

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 Annalie 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, museichef 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	Riksutställningar	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	Tvärsektoriella 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 belegg 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 förvarshistorisk 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.