter att det kan finnas värden som ännu inte syns, men som kan bli viktiga i framtiden.

Kunskapsvärdet lyfts fram desto oftare och då med implikationen att museernas material bör bevaras för att ge information som inte kan inhämtas på andra sätt. I kunskapsvärdet ingår både vetenskapliga aspekter och det som ibland kallas för dokumentations- eller preparatvärde, samt artefaktens eller fornlämningens relation till andra källor som ger kunskap om historien. Det arkeologiska, konsthistoriska eller etnologiska undersökningsvärdet är också en del av kunskapsvärdet.

Upplevelsevärdet i sin tur är viktigt för utställningar och lärande, det vill säga för människors intresse och möjligheter att tillgodogöra

²⁸ Wera Grahn, "Känn dig själv": *Genus, historiekonstruktion och kulturhistoriska museirepresentationer* (Linköpings universitet, 2006). Fredrik Svanberg, *Museer och samlande* (Statens historiska museer, 2009).

sig museets erbjudanden. Upplevelsevärde är relaterat till känslor, t.ex. människors anknytning till en plats och historien i området, alternativt till föremål från en särskild tidsperiod eller plats. Det handlar också om människors behov av att leva i goda miljöer, samt att genom kulturarv förstå andra sätt att leva och få större kunskap om olika kulturer i tid och rum. Även turistiska värden och fascination över unika konstföremål ingår i upplevelsevärde.

Bruksvärdet slutligen, är centralt för förståelse av tyst kunskap om hur liv, död och arbete fungerade och kändes i andra tider och i andra samhällen. Bruksvärdet kan också vara en viktig länk för museets kopplingar till demokrati och långsiktig hållbarhet i samhälle. Det inkluderar frågor om kulturmiljöer och föremål som social, ekonomisk och miljömässig resurs. Här ingår även det immateriella kulturarvet (traditioner, arbetsmetoder) som måste brukas för att överhuvudtaget bevaras. En del av bruksvärdet kan betraktas som ett optionsvärde, det vill säga en bedömning av hur värdet kan utvecklas för framtida generationer. Bruksvärdet skulle också kunna utvecklas till att inkludera värdet av att bruka museiföremål för pedagogiska metoder, vilket i så fall också i längden förbrukar föremålen.

Samtidigt som samlingarnas innehåll diskuteras allt mer, förnyar museerna också sina berättartekniker och lockar fram fler berättelser ur de komplexa föremål de innehar. För att museerna ska kunna fylla sin roll som en mötesplats där kulturarv och berättelser förhandlas, formuleras och förskjuts måste framtidens museer använda sina samlingar på nyskapande sätt. Genom att aktualisera samlingarna i mötet med ny kunskap och nya publikationer kan de både kommentera samtiden och sätta dagens situationer i historiskt perspektiv.

Det finns ett stort antal inspirerande exempel runt om i världen på museer som med utgångspunkt från sina samlingsområden knyter an till aktuella frågor. Wellcome Collection i London har i flera år arbetat systematiskt med tematiska utställningar, publikationer och programverksamhet runt teman som krig och medicin, smuts och sex. Genom att aktivt förnya de kuratoriella praktikerna och t.ex. kombinera eller exponera föremål på oväntade sätt, ofta kommenterade med konstverk, ifrågasätts förgivettagna berättelser om vetenskapens och medicinens framgångar. I stället framträder frå-

gor om makt och människovärde som vänder upp och ner på gängse föreställningar om vad föremålen representerar.

Ett annat nyskapande museikoncept kan illustreras genom det tidigare nämnda Museu da Maré i Rio de Janeiro. Här är samlingen lika fluktuerande som det vatten och de översvämningar som är ett centralt tema i utställningen om favelans historia. Samlingsföremålen doneras av invånarna för att berätta de historier som jobbats fram gemensamt av människorna i grannskapet, men föremålen kan också hämtas tillbaka eller bytas ut när någon vill återta sin donation. På så sätt speglar samlingen samhällets intressen och kunskap om historien.

En tydlig trend internationellt är att allt fler museer arbetar aktivt med sina basutställningar för att bättre representera olika grupper och berätta en mer diversifierad historia. Det gäller såväl Te Papa Tongarewa i Nya Zeeland som Distrikt Six Museum i Sydafrika, nya Rijksmuseum i Nederländerna, Liverpool museum i Storbritannien och Brooklyn Museum i USA. Bland centralmuseerna i Sverige går Världskulturmuseet i Göteborg i samma riktning genom att lyfta in tidigare magasinerade samlingar i sina publika lokaler. Historiska museet har förnyat en stor del av sina basutställningar över en tioårsperiod och bl.a. infogat ett genusperspektiv i gestaltningen. Medelhavsmuseet har gjort samma sak, medan Livrustkammaren inför en kommande omdaning av basutställningen börjat med att låta forskare bearbeta samlingarna ur hbtq-perspektiv.

En annan utställning som sätter föremålen i centrum för att belysa samhällsfrågor är den internationella vandringsutställningen *1001 Inventions* som bl.a. har visats på Värmlands museum. Den kompletterar en västerländsk historieskrivning och visar att vi delar kulturarv globalt genom att lyfta fram hur öppenheten för influenser från olika kulturer har varit en viktig förutsättning för utveckling. Ytterligare ett exempel på samlingscentrerad museiutveckling är utställningen *Ond design* som visades på Röhsska museet. Där var utgångspunkten att undersöka hur museet vanligtvis betraktar design som något generellt gott. I utställningsarbetet gjordes en genomgång av samlingarna med utmaningen att hitta ingångar till föremålen som gav andra perspektiv och synliggjorde strukturella och globala orättvisor samt konsumismens baksidor.

Att spegla, eller kanske snarare kommentera, samhället innebär att belysa såväl ljusa som mörka sidor. Museer kan genom att öka

kunskapen om sina samlingar visa på människors olikheter, glädjeämnen, framgångar och livsval. De kan också diskutera utanförskap, vårda det udda, uppmärksamma det märkliga, exponera det specifika, reflektera över det svåra, grymma, orättvisa och sorgliga. Mod att använda samlingarna kommer att vara en framgångsfaktor för framtidens museer.

9.2 Utmaningar enligt företrädare och användare

Nedan sammanfattas synpunkter på museernas utmaningar och möjligheter som framförts av olika grupper av museiprofessionella som utredningen träffat. I nästföljande del redogör vi också för den undersökning vi genomfört bland ett urval museiovana men potentiella användare. Att jämföra dessa olika typer av synpunkter och uppgifter visar på skillnader men också en hel del intressanta likheter i perspektiv.

9.2.1 Museiföreträdarnas uppfattningar

En del i utredningsarbetet har varit att lyssna in museiföreträdarnas syn på vad institutionerna behöver prioritera för framtiden. Bland annat har vi frågat centralmuseernas chefer om vilka samhällstrender som påverkar deras val av teman att arbeta med, vilka nyckelkompetenser som behövs på framtidens museer och vad just museer erbjuder i relation till andra samhällssektorer. Utredningen har även t.ex. träffat centralmuseernas forskningsnätverk.

Vi har också hämtat in synpunkter från landsantikvarierna om hur läns museernas skiftande förutsättningar kan fångas upp i samverkan med de statliga museerna. Till det kommer samtal med branschföreningen Riksförbundet Sveriges museer samt andra nätverk för specifika verksamhetsgrenar och yrkesföreningar. Utredningen har bl.a. träffat svenska ICOM, fackförbundet DIK, Föreningen för pedagogisk utveckling i svenska museer, Arbetslivsmuseernas Samarbetsråd och de svenska friluftsmuseernas samarbetsorganisation. Nedan redogörs i korthet även för några av de perspektiv som framkommit i dialog med dessa nätverk och föreningar.

Centralmuseernas perspektiv

I den enkät från Museiutredningen som centralmuseerna har besvarat framgår det att merparten av museerna anser att teman som samhällets mångfald, alla människors lika värde, tolerans mellan människor, demokratisk utveckling och migrationsfrågor står högt på framtidsmuseets agenda.²⁹ Likaså nämner flera museer kunskaper om världen, globala utmaningar, miljöarbete och hållbarhet. Några tar upp existentiella frågor och behovet av normkritiska analyser. Det är också tydligt att museerna ser digitala kanaler, interaktivitet och samskapande med olika publikgrupper som nödvändiga i framtidens arbete. Någon uttrycker det som museernas behov av att förändra sina arbetssätt för att involvera fler människor i problemlösning. Dessa teman ligger väl i linje med vilka utvecklingsbehov som pekas ut i flera omvärldsrapporter (se ovan). Museerna är samtidigt tydliga med att vilka huvudfrågor de konkret ska arbeta med inte bör vara en sak för politiken att bestämma.

På frågan om vilka nyckelkompetenser som kommer att behövas på framtidens museer reflekterar några kring att det mänskliga mötet är ett kärnvärde, vilket ställer särskilda krav både på personalens representativitet, bakgrund och pedagogiska expertis. Andra för fram behovet av att värna de traditionella museikunskaperna, särskilt kompetens inom samlingsområdet och även att koppla detta till digital expertis. På det digitala området finns behov av kompetenslyft både när det gäller samlingsinformation och kommunikation i t.ex. sociala medier. Fler betydelsefulla utvecklingsområden är projektledning, beställar- och upphandlingskompetens, arbete med sponsring och andra samarbeten med näringslivet samt samordning inom och utom museisektorn.

Den tredje framtidsfrågan som centralmuseerna har besvarat handlar om vad som utmärker museernas specifika erbjudande i samhället och vilka möjligheter respektive hinder som finns för att utöka samverkan med organisationer inom andra samhällssektorer. Museerna menar att de kan tillhandahålla ämneskompetenser och sakkunskap, samt att de ger perspektiv på samhällsutvecklingen.

²⁹ Museiutredningen skickade i september 2014 ut en enkät till centralmuseerna. Museerna besvarade dels frågorna vid ett möte med utredningens sekretariat, dels i skriftlig form efter mötet. Detta avsnitt sammanfattar översiktligt museernas resonemang i frågeblock 3 som handlade om framtidsfrågor (jfr bilaga 3 och 4).

Flera av museerna används frekvent av både forskare och av skolan. På så sätt är museerna alternativa lärandemiljöer. De är även mötesplatser för olika besökargrupper och bör kunna fungera som forum för öppna diskussioner om komplexa samhällsfrågor.

När det gäller fortsatt samverkan med andra sektorer för flera av museerna fram vikten av att samverka med utbildningssektorn, civilsamhället, hälsovården samt näringslivet inklusive besöksnäringen. Det påpekas att det inom näringslivet märks en trend i att fler företag vill associera sig med kulturvärden, vilket kan leda till nya sponsorsrelationer. Det handlar dock inte om kravlösa gåvor utan om samarbeten som utvecklas utifrån ömsesidiga intressen. De hinder för mer samverkan inom och utom museisektorn som lyfts fram är resursbrist och att mycket av museernas energi kanaliseras till de stora byggnaderna, samt de omfattande förväntningarna som finns på att synas med sin egen verksamhet. Här blir det lite oklart från vem dessa förväntningar kommer. En tolkning är att det rör sig om en kombination av upplevda krav från uppdragsgivaren, som uppmanar till mer samverkan men som inte alltid tycks uppmärksamma de samarbeten som faktiskt pågår, och de utvecklingsambitioner som finns inom professionen.

Centralmuseernas forskningsnätverk

Centralmuseerna arbetar väldigt olika med forskning även om vissa frågor är gemensamma, som finansiering och att stärka sambanden med akademien. Centralmuseernas forskningsnätverk bildades 2013 för att fungera som en samlande nod och kommunikationskanal för forskningsfrågor, bl.a. kopplade till samverkan, anslag, digitalisering och kvalitetssäkring av forskningsresultat. I dialog med Museiutredningen har nätverket bl.a. framfört att det i eventuella museipolitiska mål med tydlighet bör framgå att museerna ska vara starka kunskapsmiljöer.

Om man menar allvar med kunskapsuppbyggnad måste det kvalitativa perspektivet få större politisk tyngd. Ett generellt problem som återkom är att museer har svårt att söka forskningsmedel själva, för att de inte anses ha en tillräcklig vetenskaplig tyngd och för att det för universitetsforskare sällan anses meriterande att samarbeta med (söka medel med) museer. Museer är dock redan, och

skulle i framtiden än mer kunna utgöra, mötesplatser för teori och praktik. Museerna och deras samlingar är betydelsefulla som en del av forskningens infrastruktur och även som arenor för universitetens forskare.

Länsmuseernas perspektiv

Länsmuseernas perspektiv har vi inhämtat genom möten med Föreningen för Sveriges Landsantikvarier och med Länsmuseernas samarbetsråd. Till det kommer möten med enskilda länsmuseer, samt artiklar i dagspress och rapporter som visar på de regionala museernas skiftande villkor. Företrädare för länsmuseerna har i möten med utredningen framfört att man framöver önskar mer diskussion om visioner och var museiverksamheten är på väg. Det behövs en större kompetensväxling och tydligare arbete med demokratifrågor och delaktighet, inte minst när det gäller interkulturell dialog och samhällsfrågor som hälsa, kulturmiljöer och landskap samt samhällsplanering.

Flera länsmuseer har även framfört att deras medel från staten har urholkats under senare år, samt att det är problematiskt att både kulturpolitiken och den offentliga debatten om kultur är starkt koncentrerad till Stockholm. Trots att kultursatsningar i flera delar av landet har varit framgångsrika har förväntan på anslagsutveckling varit större än den faktiska utvecklingen, vilket fått vissa att kritisera kultursamverkansmodellen som sådan.³⁰ Den ekonomiska utvecklingen skiljer sig, kan det konstateras, markant mellan olika slags offentliga museer och vissa varnar därför för utvecklingen mot ett A- och ett B-lag inom museisverige.³¹ Till och med regionala museer som i riksperspektiv har mycket höga besöksiffror, som Gotlands museum, har haft en pressad ekonomi och behövt säga upp personal.³²

³⁰ Se t.ex. "Staten urholkar den regionala kulturen", *Dagens sambälle*, 26 februari 2015. Det samlade regionala kulturanslaget har dock ökat i nästan alla regioner under senare år även om den andel av dessa medel som gått till museer förstås kan variera. Se Myndigheten för kulturanalys, *Sambällets utgifter för kultur* (2014), s. 10 och 19.

³¹ Detta tas upp i en debattartikel av Riksförbundet Sveriges museer: "Svårt ekonomiskt läge för flera lokala museer", *Dagens sambälle*, 25 juli 2014.

³² "Därför tvingas museet varsla", *Hela Gotland*, 19 september 2014.

Mot denna bakgrund har Museiutredningens samtal med de regionala aktörerna i mycket utgått från frågan om hur den statliga kulturpolitiken i framtiden kan stödja museerna i alla delar av Sverige. Utredningen fick också ett tilläggsuppdrag i februari 2015 med den specifika frågan om hur verksamhet och samlingar vid de centrala museerna i högre utsträckning kan göras tillgängliga för människor i hela landet. De perspektiv som har framkommit såväl i möten med länsmuseernas organ som i våra expert- och referensgrupper betonar önskemålen om samverkan mellan museer inom olika delar av den offentligt finansierade kulturen som utgår från ömsesidiga intressen och en jämlik relation mellan parterna.

Det finns efterfrågan på stöd från den statliga kulturpolitiken men en skepsis mot att centralmuseerna skulle sprida sin verksamhet över landet utifrån en centralistisk utgångspunkt. Det är viktigt för samtliga regionala museer att kunna verka i ett system som garanterar långsiktighet. Det finns delade meningar om hur samverkansmodellen fungerar i praktiken och vilka konsekvenser den har för museernas utvecklingsmöjligheter, men samtidigt finns en enighet om att man saknar en tydlig part på museisidan på statlig nivå.

Länsmuseerna efterfrågar mer kollegiala och jämlika samarbeten där parterna äger problemen gemensamt. Exempel på sådana samarbeten kan vara att driva ett museum, att producera en utställning eller att utveckla ett besöksmål tillsammans mellan en regional och en statlig part. Dessutom skulle det välkomnas om fler regionala museer får nationella uppdrag. Hela-landet-perspektivet gäller i någon mån alla, även de museer som utgår från sitt lokalområde eller från sin region. Till att börja med borde ett forum för samtal skapas, i dag finns inga naturliga mötesytor för kollegialt utbyte mellan läns museer och centralmuseer.

Riksförbundet Sveriges museers perspektiv

Riksförbundet Sveriges museer (RSM) har 221 medlemsmuseer med olika inriktning, allt från mindre lokala och regionala till större nationella institutioner. RSM ser som sitt syfte att ta tillvara och driva museisektorns gemensamma intressen. Museiutredningen har haft flera möten med RSM. Dialogen har bl.a. handlat om den

branschvision för museisektorn som RSM arbetade med under 2014 och som skulle lanseras vid Museernas vårmöte 2015.

Med hänvisning till de skiftande förutsättningarna för stora och små museer med olika uppdragsgivare, skilda ämnen, publikerna och upptagningsområdena landade RSM dock i att det inte var möjligt att skapa ett samlande visionsdokument. I stället har man formulerat ett så kallat framtidsdokument "Känn dig som hemma på framtidens museum" som ska kunna användas av museer som vill få intern inspiration för förändring. I dokumentet har RSM identifierat 16 utvecklingsområden som de ser som gemensamma för samtliga museer. De tar samtliga sin utgångspunkt i att den stora samhällsutmaningen i framtiden kommer att vara att skapa förutsättningar för hållbar utveckling: socialt, miljömässigt och ekonomiskt. RSM skriver att de fortsatt kommer att satsa på att belysa besöksutveckling och på forskning för att framhäva museernas samhällsroll. De vill också samverka med framtidsorienterade projekt och skapa mer möjligheter till erfarenhetsutbyte. Sammantaget väljer RSM en stöttande linje som bygger mer på dialog än på att ta på sig ansvaret för praktiska åtgärder.³³

I dialog med museiutredningen har föreningen också särskilt framhållit vikten av att beakta vilka konsekvenser utredningens förslag kan komma att få för museer med olika driftsformer. Detta mot bakgrund av de stora olikheterna i museisektorn.

Svenska ICOM

Svenska ICOM – den svenska sektionen av UNESCO-organet International Council of Museums – ser som en av sina viktigaste uppgifter att stärka de svenska museernas internationalisering i form av orientering, närvaro och samarbete i ett globalt sammanhang. ICOM har i dialog med utredningen påpekat att just de internationella perspektiven på svenska museers arbete bör lyftas fram tydligare. Särskilt framhålls att eventuella museipolitiska mål bör förhålla sig till hur kulturarvet rör sig och används i dag, att det exempelvis inte kan sägas ha en fast nationell identitet.

³³ Riksförbundet Sveriges museer, *Känn dig som hemma på framtidens museum: Ett framtidsdokument från Riksförbundet Sveriges museer* (2015).

ICOM bistår i dag museerna med rådgivning för att hantera etiska aspekter av samlingshantering och bevarande och i och med det även specifikt frågan om gallring. I detta arbete utgår man från en internationell och professionsbaserad kodex och praktik som också presenterats för utredningen.

Fackförbundet DIK

Fackförbundet DIKs medlemmar arbetar bl.a. på bibliotek, arkiv och museer. I dialog med Museiutredningen har representanter från DIK framfört att en nyckelfråga för framtiden är vad som får lov att kosta i museiverksamheten. Önskemålen är bl.a. att det ska satsas på pedagogik och att museerna ska få bättre förutsättningar att förmedla kunskap utanför husen t.ex. genom att göra skypevisningar för dem som inte kan besöka utställningar på plats. DIK menar att det pedagogiska erbjudandet är det som ger museet som institution legitimitet och att det bör vara ett uttalat kärnvärde i verksamheten. Angående den tekniska och digitala utvecklingen framfördes att tidigare satsningar varit kvantitativt inriktade, vilket ofta resulterat i digitaliserade materiel utan kvalitetssäkrad information. Framtida satsningar på digitalisering på museerna bör fokusera mer på kvalitet.

Föreningen för pedagogisk utveckling i svenska museer

Föreningen för pedagogisk utveckling i svenska museer (FUISM) är en ideell förening för personer som arbetar med pedagogik och lärande på museer och vid andra kulturinstitutioner. I dialog med Museiutredningen har föreningen bl.a. framfört att man för framtiden och utvecklingen av museerna önskar att återslag till huvudman och finansörer ska bestå av mer än bara kvantitativa uppgifter. Till exempel skulle det vara positivt om effekter av sådant som samarbeten och fördjupat lärande kunde ges större uppmärksamhet i verksamheten. Man framhåller att det kan vara svårt att byta värderingssystem från antal besökare till t.ex. uppföljning av "generic learning outcomes". För att det ska ske behöver det komma som en begäran från uppdragsgivaren.

FUISM påpekar att det ständiga behovet av ökade resurser för att hantera samlingarna innebär en risk för att pedagogiken blir satt åt sidan. Samtidigt är pedagogiken och mötet med människor en kärnverksamhet och viktigt för museets existensberättigande. Man önskar för framtiden att komma ifrån en uppdelning mellan det inre museet (samlingar och forskning) och det yttre museet (publikmöten). Vidare framhålls vikten av att pedagogisk kunskap värderas som en professionell kompetens i den framtida verksamheten samt att det utvecklas bättre webbaserade utställningar med ett genomarbetat pedagogiskt tilltal. FUISM kan dock även se en trend som innebär att människor blir tekniktrötta och det framhålls att besökare framöver kan komma att uppvärdera det personliga mötet, t.ex. med en pedagog.

Arbetslivsmuseernas Samarbetsråd

Arbetslivsmuseernas Samarbetsråd (ArbetSam) verkar för att arbetslivsmuseerna ska synas och för deras talan. Samarbetsrådet har i dialog med utredningen som en möjlighet för framtiden framhållit arbetslivsmuseernas stora betydelse för besöksnäringen, samt pekat på att arbetslivsmuseerna attraherar andra besöksgrupper än t.ex. många statliga museer. Det är bl.a. betydligt fler män än kvinnor som besöker arbetslivsmuseer. Arbetslivsmuseer engagerar ideella krafter och arbetar utifrån devisen ett kulturarv som brukas och används. Samarbetet med de centrala museerna uppges i dag vara mycket begränsat. På regional nivå finns det dock vissa samarbeten, främst av administrativ art samt t.ex. genom att företrädare från arbetslivsmuseer engagerats för att bistå i hanteringen av sådant som äldre apparater. Några arbetslivsmuseer är medlemmar i RSM, men det flesta har vare sig råd eller kan gå med (utifrån kravet på utbildad personal).

De svenska friluftsmuseernas samarbetsorganisation

De svenska friluftsmuseernas samarbetsorganisation (FRI) har som ändamål att ta tillvara medlemmarnas gemensamma intressen och att vara ett forum för erfarenhetsutbyte och samverkan. Museerna i FRI är av olika storlek, har olika huvudmän och olika ekonomiska utgångspunkter. Organisationen har i dialog med utredningen dock

särskilt framhållit att en viktig gemensam nämnare för friluftsmuseerna är att de har en bredare publik – fler barnfamiljer och fler besökare med lägre utbildningsnivå – än det genomsnittliga centralmuseet. Dessutom har de unika förutsättningar att vara miljöer för lärande där natur och kultur är sammanlänkade och de kan på så sätt förmedla andra upplevelser än inomhusmuseer.

9.2.2 Användarna och icke-användarna

Under den senaste tioårsperioden har allt större intresse fästs vid museernas användare och då främst besökare till utställningarna. Besöksutvecklingen är i allmänhet god och Sverige har många museibesök i förhållande till befolkningens storlek. Varje år görs ca 17–18 miljoner museibesök hos de museer som ingår i den officiella museistatistiken, och då är även turister från andra länder inräknade.

De flesta museer gör regelbundna besökarundersökningar och vet mer om sina besökargrupper än någonsin. Generellt är museibesökare mycket nöjda med sina upplevelser på plats och anser att verksamheten håller hög kvalitet, vilket avspeglas i höga betyg såväl i riktade enkätundersökningar som i kommentarer och ranking i turistappar som Trip Advisor.³⁴

Kort sagt så fungerar museerna generellt sett bra för dem som tar sig dit. Jämfört med andra slags kulturupplevelser som mäts i kulturvaneundersökningar så ligger museer någonstans mitt emellan de bredaste kulturformerna som är besök i naturmiljöer, böcker, fotografering och biobesök och de smalaste som är opera och balett.³⁵ Samtidigt finns en stor medvetenhet både från uppdragsgivare och från museiprofessionella om att högt utbildade och personer som bor nära ett museum är överrepresenterade i deras publik, något som alla undersökningar också bekräftar.³⁶ Det gäl-

³⁴ I en pilotstudie för besöksundersökningar som Riksutställningar genomförde på 11 centralmuseer under 2014 framgår samma mönster med nöjda besökare som i de flesta museers egna undersökningar.

³⁵ Uppgifterna baseras på en kulturvaneundersökning i Skåne 2014. Skåneborna är generellt mer kulturellt aktiva än genomsnittet för hela landet, men mönstren är desamma som i SOM-institutets undersökning av kulturvanor i Sverige 2013. Se Trivector Information AB, *Kulturvaneundersökning för Region Skåne/Kultur Skåne* (2014).

³⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014: Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2015).

ler för många kulturformer att kvinnor i högre utsträckning tar del av utbudet än vad män gör. Vissa personer går aldrig på museer.

Det saknas genomgripande studier av grupper som väljer att inte gå på museer och om varför de inte tar del av de program som erbjuds.³⁷ Med tanke på ambitionen att bredda besökargrupperna och de målsättningar som finns om att de offentliga museerna ska vara till för alla så borde detta, förvisso, vara ett prioriterat fält för undersökningar i framtiden.

Workshop med icke-användare

Under mars 2015 genomförde Museiutredningen två workshoppar till vilka personer som definierade sig själva som museiovana eller mindre intresserade av att gå på museum bjöds in. Processen leddes av konsulterna Martin Sande och Lotta Andersson från PREERA och byggde på samtal enligt metoden ”samtal under ytan” eller ”Deep Democracy”. Samtal under ytan är en metodik för att arbeta med ibland outtalade motstånd i en grupp som ska genomföra en förändring eller fatta ett beslut. Det går ut på att lyfta fram tankar som representeras i gruppen, men som ofta står i minoritet till en allmän uppfattning och därför tystas ner. Genom att adressera dessa tankar skapas fördjupad kunskap både om sakhållanden och om människors drivkrafter, vilket leder till mer hållbara beslut som har större förutsättningar att genomföras i praktiken.

Workshoparna hölls i Stockholm och i Göteborg och samlade sammantaget ett 50-tal personer i flera samtalsgrupper. Deltagarna rekryterades huvudsakligen via ett upprop på internet (Facebook), samt genom direkta inbjudningar till ett urval mer museivana personer. Åldersmässigt fanns en spännvidd från högstadieungdomar till pensionärer, olika kön var representerade och personerna bodde i storstadsregionerna Stockholm eller Göteborg med praktisk möjlighet att besöka ett centralmuseum om de så önskade.

I varje grupp fanns enstaka personer med museivana för att bredda antalet perspektiv i samtalen. Samtalen handlade om hinder och möjligheter att delta i museernas verksamheter och ambitionen

³⁷ För en diskussion av möjliga orsaker till det se dock den danska Kulturstyrelsens rapport *Museer – viden, demokrati og transformation* (2014).

var att vaska fram så många olika perspektiv som möjligt. Nedan listas några teman som hade genomslag i flera av grupperna. Alla deltagare omfattades naturligtvis inte av samtliga perspektiv, men alla synpunkter fanns på något sätt representerade i alla grupper.

”Museer ger dåligt samvete”

Ett perspektiv som dryftades var vem som känner sig som en museibesökare. Flera gånger kom tankar upp som ”jag borde gå, men ...”. Museer ger somliga dåligt samvete och många tog upp skuld-känslorna kring att identifiera sig som en person som inte går på museum.

De handlade också om att känna sig främmande och bortkommen i lokalerna och att själva museikonceptet är otillgängligt. Begreppet museum upplevs som kravfyllt och besöket skapar en känsla av otillräcklighet hos individen. Det är jobbigt att gå runt, så mycket att ta in och det är uppenbart att det inte går att ”lyckas som besökare”, det vill säga att tillgodogöra sig allt som finns där.

Ett besök bekräftar bara känslan av att inte förstå koderna och väcker inga lustkänslor. Därför ”syns inte” heller annonser eller annan marknadsföring som museer gör. De sorteras bort direkt även om innehållet egentligen skulle kunna tilltala.

”Museet ska lära barn och turister”

Ett närliggande perspektiv fokuserade på att det personliga intresset av museer är bundet till olika perioder i livsrytmen. De som inte är intresserade har ofta ändå varit besökare som barn och under en period i sitt vuxenliv när de själva får barn och barnbarn återkommer de till museer för att föra traditionen vidare. De berättade också att de ofta besöker museer utomlands för att lära sig om andra kulturer, men inte tycker att det är särskilt intressant att återkomma regelbundet till ett lokalt museum.

Här uttrycktes uppfattningen att museer är viktiga för ungas lärande och för trädningen av kultur i allmänhet. Flera verkar ha positiva erfarenheter av museibesök från sin barndom. Museer är barndomsminnen.

”Museer är till för skolan”

Perspektivet att museer är platser för lärande fördjupades genom en rad synpunkter om att museer borde rikta sig mer till skolan. Det fanns helt klart en stark samstämmighet och önskan om att ge barnen positiva museiupplevelser och det rådde enighet om att museer kan vara till stor hjälp i skolan. Men skolan behöver mer resurser för museibesök. Det är samhällets ansvar att skapa möjligheter genom fria museibesök för skolor och hjälp med transport t.ex. med abonnerade bussar för de skolor som har svårt att genomföra en sådan utflykt med sina klasser.

”Museer skapar stora förväntningar”

Det verkar finnas stora förväntningar på museerna oavsett om önskemålet är att museerna ska bevara det gamla eller om de ska representera något nytt. Några röster betonade vikten av att känna igen sin barndoms museum och just de föremål som ”alltid har funnits där” i ett lugnt och harmoniskt museum. Andra önskade sig mer förnyelse och fler utställningar med aktuella perspektiv och interaktiva upplevelser som aktiverar känslor och sinnen. En tredje synpunkt var kritik mot att utställningar erbjuder färdigtolkade bilder som är ideologiskt färgade och inte ger utrymme för egna uppfattningar.

”Museerna speglar den segregerade staden”

Några framförde att det är ett hinder att de flesta museerna ligger i centrum och att det är konstigt att staten inte satsar mer på kulturinstitutionerna i ytterstaden och runt om i landet. Maktfördelningen ändras inte trots prat om inkludering. Museerna är uttryck för den segregerade staden och för hur även kulturlivet präglas av klasstillhörighet och strukturell rasism.

Detta lyftes av flera deltagare som inte trodde att en så homogen yrkesgrupp kan skildra en mångfald människor. Det verkar som att det redan finns en förutbestämd målgrupp som ser ut som personalen så jag vet inte om jag är välkommen eller om jag kommer att sticka ut för mycket, sa en deltagare. Dessutom är de som

får i uppdrag att analysera mångfald i sig lika homogena som den representation de ska förändra. Det gäller även Museiutredningen, sa en annan.

I samband med dessa synpunkter framkom också en irritation och oro för att just de här perspektiven ska censureras bort ur rapporten, något som deltagarna menade att de ofta upplever när kritik filteras genom flera led innan den når beslutfattarna.

”Museer borde vara som bibliotek”

I detta perspektiv framkom att bibliotek uppfattas som mer allmänt tillgängliga och mindre kravfyllda än museer. På ett bibliotek finns inte förväntan om att greppa alla böcker på en gång eller att alla böcker ska tilltala just mig, inte heller att det ska finnas särskilda evenemang för att lockas dit. Kanske uppfattas inte museer som i första hand sociala rum, även om museibesöket för det mesta är en social aktivitet. Men att museer finns verkar vara viktigt även för dem som inte längtar efter att gå dit själva. På så sätt är de ändå ungefär som bibliotek.

Tips till museerna

Samtalen ledde ofta in på olika tips till museerna. Intressant nog rörde sig tipsen kring ungefär samma ämnesområden som diskussionerna bland de museiprofessionella. Gör det mer lättsamt, blanda fakta och fiktion. Dramatisera mera, skapa spänning och fler event. Använd mer direkt tilltal, visa att det finns olika slags människor på museerna, marknadsför på nya sätt via sociala medier och med filmklipp. Locka till fler besök genom årskort eller fri entré. Ha öppet när människor är lediga.

10 Bedömningar och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra samlade bedömningar och lämnar förslag till åtgärder. Med avstamp i en sammanfattning av problem som återkommit under museiväsendets moderna historia (avsnitt 10.1) beskriver vi hur vi menar att museipolitiken bör utvecklas framöver (10.2). Vår bedömning är att museipolitiken bör få en delvis ny inriktning som samtidigt är mer precis och mer övergripande än i dag. Museernas bör ges ett både tydligare eget mandat och större ansvar för att utveckla verksamheterna. Tydliga och långsiktiga utgångspunkter och mål behöver kombineras med kvalitetsdrivande system. Medel behöver frigöras för utveckling.

Därefter följer våra förslag i ett antal avsnitt. Det första förslaget är att det införs en museilag (avsnitt 10.3). Förslaget bygger bl.a. på vår bedömning av hur nationella mål för museipolitiken bäst kan uttryckas, hur samverkan i sektorn ska främjas samt hur frågor om avyttring av kulturföremål i de statliga museernas samlingar bör regleras.

I avsnitt 10.4 sammanfattar vi vår bedömning vad gäller organisationsförändringar i museisektorn. Vår samlade bedömning är att det saknas starka skäl för att slå samman museer, men däremot föreslår vi att en ny myndighet inrättas, Myndigheten för museer och utställningar (avsnitt 10.5). Myndigheten ska bl.a. ansvara för kollegial granskning av centralmuseernas verksamhet samt fördelning av statsbidrag till hela museisektorn. Myndigheten ska finansieras med de medel som i dag går till myndigheten Riksställningar, som föreslås avvecklas.

Utredningen lämnar i avsnitt 10.6 också förslag om förändringar i regeringens löpande styrning av de statliga museerna. Vi föreslår bl.a. att de statliga museerna ska ges rätt att sälja varor i museibutikerna utan krav på full kostnadstäckning och att de museimyndigheter som arbetar aktivt med internationella vandringsutställningar ska ges rätt att använda inkomsterna i övrig verksamhet.

10.1 Historisk förändring men återkommande frågor

Av den genomgång av de svenska centralmuseernas historia och kulturpolitikens utveckling som finns i tidigare kapitel (se kapitel 3–5) framgår att utvecklingen varit allt annat än lagbunden. Det har i mångt och mycket varit enskilda intressen och styrkeförhållanden för stunden som avgjort resultatet. Staten har blivit mer aktivt styrande först på senare tid. Samtidigt finns en regelbundenhet i historien som yttrar sig i att vissa frågor ständigt återkommer.

Trots att samhället har förändrats avsevärt sedan 1800-talet återfinns flera av dagens dilemman inom museiverksamheten i diskussioner som fördes redan för 100 eller 150 år sedan. Självklart innebär detta inte att museerna på 2000-talet är samma slags institutioner som på 1800-talet. Museernas förhållande till sin omvärld har också på flera sätt förändrats, inte minst som en följd av att museisektorns utveckling och kulturarvsfrågorna mer generellt alltmer präglas av ett internationellt sammanhang. Ändå möter vi ständigt frågor som har formulerats i andra tider, men som fortfarande återfinns i diskussionerna av museernas uppgifter.

Varje tid vill uppenbarligen gärna profilera sig mot perioden dessförinnan och har därför haft en tendens att definiera tidigare museiverksamhet i arkaiserande termer. Det är dock ofta likartade saker man tar avstånd från och själva ambitionen att blicka framåt är egentligen liknande i olika tidsperioder. Museerna har självklart förändrats mycket sedan slutet av 1700-talet, lika mycket som samhället har förändrats under samma tid. Dock kan det noteras att de höga ambitionerna att göra något mer än vad museerna för tillfället mäktar med har följt både politiken och institutionerna allt sedan de skapades.

Bland de problem som återkommande lyfts fram under det moderna museiväsendets historia finns konflikten mellan att bevara samlingar och att använda föremål, förhållandet mellan centrala och regionala museer, samt frågan om vad staten egentligen ska ta ansvar för. Andra frågor som lyfts fram upprepade gånger är hur museer ska bli mer tillgängliga, nå bredare publikgrupper och vilken roll de har i olika folkbildningssträvanden.

Museernas nytta och dagsaktuella perspektiv

Staten har fokuserat på museernas nytta under hela perioden. Att museer är samhällsnyttiga framfördes i riksdagen redan i början av 1800-talet som ett argument för museibygggen. Nyttan bestod i lärande för folket. Genom kulturella upplevelser skulle människor också orka producera mera och därmed bidra till industrins utveckling. Nyttoperspektivet återkommer i dag ofta, inte minst hos de som själva arbetar på museerna. I dag uttrycks det kanske snarast genom ett ökande intresse för pedagogik, besökarnas behov och vilken roll konst och historia kan spela i samhällsbygget.

Det kan konstateras att museerna i allmänhet är tämligen följsamma mot tidsandan, åtminstone från 1960-talet och framåt. De förnyar utställningar, diskuterar samtida händelser, samlar samtidsdokumentation och ger nya perspektiv på historien. Museerna fick också på många sätt ett nytt samhällsuppdrag under 1960- och 1970-talen. Tidigare var deras främsta uppgift att bevara kulturarvet, men nu skulle de tjäna samhället på ett mer framtidsinriktat sätt. Museerna har under hela perioden varit mycket framgångsrika institutioner, både genom sin långa och livskraftiga historia, men också sett till antalet besökare. Det är en anledning till att Sverige ofta nämns som ett föregångsland i museifrågor internationellt.

En ambition från museiprofessionella och uppdragsgivare har ofta varit att museet inte bara ska följa samhällsutvecklingen, utan också påverka den i positiv riktning. Detta märks såväl i diskussionerna om Nationalmuseum under mitten av 1800-talet, som i debatten om utredningen MUS 65 och läns museerna under 1970-talet. Ambitionen märks också i dagens förhoppningar om att museerna ska bidra till toleranta attityder i ett mångkulturellt samhälle.

Hur och var kan samlingarna visas?

Alltsedan den första publikt tillgängliga utställningen öppnade i slutet av 1700-talet har museerna diskuterat svårigheterna i att balansera uppdraget mellan att bevara samlingarna på bästa sätt och att skapa största möjliga tillgänglighet till föremålen och deras berättelser. Bevarandefrågan har många dimensioner och strävan efter att skapa bättre magasinlösningar och säkrare system som skyddar föremålen har funnits med länge.

I många fall har det förflutit åtskilliga årtionden mellan att behovet av nya museilokaler uppstått och att situationen lösts genom att museet fått en permanent hemvist. Att dessa specialbyggda hus kommit till stånd har naturligtvis varit mycket viktigt för verksamheterna, men byggnaderna är också en begränsande faktor som påverkar hur utställningar kan utformas och vilken atmosfär som förmedlas till besökarna. Museernas lokalisering, t.ex. centralmuseernas koncentration till Stockholm och deras placering i staden, diskuteras också återkommande i relation till vilka besöksgrupper de når.

Det råder sedan länge bred samstämmighet kring att människor i olika delar av landet ska ha tillgång till museiverksamhet. Men sedan 1800-talet har det också funnits olika perspektiv på hur detta ska åstadkommas. Det handlar dels om var och hur de gemensamt ägda samlingarna ska visas, men också om olika synsätt på relationen mellan centrum och periferi, expertis och kunskap. Ska expertkunskaper spridas ut från de centrala institutionerna eller finns den relevanta kunskapen, tvärt om, i högre grad vid de regionala och lokala museer som arbetar direkt med sitt närområde och odlar relationer som utgår från de specifika förhållandena.

Längtan efter en ny publik

Önskemålet om att bredda den befintliga publiken är också en evig museifråga. Ända sedan Nationalmuseum öppnade 1866 har det funnits en strävan efter att locka fler besökare och gärna att nå ”museiovana” grupper. Ambitionen finns både hos uppdragsgivarna och hos museerna själva som på eget initiativ har infört rabatter, kvällsöppet och särskilda program för att locka nya grupper.

Strävan efter att museet ska vara öppet för alla har funnits i olika tider och sammanhang. När Naturhistoriska riksmuseet beviljades högre statsanslag 1859 begärde riksdagen att museet skulle införa både fri entré och generösare öppettider. I stiftelsestadgan för Arbetets museum fastställs att museet ska vara fritt tillgängligt för alla. Etnografiska museet har under perioder tagit ett eget beslut om fri entré. De flesta museer har av tradition fritt inträde någon dag eller kväll i veckan. De statliga museerna har i dag fri entré för alla upp till 19 år och från och med nästa år ska fri entré för alla

besökare åter bli verklighet enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2016. Fri entré hör samman med ett principiellt ställningstagande för tillgänglighet för alla till offentligt finansierade institutioner och en längtan efter att locka en bredare publik.

Den andra sidan av önskemålet om nya publikerna är den ständigt aktuella problematiken med bristande tillgänglighet för grupper med särskilda behov till museets lokaler, utställningar och övriga verksamhet. Detta är särskilt märkbart för de museer som har specialbyggda äldre hus, som i sig är kulturhistoriskt värdefulla och därför kan vara svåra att anpassa efter dagens behov.

Utställningar för bildning eller underhållning?

Både akademiskt hållna utställningar och mer underhållningsinriktade produktioner möter ofta kritik. Vilken informationsnivå utställningar ska hålla har varit en kontinuerlig diskussions- och ibland konfliktfråga. Forskningsperspektiv kan förenas med publikperspektiv på många olika sätt, men i praktiken tycks det vara svårt att hitta en balans. Museerna ska vara kunskapscentra, men olika publikerna kräver också att informationen anpassas och att verksamheten erbjuder olika slags tilltal och fördjupningsnivåer.

Antropologen Franz Boaz menade redan vid mitten av 1800-talet att 90 procent av museibesökarna sökte underhållning. Därför skulle de först lockas in av lättsamma dioramor, för att sedan kunna upptäcka de mer systematiskt ordnade utställningarna längre in i museet. På liknande sätt tänker många museer i dag, inte minst när de marknadsför sig med ett enkelt budskap som lockar besökarna till museet för att de sedan ska kunna ta del av mer komplexa berättelser.

Dessa förmenta motsättningar kring kunskapsinnehållet är ett frågekomplex som återkommande genererat diskussion under museernas samtida historia. I grunden uttrycks kanske här ett spänningsförhållande som är ofrånkomligt i en institution av den typ ett museum är, det vill säga en kunskapsinstitution som också är till för alla, och som både ska skapa starka upplevelser och locka till kreativitet, förmedla kunskaper och främja kritisk dialog.

Fortsatta utvecklingsmöjligheter för museerna

Samtidigt som vissa frågor framstår som ”eviga” när man ser tillbaka på museernas moderna historia, finns det en rad perspektiv som behöver uppmärksammas mer i museernas verksamhet i dag. Utredningens bedömning är att centralmuseernas framtida utmaningar bl.a. handlar om att utveckla mer jämlika samarbeten med olika aktörer och att skapa rum för att fler ska kunna bli delaktiga i museernas fysiska och digitala verksamhet över hela landet.

Museerna behöver också utveckla sin kompetens för att på ett kunskapsbaserat sätt möta konflikter kring identitet och för att diskutera kulturarvsfrågor i sammanhang där olika perspektiv krockar. I dagens samhälle, när olika former av polarisering tilltar och kulturarvet i en mycket påtaglig mening är en arena för globala konflikter, är detta inte bara viktigt utan också mer komplext än någonsin tidigare. Därför är det angeläget att museerna i detta arbete också samverkar med varandra och andra kunskapsinstitutioner, framför allt skolor och högskolor, såväl nationellt som internationellt.

Dessa bedömningar återspeglas i våra egna förslag nedan. För att komma vidare från vissa ”eviga” diskussioner menar vi dock att politiken bör närma sig museisektorn på ett nytt sätt och att det krävs en delvis ny inriktning för den statliga museipolitiken.

10.2 Ny inriktning för museipolitiken

Bedömning: Museipolitiken bör få en delvis ny inriktning som är tydligare och mer principiellt inriktad än i dag. Museernas självständiga ställning som kunskapsinstitutioner bör slås fast och de bör ges ett både tydligare eget mandat och större ansvar för att utveckla verksamheterna. Tydliga och långsiktiga utgångspunkter och mål behöver kombineras med kvalitetsdrivande system i sektorn. Dessutom bör större insatser göras för samordning i vissa frågor och medel behöver frigöras för utveckling i hela landet.

Museerna har utvecklat sin verksamhet och kontinuerligt förhållit sig till samhällsutvecklingen under olika tidsperioder. Ändå tycks det vara svårt för museerna att få erkännande för mycket av det

förändringsarbete som har gjorts. Trots ökande och internationellt sett höga besökstal och ett brett allmänt intresse framhålls ofta museernas situation som problematisk. De har utretts gång efter annan och såväl problemformuleringar som lösningar återkommer utan synbar medvetenhet om historien och vilka åtgärder som tidigare har prövats. Utredningens analyser av tidigare statliga utredningar, dialoger med museerna och andra intressenter samt annan materialinsamling, visar att det i hög grad är samma museifrågor som har diskuterats och problematiserats sedan den moderna svenska kulturpolitiken började formuleras på 1960-talet.

Museerna har över tid blivit föremål för allt fler förväntningar, vilket bl.a. tagit sig i uttryck i breddade uppdrag från staten. Samtidigt har gamla uppgifter inte i samma utsträckning tagits bort. De breda ambitionerna för vad museerna ska åstadkomma kan sannolikt ibland bli förlamande, men en positiv syn på saken är att det finns en stor medvetenhet om museers inneboende potential och att de är en kraft i samhället att räkna med.

Ett problem med den hittillsvarande museipolitiken är att den ofta förutsatt att tämligen storskaliga, organisatoriskt inriktade åtgärder ska rå på t.ex. problem med ökade kostnader för samlingar och administration. Några tydliga belägg för att det finns stora vinster att göra på detta sätt finns dock inte. Ska förändringar i organisationsstrukturen göras bör det ske av andra skäl och framför allt vara motiverat av att en förbättring av kärnverksamheternas kvalitet kan förväntas. Ett annat problem är att dessa breda grepp kombinerats med en detaljstyrning som ibland har varit svår att få ihop med hur dessa kunskapsinstitutioner fungerar. Museerna har i alltför hög grad blivit styrda i enskildheter och ofta med utgångspunkt i rådande tidsanda.

För att komma till rätta med dessa problem och för att undvika att vissa "eviga" problemformuleringar biter sig fast, menar utredningen att museipolitiken bör få en delvis ny inriktning. Den politiska styrningen bör på samma gång vara tydligare vad gäller de principiella utgångspunkterna för museernas verksamhet och mer övergripande inriktad än i dag. Utgångspunkterna och mandatet måste bli tydligare men institutionerna måste också ges större ansvar och möjligheter att förverkliga sina uppdrag.

Tydligare reglering av grundläggande uppgifter

Museerna bör som centrala kunskapsinstitutioner i samhället – av både praktiska och principiella skäl – stå fria från försök att från politiskt håll detaljstyra innehållet i verksamheten. För att detta ska kunna ske är det rimligt att en gemensam och långsiktig reglering av vissa grundläggande uppgifter utformas som är tydligare och mer principiellt hållen än dagens många gånger detaljerade bestämmelser. Regleringen bör vara utformad på ett sådant sätt att den inte inbjuder till alltför snabba eller lättvindiga förändringar. De grundläggande utgångspunkterna bör också omfatta alla typer av museer som hör till det allmänna.

Ett exempel på en sådan gemensam, principiell, fråga som bör regleras på ett stabilt och långsiktigt vis, är att museernas uppdrag innefattar ett reflekterande och kritiskt förhållningssätt till historien samt öppenhet för olika berättelser och perspektiv. Som kunskapsinstitutioner ska museerna inte kunna användas i ideologiska syften för att driva en viss politisk agenda eller för att torgföra en politiserad historiesyn.

Ett annat exempel på en principiell och övergripande fråga som bör regleras rör samlingsförvaltningen. De bör tydliggöras att utgångspunkten är att de anställda vid museerna, i egenskap av tjänstemän och ämnessakkunniga, har mandatet att förvalta de gemensamt ägda samlingarna. Viss utökad rådighet över samlingarna behövs för att detta ska kunna ske, men framför allt större tydlighet än i dag kring att detta ansvar faktiskt åligger professionen samt vissa gemensamma utgångspunkter för hanteringen.

En annan fråga som är grundläggande för sektorn är samverkansformer. Under 1800-talet växte det svenska museilandskapet fram och med det även konflikterna mellan ett statligt, centralistiskt perspektiv och regionala och lokalt förankrade museer runt om i landet. I dag är det dags att lämna denna hierarkiska relation och utgå från att museer på olika nivåer, med rätt förutsättningar, har intresse av och kompetens att samverka på lika villkor. Att utgångspunkten för alla offentliga museer bör vara samverkan – t.ex. i form av rimliga villkor vad gäller utlån från samlingarna – bör regleras tydligare än i dag.

Mot bakgrund av bl.a. dessa bedömningar föreslår vi i det följande att det införs en särskild museilag (se vidare avsnitt 10.3).

Större verksamhetsfokus och kvalitetsdrivande system

Vi anser alltså att det är en central uppgift för riksdag och regering att slå fast de grundläggande utgångspunkterna för museernas verksamhet. Det är också centralt att staten följer upp museerna, både ekonomiskt och innehållsligt. Samtidigt visar den genomgång vi gjort (se kapitel 8) att man måste vara realistisk med vilken typ av uppföljning som går att förvänta sig på denna nivå. I stort sett kommer den bedömning som görs i Regeringskansliet, och som delvis förmedlas vidare till riksdagen, att behöva vara koncentrerad på institutionernas ekonomi och formella frågor. Verksamhetens innehåll kan knappast granskas eller värderas i detalj inom ramen för nuvarande förvaltningsstruktur.

Ett missnöje med detta verkar ligga bakom en återkommande problematisering av t.ex. museernas institutionsstruktur (de är för många, de är för olikartade för att kunna följas upp på ett meningsfullt sätt). Snarare än att angripa dessa utmaningar genom att slå samman museer, eller för den delen genom bygga ut den centrala administrationen, menar vi att det behövs en ny inriktning på politiken. Den innehållsliga granskningen av verksamheten bör i högre utsträckning skötas kollegialt och av museisektorn själv. Förväntningen måste också vara att resultaten ska bli direkt användbara för att utveckla verksamheten (inte enbart att de ska ligga till grund för politiska prioriteringar). Det bör med andra ord skapas system för att hantera dessa kvalitetsutvecklingsfrågor inom ramen för en mer övergripande politisk styrning. För en dynamisk utveckling i sektorn bör internationella perspektiv på de svenska museernas verksamhet också uppvärderas och ges större tyngd i dessa system.

Mot bakgrund av bl.a. dessa bedömningar föreslår vi i det följande att det inrättas ett kollegialt inriktat granskningssystem, liknande de som finns i högskolesektorn. Att administrera dessa granskningar bör vara en central uppgift för den nya myndighet vi också föreslår, Myndigheten för museer och utställningar (se avsnitt 10.5).

Medel behöver frigöras för utveckling

De strukturella frågorna – reglering av uppdrag och mandat samt kvalitetsdrivande granskningssystem – är av stor betydelse för dynamiken i sektorn. Samtidigt är det också viktigt att se att mycket av resurserna i museisektorn är uppbundna i verksamhet som inte alltid är utvecklingsinriktad. För att museerna ska kunna uppfylla förväntningarna måste de också ha reella möjligheter i termer av resurser.

Det finns generellt sett lite ”fria” pengar i sektorn som kan investeras i innovativa projekt. Detta blir ett särskilt problem när det gäller att satsa på att nå ut i hela landet eller att göra nydanande verksamhet för grupper som inte redan har en relation till museiverksamheten. Enligt utredningens mening bör en inriktning för den nationella museipolitiken framöver vara att på olika sätt bidra till att det frigörs utvecklingsmedel i sektorn.

Mot denna bakgrund föreslår vi i det följande ett antal åtgärder. För det första bör det inrättas ett särskilt statsbidrag på 28 miljoner kronor för utvecklingsprojekt som innefattar regionala och lokala institutioner vid den nya museimyndighet som föreslås (se avsnitt 10.5.2). Vidare behöver institutionerna ges större möjligheter att t.ex. gallra sina samlingar för att den vägen frigöra resurser för annan verksamhet (se avsnitt 10.3.6) samt större möjligheter att använda avgiftsintäkter i prioriterad verksamhet (se avsnitt 10.6.1).

10.3 Slå fast museernas ställning i en lag

Förslag: En museilag ska införas som slår fast de offentligt styrda museernas fria ställning som kunskapsinstitutioner i samhället och deras ansvar för att förmedla ett reflekterande förhållningssätt till historien och omvärlden samt en öppenhet för olika berättelser och perspektiv. I lagen ska det även finnas bestämmelser om sådant som de statliga museernas samlingsförvaltning och samverkan i museisektorn.

Enligt vår bedömning bör museernas grundläggande ställning och uppdrag komma till uttryck i en särskild museilag. Denna bedömning bygger, som redan nämnts, i första hand på att samhälls-

utvecklingen gjort det angeläget att stadfästa museernas fria ställning som kunskapsinstitutioner i samhället och deras ansvar för att förmedla ett reflekterande förhållningssätt till historien och omvärlden samt en öppenhet för olika berättelser och perspektiv.

Frågan huruvida en lag är lämplig för att reglera en viss fråga utgår från normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen. Av regeringsformen framgår fördelningen mellan riksdagen och regeringen beträffande normgivningsmakten. Fördelningen bygger på principen att de centrala delarna av normgivningsmakten ska ligga hos riksdagen, t.ex. civilrättslig lagstiftning eller skatt. Förutom när regeringen särskilt delegerats normgivningsmakt kan regeringen även meddela föreskrifter inom den så kallade restkompetensen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Dit räknas vanligen föreskrifter om myndigheternas organisation eller arbetsuppgifter.

I vissa fall har regeringen inom sin kompetens valt att ändå gå till riksdagen med ett lagförslag. Grunden för detta kan vara ett politiskt ställningstagande, det vill säga att frågan ges mer tyngd eller tydliggörs i den politiska debatten. Risken med detta är dock att riksdagen tenderar att "behålla" lagstiftningsmakten på området. Det kan då vara svårt för regeringen att "ta tillbaka" sin kompetens om den framöver eventuellt skulle önska reglera frågan själv. Därutöver innebär en lag att frågan blir riksdagsbunden, det vill säga varje gång regeringen önskar göra en ändring i lagen måste den gå till riksdagen. Det innebär ett mer tungrott arbete än om regeringen själv ändrar i förordningen genom ett regeringsbeslut.

I detta fall talar dessa formella överväganden just för att lag ska väljas som regleringsinstrument och det av flera skäl. För det första är syftet just långsiktighet och stabilitet. I de grundläggande frågorna om museernas frihet och öppenhet för olika perspektiv som här diskuteras bör en reglering eftersträvas som inte inbjuder till alltför snabba eller lättvindiga förändringar. Dessutom är det centralt att bestämmelserna i vissa delar också ska gälla för kommuner och landsting, något som regeringen inom ramen för sin befogenhet inte kan reglera. Det är utredningens uppfattning att varken statliga eller kommunala museer ska kunna styras utifrån rent ideologiska utgångspunkter. Därför krävs lagstiftning som kan gälla för alla offentliga museer.

Det finns även frågor av mer verksamhetsnära karaktär som talar för lagstiftning. En fråga som bör lagregleras för ökad tydlighet rör

samlingsförvaltningen – ett område som i dag bl.a. styrs av budgetlagen (2011:203). För att ingen oklarhet ska råda om vilket mandat de statliga museerna har vad gäller hanteringen av statlig egendom bör detta regleras i en särskild bestämmelse i museilagen. En annan grundläggande fråga för sektorn rör samverkansformer. För att säkra att alla får rimlig tillgång till museiverksamhet och att denna bedrivs effektivt, är det lämpligt att det i lag klargörs att alla offentligt styrda museer – oavsett om de har statlig, regional eller kommunal huvudman – har i uppdrag att samverka.

Intressenternas syn på lämplig reglering

Vårt förslag om att nationella målsättningar för museisektorn bör uttryckas i en lag bygger också på de synpunkter vi inhämtat från sektorn. På en fråga om hur de ser på nationella mål svarade centralmuseerna generellt att de är positiva till införandet av sådana i någon form (se bilaga 4). Flera betonar dock att det är politikens uppgift att slå fast övergripande målsättningar, men att museerna själva måste få frihet att bedöma *hur* de ska arbeta. Några uttrycker också tveksamhet till alltför styrande mål som ska följas upp i särskild ordning vid sidan av den gängse redovisningen utifrån instruktioner och riktlinjebeslut. På frågan om vilka målområden som skulle stödja museernas verksamhet är svaren ganska försiktigt formulerade. Vikten av demokratiska perspektiv och att målen utgår från museernas kärnvärden nämns av vissa. Det senare innebär i praktiken liknande saker som redan finns i museernas uppdrag. Dessutom nämner flera farhågor om målkonflikter och att det är svårt att sätta tydliga mål som är gemensamma för sektorn och ändå relevanta för alla slags museer.

Som antyds av svaren från centralmuseerna riskerar en ytterligare nivå av allmänna målsättningar att skapa just den typ av problem som den här utredningen, i likhet med flera andra utredningar under senare år, kunnat identifiera: otydlighet genom för många och delvis överlappande styrsignaler. I detta läge är det att föredra att uttrycka målsättningarna i form av en lag – snarare än som mer formlösa nationella mål med otydligare ställning i normgivningshierarkin – som enbart tar sikte på de principiella utgångspunkterna för verksamheten. Lagen bör sedan kunna bilda grunden

för hur styrningen i form av instruktioner och tidsbegränsade uppdrag formuleras (se nedan avsnitt 10.6) och leda till att vissa allmänna bestämmelser helt kan utgå från dessa dokument till förmån för mer verksamhetsanpassade bestämmelser.

En jämförelse med andra kulturområden talar för lag

Ett antal länder har museilagar som definierar vad som ska uppfyllas av offentliga museer. Finland, Danmark, Storbritannien och Frankrike är exempel på länder med särskilda museilagar.¹ Dessa är utformade på olika vis beroende på olikartade förvaltningsmässiga förhållanden. I flera fall regleras dock syftet med den offentliga finansieringen, att museerna ska drivas professionellt av utbildad personal och vilket ansvar de har för att samarbeta med varandra.

Andra frågor som tas upp är t.ex. vilka institutioner som är statsbidragsberättigade (Finland), vilka målsättningar som finns för olika typer av museer (Danmark) och hur samlingarna får hanteras (Storbritannien). I Danmark regleras också fler av de kulturmiljöfrågor som i Sverige regleras i kulturmiljölagen (1988:950) i stället i museilagen. I Frankrike regleras vilka särskilda villkor som är förknippade med den särskilda beteckningen ”Frankrikes museer” (”les musées de France”). Det handlar bl.a. om särskilda villkor för entréavgifter, samverkan och lån av föremål.

På grund av de stora skillnaderna i förvaltningsstruktur är det dock svårt att jämföra regleringen i Sverige med den i andra länder på detta område. En bättre utgångspunkt för att överväga hur museerna bör regleras här är de lagar som finns på angränsande områden inom den svenska kulturpolitiken, bl.a. arkivlagen (1990:782) och framför allt bibliotekslagen (2013:801). Flera av de principiella frågeställningar som alltmer kommit att aktualiseras för museerna, och som rör deras ställning som kulturinstitutioner, öppna för alla och med en viktig roll för kunskap och fri åsiktsbildning, är även aktuella på biblioteksområdet och behandlas i lagstiftningen på

¹ För regleringen i Finland se dels museilagen (729/1992) och dels statsrådets förordning om museer (1192/2005). För den danska museilagen med dess senaste ändringar se ”lovbekendtgørelse” nr 358 från den 8 april 2014. För lagstiftningen i Storbritannien se framför allt Museums and Galleries Act från 1992. För Frankrike se lagen nr 2002-5 från den 4 januari 2002 om Frankrikes museer.

detta område.² I likhet med bibliotekssektorn har museerna också en organisation som innefattar huvudmän från både statlig, regional och kommunal nivå samt behov av goda samarbetsformer inom sektorn. Även denna typ av frågor regleras i bibliotekslagen.

På grund av likheterna sektorerna emellan är det rimligt att de regleras på ett likartat sätt, om än med anpassningar till de särskilda förhållanden som råder inom respektive sektor. I det följande har bibliotekslagen löpande tagits som jämförelseobjekt för de förslag vi lämnar. Skälen att vi jämför med bibliotekslagen är alltså de formella likheterna sektorerna emellan. Det är dock även värt att framhålla det genomslag i sektorn och i den offentliga debatten som bibliotekslagen fått. På ett sätt som inte är så vanligt för styrdokument inom kulturområdet har denna lagstiftning också kommit att tas till utgångspunkt för diskussioner om uppdrag och förhållningssätt i offentligheten.³ Rätt utformad bör även en museilag framöver kunna få en sådan betydelse när konfliktfyllda frågor debatteras.

10.3.1 Lagen ska gälla det allmänna museiväsendet

Förslag: Lagen ska innehålla bestämmelser om det allmänna museiväsendet. Det allmänna museiväsendet ska bestå av alla offentligt styrda museer och utgörs av: 1) statliga museer, 2) regionala museer, 3) kommunala museer och 4) övriga offentligt styrda museer. Med ett museum ska i lagen avses en institution som bedriver utställningsverksamhet som är öppen för allmänheten och som har avlönad personal.

Det finns ingen officiell siffra på hur många institutioner i Sverige som är att betrakta som museer eller som själva betraktar sig som museer. Som ett exempel kan det nämnas att det i vissa samman-

² Se *Ny bibliotekslag* (prop. 2012/13:147).

³ Jämför t.ex. den roll som lagen spelat i den nyligen uppkomna politiska debatten om "tysthetsnormer" och folkbibliotekens grundläggande uppdrag. Se t.ex. Malte Persson, "Tysthetsnormen är väl redan lagstadgad?", *Expressen*, 12 juni 2015. Ett annat exempel på hur lagen kunnat användas i diskussionen kan tas från Helsingborgs kommun. Där handlade det om fri åsiktsbildning och vilka röster som bör eller inte bör släppas fram i institutionernas verksamhet. För denna diskussion och användningen av lagen se "Hård kritik mot bibliotek i Helsingborg", *Biblioteksbladet*, mars 2015.

hang har uppskattats att det totalt finns inte mindre än 3 000 museer i Sverige.⁴ Vilket antal som anges beror dock i hög utsträckning på hur man väljer att använda begreppet museum. I 2013 års officiella museistatistik ingår enbart 261 museer.⁵ Dessa museer uppfyller enligt Myndigheten för kulturanalys International Council of Museums (ICOM:s) definition av vad ett museum är och sýselsätter minst en årsarbetskraft. I den officiella statistiken tas dock i den senaste rapporten även ca 1 300 arbetslivsmuseer upp i viss utsträckning. Dessa är ofta ideellt och säsongsmässigt drivna, och de flesta har inte ens en årsarbetskraft.

Det är inte heller lätt att i formell mening avgränsa vad som bör räknas som ett museum. Ett mycket stort antal verksamheter kan – trots stor variation sinsemellan – räkna sig som museer enligt den definition som ICOM använder:

Ett museum är en permanent institution utan vinstintresse som tjänar samhället och dess utveckling, som är öppen för allmänheten, som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar och ställer ut – i studiesyfte, för utbildning och förnöjelse – materiella och immateriella vittnesbörd om människan och hennes omvärld.⁶

Det är ICOM:s definition som i dag är gängse i sektorn. I Sverige har dock även en rad olika museidefinitioner prövats genom åren. Flera av dessa har betonat varaktigt bevarande av material, ämnesutbildad personal och kontinuerligt öppethållande, faktorer som måhända konserverar institutionernas form i högre grad än vad ICOM:s definition föreskriver. Museiutredningen 1994 föreslog bl.a. en ny svensk museidefinition:

Ett museum är en del av samhällets kollektiva minne. Museet samlar in, dokumenterar, bevarar och levandegör föremål och andra vittnesbörd om människors kultur och miljö. Det utvecklar och förmedlar kunskap och bjuder upplevelser för alla sinnen. Det är öppet för allmänheten och medverkar i samhällsutvecklingen. Museets syfte är bildning för medborgarna.⁷

Förutom formuleringen att ”museerna är del av samhällets kollektiva minne” har denna definition dock inte fått någon vidare spridning och förekommer i dag inte i offentliga dokument.

⁴ Peter Aronsson & Magdalena Hillström, ”Vem skapar ett museum – och vem vill besöka det?”, i Josefina Syssner & Lars Kvarnström, red., *Det turistiska fältet och dess aktörer* (Studentlitteratur, 2013).

⁵ Se Myndigheten för kulturanalys, *Museer 2013* (2014).

⁶ Svenska ICOM, *ICOM:s etiska regler* (2011), s. 26.

⁷ *Minne och bildning* (SOU 1994:51), s. 26 ff.

I den officiella svenska museistatistiken använder Myndigheten för kulturanalys, som nämnts, huvudsakligen en avgränsning som utgår från ICOM:s definition och fokuserar på professionella institutioner med personal och minst ett arbetat årsverke. Därmed särskiljs museiorganisationer med anställda från t.ex. de flesta arbetslivsmuseer och hembygdsmuseer, som ofta drivs ideellt och med begränsade eller oregelbundna öppettider. Statistikens avgränsning i denna del – ”som museiinstitution räknas endast institution med anställd yrkesutbildad personal som tillsammans arbetar minst ett årsverke” – är ursprungligen framtagen av Statistiska Centralbyrån på 1990-talet.

Vilka institutioner bör omfattas av museilagen?

Den föreslagna museilagen bör omfatta alla museer som kan räknas till det allmänna museiväsendet, det vill säga har en tillhörighet till det allmänna (stat, landsting och kommun). Lagen bör däremot inte omfatta sådana verksamheter som huvudsakligen är att betrakta som kommersiella eller ideella. Tillhörighet till det allmänna museiväsendet bör därför avgränsas genom kriteriet att verksamheten är offentligt styrd. Med offentligt styrd avses här statliga och kommunala myndigheter och förvaltningar samt andra offentligt styrda organ. Med andra offentligt styrda organ avses i sin tur sådana bolag, föreningar och stiftelser som bedriver museiverksamhet och i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av det allmänna. Denna avgränsning bygger på vad som gäller för offentlig upphandling enligt 12 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

I likhet med vad som gäller enligt bibliotekslagen skulle man kunna argumentera för att lagen ska gälla alla museer som till övervägande delen är finansierade av det allmänna.⁸ Det är förvisso rimligt att det allmänna ställer krav på verksamheten om den övervägande delen av intäkterna kommer från det allmänna, oavsett driftsform eller hur t.ex. ledningen utses. Museisektorn består dock av så pass många små verksamheter, som åtminstone periodvis får

⁸ En sådan avgränsning finns i bibliotekslagen. Jämför Lagrådets synpunkt och regeringens kommentar i *Ny bibliotekslag* (prop. 2012/13:147), s. 54.

huvuddelen av sina intäkter från det allmänna, att detta kriterium skulle träffa fel. Det är principiellt tveksamt att lagstifta på detta sätt om verksamheter inom det enskilda föreningslivet och dessutom skulle de många riktigt små museiverksamheterna ändå inte ha förmåga att förhålla sig aktivt till lagens bestämmelser. Vår samlade bedömning är därför att enskilda verksamheter inte bör omfattas av lagen, oavsett hur finansieringen ser ut.

Ett museum i lagens mening

Själva begreppet museum bör i lagen förstås på följande sätt: Ett museum i lagens mening är en institution som har som en huvudsaklig uppgift att bedriva utställningsverksamhet öppen för allmänheten. Detta kriterium är mer allmänt hållet än t.ex. ICOM:s definition av ett museum. Det förutsätter t.ex. inte egna samlingar, vilket är en fördel i just detta sammanhang. Avsikten är nämligen inte att här lägga fast en bättre definition av museum än den i branschen vedertagna – det vill säga ICOM:s – utan enbart att hitta en lämplig avgränsning för att det ska bli tydligt för vilka institutioner lagen gäller.

Med vårt förslag till avgränsning kommer även utställare som konsthallar och motsvarande som drivs av det allmänna att omfattas av lagen i vissa delar (givet att de även uppfyller övriga kriterier). Dessa definierar sig inte nödvändigtvis själva som museer. Att de innefattas är dock enligt vårt förmenande rimligt då sådan verksamhet på många sätt är likartad och delar många av de principiella utgångspunkterna med mer regelrätt museiverksamhet. Det gäller då främst den publika verksamheten, vilken bl.a. på ett likartat sätt kan resa frågor om rätten att förmedla ibland obehagliga budskap.

Ett allmänt museum i lagens mening är alltså en institution som har som en av sina huvudsakliga uppgifter att bedriva utställningsverksamhet som är öppen för allmänheten och som är offentligt styrd. Museisektorn består dock av ett antal mindre verksamheter som uppfyller dessa kriterier. Det är inte rimligt att lagstiftningsvägen ställa samma krav på dessa – även om de är offentligt styrda – som på större institutioner och därför bör lagens generella tillämpningsområde avgränsas på ytterligare ett sätt. Det bör anges att bestämmelserna bara gäller för de institutioner som har en viss

storlek, förslagsvis anges detta som att lagen gäller för museer med avlönad personal. Detta utesluter ett antal mindre verksamheter som bedrivs på mer eller mindre ideell grund, även om t.ex. en kommun utser merparten av ledamöterna i verksamhetens styrelse.

Avgränsningen till institutioner med avlönad personal är rimlig för att bestämmelserna inte ska bli betungande för små institutioner. Samtidigt vill vi framhålla att ingenting hindrar att lagen i lämpliga delar tillämpas även av dessa institutioner och deras huvudmän, även om de förstås inte har någon sådan skyldighet. Enligt vår bedömning bör de allmänna utgångspunkterna kunna fungera inspirerande och vägledande också för mindre museer.

Med dessa förslag kommer de allra flesta statliga museer, även t.ex. verksmuseer och universitetsmuseer, att omfattas av lagen. Både regionala och kommunala museer kommer också att omfattas av museilagen enligt vårt förslag, givet att de är att betrakta som offentligt styrda enligt de kriterier som vi ställt upp samt har avlönad personal. Kommersiella och ideella verksamheter som drivs som självständiga stiftelser, föreningar eller bolag kommer inte att omfattas av lagen. De verksamheter som vanligen avses med arbetslivsmuseer, hembygdsmuseer och motsvarande kommer alltså inte att beröras av förslaget.

10.3.2 De allmänna museernas ändamål

Förslag: De allmänna museernas ändamål ska vara att bidra till det demokratiska samhällets utveckling genom publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och en aktiv förvaltning av sina samlingar.

De allmänna museernas uppdrag är enligt ICOM att bidra till samhällets utveckling genom att förvärva, bevara, undersöka, förmedla och ställa ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och hennes omvärld. Museerna erbjuder människor kunskap om konst, natur, teknik och kulturarv och förmedlar upplevelser med utgångspunkt i utställningsmediets möjligheter. Museerna ska vara fria röster som på vetenskaplig och konstnärlig grund bidrar till kunskap, reflektion och egen kreativitet. Museerna ska forska, producera lärande, förmedla upplevelser, förvalta och använda sina

samlingar aktivt och samverka med sina intressenter. Därigenom kan de vidga horisonterna i tid och rum, bidra till ökad förståelse mellan människor och fördjupa kännedomen om betingelserna för dagens samhälle.

Enligt vårt förslag bör det i en inledande ändamålsbestämmelse i museilagen anges att museerna inom det allmänna museiväsendet ska *bidra till det demokratiska samhällets utveckling genom publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och en aktiv förvaltning av sina samlingar*. Denna bestämmelse om de allmänna museernas ändamål tar sin utgångspunkt i den definition av vad ett museum är som används av ICOM men anpassar den till ett svenskt sammanhang och vedertaget språkbruk inom den svenska kulturpolitiken.

Att målet är det demokratiska samhällets utveckling anger verksamhetens övergripande syfte. Det allmännas stöd till museiverksamheterna motiveras ytterst av övertygelsen om att de bidrar till en önskvärd samhällsutveckling i stort och till att demokratin fördjupas genom att enskilda får tillgång till den kunskap som dessa institutioner på olika sätt förmedlar. Formuleringen om det demokratiska samhällets utveckling uttrycker också att museerna har i uppgift att med sina särskilda medel främja allas deltagande i samhällslivet. Formuleringen är en variant av den som ICOM använder för att uttrycka museernas uppdrag men motsvarar också den ändamålsbestämmelse som finns i den svenska bibliotekslagen (2 §).

I den följande uppräknigen i den föreslagna bestämmelsen sammanfattas *hur* museerna ska verka för det övergripande ändamålet: genom publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och en aktiv samlingsförvaltning. Detta sammanfattar museernas verksamhet på ett övergripande plan. Begreppen återkommer sedan i andra bestämmelser i lagen, där de också ges ett mer precist innehåll. Viktningen mellan dessa verksamhetsdelar anges inte och inte heller innebär bestämmelsen att alla museiverksamheter måste innefatta alla dessa delar. För det fall ett museum t.ex. saknar en egen samling så är lydelsen om samlingsförvaltning i det fallet helt enkelt inte tillämplig.

10.3.3 Respektera museernas fria ställning

Förslag: Museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet är kommunerna, landstingen och staten.

En huvudman för ett museum inom det allmänna museiväsendet ska inte få vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser.

Upplysningsvis anges i en bestämmelse i museilagen att huvudmän inom det allmänna museiväsendet både kan vara kommuner, landsting och staten. Vem som ansvarar för vilka museer följer av särskilda bestämmelser och bör inte anges i museilagen.

De allmänna museerna ska stå fria från hindrande åtgärder som, av ideologiska eller andra skäl, syftar till att inskränka verksamheten. Utan hinder ska museerna, både på nationell, regional och kommunal nivå, kritiskt kunna granska samhället och lyfta fram kunskap som är av betydelse. Museerna ska kunna föra offentliga diskussioner om hur historia och konst brukas och tolkas. De ska ha förutsättningar att skildra samhällsförändringar och varierande livsvillkor över tid, i hela landet och i relation till andra länder. De ska kunna vara medskapande i många olika gruppers historier, utveckla kunskap om människors olika kreativa uttrycksformer och bidra till inspiration och reflektion för framtiden.

Ett centralt syfte med den föreslagna museilagen är att uttrycka museernas fria ställning i förhållande till den politiska beslutsnivån vad gäller att avgöra vilken typ av information som ska förmedlas i verksamheten. I syfte att reglera detta bör en bestämmelse tas in i den föreslagna lagen som anger att huvudmannen för ett museum inom det allmänna museiväsendet inte får vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser. Bestämmelsen hindrar naturligtvis inte att institutionerna ges olika uppdrag och verksamhetsinriktning, utan tar sikte på beslut som syftar till att styra eller förbjuda visst verksamhetsinnehåll i enskilda fall. Inom ramen för sina uppdrag ska det stå museerna fritt att utforma verksamheten och att avgöra vilka perspektiv och tolkningar som ska presenteras för allmänheten.

10.3.4 Tillgänglig och kvalitativ publik verksamhet

Förslag: Utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska präglas av allsidighet, öppenhet och kvalitet.

Publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar.

Den föreslagna museilagen bör innehålla bestämmelser som utgår från museernas kärnverksamhet, vilken kan sammanfattas i de tre begreppen publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning (jfr avsnitt 7.2). Vad gäller publik verksamhet är det viktigt att understryka att denna i dag kan se ut på många olika sätt även om utställningsmediet står i centrum för museernas verksamhet och unika erbjudande. Därför är det också rimligt att uttrycket *utställningar och annan publik verksamhet* används i lagen för att sammanfatta denna del.

Allsidighet, öppenhet och kvalitet

Det är avgörande att den del av museernas kärnverksamhet som riktar sig direkt till allmänheten – den publika verksamheten, oavsett om den tar sig uttryck i utställningar eller på annat sätt – är väl utförd, kunskapsbaserad och öppen för olika relevanta perspektiv. Den ska vara så attraktivt utformad att den kan konkurrera med andra upplevelser i dagens landskap av lätt tillgängliga medier. Verksamhetens kvalitet är viktig för museiinstitutionernas förtroende hos publiken men också ur uppdragsgivares och finansierares perspektiv. Mot denna bakgrund föreslår vi att det i bestämmelsen om museernas publika verksamhet anges att utställningar och annan publik verksamhet ska *präglas av allsidighet, öppenhet och kvalitet*.

Begreppet kvalitet är notoriskt svårt att definiera. Det är inte heller syftet i detta förslag, utan tanken är att lagen ska uttrycka kravet att de allmänna museerna ska förhålla sig aktivt till kvalitetsaspekter i sin verksamhet. Hur sådana kvalitetsaspekter sedan konkret ska förstås och mätas måste vara beroende av situation och

sammanhang. Vad som är att bedöma som en kvalitativ verksamhet varierar inte minst mellan olika typer av museer; jämförelseobjekt och kriterier för framgång ser inte lika ut för ett konstmuseum som för ett kultur- eller naturhistoriskt museum. Det som är viktigt här är att uttrycka att det är ett centralt uppdrag att föra dessa diskussioner och att ha hög kvalitet som målsättning.

Även allsidighet är ett begrepp som inbjuder till olika tolkningar, vilket alltså inte behöver vara ett problem. Som i fallet med kvalitet är det centrala att diskussionen förs om hur allsidighet i verksamheten ska förstås och hur det kan uppnås. Vi menar dock att en allsidig verksamhet förutsätter att den är kunskapsbaserad och öppen för olika tolkningar av historien och samhället. Det är också avgörande att olika gruppers perspektiv och historier får komma till uttryck i verksamheten. Att ett krav på allsidighet införs är inte tänkt att sätta hinder i vägen för genomförandet av högprofilerade arrangemang, utställningar med en tydlig agenda eller sådan verksamhet som är inriktad på perifera företeelser. Det viktiga är att olika relevanta perspektiv totalt sett i verksamheten får komma till tals och prövas mot varandra i kritisk dialog.

Nära knutet till kravet på en allsidig verksamhet är det som gäller öppenhet. Att verksamheten ska präglas av öppenhet är viktigt för att både allsidigheten och kvalitet ska kunna bedömas och kritiseras. Ett av museernas viktigaste kapital är allmänhetens förtroende och det är viktigt att förvalta det genom att vara transparent i verksamheten. Genom att för allmänheten tydligt redovisa källor, museets skäl för olika urval och alternativa teorier, kan museet också hjälpa besökare och andra intressenter att göra sina egna bedömningar och bilda sig en egen uppfattning i olika frågor.

Publik verksamhet för alla

Museernas publika verksamheter ska vara tillgängliga för alla och utgå från alla människors lika rätt att ta del av historien och utforska museernas material utifrån sina egna perspektiv och intressen. Mot denna bakgrund bör en särskild bestämmelse tas in i lagen som utgår från detta perspektiv. Vi föreslår att användarperspektivet uttrycks genom en bestämmelse om att utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna musei-

väsendet ska *vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar*.

Den föreslagna bestämmelsen understryker att museerna kontinuerligt bör säkerställa att de är öppna för allas deltagande. Det bör bl.a. ske utifrån de lagstadgade diskrimineringsgrunderna men också genom att på andra sätt anpassa verksamheten så att den utgår från olika gruppers förutsättningar, önskemål och behov. I sammanhanget kan det särskilt nämnas att från och med den 1 januari 2015 ingår bristande tillgänglighet som en ny form av diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Det nya förbudet ska skapa en möjlighet för personer med funktionsnedsättning att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor som andra utan hinder i form av bristande tillgänglighet.⁹ Det innebär att skäliga åtgärder ska vidtas så att enskilda med funktionsnedsättning kan få tillgång till bl.a. museer, teatrar och andra kulturella institutioner. Bedömningen av vad som är skäligt ska göras utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning och med hänsyn till bl.a. ekonomiska och praktiska förutsättningar.

10.3.5 Kunskapsuppbyggnad av hög kvalitet

Förslag: Museerna i det allmänna museiväsendet ska inom sina ämnesområden bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad.

Vidare ska museerna i det allmänna museiväsendet upprätthålla hög kompetens inom sina ämnesområden och kunna belysa dessa ur olika perspektiv.

Museernas kärnverksamhet kan, som tidigare nämnts, sammanfattas i de tre begreppen publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning. Liksom för de andra delarna så är vår bedömning att frågan om museernas kunskapsuppbyggnad bör behandlas särskilt i lagen. Förslaget är att utgångspunkter för denna verksamhet sammanfattas i två paragrafer.

⁹ *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering* (prop. 2013/14:198), s. 59.

Bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad

De allmänna museerna har en viktig roll för uppkomsten av ny kunskap i samhället. Särskilt gäller detta sådan kunskap som är beroende av den infrastruktur som museernas samlingar utgör. Många centralmuseer har t.ex. forskare anställda, och flera bedriver regelrätt forskningsverksamhet. I många fall samverkar institutionerna i detta även med andra, som universitet och högskolor, vetenskapligt inriktade förlag och externa forskningsfinansiärer.

Vårt förslag är att det i museilagen anges att museerna i det allmänna museiväsendet inom sina ämnesområden ska *bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad*. Detta uttrycker vikten av att institutionerna främjar kunskapsuppbyggnad oavsett om den sker i egen eller annans regi och oavsett om det handlar om att tillhandahålla de grundläggande förutsättningarna för forskning eller om att själv utföra den. Det bör inte stadgas att institutionerna ska bedriva egen forskning – uttryckliga sådana krav passar bättre i styrdokument för enskilda större museer – men däremot att de ska på olika sätt ska *bidra till* forskningen.

Med forskning avses här ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap som bedrivs av personer med relevant meritering och i enlighet med de normer som gäller på respektive vetenskapsområde.¹⁰ Utmärkande för forskning i denna snäva mening är att den ofta bedrivs i nära samarbete med universitet och högskolor samt att resultaten tillgängliggörs för extern granskning (peer review) i någon form.

Att institutionerna ska bidra till forskning innebär, som sagt, inte att de i egen regi måste bedriva regelrätt forskning och den föreslagna användningen av begreppet kunskapsuppbyggnad är därför vidare än så. Även andra typer av kunskapsuppbyggnad vid museerna är av stor vikt för samhället och bör innefattas i bestämmelsen. Det kan handla om utvecklingsprojekt där forskningsresultat eller annan kunskap används i syfte att lösa problem i verksamheten, eller t.ex. om mer populärvetenskapliga undersökningar eller skildringar som kan behövas i verksamheten eller är av intresse för allmänheten. Det kan också röra sig om sådana praktiker som dokumentationsprojekt i syfte att skapa underlag för mer systematisk kunskap.

¹⁰ Jämför Anna Lihammer, *Forskning vid svenska ABM-institutioner: En undersökning av aktuella förutsättningar och trender* (Nobelmuseet, 2009), s. 9.

Museerna ska ha kompetens för att belysa olika perspektiv

Studier av kulturarv och museirelaterad forskning och utbildning bedrivs i dag inom ett stort antal humanistiska ämnen och kan inte på samma sätt som under 1900-talet knytas till traditionella museiämnen som arkeologi, etnologi och konstvetenskap. Inom den naturhistoriska museisektorn är forskningen alltjämt nära knuten till de traditionella forskningsdisciplinerna, t.ex. systematik, även om samlingarna alltmer har fått betydelse även för andra discipliner såsom miljö- och klimatforskning. En utveckling mot större ämnesmässig bredd och professionell mångfald stärker museerna som kunskapsinstitutioner och ter sig nödvändig i ljuset av de frågor som museerna förväntas arbeta med i dagens samhälle. Trots att de relevanta områdena i dag är svårare än tidigare att ringa in, är det även fortsatt av stor vikt att museerna har relevant kunskap och kompetens inom sina ämnesområden i organisationerna.

Detsamma gäller naturligtvis arbetet med utställningsproduktion och förmedling. Arbetet med utställningar som medium måste fortsätta att prioriteras och professionaliseras. Det pedagogiska arbetet kommer även fortsättningsvis att vara viktigt. Pedagogiska perspektiv är en professionell kompetens i arbetet med samlingar, utställningar och digital kommunikation. Överhuvudtaget är ett synsätt som erkänner och utvecklar de många olika professioner som verkar inom museerna centralt för deras fortsatta utveckling. Ett ökat inslag av kollegial bedömning och ett ömsesidigt, kritiskt utbyte mellan museerna kring frågor om kvalitet i arbetet med utställning, gestaltning och kommunikation kan också förväntas skapa incitament för gemensamma utbildningssatsningar och ett ökat erfarenhetsutbyte nationellt och internationellt.

Mot bakgrund av denna samlade bild av hur viktig kompetensförsörjningen är föreslår vi att det stadgas i museilagen att de allmänna museerna *ska upprätthålla hög kompetens inom sina ämnesområden*. På så sätt understryks frågans vikt och det betonas att personalens utbildning och kunskap är grunden för museernas verksamhet generellt och för deras kunskapsuppbyggnad specifikt. Eftersom skillnaderna är stora mellan olika museer i det allmänna museiväsendet vad gäller resurser måste bestämmelsen dock förstås i relation till storlek på verksamheten; ett mindre museum kan av

naturliga skäl inte förväntas ha tillgång till samma typ av specialister som ett större.

Till bestämmelsen bör även läggas att kompetenskravet också ställs för att museerna ska kunna *belysa sina ämnesområden ur olika perspektiv*. Det är centralt att museerna som kunskapsinstitutioner förmår se sina samlingar ur olika perspektiv, att de har kompetens att följa relevant forskning, tillämpa olika teoretiska perspektiv och tolkningsmodeller på verksamheten generellt samt att de kan förhålla sig med kritisk distans till de berättelser som förmedlas i t.ex. utställningar. Inte minst är denna kompetens viktig i dagens heterogena samhälle. De allmänna museerna måste i dag kunna förhålla sig till och delta i diskussioner om angelägna samhällsfrågor på ett kunskapsbaserat sätt.

Museerna i det allmänna museiväsendet bör kunna reflektera kritiskt över dagens samhälle ur ett historiskt perspektiv och lyfta fram kunskap om tidigare förändringsprocesser som är viktiga att känna till samt arbeta med frågor om identitet och kulturarvsbruk. Detta kan leda till mer såväl positiv som kritisk publik uppmärksamhet då olika perspektiv kan komma att krocka. Det behöver inte vara en nackdel utan kan potentiellt sett öka intresset för museer hos fler, och därigenom ge bättre möjligheter för samarbeten som bidrar till att belysa angelägna samhällsfrågor. Med rätt kunskap bör museerna kunna arbeta aktivt med etiska dilemman och konflikter, som på så vis kan bli konstruktiva redskap i stället för problem.

10.3.6 En aktiv samlingsförvaltning

Förslag: Museerna i det allmänna museiväsendet ska aktivt förvalta sina samlingar för att nå verksamheternas mål.

De statliga museerna ska inte bara ha mandat att införliva utan också att avyttra föremål. I lagen ska därför finnas en bestämmelse om att de statliga museerna får överlåta lös egendom som ingår i de samlingar de förvaltar genom gåva, byte eller försäljning om den inte behövs för verksamheten. Överlåtelsen ska i första hand ske genom att andra museer erbjuds föremålen. De statliga museerna ska även ha rätt att förstöra föremål om de inte behövs för verksamheten och saknar påtagligt marknadsvärde.

Möjlighet att överlåta eller att förstöra arkeologiskt material (fornfynd) som överlåtits av staten ska även gälla för de kommunala och regionala museerna. I lagen ska därför finnas en bestämmelse om sådan möjlighet för de kommunala och regionala museerna.

Samlingar är utvalda delar av människors kulturarv, men bidrar också till själva avgränsningen av vad som anses vara kulturarv. Detta ger museerna stora möjligheter och innebär även ett stort ansvar då de representerar olika gruppers historia. Museerna behöver förhålla sig aktivt till sina samlingar under hela kedjan från urval och accession till förvaltning, information, kommunikation, användning och gallring av föremålen.

Många museisamlingar innefattar föremål som en gång har samlats in med etiskt tvivelaktiga utgångspunkter. Det kan t.ex. handla om mänskliga kvarlevor eller kulturföremål som är krigsbyten eller koloniala arv. Andra etiska dilemman kan uppstå kring hur samlingar förvaras och om bevarandeförhållandena och säkerheten är ändamålsenliga i relation till föremålets värde. Ytterligare etiska problem finns i vilken information som knyts till föremålen och om perspektiv som osynliggjorts av tidigare generationer forskare och museimän nu kan lyftas fram.

En av framtidens viktigaste museifrågor är att öka och bredda användningen av samlingarna. Redan i dag lånas föremål ofta ut till andra museer, både nationellt och internationellt, och det pågår också en tämligen omfattande digitalisering av samlingarna. Men museerna behöver framöver använda samlingarna mer flexibelt och i många fall tillåta mer publik hantering av föremålen. Några förslag, utöver att göra samlingarna mer tillgängliga i själva museet, genom utlån till andra museer och digitalt, är att systematiskt deponera eller avyttra föremål till skolor eller att erbjuda föremålsutbud som föreningar eller skolor kan nyttja för att själva göra utställningar. Tydliga riktlinjer bör utformas med olika bevarandeklasser för befintliga samlingsföremål, klassificering av skick/vårdbehov, accessionsstrategier och gallringsprinciper.

Samlingsförvaltningen är en långsiktigt stor ekonomisk fråga som kräver omfattande fasta kostnader i form av magasin, konservering och säkerhetslösningar. En aktiv samlingsförvaltning innebär därför också stora möjligheter till besparingar. För att det ska

vara möjligt att arbeta med att utveckla samlingarnas sammansättning och för att inflödet av föremål ska kunna hanteras krävs att de museiprofessionella ges ett tydligt mandat att aktivt förvalta samlingarna, inte bara att samla in nya föremål utan också att avyttra sådant som bedöms mindre viktigt. För de statliga myndighetsmuseernas del finns det i dag en rad oklarheter kring hur dessa möjligheter ser ut och vilket uppdraget är. Detsamma gäller regionala museer som tagit emot arkeologiska föremål som fyndfördelats av staten. Mot denna samlade bakgrund föreslår vi att frågan om samlingsförvaltning regleras särskilt i museilagen.

Gällande regelverk för statliga museer

Det finns i dag ingen särskild reglering av de statliga museernas gallringsverksamhet i lagar eller förordning. I stället är det statens ekonomiadministrativa regelverk som används för att bedöma gallringsverksamheten ur rättslig synvinkel. Det är dock ett regelverk som inte är anpassat till museernas verksamhet och därför omfattar reglerna inte heller alla för museerna tänkbara gallringsalternativ (jfr avsnitt 7.2 ovan). Utöver att de aktuella bestämmelserna många gånger uppfattas som mindre relevanta, finns det också ett relativt stort utrymme för tolkningar som ger upphov till ett oklart rättsläge.

De ekonomiadministrativa bestämmelser som är aktuella finns i budgetlagen (2011:203), förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom, och i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Det faktum att det rör sig om bestämmelser knutna till statsbudgeten och till förvaltningen av statens lösa egendom får vissa specifika konsekvenser för museerna och gallringsfrågan. Regelverket omfattar t.ex. endast museer som är organiserade som statliga myndigheter, medan museer som drivs som stiftelser, kommunala förvaltningar eller aktiebolag inte behöver följa dessa bestämmelser.¹¹

Grunder för förfogandet över statens egendom anges i 8 kap. 2–12 §§ budgetlagen. Enligt 6 § budgetlagen får regeringen besluta att

¹¹ Tekniska museet och Nordiska museet har t.ex. genomfört gallringar ur sina föremålsamlingar som inte skulle ha kunnat göras på samma sätt vid en museimyndighet. Se Centralmuseernas samarbetsråd, *Förstärkt samarbete inom museisektorn* (2011), bilaga 2.

överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 4 § (aktier) och 5 § (tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom) om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel. Uttrycket ”överlåta” kan rymma både försäljning och andra alternativ – t.ex. gåvor – och det nämns även i tidigare förarbeten att regeringen i och med lagen getts ett visst mandat att fatta beslut om att skänka bort museiföremål som statsgåva.¹² Huvudsakligen avser dock dessa regler försäljning.

I 3 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom är alternativet uttryckligen begränsade till försäljning och byte vilket innebär att regeringen inte delegerat sin befogenhet att besluta om lös egendom till myndigheterna fullt ut. Det innebär också att övriga gallringsalternativ – gåva, destruktion eller återlämnande – inte är uttryckligen reglerade i dag. När det gäller försäljning och byte av ”övrig lös egendom” slås det i 6 § fast att det får ske om ”egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar”. I 7 § stadgas dessutom att försäljningen ska ”genomföras affärsmässigt”. Som ett ytterligare förtydligande finns det i 19–20 §§ kapitalförsörjningsförordningen angivet att intäkterna från en eventuell försäljning ska återgå till den verksamhet i vilken egendomen använts.

I praktiken innebär denna reglering att en museimyndighet kan sälja eller byta ett föremål på ett affärsmässigt sätt utan att behöva särskilt tillstånd av regeringen. Så långt verkar rättsläget klart, samtidigt som det finns etiska hänsyn som gör att frågan om försäljning är komplicerad för museisektorn då det påverkar allmänhetens förtroende för museerna och är ett mindre lyckat alternativ i många fall. Vad gäller övriga gallringsalternativ är det inte självklart hur frånvaron av reglering ska tolkas och situationen är i dag tämligen oklar. Det har förekommit olika bedömningar av konsekvenserna för museerna när det gäller möjligheten att t.ex. ge bort eller att destruera museiobjekt.

När det gäller gåvor är den allmänna bedömningen att ett statligt museum kan ge bort ett objekt till ett annat statligt museum utan att behöva ett särskilt tillstånd av regeringen, eftersom objektet då fortfarande kvarstår i statens ägo. Däremot är det i många fall

¹² Se proposition om lag om statsbudgeten (1995/96:220), avsnitt 10.4.

troligen inte möjligt att, utan regeringens tillstånd, ge bort ett objekt till ett museum som har en annan huvudman än staten, även om det ur museiprofessionell synvinkel skulle vara det bästa alternativet. Regeringen kan däremot, som nämnts ovan, i ett enskilt fall eller i form av en mer allmän reglering, besluta om en rätt att överlåta objekt på annat än affärsmässiga grunder, t.ex. i form av gåva.¹³

Det går att problematisera frågan ytterligare genom att diskutera vad det affärsmässiga egentligen innebär i dessa sammanhang. Det finns betydande skillnader mellan de statliga museerna och deras samlingar. För flera museer har objekten i deras magasin inget, eller ett mycket lågt, marknadsvärde. För andra museer, t.ex. sådana som ansvarar för historiska konstsamlingar, är det tvärtom så att objekten skulle betinga ett mycket högt marknadsvärde i den stund de bjöds ut till försäljning. I det första fallet skulle skillnaden mellan att ge bort ett objekt och att överlåta det på affärsmässiga grunder vara i det närmaste försumbar och därmed borde det vara möjligt för ett statligt museum att överföra ett sådant gallrat objekt till t.ex. ett regionalt museum utan regeringens tillstånd. I det andra fallet skulle det tvärtom vara en högst substantiell skillnad mellan alternativen och i sådana fall kan alltså det enskilda museet inte agera på egen hand, även om museet skulle vilja överlåta ett sådant dyrbart objekt.

När det gäller alternativen med destruktion, rekvisita eller återlämnande finns det alltså inte heller någon reglering att falla tillbaka på. I fallet med destruktion har det oreglerade läget lett till motstridiga tolkningar. Riksrevisionen gjorde 2007 bedömningen att statliga museer inte har rätt att gallra i bemärkelsen destruera objekt i sina samlingar, medan Centralmuseernas samarbetsråd i en rapport till regeringen 2011 bedömde att det inte borde vara nödvändigt för statliga museer att inhämta regeringens tillstånd för att genomföra destruktion av gallrade föremål eftersom dessa objekt normalt sett saknar ekonomiskt värde.¹⁴

¹³ Exempelvis har regeringen efter hemställan från Historiska museet beslutat om överlåtelse av vissa mänskliga kvarlevor till Sametinget. På liknande sätt har det fattats regeringsbeslut i samband med repatriering av föremål och mänskliga kvarlevor till museer i andra länder. I regleringsbrevet har regeringen även gett Statens försvarshistoriska museer och Statens maritima museer allmänna tillstånd att ”vederlagsfritt överlåta materiel, som överförts till myndigheten från Försvarsmakten och som är obrukbar eller obehövlig, till de bidragsberättigade försvarshistoriska museiverksamheterna, under förutsättning att materielen saknar marknadsvärde eller att försäljningskostnaderna bedöms överstiga intäkterna”.

¹⁴ Se Centralmuseernas samarbetsråd, *Förstärkt samarbete inom museisektorn* (2011), s. 41 och 47.

Etiska förhållningssätt till avyttring

Till skillnad mot den svenska lagstiftningen på området, som i praktiken skiljer på statliga och andra museer, omfattar ICOM:s etiska regler för museer alla typer av museer.¹⁵ En utgångspunkt för ICOM:s förhållningssätt till gallring i museisamlingar är att gallring är en åtgärd som kräver noggranna överväganden. Inledningsvis anges att om museet har ”laglig befogenhet att göra sig av med föremål ur samlingarna, eller har förvärvat föremål på villkor att de ska kunna utmönstras, måste rättsliga eller andra krav och tillvägagångssätt tillgodoses och följas”. Vidare stadgas att ”utmönstring eller gallring av föremål bara [får] ske i fullt medvetande om föremålets betydelse [...] och den förlust av allmänhetens förtroende som kan bli följderna av en sådan åtgärd”.

I de etiska reglerna stadgas vidare att ”ansvaret för gallringsbeslutet bör vila på styrelsen i samråd med museichefen och den tjänsteman som är direkt ansvarig för den samling som berörs”. Det finns med andra ord ingen hänvisning till att regering eller annan överordnad instans ska pröva frågan, utan hanteringen ska enligt ICOM i grunden bygga på ett förtroende för professionen. Alla museer bör enligt de etiska reglerna också ha egna ”riktlinjer som definierar vedertagna metoder för hur ett föremål avlägsnas ur samlingarna genom donation, överföring, utbyte, försäljning, återlämnande till ursprungslandet eller destruktion”. Komplet dokumentation måste göras av dessa beslut och det förutsätts att det i första hand är andra museer som ska erbjudas de objekt som gallras ut.

Eftersom den svenska lagstiftningen uttryckligen tillåter försäljning av gallrade objekt på marknadsmässiga villkor är det av intresse hur ICOM förhåller sig till den frågan. Enligt riktlinjerna förvaltas museisamlingar för ”allmänhetens räkning och får inte ses som realiserbara tillgångar”. Samtidigt sägs att ”pengar eller annan ersättning som museet får för gallring och avyttrande av föremål ur en museisamling” endast bör användas ”till förmån för samlingarna och vanligtvis till förvärv till samlingen i fråga”. Det är alltså inte helt klart hur ICOM ställer sig till frågan om försäljning, men det är knappast för mycket sagt att det finns en betydande skepsis eller

¹⁵ Se Svenska ICOM, *ICOM:s etiska regler* (2011), s. 12 f., för gallringsfrågan.

återhållsamhet i synen på försäljning av museiföremål och att den föredragna modellen snarare handlar om gåvor.

Från professionens sida läggs stor vikt vid att objekt som finns i museernas samlingar hanteras i enlighet med de etiska reglerna. Det finns som beskrivits ovan (se avsnitt 7.2) även egna riktlinjer hos bl.a. centralmuseerna som knyter an till dessa regler. Museiprofessionens gemensamma förhållningssätt i dessa frågor är i sin tur är en garanti för att objektet som överläts mellan t.ex. statliga och icke-statliga museer garanteras en etisk hantering. Det är också mot den bakgrunden man bör förstå önskemålet om att museimyndigheterna ska få mandat att, utan särskilt medgivande från regeringen, besluta om gåvor till museer som är organiserade på annat sätt än som myndigheter, t.ex. läns museer, kommunala museer och stiftelsemuseer.

Motsvarande önskemål finns också i sektorn vad gäller att få besluta om att på andra sätt avhända sig föremål som inte behövs i verksamheten och som i dag kräver stora resurser för bevarande. Det handlar bl.a. om dubletter och så kallat massmaterial från arkeologiska undersökningar. Som nämnts finns dessa önskemål även vad gäller återlämnande av objekt som i sig kan vara värdefulla men där det finns starka etiska skäl för att återbörda det till företrädare för en viss grupp.

Förslag till bestämmelser

Mot bakgrund av ovanstående är vårt förslag, för det första, att det i museilagen införs en allmän bestämmelse som uttrycker det grundläggande uppdraget om samlingsförvaltning. Bestämmelsen bör innefatta att museerna *aktivt ska förvalta* sina samlingar. I Museernas uppdrag ligger att sköta samlingarnas vård och bevarande men även att löpande se över både tillförsel och avhändande av föremål för att vidareutveckla samlingarna. Vidare ingår i uppdraget att se till att samlingarna på lämpligt sätt används i den övriga verksamheten. I en aktiv förvaltning ligger således att både samla in, vårda, använda och gallra. I den föreslagna bestämmelsen bör även sägas att arbetet med samlingsförvaltning ska bedrivas *för att nå verksamheternas mål*. Denna lydelse uttrycker att samlingarna inte förvaltas

för sin egen skull, utan för att uppnå de mål som satts upp för verksamheten i stort.

Vi föreslår vidare att det införs en särskild bestämmelse om avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar. Huvudskälet för det är att museernas gallring i hög grad är en oreglerad verksamhet i svensk lagstiftning, vilket ger utrymme för skiftande tolkningar av rättsläget och har lett till ineffektiva lösningar i praktiken. Till exempel är rättsläget oklart när det gäller museernas möjligheter att utan regeringens tillstånd ge bort ett objekt som inte betingar något eller ett mycket lågt marknadsvärde. Dessutom är den begränsade reglering som finns på området i mångt och mycket irrelevant för museerna eftersom det oftast inte är aktuellt att sälja objekt på marknadsmässiga villkor. Vad gäller avyttring och gallring så är det, enligt vad utredningen inhämtat under sina möten, en stark efterfrågan i sektorn på ökad tydlighet avseende vad som får göras.

Mot denna samlade bakgrund är det vårt förslag att det införs en bestämmelse om att de statliga museerna får överlåta lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar om egendomen inte behövs i verksamheten. För tydlighetens skull bör det i bestämmelsen uttryckligen anges att överlåtelsen kan ske genom gåva, byte eller försäljning. I bestämmelsen bör även anges att en överlåtelse i första hand ska ske genom att andra museer som omfattas av museilagen erbjuds egendomen. Detta är i linje med internationella riktlinjer och den praxis som finns i museisektorn. Ett sådant förfarande kan praktiskt t.ex. organiseras genom att objekt som inte längre behövs hos ett museum läggs ut på en webbsida med möjlighet till intresseanmälan för andra museer.¹⁶

I ett andra stycke i samma bestämmelse bör det även anges att de statliga museerna har rätt att förstöra lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar om egendomen är obehövlig i verksamheten och om marknadsvärdet understiger kostnaderna för en försäljning. Med stöd av denna bestämmelse kan objekt som saknar påtagligt marknadsvärde och inte behövs på sikt – efter att t.ex. ha använts som rekvisita i den pedagogiska verksamheten – helt enkelt kastas eller på annat sätt förstöras. Att objekten ska vara obehöv-

¹⁶ Jämför de råd om processen för att avyttra föremål som den brittiska museiföreningen tagit fram: Museums Association, *Disposal toolkit: Guidelines for museums* (2014).

liga i verksamheten innefattar här naturligtvis även att de saknar ett kulturhistoriskt värde som gör att de borde bevaras.

Det är också värt att särskilt påpeka att oavsett de här föreslagna bestämmelserna om avyttring, måste museerna naturligtvis beakta andra förpliktelser som kan finnas i relation till samlingarna. Det kan t.ex. röra sig om avtal med donatorer eller andra typer av överenskommelser med externa intressenter. Gränser för hur museerna får hantera visst typ av material och vilka alternativ som kan stå till buds vid ett avyttrande finns också i internationella konventioner, t.ex. CITES-konventionen som rör handel med utrotningshotade djur.

Särskilt om fyndfördelat material

Efter avslutad arkeologisk undersökning enligt kulturmiljölagen (1988:950) (KML) kan Riksantikvarieämbetet i enlighet med 2 kap. 17 § besluta om så kallad fyndfördelning. Detta förfarande innebär att staten överlåter sitt ägande av fornfynd till ett icke-statligt museum som kan åta sig att vårda fynden på ett tillfredsställande sätt. I de fall fynden förs till ett statligt museum görs det i form av ett fyndöverföringsbeslut. I dag görs ca 1 200 uppdragsarkeologiska undersökningar i Sverige varje år och ungefär hälften av dessa genererar fynd som antingen ska behållas av staten eller fördelas till ett regionalt eller kommunalt museum.

Det finns inte något krav på att icke-statliga museer ska ta emot fynd, utan fyndfördelningen bygger på en frivillig anhållan. De fynd som inte fyndfördelas till regionala eller kommunala museer ska dock överföras till Statens historiska museer. De museer som tar emot arkeologiska fynd ska i enlighet med lagen vårda dem i framtiden på ett tillfredsställande sätt. Vad som avses med ett tillfredsställande sätt är inte preciserat i KML. Bestämmelserna i KML har dock tolkats som att fyndfördelat material inte får gallras av mottagande museer.¹⁷

I dag är det vanligt att en viss selektering görs i fyndmaterialen redan i fält samt under rapportskrivningen, främst avseende massmaterial eller sentida föremål. Tidigare gjordes den typen av selek-

¹⁷ I förarbetena talas bl.a. om att ”motparten – museet – förbinder sig att inte avhända sig fyndet samt att vårda det på ett tillfredsställande sätt”. Se *Kulturmilleslag – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen* (Ds U 1987:9), s. 135.

tering emellertid mycket sällan. Detta innebär att det i dag finns en hel del äldre arkeologiska fynd och då framför allt massmaterial som med dagens synsätt har ett lågt informationsvärde och som de icke-statliga museerna skulle vilja kunna gallra. Massmaterial tar dessutom mycket plats i magasinerna. Flera regionala museer har redan nu platsbrist och flera förutspår att de kommer att få problem på längre sikt.¹⁸

I syfte att medge gallring i denna typ av material föreslår vi att det införs en särskild bestämmelse i museilagen (12 §). Den bör utformas som en hänvisning till vad som gäller för de statliga museerna och stadga att vad som gäller för dem även ska gälla för andra museer än statliga, specifikt vad gäller fornyfynd som överlåtit av staten i enlighet med 2 kap. 17 § KML. På detta sätt skapas en enhetlighet i möjligheterna att avhända sig material och en aktiv samlingsförvaltning underlättas även på regional och kommunal nivå. Med dessa förändringar bör det också kunna bli mer attraktivt för de regionala och kommunala museerna att ta emot arkeologiskt material, vilket även gagnar staten.

I samband med att denna bestämmelse införs bör även lydelsen i 2 kap. 17 § KML ändras. Ändringen bör ske i enlighet med vad som redan föreslagits av regeringen av Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer.¹⁹ Ordet ”vårda” bör ersättas med ”förvalta” i den nämnda bestämmelsen. Som myndigheterna framhåller är det som ska tas om hand de samlade fynden från en arkeologisk undersökning och fynd med lågt informationsvärde måste kunna gallras så att inte möjligheterna att hantera de fynd som är angelägna att bevara blir lidande. Detta ansvar uttrycks bättre genom ordet förvalta, som inte kan anses innefatta att varje enskilt föremål ska bevaras, än genom ordet vårda.

¹⁸ Se Riksantikvarieämbetet & Statens historiska museer, *Utvecklad och mer effektiv hantering av fynd från arkeologiska undersökningar: Återrapportering av regeringsuppdrag* (2015), s. 63 f.

¹⁹ Riksantikvarieämbetet & Statens historiska museer, *Utvecklad och mer effektiv hantering av fynd*, s. 64.

10.3.7 Statliga museer ska nå hela landet

Förslag: De statliga museerna ska verka för att tillgängliggöra sin verksamhet för människor i hela landet.

Det är en central uppgift för de allmänna museerna att hitta former för att nå utanför den geografiska plats de är lokaliserade till med sin verksamhet. Det är av stort samhällsintresse att museerna har en bred och engagerad publik runt om i Sverige och även erbjuder upplevelser för utländska besökare. Museerna ska vara aktiva på många arenor och uppmuntra människors möten. Museerna ska arbeta med många plattformar och erbjuda såväl fysiska upplevelser som upplevelser i digitala kanaler.

En kvalitativ utställningsproduktion är central för museernas relevans. Publikmöten bör utvecklas utifrån pedagogisk forskning samt de förutsättningar som ges av olika användargrupperns behov. För ett bättre publikmöte måste museerna även fortsatt arbeta för att utveckla själva utställningsformen och öka utställningsarbetets professionella status inom institutionerna. Utställningar av hög kvalitet och relevans är kopplade till frågor om gestaltning, deltagande, pedagogik och lärande, kommunikation, kunskapsuppbyggnad och tillgång till samlingarna. Det kan också ske genom ett ökat inslag av samarbete med museer i andra länder, i konkreta projekt samt genom olika former av utbytesprogram. I takt med att museernas tematiker får en alltmer globaliserad karaktär – det gäller i högsta grad både natur- och kulturarvsområdet – är det centralt att också museernas arbete utvecklas i ett internationellt perspektiv.

Museet är ett öppet offentligt och publikt rum och i ett historiskt perspektiv är det ett av dess viktigaste institutionella särdrag. I många fall utgör just museets lokaler och dess geografiska plats en integrerad och viktig del av vad verksamheten har att erbjuda. Hus och byggnader ska inte enbart ses som resurskrävande och potentiellt exkluderande, utan tvärtom som resurser i sig om de utnyttjas rätt. Men de centrala museerna behöver i dag ha en större andel lättrorliga verksamheter. Då kan museerna också vara mer flexibla i förhållande till sin publik och till nya samarbetspartners. Det blir möjligt att bjuda in externa parter på mer jämlika villkor. I framtiden bör kärnverksamheterna kunna bedrivas både på fler fysiska platser och digitalt, t.ex. i samarbete med och i skolor, i

samband med evenemang och i andra öppna offentliga rum. Museerna kan även arbeta mer med vandringsutställningar och i samband med dessa även designa upplevelser i digitala kanaler. De fysiska och de digitala rummen behöver kombineras på ett mer strategiskt sätt.

Framtidens museum anpassar sig till de plattformar människor använder och finns tillgängligt för alla som vill. Vissa museiupplevelser erbjuds på en fysisk plats, andra på digitala platser. För att möta behov i hela landet och från olika grupper är det viktigt med en variation av olika kanaler som tillsammans svarar mot de behov olika publikerna har. Tilltalet från museerna kan i högre grad än i dag behöva varieras och anpassas till målgrupperna. Detta gäller såväl i marknadsföring och mediekontakter som på digitala plattformar och i utställningar. Museerna behöver satsa på enkla sätt att involvera fler, ge dem reella möjligheter att delta och att bidra med material och idéer. Att tillgängliggöra utställningar på fler språk än svenska och engelska är ett sätt att möta olika målgruppers behov.

Särskilt ansvar för de statliga museerna

Dessa olika utvecklingsmöjligheter gör det i dag möjligt att nå betydligt större och mer spridda grupper än tidigare. Detta gäller generellt för alla typer av museer, men i museilagen bör det specifikt anges att de statliga museerna ska *tillgängliggöra sin verksamhet för människor i hela landet*. Det är rimligt att de statliga institutionerna åläggs ett särskilt ansvar i detta hänseende. Skälen för det är inte bara resursmässiga utan även historiska, eftersom stora samlingar av nationellt intresse kommit att föras till de centrala institutionerna från sina ursprungsorter.

I bestämmelsen bör det inte närmare regleras hur detta tillgängliggörande ska ske. Det kan i praktiken handla om allt från vandringsutställningar, gemensamma arrangemang och utlån av föremål till direkt utlokalisering av verksamhet och att öppna filialer. I dag är det också givet att de statliga museerna utnyttjar digitala kanaler för att förmedla sin verksamhet. Att tekniska lösningar bör kunna utnyttjas betydligt mer aktivt än i dag för att nå hela landet är också något som framgått i vår undersökning. Det digitala tillgängliggörandet bör både kunna bestå av avfotograferade före-

mål, register och arkiv – vilket i stor utsträckning varit innehållet hittills – och av pedagogiskt och kurerat material. Att exempelvis producera inspelade visningar av aktuella utställningar och digitala guidningar i samlingarna bör snart kunna vara en självklarhet för det flesta statliga museer. Det material som tillgängliggörs via digitala medier bör också spridas med tydliga villkor för bearbetning och vidare spridning, samt i de fall där det är möjligt med öppna och fria licenser.

10.3.8 Alla museer ska samverka

Förslag: Museer och museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet ska samverka, bl.a. genom att utan oskäligen avgifter eller administrativa hinder ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande.

Kommunerna ska, utan hinder av andra bestämmelser, avgiftsfritt få låna ut föremål ur sina samlingar till ett museum som är beläget utanför kommungränsen.

En central del av vårt uppdrag handlar om att föreslå hur de statliga museerna kan nå ut bättre i hela landet. En del av svaret på den frågan handlar om samverkan med andra museer i det allmänna museiväsendet. Överhuvudtaget bör samverkan mellan olika aktörer främjas för att museiverksamheterna ska kunna uppnå större effektivitet. Detta gäller förstås för att minimera kostnader för administrativa uppgifter, men kanske framför allt kring kärnverksamheterna där samverkan kan leda till större kreativitet, nya idéer och bättre publik verksamhet.

Det är enligt vår mening särskilt viktigt att samverkan kan ske på ett ickehierarkiskt sätt där alla kan bidra efter förmåga oavsett om verksamheterna är kommunala eller statliga. Syftet med samverkan är också att alla i hela landet ska få tillgång till så bra verksamhet som möjligt. Ur ett användarperspektiv är det ofta ointressant vilken institution som egentligen äger ett föremål. De samlingar som finansieras av allmänna medel är att betrakta som gemensam egendom och de bör därför komma alla till del så enkelt som möjligt.

För att uttrycka dessa grundläggande idéer föreslår vi att det i museilagen införs en bestämmelse (14 §) om att *museer och museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet ska samverka i syfte att ge alla tillgång till museernas samlade resurser*. Denna lydelse syftar på all verksamhet och olika typer av samverkan som bedöms gagnelig för ändamålet. Det finns dock i dag, enligt vad vi erfarit i vår dialog med sektorn, ofta specifika hinder för att föremål ska kunna lånas museer emellan. Det handlar bl.a. om att det kan vara svårt att nyttja föremål i de centrala museernas samlingar i verksamheten på lokala och regionala museer. En del av detta handlar om bristfälliga lokaler som inte uppfyller de klimat- och säkerhetskrav som måste ställas för vissa typer av föremål. I andra fall handlar det snarare om överdrivet högt satta avgifter för utlån eller andra krav som egentligen inte är att betrakta som ändamålsenliga ur ett användarperspektiv.

För att uttrycka vikten av att sådana krav inte ska ställas muerena emellan föreslår vi att det i bestämmelsen tas med ett exempel på hur samverkan ska främjas. Det bör anges att museerna och museihuvudmännen inom det allmänna museiväsendet ska samverka bl.a. *genom att utan oskäliga avgifter eller administrativa hinder ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande*. Oskäliga avgifter får i detta fall förstås som avgifter som överstiger kostnadstäckning för institutionen i fråga, utan att det finns ett särskilt uppdrag om detta. Administrativa hinder ska förstås som krav som inte är motiverade ur bevarande- eller säkerhetssynpunkt eller annars av sakliga skäl.

Möjlighet för kommunerna att låna ut avgiftsfritt

Utgångspunkten här är alltså att det är viktigt att museiväsendet integreras bättre och att samarbetet kan öka. Detta bör dessutom ske på ett ickehierarkiskt sätt där alla som har möjlighet har ett uppdrag att bistå andra, oavsett om verksamheten är kommunal eller statlig. Med hänsyn till den så kallade lokaliseringsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), krävs enligt vår bedömning en uttrycklig reglering i museilagen för att kommunerna ska få en befogenhet att utan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar genom sina museer avgifts-

fritt ställa föremål ur sina samlingar till förfogande för museer utanför kommunens område.²⁰

Vårt förslag är att det i en särskild paragraf i lagen (15 §) anges att kommunerna utan hinder av dessa bestämmelser i kommunallagen avgiftsfritt får låna ut föremål ur sina samlingar till ett museum som är beläget utanför kommungränsen. Den föreslagna bestämmelsen öppnar alltså denna möjlighet, huruvida det är lämpligt att inte ta ut avgifter är fortsatt upp till respektive kommun att avgöra.

10.4 Förändringar av organisationsstrukturen

Bedömning: Vi har inte kunnat finna några starka skäl för förändringar av museernas antal och organisatoriska tillhörighet. Om det av olika skäl ändå bedöms nödvändigt att minska antalet statliga institutioner är vår bedömning att modellen med museikoncerner många gånger är att föredra. De problem som finns bör dock i första hand hanteras genom bättre kvalitetsdrivande system i sektorn.

I våra direktiv anges att en översyn av myndigheternas och institutionernas struktur ska göras med målsättningen att ytterligare förbättra förutsättningarna för strategisk och verksamhetsanpassad styrning, liksom för en mer effektiv resursanvändning i enlighet med regeringens förvaltningspolitiska inriktning, inte minst vad avser myndigheternas och institutionernas stödfunktioner. Det övergripande syftet är att skapa bättre villkor för kärnuppgifterna vid berörda institutioner.

Frågeställningarna liknar på flera sätt de som tidigare museiutredningar behandlat. Frågor om institutionsstruktur har, som visats ovan, varit återkommande i dessa sammanhang och upptagit en stor del av den statliga museipolitiken. Den internationella genomgång vi låtit göra visar även att kraven på ökad samordning inom museisektorn är vanliga i andra länder. Ser man däremot till andra sektorer inom den svenska kulturpolitiken finns det inte motsvarande återkommande politiska krav på samverkan kring admi-

²⁰ Jämför hur fjärrlånesystemet hanteras i *Ny bibliotekslag* (prop. 2012/13:147), s. 41.

nistrativa uppgifter. Frågorna är inte lika dominerande inom t.ex. teaterområdet, filmområdet, konserthusområdet eller biblioteksområdet.

Det finns mycket lite som talar för att en sammanslagning av två eller flera centralmuseer är efterfrågad i sektorn eller att det skulle finnas starka verksamhetsmässiga skäl för en sådan förändring.²¹ Vi har inte heller kunnat finna belägg för att sammanslagningar skulle kunna leda till nämnvärda administrativa besparingar eller andra liknande stordriftsfördelar. Precis som regeringen uttryckte saken i kulturpropositionen 2009 skulle större strukturomvandlingar i stället troligen bli både resurs- och tidskrävande, med risk för att verksamheterna blir lidande.²² Som påpekats ovan finns det i stället flera alternativa former för samverkan inom kretsen av centralmuseer, samtidigt som det finns anledning att verka för utvecklade, kollegiala former av samverkan i museisektorn i stort, inte minst mellan den statliga och regionala nivån, och med andra kunskapsinstitutioner som universitet och högskolor.

De särskilda förvaltningspolitiska förutsättningar som föreligger på kulturområdet, med oproportionerligt många små myndigheter, talar för att sammanslagningar av befintliga centralmuseer ändå kan behöva ske.²³ Från ett strikt förvaltningspolitiskt perspektiv kan sammanslagningar i nya större myndigheter få positiva konsekvenser för regeringens hantering av den omfattande styrningen på kulturområdet. Om detta bedöms nödvändigt vill utredningen anföra att alternativet med museikoncerner i många fall kan vara att föredra.

Museikoncerner ger – som tidigare erfarenheter visat – bl.a. goda förutsättningar att bevara enskilda varumärken som har en stark ställning hos publiken. I denna modell finns också utrymme att skapa en struktur med en överordnad chef som ansvarar för myndighetens ledning och separata museichefer som är ansvariga för innehållet i den löpande verksamheten vid respektive museum.

²¹ Jämför de synpunkter som lämnats av centralmuseerna vid utredningens dialogsamtal, sammanfattade i bilaga 4.

²² *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 88.

²³ I sammanhanget kan nämnas att vi tagit del av förslagen från utredningen Gestaltad livsmiljö (Ku 2014:02) om en ny organisation för Arkitektur- och designcentrum. Eftersom vi inte har undersökt arkitektur- och designområdet specifikt, har vi dock avstått från att uttala en uppfattning i denna särskilda fråga. Det kan dock konstateras att våra allmänna slutsatser talar för att man bör se mer till verksamhetens innehåll än till möjliga administrativa besparingar när beslut fattas om verksamhetsindelningen.

En sådan modell bedömer vi i många fall skulle kunna bidra till ytterligare professionalisering och en gynnsam utveckling av verksamheten.

Enligt vår bedömning bör uppdragsgivaren dock, för att lösa problemen med en alltför betungande myndighetsstyrning, i stället för sammanslagningar i första hand satsa på insatser som möjliggör en bättre uppföljning och kvalitetsdrivande system utanför Regeringskansliet. Det är bl.a. i syfte att uppnå detta som vi föreslår att det inrättas en myndighet på området som har som en av sina viktigaste uppgifter att organisera ett kvalitetsdrivande gransknings-system i sektorn.

10.5 Inrätta en ny myndighet för museifrågor

Förslag: En ny myndighet ska inrättas, Myndigheten för museer och utställningar. Den nya myndigheten och delar av dess verksamhet ska finansieras genom att medel överförs från myndigheten Riksutställningar, som i sin tur ska avvecklas.

Den nya myndigheten ska ha till uppgift att främja utveckling av en museiverksamhet av hög kvalitet i hela landet. Myndigheten ska, med utgångspunkt i museilagen och de nationella kulturpolitiska målen, följa upp verksamhet inom och fördela bidrag till museisektorn. Uppdraget ska bl.a. innefatta att myndigheten ansvarar för professionsbaserad kvalitetssäkring, fördelar vissa bidrag samt ansvarar för den officiella museistatistiken och viss omvärldsbevakning.

Museisektorn är i dag splittrad organisatoriskt sett, och i flera avseenden saknas en tydlig nationell, sammanhållande part. Detta är t.ex. ett problem i relationen mellan staten och den regionala och lokala nivån. Statens kulturråd fördelar stöd via kultursamverkansmodellen till regional museiverksamhet samt ett mindre bidrag till de centrala museernas forskning, men bedriver inte längre något samlat arbete med inriktning på museiområdet. Museistatistiken och viss uppföljning av museisektorn sköts i dag av Myndigheten för kulturanalys.

Riksutställningars verksamhet har också successivt smalnats av samtidigt som myndigheten under lång tid befunnit sig i ett för-

ändringsläge, mellan att å ena sidan bli utsatt för återkommande översyner och ifrågasättanden och å andra sidan flera nystarter för organisationen som en följd av ny lokalisering och nya myndighetsledning. Det är också uppenbart av Museiutredningens dialoger med företrädare för olika delar av museisektorn att företrädarna är övervägande kritiska i synen på Riksutställningar, eller åtminstone inte framhåller verksamhetens värde i dagens museilandskap.²⁴ Ser man till verksamhetens innehåll är det numera i första hand arbetet med de så kallade armkroksresorna och vissa delar av omvärldsanalysen som ibland lyfts fram som positiva exempel.

Den tämligen splittrade situationen inom sektorn märks även centralmuseerna emellan. I Centralmuseernas samarbetsråd driver institutionerna olika samverkansfrågor, men rådet har inte någon av regeringen reglerad ställning. Riksantikvarieämbetet ansvarar för vissa museitjänster som förvaring och förebyggande föremålsvård samt fördelar ett bidrag till arbetslivsmuseer, men är i övrigt inte längre en sammanhållande part i museisektorn. Riksarkivet har via samordningssektariatet Digisam vissa stödjande uppgifter kring digitalisering och digitalt tillgängliggörande. Bortsett från i dessa avgränsade frågor, tar ingen myndighet ansvar för uppföljning, gemensam utveckling eller kunskapsuppbyggnad inom museisektorn på central nivå.

De problem som kan iakttas i den nuvarande organisationsstrukturen på det statliga museiområdet handlar också, som nämnts ovan, om bristande förutsättningar på central nivå för en strategisk och verksamhetsanpassad styrning av de befintliga centralmuseerna. Ett problem är att det inte finns förutsättningar med nuvarande förvaltningsstruktur för att göra en djupare värdering av kvaliteten i institutionernas verksamhet och hur den utvecklas. Försök att råda bot på bl.a. dessa problem genom att minska antalet institutioner har inte varit framgångsrika, och vår bedömning är inte heller att det är en möjlig väg att gå.

Den ovan beskrivna myndighetssituationen på museiområdet har lett till att många museer runtom i landet upplever att det inte längre finns någon tydlig motpart för dialog på nationell nivå med specifik kompetens på museiområdet. Vidare leder splittringen vad gäller museirelaterade uppgifter till ineffektivitet när det kommer

²⁴ Från flera regionala museer pekar man dock på nyttan med delar av myndighetens verksamhet.

till sådant som bidragshantering eftersom flera olika instanser ska sköta den. Dessutom talar mycket för att en fördjupad kvalitetsvärdering av centralmuseernas verksamhet behöver skötas utanför Regeringskansliet på grund av den särskilda kompetens som krävs.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår vi att det inrättas en ny myndighet, Myndigheten för museer och utställningar, för att komma till rätta med dessa problem och skapa en sammanhållande och stödjande part på nationell nivå. Inriktningen bör vara att i den nya myndigheten samla mycket av det som i dag sker utspjutt på flera olika myndigheter, för att på så sätt skapa en tydlig sektorsmyndighet som både kan ansvara för särskilda uppdrag på området, stödja Regeringskansliet i den löpande myndighetsstyrningen och vara en pådrivande part för utvecklingen av museisektorn i hela landet genom bidragsfördelning och olika typer av kunskapsuppbyggnad.

På en övergripande nivå bör den föreslagna myndighetens uppgift vara att främja utvecklingen av en museiverksamhet av hög kvalitet i hela landet. Myndigheten bör ha till uppgift att, med utgångspunkt i museilagen och de nationella kulturpolitiska målen, följa upp verksamhet inom och fördela bidrag till museisektorn. Mer specifikt bör myndigheten ges i uppdrag att särskilt:

- ansvara för kvalitetssäkring av centralmuseernas verksamhet genom ett system för kollegial granskning,
- pröva frågor om statsbidrag till samverkan mellan centrala, regionala och lokala museer, samt till de centrala museernas forskning, till arbetslivsmuseer och till försvarshistoriska museiverksamheter,
- pröva frågor om utställningsgarantier enligt förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier,
- ansvara för museistatistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, och
- bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt.

De olika delarna i myndighetens föreslagna uppdrag behandlas närmare nedan i avsnitt 10.5.1–10.5.5. För att genomföra förslaget behöver en organisationskommitté tillsättas för att ordna de prak-

tiska förutsättningarna. En ny museimyndighet bör med sedvanlig beredningsprocess och tid för nödvändiga politiska beslut kunna starta tidigast den 1 januari 2017. En närmare bedömning av hur inrättandet bör genomföras och kostnaderna för myndighetens verksamhet finns i vår konsekvensanalys (se avsnitt 11.1).

Förhållande till andra myndigheter och institutioner

Det är viktigt att understryka att den myndighet som föreslås ska vara självständig i förhållande till museerna och i formell mening sidoställd myndighetsmuseerna. Som framgår nedan föreslår vi att flera myndighetsuppgifter flyttas över från Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd. Detta kommer att minimera överlappningarna myndigheterna emellan och ge den nya museimyndigheten en tydlig egen roll. Frågor om föremålsvård och konservering är dock enligt vår bedömning museirelaterade uppgifter som även fortsatt hör hemma inom Riksantikvarieämbetet. Den typ av expertis som krävs för dessa uppgifter passar inte in i en förvaltningsmyndighet av den karaktär vi föreslår.

Vad gäller kultursamverkansmodellen – och därmed förhållandet till Statens kulturråd – menar vi att museiperspektivet bör kunna stärkas på nationell genom att den föreslagna myndigheten också kan vara representerad i det samverkansråd som finns vid Kulturrådet och som har till uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena. Några förändringar vad gäller Kulturrådets utvecklingsmedel till regional kulturverksamhet bör inte göras, då det är naturligt att sådana även fortsättningsvis kan fördelas till alla typer av kulturverksamhet som ingår i modellen. För lämpliga samverkansformer i denna del kan jämförelser i den fortsatta processen göras med de båda sektorsansvariga myndigheterna Kungl. biblioteket och Statens musikverk.

Myndigheten finansieras genom att Riksutställningar avvecklas

Den nya myndigheten och delar av dess bidragsfördelning bör finansieras genom att medel överförs från anslaget till myndigheten Riksutställningar, som successivt bör avvecklas. Att vi föreslår att Riksutställningar ska avvecklas bygger på en sammantagen bedöm-

ning av att myndighetens verksamhet i dag inte efterfrågas i tillräckligt hög utsträckning i sektorn och att effekterna, efter att uppdraget smalnats av, förefaller begränsade i förhållande till de resurser som satsas. Bedömningen innebär inte att den verksamhet som i dag bedrivs vid myndigheten skulle sakna värde för sektorn, utan enbart att resurserna skulle kunna komma till större nytta på annat håll.

Riksutställningar har i dag ett anslag på totalt ca 43,3 miljoner kronor, vilket på sikt i sin helhet bör användas för den föreslagna myndigheten. De uppdrag Riksutställningar i dag har enligt sin instruktion bör inte föras över till den nya myndigheten, varken vad gäller att stödja produktion och förmedling av turnerande utställningar eller att erbjuda teknik och metodstöd. Denna typ av uppgifter sköts enligt vår bedömning i dag bättre i samverkan mellan olika museer och statens roll i sammanhanget bör vara att stödja utvecklings- och samverkansprojekt inom dessa områden (se nedan avsnitt 10.5.2). Detsamma gäller Riksutställningars särskilda uppdrag om att prioritera den samtida konstens utveckling och spridning i landet.

Riksutställningar har även enligt sin instruktion i uppdrag att samla in och förmedla kunskaper och erfarenheter, något som kommit att utgöra en allt större del av verksamheten (se vidare avsnitt 5.5.2). En del av den verksamhet som utförs under denna del av uppdraget bör kunna föras över till den nya myndigheten inom ramen för uppgiften att bedriva omvärldsbevakning. Av naturliga skäl måste dock denna typ av uppgifter bli en mindre del av den nya myndighetens verksamhet, och i vilken omfattning verksamhetsövergång kan vara aktuell får bli en uppgift för en framtida organisationskommitté att bedöma utifrån hur uppdraget slutligen formuleras.

10.5.1 Kvalitetssäkring genom kollegial granskning

Förslag: Myndigheten för museer och utställningar ska få i uppdrag att inrätta ett system för kvalitetssäkring av centralmuseernas verksamhet genom kollegial granskning.

Som framgått tidigare är vårt förslag att en ny inriktning för museipolitiken prövas som bl.a. i ökad utsträckning bygger på att kvalitetsdrivande system organiseras i sektorn. Den innehållsliga gransk-

ningen av verksamheten bör i högre utsträckning skötas kollegialt och av museisektorn själv samt med inriktningen att museerna ska jämföras med liknande institutioner i andra länder. Inspiration för hur ett sådant system bör utformas kan hämtas från universitets- och högskoleområdet.²⁵

Den föreslagna myndigheten bör ha som en av sina huvuduppgifter att administrera en professionsbaserad granskning av museiverksamheten vid de fjorton centralmuseerna. På så sätt kommer uppdraget att likna det som Universitetskanslersämbetet har på högskoleområdet. I likhet med vad som är fallet inom högskolan bör även utvärderingen av museiverksamheten bygga på granskningar som genomförs av bedömargrupper med externa, oberoende sakkunniga (så kallad peer-review). Ett viktigt inslag i bedömargrupperna bör vara internationell expertis då det är centralt att jämföra arbetet vid de svenska museerna med likartade institutioner utomlands. Bedömargrupperna bör också kunna bestå av representanter för olika användargrupper, andra museer på t.ex. regional nivå eller externa intressenter.

Dessa bedömargrupper bör intervjua berörda på institutionen och göra platsbesök och ta del av utställningar och annan tillgänglig verksamhet. Dessutom krävs att de får ett skriftligt underlag att utgå ifrån med en självvärdering, centrala nyckeltal och uppgifter om verksamhetens utveckling. Det senare bör sammanställas av institutionen själv i enlighet med föreskrifter från den ansvariga myndigheten. Resultatet av utvärderingen bör sammanfattas av gruppen i en rapport som underlag för den ansvariga myndigheten.

Till skillnad mot hur tidigare granskningar av utbildningskvalitet genomförts inom högskolan, bör inte detta system inrättas för att kontrollera och poängsätta utfallet av verksamheten. Av naturliga skäl bör det inte heller kopplas till några sanktionsmöjligheter motsvarande de ifrågasättanden av examenstillstånd som förekommer där. I stället bör systemet utformas för att vara utvecklande (snarare än kontrollerande) och kvalitetsdrivande i sig.

Syftet är att skapa synergier och incitament för ökad samverkan i olika delar av verksamheten, regionalt, nationellt och internatio-

²⁵ En sammanfattning av systemet vad gäller utvärdering av högre utbildning och hur det förändrats över tid finns i Utbildningsdepartementets promemoria "Kvalitetssäkring av högre utbildning" (U2015/1626/UH), avsnitt 2.

nell, ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter och en framåtsyftande, kritisk dialog. Själva det faktum att sakkunniga ska granska verksamheten, och att denna behandlas betydligt mer i detalj än vad som är fallet i dag, förväntas kunna leda till en positiv utveckling och produktiva diskussioner även internt på museerna. Det är också viktigt att resultaten i form av verksamhetsrapporterna kan utnyttjas för att lära av varandra.

Även om huvudsyftet med det föreslagna utvärderingssystemet är att det ska vara kvalitetsdrivande i sig – genom de diskussioner det ger upphov till och den information som genereras i processen – är det förstås rimligt att resultaten även används av regeringen, t.ex. som ett underlag för beslut om verksamheternas inriktning och finansiering. Ett syfte med att införa detta system är just att huvudmannen med jämna mellanrum ska kunna få del av en granskning av verksamhetens innehåll.

Mer precisa anvisningar om vilka kvalitetsaspekter som ska granskas och vilken information den utvärderade institutionen ska tillhandahålla bör utarbetas av den ansvariga myndigheten. Hänsyn måste i detta t.ex. tas till skillnaderna mellan olika typer av museer (konst-, kultur- och naturhistoriska) och respektive institutions egen särart. Granskningar bör genomföras med regelbundet mellanrum, förslagsvis i fyraårscykler. Det skulle innebära att tre eller fyra centralmuseer skulle granskas per år. Det är rimligt att välja en kombination av institutioner som blandar större och mindre för en jämnare arbetsbörda.

10.5.2 Fördela statsbidrag inom museisektorn

Förslag: Myndigheten för museer och utställningar ska ha till uppgift att fördela bidrag till museisektorn.

Uppgiften ska dels innefatta fördelningen av ett nytt statsbidrag på 28 miljoner kronor till utveckling av museiverksamhet och samverkan mellan centrala, regionala och lokala museer, dels fördelningen av befintliga statsbidrag till de centrala museernas forskning, till arbetslivsmuseer och till försvarshistoriska museiverksamheter.

En central uppgift för en samlande nationell museimyndighet bör vara att sköta fördelningen av statsbidrag inom museisektorn. Genom att samla denna uppgift – som i dag är spridd på flera aktörer, varav flera inte har som en del av sin kärnverksamhet att fördela stöd – hos en myndighet kan kompetens byggas upp hos personalen och nödvändiga administrativa och tekniska system införskaffas. Enligt vårt förslag ska myndigheten dels hantera ett nyinrättat stöd till utveckling av museiverksamhet och dels överta fördelningen av vissa befintliga statsbidrag. Sammantaget kommer myndigheten på detta sätt att hantera en bidragsgivning som uppgår till ca 60 miljoner kronor, vilket är tillräckligt för att särskilda rutiner och system för detta ska kunna inrättas.

Ett bidrag för nyskapande samverkansprojekt i museisektorn

Som anförts ovan är det ett problem att mycket av resurserna i museisektorn är uppbundna i löpande verksamhet och ofta koncentrerad till förvaltning av samlingar. För att museer i hela landet ska kunna utvecklas måste det finnas reella möjligheter i termer av resurser. Det behöver skapas fler system med sökbara medel som kan investeras i innovativa projekt med potentiellt sett stor räckvidd. Kulturrådets utvecklingsmedel kan i dag bidra till att uppfylla vissa begränsade sådana behov. De kan dock enbart sökas av regionala aktörer för utvecklingsprojekt och ska dessutom räcka till alla olika kulturområden.

Enligt vår bedömning är det framför allt resurser för större samverkansprojekt mellan museer – statliga, regionala, kommunala och enskilda – som saknas i dag.²⁶ För att främja en dynamisk utveckling och bidra till nya samverkansformer krävs medel som kan investeras i sådana projekt. Kunskap och kompetens finns i dag i alla delar av systemet, även om attraktiva samlingar fortfarande oftare innehåller av centralmuseerna, och med rätt resurser bör dessa aktörer – tillsammans och på ett ickehierarkiskt sätt – kunna skapa mycket högkvalitativ verksamhet som kommer olika delar av landet

²⁶ Det har även framförts flera förslag till utredningen på enskilda utvecklingsprojekt på lokal och regional nivå som borde kunna komma ifråga för statligt stöd. Se t.ex. skrivelser till utredningen från Kulturparken Småland om Glasrikets kulturarv (dnr Ku2014:01/2015/25) och från Svensk biblioteksforening om Biblioteksmuseet i Borås (dnr Ku2014:01/2015/2).

till del. Om alla får vara med på lika villkor som projektägare så gynnar det framväxten av nya sätt att arbeta tillsammans. Riktade sökbara resurser till gemensam produktion av utställningar och annan publik verksamhet, är också ett mer tidsenligt sätt att stödja sektorn än konstruktionen med Riksutställningar.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det inrättas ett särskilt statsbidrag på totalt 28 miljoner kronor för projekt som innefattar flera museer i samverkan. Centralt är att bidrag bör sökas av flera tillsammans och att den föreslagna verksamhetens geografiska spridning bör vara ett centralt kriterium för vilka projekt som beviljas stöd. Prioritet bör ges till projekt med ett nyskapande innehåller och sådana som utnyttjar utställningsmediets möjligheter på nya sätt. Även om utgångspunkten är att dessa projekt i de flesta fall kommer att involvera flera olika samhällsnivåer, bör det inte utslutas att t.ex. flera kommunala museer går samman och gemensamt söker medel för ett större utställningsprojekt som kan få stor geografisk spridning.

Våra förslag till närmare reglering av den nya stödordningen finns i det förordningsförslag som lämnas i avsnitt 1.4. Bidraget ska fördelas av den nya museimyndigheten. För ändamålet bör medel överföras från Riksutställningars förvaltningsanslag (utg. omr. 17, anslag 8:4). Som beskrivs närmare i kapitel 11 kommer detta att kunna ske successivt i takt med att resurser frigörs.

Befintliga bidrag som bör fördelas av den nya myndigheten

Enligt vårt förslag bör Myndigheten för museer och utställningar även överta fördelningen av vissa befintliga statsbidrag. Det handlar om stöd som i dag fördelas av Statens försvarshistoriska museer, Statens maritima museer, Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd. Vi föreslår att villkoren för dessa stöd kvarstår i dagsläget, även om det kan finnas skäl att på sikt se över och modernisera kriterierna i vissa delar.

Enligt förordningen (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter prövar Statens försvarshistoriska museer respektive Statens maritima museer frågor om statsbidrag till museiverksamhet med försvarshistorisk inriktning. Ansvaret för detta statsbidrag och avsatta medel bör överföras till Myndigheten

för museer och utställningar. Enligt regleringsbrevet för 2015 för Statens försvarshistoriska museer ska minst 22,5 miljoner kronor användas för bidragsgivning enligt förordningen samt till kostnader vid myndigheten som är förenade med upprätthållande av dessa verksamheter. Vid Statens maritima museer gäller detsamma för 7,5 miljoner kronor år 2015. Sammantaget rör det sig alltså om 30 miljoner kronor varav en del avser administrativa kostnader.

I enlighet med förordningen (2002:920) om bidrag till arbetslivsmuseer fördelar Riksantikvarieämbetet årligen stöd till arbetslivsmuseer. Syftet med bidraget är enligt förordningen att bevara och bruka industrisamhällets kulturarv. Ansvar för detta statsbidrag och avsatta medel bör även de överföras till Myndigheten för museer och utställningar. Medlen uppgick 2015 till 6 miljoner kronor (anslag 7:2, ap. 2). Frågor om bidrag prövas av Riksantikvarieämbetet, men beslut ska fattas i samråd med Statens kulturråd.

Även det bidrag till de centrala museernas forsknings- och utvecklingsverksamhet som i dag fördelas av Statens kulturråd bör överföras till Myndigheten för museer och utställningar. På anslag 1:4, ap. 13 disponerar Kulturrådet i dag ca 3,9 miljoner kronor för ändamålet. Anslagsposten får även belastas med vissa kostnader för administration och genomförande av verksamheten. Med centrala museer avses samma grupp av museer som i denna utredning. Stöd ges i första hand till forskningsprojekt, men bidrag kan även ges till arrangemang och publicering av forskningsöversikter. Forskning i projekten ska utföras eller ledas av disputerade forskare och finansiering från andra forskningsfinansiärer stärker ansökan.

Statens kulturråd fördelar även visst verksamhetsstöd till utställare inom bild- och formområdet (anslag 4:4, ap. 1), ett stöd som dock även fortsättningsvis bör ligga kvar på myndigheten. Det gäller bidrag enligt förordningen (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet. Eftersom detta stöd är en integrerad del av Kulturrådets bidragsfördelning inom bild- och formområdet (som även innefattar stöd till bl.a. internationalisering, kollektivverkstäder och konsthantverkskooperativ) menar vi att det är att föredra att det kvarstår inom denna ram.

Vad gäller alla de stödformer som vi föreslår överförs eller inrättas vid myndigheten, är det viktigt att överväga vilka de bästa formerna för samråd och bedömning av ansökningar är. I flera fall kan befintliga bedömar- eller referensgrupper övertas om det anses

lämpligt (t.ex. för de centrala museernas forskning). Det viktiga är att beredningen sker på ett sätt som involverar sakkunniga och företrädare för respektive sektor. Att besluta om de närmare formerna för hur detta ska göras bör vara en uppgift för den nya myndigheten.

10.5.3 Pröva frågor om utställningsgarantier

Förslag: Myndigheten för museer och utställningar ska ta över uppgiften att pröva frågor om utställningsgarantier från Statens kulturråd.

Den som ordnar en tillfällig utställning som ska visas i Sverige kan få statlig utställningsgaranti som täcker kostnaderna för eventuell skada eller förlust av föremål. Garanti kan enligt förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier lämnas om den som söker bedriver utställningsverksamhet utan vinstsyfte, utställningen har ett väsentligt kulturellt värde och de säkerhetskrav som är nödvändiga för att undvika skada eller förlust av föremål uppfylls. Under den senaste tioårsperioden har årligen omkring 40 utställningsgarantier beviljats, varav omkring en fjärdedel avsett utställningar utanför Stockholmsområdet.

I dag ansöker utställare om garanti hos Statens kulturråd, som i sin tur inhämtar yttrande från Kammarkollegiet gällande säkerhetskraven innan beslut fattas. Regleringen av själva systemet med utställningsgarantier håller för närvarande på att ses över och bl.a. har förslag om att höja de fasta avgifterna för garantierna lämnats.²⁷ Inom ramen för denna översyn har dock inga förslag om förändringar i instansordningen lämnats. Eftersom en samlad kompetens kring museer och utställningar ska byggas upp vid den nya museimyndigheten, menar vi dock att det är rimligt att myndigheten även tar över uppgiften att pröva frågor om utställningsgarantier från Kulturrådet.

²⁷ Se *Statliga utställningsgarantier: En översyn* (Ds 2015:14).

10.5.4 Bistå museerna i frågor om digitalisering

Bedömning: Myndigheten för museer och utställningar skulle kunna ha ett särskilt uppdrag om att stödja digital utveckling och samordning inom museisektorn. Om regeringen inom ramen för den utvärdering som nu pågår beslutar att verksamheten vid samordningssekretariatet Digisam, i dag placerad vid Riksarkivet, ska finnas kvar bör det därför övervägas om den kan överföras till den nya myndigheten.

Inom ramen för den nya museipolitik som här föreslås förtydligas det allmänna museiväsendets, och i synnerhet de statliga museernas, ansvar för att genom digital teknik verka för att fler ska kunna ta del av både samlingar och kurerat material oavsett var man befinner sig geografiskt. Ett sådant ansvar medför möjligheter och utmaningar inom museernas alla verksamhetsområden: publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning.

Utvecklingen av digital verksamhet på museerna, liksom inom hela ABM-sektorn, har gått hand i hand med diskussioner om och satsningar på att finna gemensamma lösningar. Inom sektorn finns en samsyn kring att högre effektivitet och i slutändan mer kreativa produktioner, kan uppnås genom samverkan, delande av resurser och bättre kunskapsspridning. Skapandet av ett tillgängligt och användarvänligt digitalt kulturarv kräver en typ av expertis som traditionellt inte återfunnits på så många kulturarvsinstitutioner och investeringar i tekniska lösningar och system, som idealt sett dessutom ska vara kompatibla med varandra och kunna utbyta information.

Trots höga ambitioner hos enskilda museer och riktade insatser, som samordningssekretariatet Digisam vid Riksarkivet (se avsnitt 5.5.4), kan det konstateras att man i dag bara är i början av att öka den digitala tillgängligheten och användningen på museerna.²⁸ På många sätt är just museisektorn i sitt arbete också mer splittrad och komplex än arkivsektorn eller biblioteksområdet. Ökad samordning behövs därför i särskilt hög utsträckning just på detta område,

²⁸ Digisam, *Digitalisering av kulturarvet, nuläge och vägvalsfrågor: Sammanfattning och analys från arbetet med digitaliseringsplaner vid statliga kulturarvsmyndigheter och institutioner* (2015).

även om man inte får glömma de viktiga kopplingarna ABM-sektorerna emellan. Mot denna bakgrund menar vi att den föreslagna Myndigheten för museer och utställningar skulle kunna få i uppdrag att fortsatt stödja digital utveckling och samordning. I det sammanhanget bör det också övervägas om verksamheten vid samordningssekretariatet Digisam, i dag placerad vid Riksarkivet, kan överföras till den nya myndigheten.

Digisam främjar i dag samverkan mellan centrala myndigheter och institutioner inom ABM-sektorn i frågor om digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande. Specifika kompetensfrågor som Digisam hanterar innefattar bl.a. juridiska frågor – främst om upphovsrätt och personuppgiftshantering – samt tekniska frågor om standarder och systemlösningar. På dessa områden har man också tagit fram vägledningar. Digisams uppdrag är tidsbegränsat och upphör i slutet av 2015. En eventuell fortsättning på uppdraget bereds just nu inom Regeringskansliet.

I de utvärderingsrapporter av samordningssekretariatet som både Statskontoret och Riksarkivet tagit fram framhålls att det kommer att finnas ett fortsatt behov av verksamheten även efter 2015. Riksarkivet menar dock att det är av vikt att funktionen, var den än placeras, får ett tydligare och mer operativt inriktat uppdrag än i dag. Detta ger även en majoritet av centralmuseerna uttryck för i sina remissvar på de två rapporterna. Museerna vittnar om ett fortsatt behov av stöd vad gäller juridik, teknik och lagring och ett önskemål är därför att en fortsättning av Digisam har utrymme för mer direkt stöd. Några institutioner efterlyser till och med en samordningsfunktion som har mandat att kräva att institutionerna implementerar de rekommendationer som tas fram. Dessa signaler om ett mer operativt uppdrag är viktiga att ta med sig i utformningen av den fortsatta verksamheten.

10.5.5 Statistik och omvärldsbevakning

Förslag: Myndigheten för museer och utställningar ska ansvara för den officiella museistatistiken, samt bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt.

För att kunskap och kompetens om musei- och utställningssektorn ska samlas på ett ställe är det rimligt att den nya myndigheten övertar vissa uppgifter som rör kunskapsuppbyggnad. Det handlar dels om att ta över ansvaret för den officiella museistatistiken från Myndigheten för kulturanalys, dels om viss omvärldsbevakning från Riksutställningar.

Museistatistiken

Ansvaret för den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I bilaga till förordningen anges bl.a. vilka myndigheter som har ansvar för statistiken på olika samhällsområden. Där anges att Myndigheten för kulturanalys är statistikansvarig myndighet inom områdena, kulturmiljövård, museer, studieförbund och samhällets kulturutgifter. Det anges också att Kungl. biblioteket är statistikansvarig inom området bibliotek.

I likhet med vad som gäller inom biblioteksområdet bör museistatistiken skötas av den nationella samordningsmyndigheten på museiområdet. Vårt förslag är därför att bilagan till förordningen om den officiella statistiken ändras så att det framgår att statistikansvarig myndighet inom området museer är Myndigheten för museer och utställningar. Förslaget innebär att uppdraget i denna del flyttas över från Myndigheten för kulturanalys. I anslutning till det bör även motsvarande resurser föras över. Enligt vår bedömning rör det sig om ca 1 miljon kronor, vilket motsvarar ungefär en heltidstjänst (se vidare avsnitt 11.1).

Omvärldsbevakning

Vissa uppgifter som för närvarande åligger myndigheten Riksutställningar bör enligt vår bedömning övertas av den nya myndigheten. Det rör sig om vissa delar av uppgiften att samla in och förmedla kunskaper och erfarenheter av relevans för museisektorn (det vill säga omvärldsbevakning). Vissa delar av denna verksamhet är uppskattad i stora delar av sektorn och bör kunna drivas vidare i den nya myndighetens regi. Rent generellt är det också rimligt att en sektorsansvarig myndighet av den karaktär som här föreslås

följer med i utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kan förmedla denna kunskap till både uppdragsgivaren och sektorn i stort. För att kunna sköta sina andra uppgifter – granskning och bidragsfördelning – är det också viktigt med aktuell kunskap i myndigheten om museiutvecklingen och omvärldsförändringar.

I vårt förslag ingår av dessa skäl att myndigheten ska ha till uppgift att bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt. För denna uppgift, inklusive statistikansvaret, har vi beräknat att ca 5 miljoner kronor av anslaget bör kunna användas (jfr avsnitt 11.1). Detta är alltså väsentligt mindre än vad som används för motsvarande uppgifter inom myndigheten Riksställningar. Det blir en uppgift för en kommande organisationskommitté att bedöma i vilken del uppdraget i denna del innebär verksamhetsövergång från Riksställningar enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

10.6 Se över instruktioner och styrdokument

Bedömning: Mot bakgrund av det förslag som lämnats om en ny museilag bör regeringen göra en genomgång av myndighetsinstruktioner och motsvarande styrdokument på museiområdet för att anpassa dessa till den nya regleringen av vissa övergripande frågor. Målet bör både vara att skapa större enhetlighet i hur bestämmelserna är formulerade och att tydligare uttrycka respektive museums särart. Inom de huvudsakliga verksamhetsområdena – publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning – bör museerna ges i uppdrag att ta fram strategiska planer som kan tas till utgångspunkt för den kollegiala granskning som ska inrättas.

Om regeringen går vidare med våra förslag om en museilag och en ny museimyndighet bör en genomgång också göras av styrdokumenterna på museiområdet för att anpassa dessa till den nya regleringen. Till exempel bör allmänna perspektiv om tillgänglighet och prioritering av olika grupper kunna utgå ur myndighetsinstruktionerna då detta i stället regleras i lagen. Detsamma gäller t.ex. frågor om samverkan i museisektorn och ansvar för att sprida verksamheten i hela landet.

Precisera de instruktionsenliga uppgifterna

Varje myndighet i centralmuseikretsen bör ha uppgifter som tydliggör museets särart. Detta bör komma till uttryck i regeringens instruktion för respektive myndighet. Även de riktlinjer som regeringen årligen beslutar om för stiftelsemuseerna i centralmuseikretsen bör i högre grad utgå från institutionernas särart än i dag. Av instruktionerna bör framgå respektive centralmuseums huvudsakliga uppgift och samlingsområde. Museets ansvar inom samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad och publik verksamhet bör tydliggöras. Detta bör ske utifrån lagens allmänna bestämmelser men på ett mer verksamhetsanpassat sätt.

Av den genomgång vi gjort (se kapitel 7) framgår samtidigt att bestämmelserna i dag uttrycks olika utan att det alltid finns sakliga skäl för det. Vår bedömning är att detta bör tas till utgångspunkt för en översyn av instruktionerna som genomförs av uppdragsgivaren i dialog med respektive museum. Syfte bör vara att både skapa större enhetlighet där så önskas och att vidareutveckla de bestämmelser som uttrycker museernas särart.

Strategiska planer

Som en grund för det system med kollegial granskning som vi föreslagit (se avsnitt 10.5.1) bör uppdragsgivaren också ge respektive institution i uppdrag att ta fram vissa specificerade strategidokument som kan bilda utgångspunkt för granskningen.

Vår bedömning är att det kan vara lämpligt att i denna del utgå från de tre kärnuppgifterna publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad och samlingsförvaltning. Där det bedöms lämpligt, förslagsvis i regleringsbrevet eller riktlinjebesluten, bör museerna ges i uppdrag att ta fram strategiska planer för dessa tre områden. Hur planerna har följts och om verksamheterna nått de resultat de själva satt upp kan sedan följas upp i granskningsprocessen. Att museerna själva på detta sätt får sätta upp de närmare målen för sin verksamhet ligger i linje med vår betoning av deras roll som fria och självständiga kunskapsinstitutioner.

10.6.1 Anslag och avgiftsinkomster

Bedömning: Vid större utställningssatsningar som ger stora intäkter ett visst år bör regeringen medge att de statliga museerna tar med sig överskott som överskrider tre procent av anslaget till nästa budgetår. Genom en generell ändring i regleringsbrevet bör regeringen ge de statliga museerna rätt att sälja varor i museibutiker utan krav på full kostnadstäckning (t.ex. gå med vinst). Vidare bör de museimyndigheter som arbetar aktivt med internationella vandringsutställningar ges rätt att använda inkomsterna från sådan tjänsteexport för övrig verksamhet.

Det har inte varit möjligt för Museiutredningen att genomföra en systematisk jämförelse för att fastställa rimligheten i nuvarande anslagsnivåer för enskilda centralmuseer. I denna del gör vi inte heller någon bedömning. Nyligen har dock en annan utredning, Benchmarkingutredningen, lämnat förslag om ett permanent program för systematiska jämförelser i staten. Enligt förslaget ska Ekonomistyrningsverket och Statskontoret få ett gemensamt ansvar att utveckla och genomföra programmet.²⁹ En sådan modell skulle kunna vara intressant att applicera på centralmuseikretsen.³⁰

Utredningen är även av den uppfattningen att om ett nytt system för kvalitetsgranskning införs i sektorn så bör dess resultat också kunna ligga till grund för beslut om fördelningen av ekonomiska resurser. Naturligtvis måste medel många gånger användas för att komma till rätta med eftersatt verksamhet (t.ex. inom samlingsförvaltningen), men ur användarnas perspektiv är det också viktigt att framgångsrika verksamheter kan premieras genom höjda anslag så att de kan fortsätta utvecklas och komma fler till del.

Vi har i dialogerna med sektorn också stött på vissa återkommande styrnings- och budgetfrågor av mindre art som det finns skäl att särskilt lyfta fram här. Det handlar bl.a. om hur regelverken för anslagssparande och avgiftsinkomster tillämpas i dagsläget.

²⁹ *Systematiska jämförelser: För lärande i staten* (SOU 2015:36).

³⁰ Regeringen har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Statens museer för världskultur respektive Statens musikverk enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret har utvecklat. Analyserna ska redovisas i oktober 2015 och har därför inte kunnat ligga till grund för utredningens överväganden.

Anslagssparande

Det uppkommer vissa särskilda problem vid inhyrning av internationella vandringsutställningar och andra storsatsningar på enskilda publikdragande arrangemang under en begränsad period. Eftersom dessa arrangemang först kräver stora investeringar och sedan skapar intäkter under en kort period kommer de i konflikt med det generella kravet i regeringens myndighetsstyrning att anslagssparandet ett visst år får uppgå till högst tre procent av anslaget. Exempel på större satsningar av detta slag under senare år är när Världskulturmuseerna ställde ut den kinesiska terrakottaarmén och utställningen *NASA* på Tekniska museet i Stockholm.

Intresset av att få hit internationella utställningar, och de särskilda förhållanden som gäller vid utställningsplanering och -produktion, gör att det är särskilt motiverat att underlätta för museerna i detta avseende. Vid större utställningsatsningar som kan förväntas ge stora intäkter ett visst år bör regeringen medge att det aktuella museet tar med sig överskott som överskrider tre procent av anslaget till nästa budgetår. Undantaget måste troligen ges från fall till fall (genom en ändring av regleringsbrevet) men regeringen bör tydligt uttala att principen är att intäkter från denna typ av verksamhet ska kunna återinvesteras i museernas övriga verksamhet.

Inkomster från museibutiker

Ett framgångsrikt museum måste erbjuda en sammansatt upplevelsemiljö för att attrahera en publik. I dag är det närmast en hygienfaktor för ett större museum att utöver utställningar kunna erbjuda en restaurang av god kvalitet och en välsorterad museibutik. Besökarna förväntar sig hög kvalitet på såväl utställningar som på restaurang och butik. Ur besökssynpunkt går det inte att skilja de senare delarna från själva kärnverksamheten. Det kan lika gärna vara en negativ erfarenhet av caféet som att utställningen inte tilltalar som drar ner betyget och avgör någons inställning till museet.

Museibutiker anses i dag kunna konkurrera med kommersiell verksamhet vilket gör att de enligt det statliga regelverket måste drivas med full kostnadstäckning för att inte otillbörligt påverka sådant som souvenir- och presentbutiker. Museibutikerna vid centralmuseerna har dock ett specialiserat sortiment som an knyter till

museernas verksamhet och de är i hög utsträckning utformade som en service till museibesökarna. Utformningen styrs av andra faktorer än av vad som är säljbart. Dessutom konkurrerar dessa butiker knappast med kommersiella aktörer på andra sätt heller, varken genom exponering av varor eller genom sin placering och sitt öppethållande.

Vår bedömning är att museibutikerna vid de statliga museerna är att betrakta som en integrerad del av verksamheten och inte egentligen kan sägas konkurrera på en kommersiell marknad. Mot denna bakgrund bör butiksverksamheten generellt sett undantas från kravet på full kostnadstäckning i regleringsbrevet för myndighetsmuseerna. Detta innebär att eventuella överskott skulle kunna disponeras för att uppfylla museernas kärnuppdrag, men också att eventuella underskott får täckas med anslagsmedel.

Inkomster från internationella utställningar

En fråga som också handlar om avgiftsinkomster rör intäkterna från internationella vandringsutställningar. Dessa kan många gånger spela en mycket stor roll för att sprida kännedom om Sverige och svenska förhållanden utomlands och locka turister att komma hit. Ett exempel är Historiska museets pågående utställning *We call them vikings*. Utställningen finns i två exemplar och har hittills visats i ett tiotal städer på tre kontinenter och fler turnéorter kommer följa. I augusti 2015 passerade besökstalen 1 miljon och utställningen har rönt stor uppmärksamhet internationellt.

Eftersom dessa utställningar riktar sig till utländska medborgare klassificeras intäkterna som intäkter av tjänstexport.³¹ Det innebär att eventuella förluster inte får tas från ordinarie anslag och att överskott måste återinvesteras i samma verksamhet. Detta gör att vinster av den internationella verksamheten t.ex. inte kan användas för att stärka viktigt arbete med kärnuppgifterna nationellt. Med detta regelverk försvinner också de ekonomiska incitamenten för att satsa på större internationella projekt för de svenska museerna.

³¹ Jfr Ekonomistyrningsverket, *Handledning: Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen* (2015:45), s. 25 f. och 33.

Full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för tjänsteexport om inte regeringen har bestämt något annat. Vi föreslår därför att de museimyndigheter som arbetar aktivt med internationella vandringsutställningar av regeringen genom särskilda bestämmelser i sina regleringsbrev ges rätt att disponera inkomster från sådan tjänsteexport i övrig verksamhet. Inte minst är detta viktigt för att främja den svenska museisektorns internationalisering och intresset för att producera utställningar för en internationell publik.

11 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska kommittéer beräkna och redovisa ekonomiska konsekvenser av sina förslag. Detta gäller kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. En sådan redovisning görs nedan i avsnitt 11.1.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska kommittéer även analysera konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Konsekvenser enligt denna bestämmelse redovisas nedan i avsnitt 11.2.

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Våra förslag är finansierade och kostnadsneutrala för staten totalt sett. Enligt vår bedömning kommer de också att leda till vissa effektiviseringar, t.ex. vad gäller bidragsfördelningen inom museisektorn och inom samlingsförvaltningen, även om dessa är svåra att närmare beräkna. Resurser som på så sätt kan sparas in bör komma sektorn till del för att utveckla kärnverksamheterna. Under en övergångsperiod kommer den förändring i myndighetsstrukturen vi föreslår att generera engångskostnader för t.ex. flytt och omorganisationer som går ut över möjligheten att bedriva viss verksamhet.

En museilag införs

Den föreslagna museilagen omfattar verksamheter som till övervägande delen är finansierade av det allmänna. De flesta bestämmelser som föreslås tar sikte på grundläggande värderingar och utgångspunkter för verksamheterna. Enligt vår bedömning kommer dessa inte att få några direkta ekonomiska konsekvenser eller påverka kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.

I lagen föreslås även särskilda bestämmelser om samlingsförvaltning (10–12 §§). Dessa kommer enligt vår bedömning att uppmuntra en effektivisering av museiverksamheterna generellt och, mer specifikt, göra det möjligt för statliga institutioner att avhända sig föremål som är kostsamma att förvara och vårda. Det är inte möjligt att beräkna hur dessa effektiviseringar kan komma att se ut eftersom det är helt avhängigt av vilka föremålssamlingar som finns vid enskilda museer. Det bör dock framhållas att detta kan möjliggöra för museerna att kunna prioritera de viktigaste föremålen och på så sätt komma till rätta med den eftersatta vård och de stora klassificeringsbehov som finns vid både statliga och regionala museer.

I lagen föreslås även en bestämmelse (15 §) som ger kommunerna möjlighet att utan avgift ställa föremål ur de lokala museisamlingarna till förfogande för andra museer. Detta skulle kunna innebära en hanteringskostnad för den kommun som beslutar sig för att göra så. Bestämmelsen öppnar dock enbart för möjligheten.

Ekonomiska effekter av att Riksutställningar avvecklas

Enligt vårt förslag ska myndigheten Riksutställningar avvecklas. De resurser som frigörs bör användas för verksamheten vid den föreslagna nya myndigheten, Myndigheten för museer och utställningar. En avveckling av Riksutställningar kan på sikt frigöra ca 43,5 miljoner kronor för staten (utg.omr. 17, anslag 8:4).

Erfarenheten säger att avvecklingskostnader följer med under en längre tid och bl.a. därför behöver en avvecklingsmyndighet tillskapas för att genomföra förslaget. Med nödvändiga politiska beslut bör den föreslagna förändringen till stor del kunna vara genomförd till årsskiftet 2016/17 även om vissa kostnader kommer att kvarstå under längre tid. Det är svårt att bedöma i vilken takt medel sedan

kommer att kunna frigöras eftersom det beror på hur myndighetens avtal med t.ex. anställda och hyresvärdar ser ut.

På ett övergripande plan bedömer utredningen att de förslag som lämnas i denna del bör leda till ökad dynamik och bättre resursutnyttjande på statlig nivå samt bättre villkor för museisektorn i stort. Både lokala och regionala aktörer får större möjlighet att ta del av resurser för att driva utvecklingsprojekt med det förslag vi lämnar om att en stor del av myndighetens resurser i stället ska fördelas som sökbara bidrag. I förlängningen kan detta förväntas leda till positiva effekter för museiområdet som helhet.

Ekonomiska effekter av att inrätta en ny myndighet

Vi föreslår att det inrättas en ny myndighet, Myndigheten för museer och utställningar. Myndigheten bör ha ca 12–14 anställda med kompetens inom de verksamhetsområden som beskrivits ovan, bl.a. bidragsfördelning, utvärderingsmetoder, omvärldsbevakning och statistik. Flertalet anställda bör rekryteras från museisektorn för att säkra rätt kunskap.

Vår övergripande bedömning är att förslaget kommer bidra till en effektivare statsförvaltning. Det kommer bl.a. att ske genom att myndigheten kan avlasta Regeringskansliet i uppföljningen av museernas verksamhet och bistå med en fördjupad bild av verksamheternas kvalitet. Genom att samla bidragsgivningen till museisektorn på en plats kan även vissa effektiviseringar av denna hantering förväntas. Dessa är svåra att närmare beräkna då det inte finns någon sammanställning över de administrativa kostnaderna för dagens bidragshantering på området. Administrationskostnader som i dag tas från anvisade bidragsmedel bör dock kunna undvikas med vårt förslag och en större andel gå till faktisk verksamhet i sektorn.

För att genomföra förslaget behöver en organisationskommitté tillsättas för att ordna de praktiska förutsättningarna. En ny museimyndighet bör med sedvanlig beredningsprocess och tid för nödvändiga politiska beslut kunna starta tidigast den 1 januari 2017. Inledningsvis bör den nya myndigheten fokusera på att bygga upp sin interna verksamhet och sätta igång det föreslagna systemet för kollegial granskning. I takt med att medel frigörs från anslaget för

Riksställningar kan sedan det nya stödsystem som vi förslår sjösättas successivt.

Kostnaden för att driva den nya myndigheten beror på flera faktorer, men förvaltningsbudgeten kan uppskattas till 16 miljoner kronor. Uppskattningen bygger på att myndigheten sysselsätter ca 12 årsarbetskrafter, där den årliga kostnaden för varje årsarbetskraft beräknats till 1 miljon kronor, inklusive lön och sociala avgifter samt en schablonmässigt beräknad överhead-kostnad för lokaler m.m. De faktiska kostnaderna i denna del kommer i hög utsträckning beror på var i landet myndigheten förläggs då detta påverkar både lokalkostnader, lönenivåer och nödvändiga utgifter för resor.

Siffran 12 årsarbetskrafter kommer från en översiktlig uppskattning av hur mycket arbetstid som behövs för respektive uppgift vid myndigheten. De tre huvudsakliga verksamhetsdelarna – kollegial granskning, bidragsfördelning och omvärldsbevakning med statistik – uppskattas sysselsätta ca 3 årsarbetskrafter vardera. till detta har vi sedan lagt 3 årsarbetskrafter för myndighetens stab (chef, assistent/registrator, kommunikatör).

Utöver denna schablonmässiga beräkning av kostnaden per årsarbetskraft bygger beräkningen också på att myndigheten behöver en budget för andra utgifter på ca 3 miljoner kronor. I detta ingår konsultkostnader och kostnader för t.ex. extern utredningsverksamhet. I detta ingår också kostnader för det föreslagna systemet för kollegiala granskningar. Varje sådan granskning kan beräknas kosta kring 300 000 kronor i rörliga kostnader, med variationer beroende på den granskade institutionens storlek. I det ingår arvode och omkostnader för bedömare samt rapportproduktion. Till detta ska läggas ovan nämnda kostnader för myndighetens kanslifunktion i denna del.

Till detta kommer sedan de medel som behövs för de statsbidrag som myndigheten föreslås fördela. Som framgått föreslås, för det första, ett nytt bidrag på ca 28 miljoner kronor inrättas. Eftersom medlen för att finansiera detta hämtas från Riksställningars förvaltningsanslag (utg.omr. 17, anslag 8:4) är förslaget fullt finansierat och kostnadsneutralt för staten. I övrigt föreslås att befintliga statsbidrag förs över till den nya myndigheten. Även i denna del är alltså våra förslag fullt finansierade.

Som nämnts är vårt förslag att den nya myndigheten finansieras genom avvecklingen av Riksställningar. På sikt kan detta frigöra ca

43,5 miljoner kronor. Till detta kommer också att en överföring av medel bör göras från förvaltningsanslaget för Myndigheten för kulturanalys (utg.omr. 17, anslag 1:7) om den nya myndigheten tar över ansvaret för museistatistiken. Vår bedömning är att 1 miljon kronor bör föras över, vilket ungefär motsvarar en heltidstjänst.

Vissa specifika uppgifter föreslås alltså överföras från både Riksutställningar och Myndigheten för kulturanalys till den nya myndigheten (se avsnitt 10.5.5). Det blir en uppgift för en kommande organisationskommitté att bedöma i vilken del uppdraget i denna del innebär verksamhetsövergång från Riksutställningar och Myndigheten för kulturanalys enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

11.2 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Nedan behandlas konsekvenser av våra förslag enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474). De förslag vi presenterat kan inte bedömas ha någon inverkan på brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Denna aspekt kommenteras därför inte närmare nedan.

Det kommunala självstyret

Det förslag vi lämnar om en museilag påverkar i viss mån det kommunala självstyret. Bland annat föreslår vi att det i en särskild bestämmelse (5 §) anges att en huvudman för ett museum inom det allmänna museiväsendet inte får vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser. Syftet i denna del är bl.a. att förhindra att kommunala beslutsfattare bestämmer om sådant som vilken typ av konst som får visas på ett konstmuseum eller vilken historiesyn som ska präglade verksamheten vid ett kulturhistoriskt museum.

Även övriga bestämmelser i lagen som gäller för alla museer inom det allmänna museiväsendet, kommer i någon mån att påverka kommunernas självstyre. I likhet med hur saken är reglerad i bibliotekslagen (2013:801) är dock bestämmelserna genomgående formulerade som uppmaningar att beakta vissa förhållningssätt i verksamheten. I praktisk verksamhet är bestämmelserna tänkta att

fungera som riktninggivare och inspiration, däremot finns det inte några sanktionsmöjligheter knutna till lagen.

I lagen föreslås även en bestämmelse (15 §) som ger kommunerna möjlighet att utan avgift ställa föremål ur de lokala museisamlingarna till förfogande för andra museer. Bestämmelsen kan dock inte sägas påverka dock det kommunala självstyret, utan öppnar i stället upp en möjlighet att fatta vissa beslut utan hinder av den så kallade lokaliseringsprincipen.

Små företags konkurrensförmåga

Om regeringen ger de statliga museerna rätt att sälja varor i museibutikerna utan krav på full kostnadstäckning skulle detta kunna ha en negativ inverkan på små företags konkurrensförmåga. Vår bedömning är dock att det utbud som tillhandahålls i museibutikerna huvudsakligen är av sådan karaktär att det inte motsvarar vad som erbjuds på marknaden i övrigt (t.ex. i form av egenproducerade varor med anknytning till utställningarna).

Det skulle dock kunna ske en viss påverkan på små företags konkurrensförmåga om museibutikerna inte behövde ha full kostnadstäckning. Den potentiella påverkan skulle förmodligen inte främst ske på en lokal marknad i direkt anslutning till museernas butiker utan snarast röra andra specialister och framför allt specialiserade e-handelsbutiker.

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Syftet med flera av de förslag vi lämnar är just att säkra en bättre geografisk spridning av de offentligt finansierade museiverksamheterna. Bedömningen är att förslagen om särskilda bestämmelser om de statliga museernas ansvar att nå hela landet med sin verksamhet ska kunna uppmuntra en bättre spridning av den verksamhet som i dag är koncentrerad till storstäderna. Särskilt bör detta framöver kunna ske genom att digital teknik tas i anspråk för sådan förmedling. Vidare syftar våra förslag om hur samverkan i museisektorn ska regleras i den nya lagen till att skapa bättre förutsättningar för – ett icke-hierarkiskt – samarbete mellan institutioner på mindre orter och de större centralmuseerna.

Bedömningen är vidare att tillgången till kultur i olika delar av landet kommer att främjas av att det införs ett nytt statsbidrag till samverkan mellan centrala, regionala och lokala museer. Att ca 28 miljoner kronor på detta sätt görs sökbara för bl.a. lokala aktörer kommer i väsentligt högre utsträckning än det befintliga metodstödet från Riksutställningar, att kunna bidra till kvalitativ musei- och utställningsverksamhet i olika delar av landet. Även de effektiviseringar som kan ske i övrig bidragsfördelning kommer att kunna komma lokala aktörer till del, t.ex. kan bidragen till de försvarshistoriska museiverksamheterna räknas upp om de centrala administrationskostnaderna kan minskas.

Jämställdheten mellan kvinnor och män

För att främja jämställdheten mellan kvinnor och män är det av betydelse att olika perspektiv finns representerade i t.ex. historiskt inriktade utställningar och att genusperspektiv används för att skildra samhällets utveckling. De förslag vi lämnar om en museilag syftar till att uppmuntra och säkra att ny kunskap på jämställdhetsområdet ska användas i verksamheterna inom det allmänna museiväsendet och att olika röster får komma till tals. I övrigt är bedömningen att våra förslag inte har några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Av betydelse för att nå de integrationspolitiska målen är att alla i samhället känner sig inkluderade i kulturlivet och att alla som vill har möjlighet att ta del av den bildningsverksamhet som t.ex. museer erbjuder. Våra förslag om en museilag som stadgar att dessa ska vara till för alla syftar bl.a. till att museiinstitutionerna ska bli bättre på att nå grupper med icke-svensk bakgrund. Dessa specifika förslag bedöms ha positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I övrigt är bedömningen att våra förslag inte har några direkta konsekvenser på detta område.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till museilag (2016:XX)

Utredningen föreslår en museilag som bl.a. ska reglera de statliga museernas samlingsförvaltning och samverkan i museisektorn. Det finns ingen tidigare lagstiftning specifikt för museiområdet och lagen ersätter inte några befintliga bestämmelser. Utredningens skäl för att föreslå en lag behandlas närmare i avsnitt 10.3. I följande kommentarer anges vad respektive paragraf i lagen innehåller samt i vilka avsnitt bestämmelserna behandlas.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens innehåll och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1.

I paragrafen anges att lagen ska gälla det allmänna museiväsendet och att detta består av alla offentligt styrda museer. Det förtydligas också i bestämmelsen att det allmänna museiväsendet utgörs av statliga, regionala och kommunala museer samt övriga offentligt styrda museer.

I bestämmelsen avgränsas alltså tillhörighet till det allmänna museiväsendet genom kriteriet att verksamheten är offentligt styrd. Med offentligt styrd verksamhet avses här statliga och kommunala myndigheter och förvaltningar samt andra offentligt styrda organ. Med andra offentligt styrda organ avses sådana bolag, föreningar och stiftelser som bedriver museiverksamhet och i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av det allmänna.

Denna avgränsning bygger på hur begreppet offentligt styrda organ avgränsas i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I 12 § LOU anges att med offentligt styrda organ avses sådana bo-

lag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som i lagen avses med ett museum. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1.

Enligt bestämmelsen kännetecknas ett museum dels av att det har en utställningsverksamhet som är öppen för allmänheten, dels av att det har avlönad personal. Avsikten med denna bestämmelse är att tillhandahålla en fungerande avgränsning för syftet med museilagen, inte att uttrycka en museidefinition som konkurrerar med de som är vedertagna i museisektorn.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om museernas ändamål. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

I paragrafen anges vad som att det övergripande ändamålet för museerna inom det allmänna museiväsendet ska vara att bidra till det demokratiska samhällets utveckling. De ska göra det genom sin publika verksamhet, sin kunskapsuppbyggnad och en aktiv förvaltning av sina samlingar. Dessa tre verksamhetsområden behandlas sedan närmare i 6–12 §§.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansvarfördelningen inom det allmänna museiväsendet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

I paragrafen anges upplysningsvis vilka som är museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet så som det avgränsats i 1–2 §§, det vill säga kommunerna, landstingen och staten. Vilken huvudman som ansvarar för vilket museum anges inte i bestämmelsen.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannens förhållningssätt till de museer de ansvarar för. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

I paragrafen anges att en huvudman för ett museum inom det allmänna museiväsendet inte får vidta åtgärder som syftar till att inskränka museets fria förmedling av kunskap och upplevelser. Det innebär att museerna ska stå fria från hindrande åtgärder som, av ideologiska eller andra skäl, syftar till att inskränka verksamheten. Bestämmelsen tar sikte på enskilda beslut om verksamhetens inriktning och utställningarnas innehåll. Bestämmelsen ska dock inte hindra huvudmannen att på en övergripande nivå sätta upp mål, tilldela medel eller annars styra verksamheten på sedvanligt sätt.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utgångspunkterna för museernas publika verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4.

I paragrafen anges att utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska präglas av allsidighet, öppenhet och kvalitet. De tre nämnda begreppen definieras inte närmare i lagen då syftet är att verksamheterna aktivt ska förhålla sig till dessa perspektiv samtidigt som begreppen måste kunna tolkas olika.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillgänglighet till museernas publika verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4.

I paragrafen anges att utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska vara tillgänglig för alla. Innebörden av detta är att verksamheten ska utgå från allas rätt att ta del av historien och utforska museernas material utifrån sina perspektiv.

Det sägs också i bestämmelsen att utställningar och annan publik verksamhet vid museerna i det allmänna museiväsendet ska vara anpassad efter användarnas behov. Denna bestämmelse innebär att museerna – utöver vad som gäller enligt de diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen (2008:567) – har ett ansvar för att säkerställa att de är öppna för allas deltagande i verksamheten.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utgångspunkterna för museernas arbete med kunskapsuppbyggnad. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

I paragrafen anges att museerna i det allmänna museiväsendet ska bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad inom sina ämnesområden. Bestämmelsen syftar både på sådan kunskapsuppbyggnad som bedrivs vid universitet och högskolor och praktiker av mer populärvetenskaplig karaktär. Museerna har ett ansvar att bidra till detta inom sina ämnesområden. Vilka dessa områden är anges i de särskilda bestämmelser om institutionens uppdrag som gäller för respektive museum.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om museernas kompetensförsörjning och dess syfte. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

I paragrafen anges att museerna i det allmänna museiväsendet ska upprätthålla hög kompetens inom sina ämnesområden. Med kompetens avses dels formell utbildning, dels arbetslivserfarenhet och andra förkunskaper av betydelse. Vilka ämnesområden museerna

ska ha kompetens inom, anges inte utan det följer av respektive institutions uppdrag. Syftet med att ha hög kompetens anges bl.a. vara att kunna belysa ämnesområdena ur olika perspektiv. Detta syfte knyter an till kravet på allsidighet i 6 §.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om museernas samlingsförvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

I paragrafen anges att museerna i det allmänna museiväsendet aktivt ska förvalta sina samlingar. I samlingsförvaltning ingår både uppgiften att tillföra föremål till samlingarna och att vårda, använda och gallra de befintliga samlingarna. Med aktivt avses här att museerna löpande ska förhålla sig till de samlingar den har och motivera varför just dessa är viktiga att bevara.

I bestämmelsen anges även att samlingsförvaltningen ska ske för att nå verksamheternas mål. Detta innebär att samlingarna förvaltning måste sättas i relation till de övergripande målen och att de så tillvida inte främst har ett egenvärde.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för de statliga museernas samlingsförvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

I paragrafen anges att de statliga museerna får överlåta lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar genom gåva, byte eller försäljning om egendomen inte behövs för verksamheten. Bestämmelsen innebär att de statliga museerna vad gäller sina samlingar får andra förutsättningar än vad som gäller enligt de generella bestämmelserna om förfogandet över statens egendom som finns i 8 kap. 2–12 §§ budgetlagen (2011:203).

Som en ytterligare precisering anges i första stycket även att överlåtelser i första hand ska ske genom att andra museer som omfattas av denna lag erbjuds egendomen. Detta är i linje med internationell standard och praxis inom museisektorn. Bestämmelsen hindrar inte att även andra erbjuds föremål, t.ex. skolor och andra offentliga institutioner som inte är museer.

I ett andra stycke i 11 § anges att de statliga museerna har rätt att förstöra lös egendom som ingår i de museisamlingar de förvaltar om egendomen inte behövs för verksamheten och om marknadsvärdet understiger kostnaderna för en försäljning.

I ett tredje stycke i 11 § anges även i en särskild delegationsbestämmelse att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om överlåtelse av lös egendom som ingår i de museisamlingar de statliga museerna förvaltar.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för hanteringen av så kallat fyndfördelat material. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

Paragrafen anger att vad som gäller för statliga museer enligt 11 § även ska gälla för andra museer vad gäller fornyfynd som överlåtits av staten i enlighet med 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (1988:950). Innebörden är att alla museer som mottagit sådant material har rätt att överlåta det genom gåva, byte eller försäljning. Vidare att materialet kan förstöras om det inte behövs för verksamheten och om marknadsvärdet understiger kostnaderna för en försäljning.

För att klargöra detta förhållande föreslår utredningen även en mindre terminologisk ändring i 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (se nedan).

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de statliga museernas ansvar för att sprida sin verksamhet i hela landet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.7.

I paragrafen anges att de statliga museerna ska verka för att tillgängliggöra sin verksamhet för människor i hela landet. Detta kan ske genom filialer, vandringsutställningar, utlån eller på andra sätt som innefattar att allmänheten kan ta del av samlingarna på olika platser. Ett annat sätt som det kan ske på är genom att digital teknik utnyttjas, vilket också beskrivs i motiven till bestämmelsen.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samverkan inom det allmänna museiväsendet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.8.

I paragrafen anges att museer och museihuvudmän inom det allmänna museiväsendet ska samverka. Syftet sägs vara att ge alla tillgång till museernas samlade resurser. I denna del uttrycks idén att de offentligt finansierade museernas samlingar tillhör alla och bör betraktas som en gemensam resurs.

Som en exemplifiering av vad samverkan enligt bestämmelsen ska innebära sägs att museerna utan oskäligen avgifter eller administrativa hinder ska ställa föremål ur de egna samlingarna till varandras förfogande. Vid bedömningen av vad som kan anses vara oskäligen avgifter får hänsyn tas till den förvaltande institutionens kostnader för själva tillgängliggörandet till en annan part. Det kan anses motiverat med avgifter som täcker de egna kostnaderna för hanteringen men inte att generera överskott i låneverksamheten. För att undvika administrativa hinder bör utlånande institution göra det så enkelt så möjligt att låna och undvika att ställa upp krav som inte är motiverade av sådant som klimat- och säkerhetsskäl.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för en kommun att avgiftsfritt låna ut föremål till ett museum i en annan kommun. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.8.

Paragrafen innefattar ett undantag från 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Undantaget gäller för kommunala museer när det gäller att ställa föremål ur sina samlingar till förfogande för ett museum som är beläget utanför kommungränsen. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för kommunala museer att medverka på lika villkor i nationell samverkan inom museisektorn. Bestämmelsen innebär att möjlighet ges att inte ta ut en avgift, huruvida det är aktuellt att utnyttja denna möjlighet är upp till varje enskild kommun.

12.2 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

Utredningen föreslår en ändring i 2 kap. 17 § kulturmiljölagen (1988:950) för att anpassa regleringen av fornfynd som överlåtits av staten till vad som föreslås gälla enligt 12 § museilagen.

2 kap.

17 §

Första stycket har ändrats genom att ordet ”vårda” ersatts med ”förvalta”. Ändringen behandlas i avsnitt 10.3.6. Ändringen innebär att ansvaret tydliggörs för det museum på vilket statens rätt till fornfynd överlåtits. Ordet förvalta uttrycker tydligare än ordet vårda att varje enskilt föremål inte måste bevaras utan att det kan vara motiverat att gallra vissa föremål för att bättre kunna uppfylla åtagandet i stort.

Referenser¹

- 375 år med Livrustkammaren* (Livrustkammaren, 2003).
- Arcadius, Kerstin, *Museum på svenska: Läns museerna och kulturhistorien* (Lunds universitet, 1997).
- Aronsson, Peter, ”Vad är ett nationalmuseum?”, *Kungl. Vitterhets historie och antikvitetsakademiens årsbok* (2010).
- Aronsson, Peter, & Magdalena Hillström, ”Vem skapar ett museum – och vem vill besöka det?”, i Josefina Syssner & Lars Kvarnström, red., *Det turistiska fältet och dess aktörer* (Studentlitteratur, 2013).
- Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75).
- Att tänka nytt för att göra nytt – om perspektivskifte i offentlig verksamhet* (SOU 2013:40).
- Baehrendtz, Nils Erik, red., *Boken om Skansen* (Bra böcker, 1980).
- Beckman, Jenny, *Naturens palats: Nybyggnad, vetenskap och utställning vid Naturhistoriska riksmuseet 1866–1925* (Kungliga tekniska högskolan, 1999).
- Bergström, Anders, & Victor Edman, *Folkhemmets museum: Byggnader och rum för kulturhistoriska samlingar* (Byggförlaget, 2005).
- Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården* (SOU 1922:11–12).
- Bjurström, Per, *Nationalmuseum: 1792–1992* (Nationalmuseum, 1992).

¹ Referenslistan innefattar enbart utgivna publikationer. Internetsidor, beslut och handlingar hos myndigheter samt opublicerade promemorior förtecknas inte. Regeringens budgetpropositioner och årligen återkommande skrivelser från statliga myndigheter, som budgetunderlag och årsredovisningar, tas inte heller upp i referenslistan.

- Blix, Åke, ”Armémuseum”, i Bengt Ohlson, red., *Tolv kulturhistoriska museer presenterar sig* (Historielärarnas förening, 1991).
- Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering*
(prop. 2013/14:198)
- Bäckström, Mattias, *Hjärtats härdar: Folkliv, folk museer och minnesmärken i Skandinavien, 1808–1907* (Gidlunds förlag, 2012).
- Center for the Future of Museums, *Trendswatch 2014* (2014).
- Center for the Future of Museums, *Trendswatch 2015* (2015).
- Centralmuseernas samarbetsråd, *Förstärkt samarbete inom museisektorn* (2011).
- Chrispinsson, John, *Stockholmsutställningar* (Historiska media, 2007).
- Digisam, *Digitalisering av kulturarvet, nuläge och vägvalsfrågor: Sammanfattning och analys från arbetet med digitaliseringsplaner vid statliga kulturarvsmyndigheter och institutioner* (2015).
- Digisam, *Vägledande principer för arbetet med digitalt kulturarv* (2014).
- Digitalt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvs material och kulturarvs information 2012–2015* (Kulturdepartementet, 2012).
- Drejholt, Nils, ”Ett illa sett inhysehjon’ – Livrustkammaren i norra Logårdsflygeln”, i Solfrid Söderlind, red., *Kongl. Museum, rum för ideal och bildning: En konstbok från Nationalmuseum* (Streiffert, 1993).
- ”Därför tvingas museet varsla”, *Hela Gotland*, 19 september 2014.
- Edman, Stefan, ”Konsten kan rädda jordklotet”, *Dagens Nyheter*, 11 november 2014.
- Ekonomistyrningsverket, *Handledning: Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen* (2015:45).
- Ekonomistyrningsverket, *Myndighet startar – myndighet upphör* (2014).
- Ekström, Anders, *Den utställda världen: Stockholmsutställningen 1897 och 1800-talets världsutställningar* (Nordiska museet, 1994).

- Ekström, Anders, Solveig Jülich & Pelle Snickars, red., 1897: *Mediehistorier kring Stockholmsutställningen* (Statens ljud- och bildarkiv, 2006).
- Fernstål, Lotta, *Genusperspektiv i museer: En omvärldsbevakning* (Statens historiska museer, 2011).
- Fernstål, Lotta, Li Kolker & Fredrik Svanberg, *Polysemantiskt digitalt museisamlade* (Statens historiska museer, 2014).
- Findahl, Olle, *Svenskarna och internet 2013* (Stiftelsen för internetinfrastruktur, 2013).
- Furumark, Anna, red., *Att störa homogenitet* (Nordic Academic Press, 2013).
- Genus på museer* (Ds 2003:61).
- Grahn, Wera, "Känn dig själf": *Genus, historiekonstruktion och kulturhistoriska museirepresentationer* (Linköpings universitet, 2006).
- IFLA, *Surfa på vågen eller hamna i bakvattnet: Att navigera i en informationsmiljö under utveckling* (2015).
- Hamrin, Örjan, m.fl., red., *Museet som makt och motstånd: Festskrift till Erik Hofrén 10 april 1996* (Arbetets museums vänner, 1996).
- Handler, Richard, & Eric Gable, *The New History in an Old Museum: Creating the Past at Colonial Williamsburg* (Duke University Press, 1997).
- Hegardt, Johan, "Historien om ett museum och om forskning utanför universitetet", i Fredrik Svenberg, red., *Forskning vid museer* (Statens historiska museer, 2011).
- Hillström, Magdalena, *Ansvar för kulturarvet: Studier i det kulturhistoriska museiväsendets formering med särskild inriktning på Nordiska museets etablering 1872–1919* (Linköpings universitet, 2006).
- Hofrén, Erik, red., *70-talets museum: Samspel, kontakt, kommunikation* (LT förlag, 1970).
- "Hård kritik mot bibliotek i Helsingborg", *Biblioteksbladet*, mars 2015.
- Inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet – en kraftsamling för konsten, arkitekturen och formen* (Ku2015/01181/KI).

- I samspel med musiklivet* (SOU 2010:12).
- Jane, Robert A., *Museums in a Troubled World: Renewal, Irrelevance or Collapse?* (Routledge, 2009).
- Jenkins, Henry, *Konvergenskulturen – där gamla och nya medier kolliderar* (Daidalos, 2008).
- Johansson, Bengt O. H., ”Det unga arkitekturmuseet”, i Malin Zimm, red., *Om femtio år med Arkitekturmuseet* (Arkitekturmuseet, 2012).
- Keene, Suzanne, *Fragments of the World: Uses of Museum Collections* (Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005).
- Kjellberg, Jan, *Arbetets museum: Museum of work* (Arbetets museum, 1996).
- Klenoder i tiden* (SOU 2006:68).
- Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15).
- Kulturmiljöns mångfald* (prop. 2012/13:96).
- Kulturminneslag – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen* (Ds U 1987:9).
- Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3).
- Kulturpolitikens arkitektur* (SOU 2009:16).
- Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84).
- Kulturstyrelsen, *Museer – viden, demokrati og transformation* (2014).
- Latham, Kiersten F., & John Edward Simmons, *Foundations of Museum Studies: Evolving Systems of Knowledge* (Libraries Unlimited, 2014).
- Leander Touati, Anne-Marie ”Den första museivägledningen: Med inledning och kommentarer”, i Solfrid Söderlind, red., *Kongl. Museum, rum för ideal och bildning: En konstbok från Nationalmuseum* (Streiffert, 1993).
- Lihammer, Anna, *Forskning vid svenska ABM-institutioner: En undersökning av aktuella förutsättningar och trender* (Nobel-museet, 2009)
- Mattsson, Christina, *Konsten att styra en kulturinstitution: Fjorton år med Nordiska museet* (Ekerlids förlag, 2015).

- Mattsson, Kristina, *Landet utanför: Ett reportage om Sverige bortom storstaden* (Leopard förlag, 2010).
- Matz, Erling, *Vasa* (Vasamuseet, 1990).
- Minne och bildning: Museernas uppdrag och organisation* (SOU 1994:51).
- Museerna* (SOU 1973:5).
- Museisamverkan kring administrativa och tekniska resurser m.m. vid de centrala museerna* (Ds U 1984:10).
- ”Museu da Maré receives government protection in Rio”, *The Rio Times*, 14 december 2014.
- Museums Association, *Disposal toolkit: Guidelines for museums* (2014).
- Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2014: Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2015).
- Myndigheten för kulturanalys, *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn* (2015).
- Myndigheten för kulturanalys, *Museer 2013* (2014).
- Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81).
- Ny bibliotekslag* (prop. 2012/13:147).
- Näsman, Olof, *Sambällsmuseum efterlyses: Svensk museiutveckling och museidebatt 1965–1990* (Umeå universitet, 2014).
- Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175).
- Ohlson, Bengt, red., *Tolv kulturhistoriska museer presenterar sig* (Historielärarnas förening, 1991).
- Olausson, Magnus, ”Offentligheten och skapandet av ett museum”, i Solfrid Söderlind, red., *Kongl. Museum, rum för ideal och bildning: En konstbok från Nationalmuseum* (Streiffert, 1993).
- Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* (SOU 2007:107).
- Persson, Malte, ”Tysthetsnormen är väl redan lagstadgad?”, *Expressen*, 12 juni 2015.
- På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar* (SOU 2010:34).

- Rentzhog, Sten, "70-talets museum – 25 år efteråt", i Örjan Hamrin m.fl., red., *Museet som makt och motstånd: Festskrift till Erik Hofrén 10 april 1996* (Arbetets museums vänner, 1996).
- Riksantikvarieämbetet, *Trender i tiden 2010–2015: Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys* (2010).
- Riksantikvarieämbetet & Statens historiska museer, *Utvecklad och mer effektiv hantering av fynd från arkeologiska undersökningar: Åtterrapporering av regeringsuppdrag* (2015).
- Riksarkivet, *Rapport med ställningstagande om Digisams fortsatta verksamhet efter 2015* (2014).
- Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* (1992/93:3).
- Riksförbundet Sveriges museer, *Känn dig som hemma på framtidens museum: Ett framtidsdokument från Riksförbundet Sveriges museer* (2015).
- Riksutställningar, *En analys av svenska museers ekonomiska utveckling 2005–2012* (2013).
- Riksutställningar, *Museerna och HBTQ: En analys av hur museer och andra utställare kan belysa perspektiv rörande homosexuella, bisexuella, transpersoner och queera personer* (2015).
- Riksutställningar, *Museerna och mångfalden: En analys av hur den svenska museisektorn kan stödja och ta vara på utvecklingspotentialen i det mångkulturella Sverige* (2014).
- Rosander, Göran, "Museerna och tidsandans förändring", i Örjan Hamrin m.fl., red., *Museet som makt och motstånd: Festskrift till Erik Hofrén 10 april 1996* (Arbetets museums vänner, 1996).
- Shirky, Clay, *Cognitive surplus: Creativity and generosity in a connected age* (Penguin Press, 2010).
- Smeds, Kerstin, "Vad är museologi?", *RIG – Kulturhistorisk tidskrift*, vol. 90, 2007:2.
- Statens historiska museer, *Uppdrag jämställda museer: Rapport om regeringsuppdraget att ta fram underlag och utveckla metoder för en mer jämställd representation i samlingar och utställningar* (2013).

- Statens kulturråd, *Museiförslag – Kulturrådets överväganden och förslag angående de centrala museernas uppgifter och ansvar för landets museiväsende* (1986:3).
- Statens kulturråd, *Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013–2014* (2015).
- Statens museer för världskultur (SOU 1998:125).
- ”Staten urholkar den regionala kulturen”, *Dagens samhälle*, 26 februari 2015.
- Statistiska Centralbyrån, *Privatpersoners användning av datorer och internet 2014* (2014).
- Statliga utställningsgarantier: En översyn* (Ds 2015:14).
- Statskontoret, *Nordiska museet – ett centralmuseum i stiftelseform* (2014:9).
- Statskontoret, *Utvärdering av samordningssekreterariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)* (2014).
- Stiftelsen Framtidens kultur & Sveriges kommuner och landsting, *Förnyelse av kulturstiftelser: Exemplet Kulturparken Småland* (2015).
- Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118).
- Styrning av myndigheter och institutioner inom Kulturdepartementets område: Rapport juni 2010* (Regeringskansliet, 2010).
- Svanberg, Fredrik, red., *Forskning vid museer* (Statens historiska museer, 2011).
- Svanberg, Fredrik, *Museer och samlande* (Statens historiska museer, 2009).
- Svenska framtidsutmaningar – Slutrapport från regeringens Framtidskommission* (Ds 2013:19).
- Svenska ICOM, *ICOM:s etiska regler* (2011).
- Svensson, Carl Johan, *Festligt, folkligt, fullsatt? Offentlig debatt om Historiska museets publika verksamhet från Den Svenska Historien till Sveriges Historia* (Högskolan i Jönköping, 2014).
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Att fånga platsens själ – handbok om cultural planning* (2011).

- ”Svårt ekonomiskt läge för flera lokala museer”, *Dagens samhälle*, 25 juli 2014.
- Syssner, Josefina, & Lars Kvarnström, red., *Det turistiska fältet och dess aktörer* (Studentlitteratur, 2013).
- Systematiska jämförelser: För lärande i staten* (SOU 2015:36).
- Söderlind, Solfrid, red., *Kongl. Museum, rum för ideal och bildning: En konstbok från Nationalmuseum* (Streichert, 1993).
- Sörenson, Ulf, *När tiden var ung: Arkitekturen och Stockholmsutställningarna 1851, 1866, 1897, 1909* (Stockholmia, 1999).
- Tellgren, Anna, Martin Sundberg & Johan Rosell, red., *Historieboken: Om Moderna museet 1958–2008* (Moderna museet, 2008).
- Tid för kultur* (prop. 2009/10:3).
- Trivector Information AB, *Kulturvaneundersökning för Region Skåne/Kultur Skåne* (2014).
- Utnämningsspolitiken* (skr. 2009/10:43).
- Utställningar* (SOU 1974:43).
- Vergo, Peter, red., *The New Museology* (Reaktion, 1989).
- Werner, Jeff, red., *Blond och blåögd: Vithet, svenskhet och visuell kultur* (Göteborgs konstmuseum, 2014).
- Widén, Per, *Från kungligt galleri till nationellt museum: Aktörer, praktik och argument i svensk konstmuseal diskurs ca 1814–1845* (Göteborgs universitet, 2009).
- Zimm, Malin, red., *Om femtio år med Arkitekturmuseet* (Arkitekturmuseet, 2012).
- Ågren, Per-Uno, ”Museologi och kulturarv”, *Nordisk museologi*, 1993:2.

Kommittédirektiv 2014:8

Översyn av den statliga museipolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av de statliga museernas uppdrag, myndighets- och institutionsstruktur och regeringens styrning av dem.

Utredaren ska bland annat

- beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen regionalt, nationellt och internationellt har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för museernas verksamheter,
- föreslå nationella mål för museipolitiken som tar sin utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och som är anpassade till de nya förutsättningar som råder till följd av pågående samhällsförändringar,
- beskriva och analysera på vilka sätt centralmuseerna uppfyller sina uppdrag, hur de prioriterar mellan uppdragens olika delar, tar hänsyn till olika mångfaldsperspektiv och arbetar för att förnya och utveckla museiarbetet, och
- analysera och lämna förslag på hur myndighets- och institutionsstrukturen för de berörda museiinstitutionerna inom Kulturdepartementets ansvarsområde kan förändras i syfte att uppnå högre effektivitet.

Utredaren ska vidare analysera om det statliga regelverket kan förenklas för att underlätta avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar till andra museer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

Behovet av en översyn

Samhällsförändringar påverkar museernas roll

Museer utgör viktiga delar av samhällets kollektiva minne och är samtidigt platser för reflektion kring samhällets utveckling och framtid. I dag står museerna inför en rad utmaningar som ytterst har sin grund i de pågående och snabba samhällsförändringarna. En viktig demokratifråga är att museer kan vara en angelägenhet för alla. Det innebär att olika mångfaldsperspektiv behöver beaktas i museers verksamhet.

De pågående förändringarna i samhället är genomgripande. Den allt snabbare utvecklingen på kommunikationsområdet innebär till exempel att nya attityder till information och upplevelser skapas och nya relationer mellan producenter och användare uppstår. Inlärningsätt och samarbetsformer förändras och nya former av kreativitet utvecklas. Dagens barn och unga är uppväxta i en omvärld där internet alltid funnits. Det har blivit allt mer nödvändigt att ta hänsyn till globala perspektiv i museernas dagliga verksamhet. Museernas internationella samarbeten bidrar även till att öka kännedomen om Sverige och svensk kultur i utlandet. Genom införandet av kultursamverkansmodellen, en modell för fördelning av statliga medel till kulturändamål på regional nivå, har samtidigt landets regioner fått ett ökat ansvar för kulturpolitikens genomförande.

Detta väcker nya förväntningar och ställer andra krav på verksamheterna i museerna och motiverar därmed också att en översyn av området görs.

En aviserad översyn av myndighets- och institutionsstrukturen

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2013 sin avsikt att göra en översyn av myndighets- och institutionsstrukturen inom Kulturdepartementets ansvarsområde (prop. 2012/13:1, utg.omr.

17, s. 32 f.). Museerna utgör en betydande andel av de till Kulturdepartementet knutna myndigheterna och institutionerna. Denna utredning utgör ett led i den aviserade översynen.

Flertalet av de centrala museiverksamheterna står inför likartade utmaningar när det gäller stödfunktioner som lokalförsörjning, administration, upphandling och it-stöd. Även inom kärnverksamheterna finns stora likheter i förutsättningarna. Att flera centralmuseer samordnar likartade funktioner kan minska de administrativa kostnaderna. Det skulle i sin tur kunna öka fokus på kärnuppgifterna och förbättra förutsättningarna för regeringens strategiska styrning.

Regeringen har som en del i arbetet med att effektivisera den statliga administrationen och möjliggöra för statliga myndigheter att fokusera på sin kärnverksamhet inrättat Statens servicecenter. Myndigheten tillhandahåller tjänster inom ekonomi- och löneadministration samt e-handel. Flera centralmuseer har anslutit sig till servicecentret.

Resultat och verksamhetsanpassning är övergripande ledord för regeringen i det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen.

Statens ansvar för museiverksamhet

Statens ansvar för museiområdet är omfattande. Till centralmuseerna räknas tio myndigheter och fyra stiftelser, som tillsammans omfattar ett större antal enskilda museer. Till de centrala museerna räknas Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens maritima museer, Statens museer för världskultur, Statens musikverk (Musik- och teatermuseet), Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen och Stiftelsen Tekniska museet.

Utöver anslagen till centralmuseerna ger staten också direkta statliga bidrag till ytterligare tio mindre museer. I flera fall utser regeringen hela eller delar av styrelserna för dessa. Utanför de renodlade museerna finns museianknuten verksamhet vid Riksantik-

varieämbetet, Riksutställningar, Forum för levande historia och Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna.

Riksförbundet Sveriges museer får statliga bidrag för att vara samordnande och pådrivande i samverkansfrågor som bland annat gäller utbildning, kompetensutveckling och internationellt samarbete. Sammanlagt uppgår statens budget för museer och utställningar till 1 386 miljoner kronor 2014.

Inom kultursamverkansmodellen fördelas statliga bidrag även till regionala museiverksamheter, däribland landets läns museer. I Sverige finns också en stor mängd mindre museer och museiliknande verksamheter som i stor utsträckning drivs utan direkt statligt stöd, till exempel i form av hembygdsmuseer och arbetslivsmuseer. I november 2013 hade branschorganisationen Riksförbundet Sveriges museer 212 medlemsmuseer.

Museerna lockar till många besök. Under 2012 gjordes minst 17,4 miljoner besök på museer i Sverige, enligt Myndigheten för kulturanalys rapport Museer 2012 (Kulturfakta 2013:1). Därtill kommer besök till de många hembygds- och arbetslivsmuseerna. Sverige är det land i Europa som har flest besök per invånare till museer och andra kulturhistoriska besöksmål enligt Eurobarometern 2013.

Tidigare utredningar och beslut

Ett flertal utredningar har under senare år belyst frågor som relaterar till olika utmaningar på kulturområdet, exempelvis i Museikoordinatorns betänkande *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15) och Kulturutredningens betänkande (SOU 2009:16).

I den kulturpolitiska propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3) bedömde regeringen att Riksförbundet Sveriges museer skulle få en samordnande roll i den svenska museisektorn inom vissa frågor och har sedan dess lämnat ett årligt verksamhetsbidrag för dessa ändamål. Regeringen gav 2010 även de centrala museerna i uppdrag att utveckla samarbetet i museisektorn (Ku2010/552/KT). Centralmuseerna aviserade i sin rapport en avsikt att framför allt utveckla samarbetet inom it-stödet för samlingsverksamheten, men även inom vissa administrativa uppgifter såsom upphandling. Regeringen har de senaste åren även lämnat ett flertal uppdrag till myn-

digheterna inom museiområdet som rör prioriterade områden såsom barn och unga, jämställdhet och mångfald.

I enlighet med den bedömning som regeringen redovisade i Tid för kultur gavs vidare Riksantikvarieämbetet ett förtydligt uppdrag som nationell samordnare i frågor om vård och konservering. Riksantikvarieämbetet övertog samtidigt huvudmannaskapet för Svensk museitjänst från Riksarkivet.

Riksutställningars roll och uppgifter utreddes av Kultursamverkansutredningen. Förslagen redovisades i slutbetänkandet På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar (SOU 2010:34). Riksutställningar fick nya uppgifter av regeringen i början av 2011.

Utredningsuppdraget

Sammantaget motiverar de pågående samhällsförändringarna och statens omfattande ansvar för museiverksamheten som redovisats i det föregående avsnittet att en översyn görs av vad som ska vara nationella mål för den statliga verksamheten på museiområdet samt centralmuseernas uppdrag, roll och organisation framöver.

Förutsättningar för den framtida museiverksamheten

Samhällsförändringarna innebär möjligheter och utmaningar för hela samhället, varav några är mer uttalade på museiområdet. Utöver museernas roll för kunskap och bildning uppmärksammas nu i allt högre grad även deras betydelse för de kreativa och kulturella näringarna samt för besöksnäringen.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen regionalt, nationellt och internationellt har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för museernas verksamheter, och
- analysera olika typer av museers uppdrag och roller i en alltmer regionaliserad och globaliserad museisektor samt sätta museernas roll i relation till övriga samhällsaktörer; särskilt inom utbildning, forskning, näringsliv och det civila samhället.

Nationella mål för museipolitiken

Museernas betydelse och det intresse som finns för museer och museiverksamhet i Sverige samt införandet av nya nationella kulturpolitiska mål motiverar att en precisering görs av den statliga politiken i form av nationella mål för museipolitiken.

De av riksdagen beslutade målen för den nationella kulturpolitiken (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) lyder:

Kulturpolitiken 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 präglade samhällets utveckling.

För att uppnå målen 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.

Utredaren ska därför

- föreslå nationella mål för museipolitiken som tar sin utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och som är anpassade till de nya förutsättningar som råder till följd av pågående samhällsförändringar.

Avsikten är att målen ska styra de statliga insatserna på museiområdet. De ska även kunna inspirera och vara vägledande för politiken i kommuner och landsting.

Översyn av uppdragen till de centrala museerna

Centralmuseernas uppdrag regleras genom instruktioner och regleringsbrev eller stadgar och riktlinjebeslut. Tyngdpunkten i uppdragen ligger i museernas tre traditionella fokusområden: samlingar,

utåtriktad verksamhet till besökare och skola samt kunskapsuppbyggnad.

De centrala museerna har genom sin position och synlighet en stor betydelse för utvecklingen av museisektorn som helhet. Det är därför rimligt att dessa museer också har en aktiv roll i förnyelsen av museiarbetet.

Vid översynen av uppdrag och struktur för centralmuseerna bör hänsyn även tas till de uppdrag som givits till Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera på vilka sätt centralmuseerna uppfyller sina uppdrag, hur de prioriterar mellan uppdragens olika delar, tar hänsyn till olika mångfaldsperspektiv och arbetar för att förnya och utveckla museiarbetet, och
- beskriva och analysera hur och i vilken omfattning de centrala museerna samverkar med den övriga museisektorn.

En effektiv och ändamålsenlig organisation

Ett tydligare ställningstagande från staten till museiverksamheten genom mål och uppdrag ger anledning att även se över myndighets- och institutionsstruktur och ansvarsfördelning.

En översyn av myndigheternas och institutionernas struktur ska därför göras med målsättningen att ytterligare förbättra förutsättningarna för strategisk och verksamhetsanpassad styrning, liksom för en mer effektiv resursanvändning i enlighet med regeringens förvaltningspolitiska inriktning (se prop. 2008/09:1 s. 290–294 och prop. 2009/10:175 s. 96–100), inte minst vad avser myndigheternas och institutionernas stödfunktioner. Det övergripande syftet är att därmed skapa bättre villkor för kärnuppgifterna vid berörda institutioner.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera Riksantikvarieämbetets och Riksutställningars verksamhet och uppgifter inom museiområdet,
- vid behov föreslå förändringar av uppdragen till centralmuseerna och övriga berörda institutioner utifrån analysen av museernas förutsättningar och av utredningen föreslagna nationella mål för museipolitiken, och

- analysera och lämna förslag på hur myndighets- och institutionsstrukturen för de berörda museiinstitutionerna inom Kulturdepartementets ansvarsområde kan förändras i syfte att uppnå högre effektivitet.

Kulturarvsföremål i statlig förvaltning

De centrala museernas föremålssamlingar innehåller miljontals föremål som samlats under de senaste seklen. Huvuddelen av samlingarna tillkom tidigt under museernas verksamhet, det vill säga slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. För att strategiskt kunna utveckla samlingarnas kvalitet och representativitet behöver museer kunna gallra ur samlingarna.

Kulturarvsföremål har i internationella sammanhang en särställning och omfattas av ett flertal internationella konventioner, direktiv och rekommendationer, men också av nationella lagar och förordningar, till exempel kulturmiljölagen (1988:950). Samtidigt likställs statliga kulturarvsföremål i det ekonomiadministrativa regelverket med annan statlig lös egendom, till exempel inventarier, eftersom det saknas särreglering i bland annat förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

En konsekvens av detta är att museimyndigheterna i samband med en gallring av föremål kan avyttra föremål enbart genom byte eller försäljning till marknadsmässiga villkor. Det innebär att det krävs ett regeringsbeslut varje gång museimyndigheterna önskar överlämna kulturföremål som gåva till ickestatliga museer, till exempel regionala och kommunala museer. Att kulturföremål kvarstår i allmän ägo och kan nyttjas i offentlig museiverksamhet är i många fall viktigt för allmänhetens förtroende för museerna. Mot bakgrund av detta har centralmuseerna lämnat förslag till regeringen om att de bör bemyndigas att kunna fatta beslut om gåva av kulturföremål till annan offentlig huvudman (Ku2010/496/KA).

Utredaren ska därför

- analysera om det statliga regelverket kan revideras för att underlätta avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar till museer med annan huvudman.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar och övriga förändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av sina förslag. De ekonomiska och budgetära konsekvenserna ska bedömas och beräknas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar ska utredaren lämna förslag till hur dessa ska finansieras. Utgångspunkten ska vara oförändrade kostnadsramar för den statliga kulturpolitiken.

Konsekvensbeskrivningen ska även göras utifrån ett mångfaldsperspektiv, bland annat genom att förhållanden och villkor för de olika könen och för olika socioekonomiska grupper görs synliga och konsekvenser för respektive kön eller grupp analyseras.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska bedrivas i dialog med berörda myndigheter och övriga intressenter. Utredaren bör samråda med de centrala museerna, Riksförbundet Sveriges museer, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksställningar och berörda universitet och högskolor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:14

Tilläggsdirektiv till Museiutredningen 2014/15 (Ku 2014:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 2015

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 30 januari 2014 kommittédirektiv om en översyn av den statliga museipolitiken (dir. 2014:8).

Utredaren får nu också i uppdrag att analysera och föreslå hur verksamhet och samlingar vid de centrala museerna i högre utsträckning kan göras tillgängliga för människor i hela landet. Utredningen ska fortfarande redovisas senast den 15 oktober 2015.

De centrala museerna – en resurs för hela landet

Ett levande kulturliv är en del av välfärden och demokratin. Regeringens kulturpolitiska ambition är att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet samt kvalitet, tillgänglighet och delaktighet i kulturlivet.

Kulturarvet är en del av vår samtid och framtid. Regeringens ambition är att skapa förutsättningar för ett levande kulturarv som bidrar till fördjupad samhörighet människor emellan samt mellan människor och miljö.

Kulturell bildning och kulturellt deltagande är viktiga förutsättningar för att ständigt återerövra yttrandefriheten och upprätthålla demokratin. Alla människor ska därför ha rätt och möjlighet att utöva och ta del av kultur i alla delar av landet.

På kulturens arenor, däribland museerna, prövas olika perspektiv och skapas förutsättningar för tillit och respekt. De är därmed forum för demokratisk utveckling av ett samhälle som bygger på alla människors lika värde.

Genom gestaltning och olika aktiviteter sätter museerna in föremål, händelser och företeelser i sammanhang och gör dem aktuella, intressanta och meningsfulla för dagens människor. De centrala museerna finansieras till största delen med statliga anslagsmedel. De har kunskapsuppbyggande och förmedlande uppdrag och har ofta en ledande roll inom sina respektive ämnesområden. De centrala museernas samlingar är omfattande och delar av dem visas i museernas egna utställningar. Därtill bistår de centrala museerna med utlån och depositioner till olika museer i Sverige och internationellt och tillgängliggör samlingsinformation digitalt. Inom många ämnesfält finns framstående expertis vid de centrala museerna.

Flertalet av de centrala museerna är lokaliserade till Stockholm. Samtidigt är deras verksamheter en angelägenhet för alla och de centrala museerna har ett ansvar för att människor i hela landet på olika sätt kan ta del av dessa verksamheter. Regeringen bedömer att det är angeläget att de centrala museernas samlingar och verksamhet i högre grad än i dag blir tillgängliga i alla delar av landet.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur samlingar och verksamhet vid de centrala museerna i högre utsträckning kan göras tillgängliga för människor i hela landet.

(Kulturdepartementet)



2014-08-01

Museiutredningen 2014/15

Ku 2014:01

Möte med XXX museet den XXX

Dagordning

1. Mötet inleds.
2. Presentation av deltagarna.
3. Introduktion av Museiutredningen om syftet med mötet.
4. Diskussion kring sex block av frågor (cirka 20 min/block).
5. Den fortsatta processen i utredningen.
6. Mötet avslutas.

Diskussionsfrågor

Block 1: Centralmuseernas uppdrag och prioriteringar

Ett av utredningens uppdrag är att beskriva och analysera på vilka sätt centralmuseerna uppfyller sina uppdrag, hur de prioriterar mellan uppdragens olika delar, tar hänsyn till olika mångfaldsperspektiv och arbetar för att förnya och utveckla museiarbetet.

Vi har därför tagit del av officiella dokument i form av instruktioner, stadgar, regleringsbrev, riktlinjer, årsredovisningar, budgetunderlag och verksamhetsplaner, liksom av den museistatistik som Myndigheten för kulturanalys samlar in. De uppgifter vi får fram den vägen är omfattande och användbara, men de hjälper oss ändå inte fullt ut när det gäller att besvara utredningsuppdraget på den här punkten. Det finns stora skillnader i de redovisade uppgifterna, både sakliga och mättekniska.

- 1) För att uppnå större jämförbarhet vill vi ha er uppskattning av hur de totala kostnaderna (med löner, lokaler och övriga kostnader) i XXX museet fördelas på de vanligtvis förekommande delarna i centralmuseernas verksamheter. I tabellen beskriver vi några typiska inslag i respektive verksamhetsdel, men specificera gärna så konkret som möjligt vilka inslag som er redovisning bygger på.

Verksamhetsdelar (med löner, lokaler, övrigt)	Specificerat (text)	Kostnader (tusental kr)	Kostnader (%)
<i>Samlingsförvaltning; inkl. accession, föremålsvård, låneverksamhet och digitalisering</i>			
<i>Kunskapsuppbyggnad; inkl. FoU</i>			
<i>Publik verksamhet; permanenta och tillfälliga utställningar; inkl. produktion, program, visningar och pedagogik</i>			
<i>Kommunikation och marknadsföring</i>			
<i>Administration; inkl. personalfrågor, ekonomi-administration, verksamhetsplanering, säkerhet, vaktmästeri, fastighetsfrågor, teknik, IT, etc.</i>			
<i>Övrigt; ange i så fall vad som avses</i>			
Summa	-		100

Vid behov kan vi senare komma att be om en mer detaljerad redovisning.

- 2) Är den uppskattade kostnadsfördelningen också ett uttryck för prioriteringen i XXX museet eller finns det i praktiken en annan prioritetsordning i verksamheten?

- 3) Hur arbetar XXX museet med de olika mångfaldsperspektiven i uppdraget? Vilka effekter har uppnåtts?

- 4) Hur förnyar och utvecklar XXX museet museiarbetet? Finns det några goda exempel i museisektorn som ni vill peka på?

Block 2: Centralmuseernas samverkan

Ett annat av utredningens uppdrag är att beskriva och analysera hur och i vilken omfattning de centrala museerna samverkar med övriga museisektorn. I det sammanhanget nämns också de uppdrag som givits till Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar.

Utöver granskningen av centralmuseernas styrnings- och återrapporteringsdokument för utredningen även dialog med företrädare för läns- museer, arbetslivsmuseer, kommunala museer, Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar. När det gäller samordningsfrågan har vi även tagit del av den återrapportering som Centralmuseernas samarbetsråd har lämnat som svar på regeringens uppdrag om ett förstärkt samarbete.

- 1) Hur samverkar XXX museet med läns- museer, arbetslivsmuseer och kommunala museer? Vilka möjligheter och hinder finns för ett ökat samarbete?

- 2) Hur ser samarbetet med Riksantikvarieämbetet och Riksställningar ut? Vilka möjligheter och hinder finns för ett ökat samarbete?

- 3) Vilka åtgärder har XXX museet vidtagit för att effektivisera sina stödfunktioner, t.ex. genom förändringar inom den egna organisationen, genom samordning med andra myndigheter/organisationer eller genom anslutning till Statens servicecenter? Vilka besparingar eller andra resultat har uppnåtts?

Block 3: Museerna och det omgivande samhället

En annan del av utredningens uppdrag handlar mer om hur museerna förhåller sig till det omgivande samhället. Utredningen ska beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen regionalt, nationellt och internationellt har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för museernas verksamhet. Utredningen ska också analysera museernas uppdrag och roller i en alltmer regionaliserad och globaliserad museisektor samt sätta museernas roll i relation till övriga samhällssektorer, särskilt inom utbildning, forskning, näringsliv och det civila samhället.

Vi håller på att skriva museernas historia och identifierar trender i museernas närvärld, bl.a. genom studier av forskningen på området, genom olika trendspaningar och genom en referensgrupp av sakkunniga på området. Därutöver vill vi gärna få centralmuseernas bild av museernas plats i ett föränderligt samhälle.

- 1) Vilka teman anser XXX museet att museerna i Sverige behöver prioritera i framtiden för att utifrån demokratiska aspekter och olika mångfaldsperspektiv vara en angelägenhet för alla?

- 2) Vilka nyckelkompetenser behövs på framtidens museer för att möta de trender och de förväntningar och utmaningar som museerna står inför?

- 3) Vad kan museerna erbjuda i relation till utbildningssektorn, miljöområdet, forskningen, näringslivet och det civila samhället? Vilka är möjligheterna och hindren för en ytterligare samverkan och vilka ev. andra sektorer i samhället bör museerna samverka med?

Block 4: Nya museipolitiska mål

Enligt utredningens direktiv talar bl.a. museernas betydelse och det intresse som finns för museer och museiverksamhet i Sverige för att den statliga kulturpolitiken ska preciseras i form av nationella mål för museipolitiken.

Vi har hittills diskuterat en struktur för nya museipolitiska mål som utgår från två nivåer, dels övergripande samhällsmål, dels inriktningsmål kopplade till den konkreta museiverksamheten. Måluppfyllelsen bör då utvärderas med kvalitativa och kvantitativa indikatorer som fastställs av lämplig myndighet.

- 1) Hur uppfattar XXX museet en sådan målstruktur, med mål om samhällspåverkan och inriktningsmål kopplade till den konkreta museiverksamheten och med en utvärderande myndighet som bedömer måluppfyllelsen?

- 2) Syftet med nationella museipolitiska mål är dubbelt: a) att vara styrande för uppdragsgivaren och b) att vara ett stöd för museerna i deras verksamhet. Vad skulle vara bra och stödjande mål för XXX museet?

Block 5: Myndighets- och institutionsstrukturen

Enligt direktiven ska utredningen analysera och lämna förslag på hur myndighets- och institutionsstrukturen kan förändras i syfte att uppnå högre effektivitet. Uppdraget omfattar centralmuseerna liksom Riksantikvarieämbetet och Riksutställningar i de delar deras uppdrag avser museisektorn.

De förslag som utredningen lämnar på den här punkten ska underbyggas av förslag i de andra delarna i uppdraget och det finns därför ännu inga idéer eller förslag att stämma av. Vi har dock börjat titta på de olika organisationsformer som f.n. finns bland centralmuseerna. Det handlar om fyra modeller: a) en egen museimyndighet, b) museimyndighetskoncerner, c) stiftelsemodellen och d) centralmuseer med ett eller flera mindre museer i sin organisation.

- 1) Museiverksamheter är ingen typisk myndighetsuppgift men är ändå den statliga verksamhetsform som i praktiken finns tillgänglig numera. Vilka är enligt XXX museet för- och nackdelarna med att driva en museiverksamhet i myndighetsformen?

- 2) Det finns ingen generell modell för samverkan i myndigheter och stiftelser som omfattar ett centralmuseum och ett eller flera mindre museer. Vilka erfarenheter har XXX museet av den nuvarande ordningen?

- 3) Vilket behov finns det enligt XXX museet av en annan organisatorisk lösning bland centralmuseerna? Vad skulle t.ex. tala för fler koncerner eller inordning av ett eller flera mindre museer i en större museiorganisation?

Block 6: Avyttring av kulturföremål i statliga museers samlingar

Utredningen ska analysera om det statliga regelverket kan revideras för att underlätta avyttring av kulturföremål som ingår i de statliga museernas samlingar till museer med annan huvudman.

Vi har i huvudsak identifierat det här deluppdraget som en begränsad juridisk fråga. Det skulle i så fall handla om att göra ett tillägg i förordningen (1996:1191) om statens överlåtelse av lös egendom eller om att ge alla centralmuseer samma möjligheter som i dag gäller i regleringsbrev för Statens maritima museer och Statens försvarshistoriska museer med tillstånd att vederlagsfritt överlåta materiel som överlåts till resp. myndighet från Försvarsmakten och som är obrukbar eller obehövlig i verksamheten, under förutsättning att materielen saknar marknadsvärde eller att försäljningskostnaderna bedöms överstiga intäkterna.

- 1) Hur stort intresse har XXX museet att avyttra gallrade föremål i samlingarna till t.ex. regionala och lokala museer? Hur många och vilka typer av föremål kan det handla om?

- 2) Hur stort bedömer XXX museet att intresset från regionala och lokala museer är att ta emot föremål?

- 3) Vilket behov finns det enligt XXX museet av en central hantering av avyttringsfrågan, t.ex. genom ett särskilt uppdrag till Riksantikvarieämbetet att ansvara för rådgivning och stöd i denna fråga?

**Museiutredningen 2014/15**

Ku 2014:01
Sekretariatet

Sammanfattning av möten med centralmuseerna och deras enkätsvar

Denna PM innehåller en sammanfattning av vad som framfördes vid utredningens möten med de 14 centralmuseerna under september och oktober 2014 samt i svaren på utredningens enkätfrågor till museerna. Sammanfattningen är indelad i fyra block: *Allmänna intryck*, *Prioriteringar i verksamheten*, *Samverkan med övriga museisektorn* och *Organisationsfrågor*.

1. Allmänna intryck

- a) *Nöjda med egna verksamheten och organisationen*. Ledningarna för respektive museiorganisation är i stora drag nöjda med hur den egna verksamheten bedrivs och utvecklas, liksom av den befintliga organisationen. Det är förstas mycket begärt att de skulle uttala missnöje med den egna verksamheten och organisationen inför en yttre granskare, men intrycket är ändå slående. Om motsvarande frågor skulle ställas till andra delar av resp. organisation är det inte säkert att stödet skulle vara lika starkt.
- b) *Begränsat krismedvetande*. I många andra sektorer på kultur- och medieområdet är de pågående samhällsförändringarna, inte minst den snabba digitaliseringen, en fråga om liv och död. Något motsvarande yttre tryck upplevs inte bland centralmuseerna, även om det bland flera finns en insikt om att samhället förändras och att det sannolikt medför ett behov av delvis nya arbetsformer för att nå andra besökargrupper än de traditionella.
- c) *Strävar efter annan politisk styrning*. Det finns två typer av förväntningar ang. den politiska styrningen: å ena sidan önskas en tydligare uppdragsgivare, å andra sidan vill man ha mindre detaljstyrning. Många ser nya övergripande museipolitiska mål som en bra modell för att uppnå båda dessa förväntningar, under förutsättning att de är individuellt anpassade och långsiktiga samt att det inte skapas en omfattande byråkrati med externt formulerade indikatorer och uppföljning.

- d) *Betonar särdrag framför likheter.* Centralmuseerna betonar i relativt hög grad de särskilda förutsättningar som gäller för den egna verksamheten i förhållande till de som gäller för andra centralmuseer. Det kan t.ex. handla om olikheter i uppdragets inriktning, karaktären på samlingarna, lokaliseringen av verksamheten, de finansiella förutsättningarna och närheten till andra politikområden.
- e) *Kritik mot ökade samordningskrav.* De politiska förväntningarna på ökad samordning bland centralmuseerna uppfattas som överdrivna och orealistiska, inte minst när det gäller de administrativa delarna. Det finns inte mer att hämta där. Trots att det inte blir billigare har flera – men inte alla – ändå anslutit sig till Statens servicecenter, eftersom man uppfattat ett politiskt tryck om det. I de fall när museerna själva efterfrågar en ökad samordning har de svårt att ge upp egna lösningar, t.ex. i fråga om föremålsmagasin och tekniska lösningar vid digitalisering.
- f) *Utredningströtta.* Det finns fortfarande en stark kritik mot den tidigare Museikoordinatören och hennes beräkningar av möjliga och förväntade samordningsvinster i sektorn. Detta har inledningsvis medfört en viss misstänksamhet mot vår utredning, men alla centralmuseer har ändå ställt upp på våra möten och varit generösa med att svara på våra frågor.

2. Prioriteringar i verksamheten

- a) *Oförändrade huvuduppgifter.* Samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad och publik verksamhet är den treenighet som arbetet vid centralmuseerna utgår från och det finns inget som talar för att man önskar någon ändring på den punkten. Det finns dock vissa rörelser under ytan. Den interna prioriteringen mellan samlingsförvaltning och den publika verksamheten är t.ex. föremål för diskussioner och det är inte samma slutsatser som dras i alla centralmuseer. På ett övergripande plan är museernas utställningsverksamhet (inkl. lokaler) dyrare än samlingsförvaltningen och det finns inga tecken på att den balansen skulle vara på väg att ändras. Samtidigt är det fler som uttalar att samlingarna är själva existensskälet för ett museum.
- b) *Öppna för tematisk inriktning.* Många – men inte alla – uttrycker ett behov av ökad lyhörddhet för frågor i samtiden och har förståelse för en styrning som betonar aktuella teman. Flera hänvisar t.ex. till mångfald, tolerans och demokrati. Det finns dock stor enighet om att verksamheten i grunden måste vara föremålsbaserad och att ev. teman inte kan vara frikopplade från museets samlingar. När det gäller behovet av framtida kompetenser lyfter flera upp det fortsatta behovet av sakkunskap inom ämnesområdet. Många påtalar även behovet av en breddad rekryteringsbas för att museerna ska vara en angelägenhet

för fler. En delvis annan vinkel gäller önskemålet från några om särskild kompetens för att attrahera extern finansiering.

- c) *Många mångfaldsprojekt med oklara effekter.* Efter flera år med uppdraget från regeringen att arbeta med tvärspektoriella perspektiv finns det hos alla centralmuseer numera långa listor med projekt (interna och externa) som är inriktade på jämställdhet och mångfald. Dessa redovisas varje år i årsredovisningen. De flesta markerar att mångfalden är integrerad i verksamheten och vissa har även anställda med särskilt mångfaldsansvar. På vår fråga om effekterna av satsningarna har flertalet centralmuseer blivit oss svaret skyldiga. Det är över huvudtaget svårt att se ett strategiskt mönster bland alla projekt.
- d) *Digitalisering med oklara mål.* Det pågår sedan flera år tillbaka ett febrilt arbete med att digitalisera centralmuseernas samlingar. Trots detta tycks det i huvudsak vara en oförändrad problembild som gäller på området, dvs. att digitaliseringen går för sakta och att den inte är tillräckligt samordnad. Både K-Samsök och Digisam är bekymrade. Synpunkter har framförts om att digitaliseringen i sin nuvarande form har en alltför ensidig inriktning på kvantitet framför mer kvalitativa aspekter.
- e) *Forskning och utveckling (FoU) med vissa förhinder.* I fråga om FoU finns det två ytterligheter bland centralmuseerna. På Naturhistoriska riksmuseet bedrivs en omfattande och kvalitetssäkrad forskning i nära samarbete med den akademiska världen. På LSH omsätter man andras forskning men bedriver ingen egen. Mellan dessa ytterligheter finns det flera olika modeller för hur museerna arbetar med s.k. kunskapsuppbyggnad. Gemensamt för dessa är frågan om hur fruktbara samarbeten kan etableras med universiteten och svårigheten att inordna och avgränsa verksamheten i den egna organisationen.
- f) *Avyttring som en del av den större gallringsfrågan:* Den specifika frågan om beslutanderätten vid avyttring av museiföremål till ickestatliga museer är ett problem för högst ett par centralmuseer. Ett närliggande alternativ är därför att förtydliga den möjligheten i berörda museers regleringsbrev. Det har samtidigt blivit tydligt att frågan om museernas gallring av sina samlingar är en ofrånkomlig del av museipolitiken och därför räknar vi med att hantera frågan i utredningen, utifrån goda exempel från andra länder (t.ex. England och Holland).
- g) *Olika magasinlösningar.* Lokalhyror är en betydande del av centralmuseernas kostnader och det gäller inte minst föremålmagasinen. Därför har många sökt externa lösningar i lokaler som inte är för centralt belägna. Det märks t.ex. på SMT i Tumba som numera har fullt i sina lokaler. Några centralmuseer har dock valt att ha samlingarna i direkt anslutning till utställningslokalerna. Frågan om s.k.

öppna magasin har också aktualiserats för att öka tillgängligheten till samlingarna. Kritiska röster anser dock att sådana lösningar är dyra utan att de egentligen attraherar besökare.

3. Samverkan med övriga museisektorn

- a) *Begränsad samverkan med andra museer.* Centralmuseernas samverkan med regionala museer, arbetslivsmuseer och kommunala museer sker främst genom utlån och depositioner, företrädesvis med museer som har liknande uppdrag och samlingar. Det numera avskaffade ansvarsmuseiuppdraget spelar i viss grad fortfarande roll genom att andra museer efterfrågar stöd och kompetens från centralmuseerna. Som hinder för ökad samverkan anges i första hand att det är resurskrävande för båda parter.
- b) *Olika syn på behovet av extern samordning.* Både Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och Riksutställningar (RU) har regeringens uppdrag att fungera som stöd och rådgivare inom samlingsförvaltning resp. utställningsverksamhet. Bland centralmuseerna finns det stora skillnader i synen på behovet av sådan extern samordning. Störst acceptans har ämbetets verksamhet, men vissa centralmuseer tycker att de har den nödvändiga kompetensen själva inom t.ex. konservering. När det gäller RU tycker flera centralmuseer att man har bra och angelägna samarbeten med den myndigheten, men en majoritet anser inte att RU tillför en kompetens som centralmuseerna behöver. RU:s omvärldsanalys fyller dock ett behov. En idé som framförts är att förse RU med utvecklingsmedel som kan sökas av museerna.
- c) *Ojämna relationer till andra samhällssektorer.* Skolan är den sektor som flertalet centralmuseerna söker närmare kontakt med. Det finns många goda exempel på sådant samarbete, inte minst inom ramen för Skapande skola. Samtidigt visar andra exempel att museernas strävan efter samverkan inte alltid överensstämmer med intresset från andra sektorer. Relationen till forskningsmiljöerna på universiteten är ett sådant exempel (se ovan). När det gäller samverkan med näringslivet har museerna fått ändra strategi, från att man tidigare bad om gåvor i form av pengar, erbjuder man numera olika typer av samarbeten som båda parter gynnas av. Ett par framgångsrika exempel på denna nya strategi i relation till näringslivet står Skansen och Arbetets museum för.

4. Organisationsfrågor

- a) *Nöjda med befintlig organisationsform.* Inget centralmuseum önskar ändra sin nuvarande organisationsform. Bland myndigheterna finns en insikt om att det inte är möjligt att ombildas till stiftelse och bland stiftelserna finns det inget intresse att byta till myndighetsform även om det skulle vara formellt möjligt. Det innebär inte att allt är frid

och fröjd. Bland myndigheterna pekar man på de svårigheter som följer av att statsbudgetprocessen är relativt rigid och inte tillåter längre planeringshorisonter trots att museernas verksamhet i hög grad bygger på sådana förutsättningar. Även den okänsliga regleringen av museernas butiker och restauranger påtalas. Bland stiftelserna är det i första hand det faktum att alla kostnader omfattas av full mervärdesskatt som är ett problem, medan myndigheter kan kvitta bort den kostnaden.

- b) *Olika utformningar av koncernmodellen.* Syftet med koncernmodellen är inte allmänt känt, men när frågan ställs är företrädare för dagens museikoncerner överlag positiva till att den större organisationen innebär verksamhetsmässiga fördelar. En särskild typ av problem följer av att flera koncerner har museer som geografiskt är placerade på olika orter. Om nya koncerner planeras bör man sträva efter jämnstora enheter. Museikoncernerna kan också organiseras på olika sätt internt. Numera är flertalet utformade som matriser, i såväl administrativa delar som i kärnverksamheten. Enligt berörda myndigheter överväger fördelarna även om det för berörd personal kan uppfattas ge otydliga beslutsvägar. I ett fall håller dock museikoncernen (SFHM) kvar den modell som innebär att man har en museichef per museum. Eftersom det inte finns några riktlinjer för hur museikoncerner ska organiseras är det helt upp till den berörda myndighetschefen att utforma koncernens organisation.
- c) *Stiftelserna använder sin större frihet.* Som stiftelse har man på flera sätt större frihet att agera utifrån egna bedömningar. Man äger t.ex. sina samlingar själv och kan därför gallra och avyttra föremål utifrån egna förutsättningar och det är en frihet som stiftelserna använder sig av. Stiftelserna har inte heller samma krav på återrapportering som myndigheterna. Med denna relativa frihet som grund har dock de fyra stiftelserna i centralmuseikretsen valt olika strategier. Medan det i tre fall betonas att öppenheten och transparens gentemot den statliga bidragsgivaren är en självklarhet, drar man en annan slutsats i det fjärde fallet. Där anser man att stiftelseformen begränsar möjligheten att ge en fördjupad redovisning av verksamhetens ekonomiska förutsättningar.¹
- d) *Stora pågående byggprojekt med oklar finansiering.* Vid tre centralmuseer pågår för närvarande större byggprojekt. Det handlar om Nationalmuseums stora renovering, det nya Scenkonstmuseet och ombyggnaden av Världskulturmuseet i Göteborg för att rymma föremålsmagasin i källarplanet. För att betala Nationalmuseums nya kostnadshyra krävs att anslaget höjs med 80 mnkr redan 2017. Scenkonstmuseet förutsätter att Musikverket självt kan hitta en

¹ Nordiska museet har dock lämnat en redovisning av stiftelsens totala kostnader procentuellt fördelade på olika verksamhetsområden.

finansiering på 15 mnkr och för ombyggnaden av Världskulturmuseet har myndigheten äskat ett tillskott med 8 mnkr för 2015. Detta är tre exempel på oklara ekonomiska förutsättningar men det kan inte uteslutas att det finns fler exempel bland centralmuseerna.

- e) *Separationer snarare än sammanslagningar.* Centralmuseerna har varit försiktiga med att uttala uppfattningar om behovet av en annan organisatorisk lösning bland centralmuseerna. Vid de möten som hållits med utredningen har dock vissa idéer kommit till uttryck och det har då i första hand handlat om separationer snarare än sammanslagningar. Ett exempel är den gemensamma organisationen för Nationalmuseum och Waldemarsudde som länge varit ett problem. Några idéer om sammanslagningar har också diskuterats.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. [87]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]

Ny museipolitik. [89]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 1 + 2, bilagor. [72]