

Kommittédirektiv

Översyn av den statliga museipolitiken



**Dir.
2014:8**

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. Inlärningssätt 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 lokal-

försörjning, 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 teatermuseum), 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 Riksantikvarieämbetet, 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 hembygds-museer 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 myndigheterna 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 central-museerna 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 icke-statliga 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, Riksutställningar och berörda universitet och högskolor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

(Kulturdepartementet)