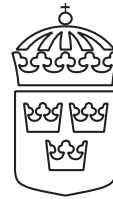


Regeringens skrivelse

2018/19:129



Riksrevisionens rapport om säkerhetsarbetet i de Skr. statliga centralmuseernas samlingsförvaltning 2018/19:129

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 maj 2019

Stefan Löfven

Amanda Lind
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning* (RiR 2019:5). Riksrevisionens övergripande slutsats är att centralmuseerna bedriver ett säkerhetsarbete som inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna och att Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att inom ramen för sitt uppdrag stödja museernas säkerhetsarbete. För att säkerheten ska förbättras rekommenderar Riksrevisionen centralmuseerna att prioritera arbetet med att stärka säkerheten ur samtliga i rapporten definierade aspekter, som t.ex. att stärka spårbarheten i samlingarna och se över rutinerna för tillträdesbegränsning. Vidare rekommenderas Riksantikvarieämbetet att utarbeta råd för hur museer ska göra för att förebygga stöld och skadegörelse samt inleda uppföljning av hur myndighetens stöd och rekommendationer används av museisektorn, och att systematiskt följa vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser och konstaterar att Riksrevisionen inte har lämnat några rekommendationer till regeringen. Regeringen kommer att ta upp de iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till enskilda myndigheter i myndighetsdialogerna för att säkerställa att dessa vidtar lämpliga åtgärder. Regeringen kommer att fortsätta att aktivt följa hur säkerhetsarbetet i centralmuseernas samlingsförvaltning utvecklas.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning (RiR 2019:5)	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 maj 2019.....	56

Riksrevisionen har granskat om arbetet med säkerhet på de statliga centralmuseerna bidrar till en betryggande säkerhet för samlingarna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning* (RiR 2019:5), se bilaga 1.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 5 februari 2019. Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om arbetet med säkerhet på de statliga centralmuseerna bidrar till en betryggande säkerhet för samlingarna. Syftet med granskningen har varit att undersöka både om säkerhetsarbetet på centralmuseerna leder till en betryggande säkerhet för föremålen i samlingarna och om Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt museiuppdrag gör tillräckligt för att stödja museernas säkerhetsarbete.

Riksrevisionens samlade slutsats är att centralmuseerna bedriver ett säkerhetsarbete som inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Vidare bedömer Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att inom ramen för sitt museiuppdrag stödja museernas säkerhetsarbete.

Granskningen visar att arbetet varierar i kvalitet mellan och inom centralmuseerna samt att flera brister som tidigare iakttagits fortfarande finns. I detta sammanhang bör det noteras att förutsättningarna för att upprätthålla en rimlig grad av säkerhet skiljer sig åt mellan museerna. Det beror delvis på att vissa museibyggnader inte tillåter säkerhetsrelaterade ingrepp som kan ge skador på kulturvärden. Rapporten konstaterar också att även det faktum att museerna har varierande storlek på sina samlingar och att dessa har tillkommit över en lång tid innebär att det kan vara svårt att bygga upp en spårbarhet för alla föremål.

Granskningens huvudsakliga slutsatser i de olika delarna är att föremålens spårbarhet är bristfällig, att åtgärderna mot stöld och skadegörelse inte är tillräckliga, att det visserligen finns god kännedom om att förebygga långsiktig förstörelse men att det är svårt för museerna att leva upp till önskad nivå och att beredskapen för plötslig katastrof är bristfällig. Vidare bedömer Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet behöver utveckla stödet i fråga om att förebygga stöld och skadegörelse.

För att förbättra situationen rekommenderar Riksrevisionen centralmuseerna att prioritera arbetet med att stärka spårbarheten i samlingarna, se över rutinerna för tillträdesbegränsning, skapa rutiner för att minimera insiderproblematik, öka beredskapen för att kunna möta en förhöjd hotbild samt säkerställa tillgången till ändamålsenliga magasin. Om det inte redan pågår, rekommenderar Riksrevisionen också samtliga

centralmuseer att påbörja ett arbete med att upprätta och implementera dels en restvärdes- och säkerhetsplan, dels en plan för att kunna bringa de mest värdefulla föremålen i säkerhet vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

Riksrevisionen rekommenderar vidare Riksantikvarieämbetet att utarbeta råd för hur museer ska göra för att förebygga stöld och skadegörelse. Riksantikvarieämbetet rekommenderas också att inleda uppföljning av hur Riksantikvarieämbetets stöd och rekommendationer används av museisektorn samt systematiskt följa vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna. Riksrevisionen anser att ett sådant underlag skulle göra det möjligt att bedöma vilka ytterligare insatser som behöver göras för att stötta museerna i deras samlingsförvaltning.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser.

En fungerande förvaltning av museernas samlingar är central för att bevara kulturarvet och utgör en kärnverksamhet för museerna, vilket bl.a. framgår av propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116) och av museilagen (2017:563). Riksrevisionens granskning visar på vilka generella problem som finns med museernas säkerhetsarbete snarare än att återge hur vanligt förekommande ett visst problem är eller att återge exakt hur många museer som står inför vissa utmaningar. Regeringen bedömer denna ansats vara god.

Den breda definition av säkerhet som Riksrevisionen arbetat utifrån i rapporten svarar väl mot den komplexa verklighet som samlingsförvaltning innebär. Definitionen innebär att graden av säkerhet för samlingarna bedöms utifrån tre aspekter som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar: spårbarhet (registrering och inventering av föremål), stöld och skadegörelse (fysisk åverkan på samlingarna av personal eller besökare) och förstörelse och katastrof (till följd av exempelvis brister i lokaler, brand, naturkatastrofer, skadedjur, m.m.).

Riksrevisionen har i sin granskning använt sig av självskattningsverktyget SAK (Samling, ansvar och kvalitet – självskattnings för vård och bevarande) som Riksantikvarieämbetet tillhandahåller. SAK är framtaget av Riksantikvarieämbetet utifrån den brittiska förlagan Benchmark in Collection Care som har tagits fram av den brittiska organisationen Collection Trust, som arbetar med att ta fram standarder och kunskapsunderlag för museer internationellt. Regeringen konstaterar att det faktum att Riksantikvarieämbetet tillhandahåller verktyget är ett exempel på myndighetens aktiva arbete inom ramen för sitt museiuppdrag.

Regeringen konstaterar att den problembild som framgår av granskningens huvudsakliga slutsatser i de olika delarna liknar den beskrivning som regeringen lämnat i budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr.17). Där anför regeringen bl.a. att det trots aktiva vård- och förvaltningsplaner framgår i museiinstitutionernas redovisningar för

2017 att det, i jämförelse med ett idealtillstånd, finns brister i förutsättningarna för ett långsiktigt bevarande av samlingarna på i princip samtliga centralmuseer, och att det i dag finns behov av genomgång, registrering och konservering för att garantera säkerhet och kvalitet inom samlingsförvaltningen. Skr. 2018/19:129

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen inte har lämnat några rekommendationer till regeringen. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den kan utgöra ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla museernas arbete med en betryggande säkerhet för samlingarna. Regeringen vill betona vikten av att museernas arbete med att förvalta sina samlingar bedrivs ansvarsfullt. Regeringen har delvis redan och kommer fortsatt att ta upp de iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till enskilda myndigheter i myndighetsdialogerna för att säkerställa att myndigheterna vidtar lämpliga åtgärder. Regeringen kommer fortsatt att aktivt följa hur säkerhetsarbetet i centralmuseernas samlingsförvaltning utvecklas. Regeringen anser att frågan genom denna skrivelse är slutbehandlad.



Bevara samlingarna

– säkerhetsarbetet i de statliga
centralmuseernas samlingsförvaltning

RIR 2019:5



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-509-1

RIR 2019:5

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: DICK CLEVESTAM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-01-14

DNR: 3.1.1-2018-0436

RIR 2019:5

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Bevara samlingarna

– säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning

Riksrevisionen har granskat om arbetet med säkerhet på de statliga centralmuseerna bidrar till en betryggande säkerhet för samlingarna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser de statliga centralmuseerna och Riksantikvarieämbetet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Dackenberg har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström och revisionsdirektör Karolina Windell har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Per Dackenberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Kulturdepartementet
Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet,
Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens
försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens maritima och
transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur, Statens musikverk,
Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen samt
Stiftelsen Tekniska museet

RIKSREVISIONEN

BEVARA SAMLINGARNA

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Metod och genomförande	11
2 Att skydda samlingarna	16
2.1 Museiprofessionens självständighet	16
2.2 Definition av säkerhet – kontrollerad risk	17
2.3 Normering av säkerhetsarbete	18
2.4 Bedömningsgrunder	19
3 Arbetet med att säkra samlingarna	23
3.1 Spårbarhet	24
3.2 Stöld och skadegörelse	27
3.3 Förstörelse och katastrof	30
4 Riksantikvarieämbetets stöd till centralmuseerna	35
4.1 Museiuppdraget	35
4.2 Råd och stöd	36
4.3 Avsaknad av uppföljning	37
5 Slutsatser och rekommendationer	39
5.1 Slutsatser	39
5.2 Rekommendationer	42
Referenslista	44
Bilaga 1. Centralmuseerna	46

BEVARA SAMLINGARNA

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv

I Sverige finns en mångfald av museer, med en rad olika verksamhetsinriktningar, huvudmannaskap, organisationsformer och ledningsstrukturer. Tretton av dessa museer har en särställning genom att de är en del av ett statligt åtagande som har växt fram successivt från slutet av 1700-talet fram till 1970-talet. Dessa museer benämns centralmuseer och flera av dem omfattar två eller fler tidigare självständiga museer (se bilaga). Deras samlingar spänner över skilda ämnesområden och omfattar tusentals eller i flera fall miljontals föremål. Föremålen har ofta samlats in över lång tid och bevarats i skilda miljöer med olika gott bevarandeklimat.

Riksantikvarieämbetet har ett särskilt uppdrag att främja utveckling och samverkan inom museiområdet. Uppdraget består i huvudsak av att ge samtliga museer i Sverige, däribland de centrala museerna, teknik- och metodstöd. Det sammantagna anslaget till centralmuseerna (myndigheter som stiftelser) uppgår 2019 till cirka 1,6 miljarder kronor.

Förvaltningen av museernas samlingar är central för att bevara kulturarvet, och utgör en kärnverksamhet för museerna. Under det senaste decenniet har det framkommit flera indikationer på säkerhetsrisker som behöver hanteras vid centralmuseerna. Givet museisamlingarnas betydelsefulla roll i att bevara och utveckla kulturarvet anser Riksrevisionen det angeläget att granska hur centralmuseerna arbetar med säkerhet i sin samlingsförvaltning.

Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är tudelat. För det första syftar granskningen till att undersöka om säkerhetsarbetet på centralmuseerna leder till en betryggande säkerhet för föremålen i samlingarna. För det andra syftar granskningen till att undersöka om Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt museiuppdrag gör tillräckligt för att stödja museernas säkerhetsarbete.

Säkerhet definieras relativt brett, eftersom samlingsförvaltning inkluderar hanteringen av en bredd av säkerhetsrisker. Säkerhet definieras utifrån tre aspekter som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar:

- *spårbarhet* (registrering och inventering av föremål)
- *stöld och skadegörelse* (fysisk åverkan på samlingarna av personal eller besökare)
- *förstörelse och katastrof* (till följd av exempelvis brister i lokaler, brand, naturkatastrofer, skadedjur, m.m.).

BEVARA SAMLINGARNA

Om någondera av dessa aspekter brister, brister också helheten i säkerheten och samlingarnas bevarande äventyras.

Granskningen besvarar följande frågor:

- Bedriver centralmuseerna ett säkerhetsarbete som garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna i fråga om:
 - spårbarhet
 - stöld och skadegörelse
 - förstörelse och katastrof?
- Lämnar Riksantikvarieämbetet ett adekvat stöd till museernas säkerhetsarbete när det gäller:
 - spårbarhet
 - stöld och skadegörelse
 - förstörelse och katastrof?

Granskningen berör samtliga centralmuseer, vilket innebär att övriga statliga museer inte ingår i granskningen. Förutom centralmuseerna ingår Riksantikvarieämbetet i granskningen, då ämbetet sedan den 1 juni 2017 har ett uppdrag att främja utvecklingen och samarbetet på museiområdet. En central del i detta uppdrag är att förmedla kunskap samt lämna teknik- och metodstöd, särskilt när det gäller museernas arbete med att bevara, använda och utveckla kulturarvet.

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade slutsats är att centralmuseerna bedriver ett säkerhetsarbete som inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Vidare bedömer Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att inom ramen för sitt museiuppdrag stödja museernas säkerhetsarbete. Granskningen visar att arbetet varierar i kvalitet mellan och inom centralmuseerna samt att flera brister som tidigare iakttagits fortfarande är för handen. I detta sammanhang bör det noteras att förutsättningarna för att upprätthålla en rimlig grad av säkerhet skiljer sig åt mellan museerna. Det beror delvis på att vissa museibyggnader inte tillåter säkerhetsrelaterade ingrepp som kan ge skador på kulturvärden. Även det faktum att museerna har varierande storlek på sina samlingar och att dessa har tillkommit över en lång tid innebär att det kan vara svårt att bygga upp en spårbarhet för alla föremål.

Granskningens huvudsakliga slutsatser är att:

- föremålets spårbarhet är bristfällig
- åtgärderna mot stöld och skadegörelse inte är tillräckliga
- det finns god kännedom om att förebygga långsiktig förstörelse, men är svårt för museerna att leva upp till önskad nivå

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- beredskapen för plötslig katastrof är bristfällig
- Riksantikvarieämbetet behöver utveckla stödet i fråga om att förebygga stöld och skadegörelse.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till *centralmuseerna*.

- Prioritera arbetet med att stärka spårbarheten i samlingarna.
- Se över rutinerna för tillträdesbegränsning.
- Skapa rutiner för att minimera insiderproblematik.
- Öka beredskapen för att kunna möta en förhöjd hotbild.
- Säkerställ tillgången till ändamålsenliga magasin.
- Om det följande inte redan pågår, påbörja ett arbete med att upprätta och implementera dels en restvärdes- och säkerhetsplan, dels en plan för att kunna bringa de mest värdefulla föremålen i säkerhet vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till *Riksantikvarieämbetet*.

- Utarbeta råd för hur museer ska göra för att förebygga stöld och skadegörelse.
- Inled uppföljning av hur Riksantikvarieämbetets stöd och rekommendationer används av museisektorn. Börja även systematiskt följa vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna. Ett sådant underlag skulle göra det möjligt att bedöma vilka ytterligare insatser som behöver göras för att stötta museerna i deras samlingsförvaltning.

1 Inledning

Riksdagen har beslutat om nationella kulturpolitiska mål.¹ För att uppnå målen ska kulturpolitiken bl.a. främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Inom kulturarvpolitiken betonas kulturarvets roll – att som spår av det förlutna bidra till förståelse av vår samtid. Kulturarvet ska genom att skildra historiska skeenden utifrån olika perspektiv bidra till kunskap och nya insikter om vårt samhälle och dess utveckling.² Museer är betydelsefulla kulturarvsinstitutioner, och deras samlingar utgör en väsentlig del av vårt kulturarv. Det är därför avgörande att museisamlingarna hanteras på ett sådant sätt att föremål inte går förlorade. Museers samlingsförvaltning är i detta avseende viktig, då den i förlängningen bidrar till att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen. Trots detta finns indikationer på att museerna inom ramen för sin samlingsförvaltning behöver arbeta vidare med att stärka säkerheten.

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

I Sverige finns en mångfald av museer, med en rad olika verksamhetsinriktningar, huvudmannaskap, organisationsformer och ledningsstrukturer. Tretton av dessa museer har en särställning genom att de är en del av ett statligt åtagande som har växt fram successivt från slutet av 1700-talet fram till 1970-talet. Dessa museer benämns centralmuseer och flera av dem omfattar två eller fler tidigare självständiga museer (se bilaga). Deras samlingar spänner över skilda ämnesområden och omfattar tusentals eller i flera fall miljontals föremål. Föremålen har ofta samlats in över lång tid och bevarats i skilda miljöer med olika gott bevarandeklimat.

Nio av centralmuseerna är organiserade som statliga myndigheter, de fyra övriga är stiftelser. Alla tretton museer, såväl myndigheter som stiftelser, finansieras till stor del av statliga medel (62 procent i genomsnitt)³ och respektive museums verksamhet styrs helt eller delvis genom författningar och regeringsbeslut. De centralmuseer som är stiftelser styrs i första hand genom sina stadgar, men får även riktlinjer från regeringen som anger hur de ska förvalta sina anslag och återrapportera om dem.

Riksantikvarieämbetet har ett särskilt uppdrag att främja utveckling och samverkan inom museiområdet. Uppdraget består i huvudsak av att ge samtliga

¹ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

² Prop. 2016/17:116, 2016/17:KrU9, rskr. 2016/17:281.

³ Myndigheten för kulturanalys, 2018. Museer 2017, s. 20. Andel av totala intäkter för samtliga centralmuseer.

museer i Sverige, däribland de centrala museerna, teknik- och metodstöd.⁴ Det sammantagna anslaget till centralmuseerna (myndigheter som stiftelser) uppgår 2019 till 1,5 miljarder kronor.⁵

Förvaltningen av museernas samlingar är central för att bevara kulturarvet, och utgör en kärnverksamhet för museerna. Tidigare rapporter har visat på ett antal, i vid mening, säkerhetsrelaterade problem i anslutning till museernas samlingsförvaltning. Riksrevisionens årliga revision har under 2013 och 2016 visat att det finns centralmuseer som inte lever upp till kraven på intern styrning och kontroll när det gäller förvaltning av samlingar. Det handlar om brister i registrering och inventering av föremålen. De stickprovskontroller Riksrevisionen har genomfört visar att det finns museer som inte vet hur många föremål de förfogar över. Registrerade föremål har inte återfunnits vid stickprovskontroller och vissa föremål har inte varit registrerade.⁶ De brister som konstateras under senare år stämmer väl överens med tidigare iakttagelser gjorda i granskningar av Riksrevisionen⁷ och Riksdagens revisorer⁸.

Även Riksantikvarieämbetet noterar i programmet *God samlingsförvaltning 2017–2019* att det finns utmaningar för museerna när det gäller samlingsarbetet. Där framgår att flera museer saknar katastrof- och restvärdesplaner⁹. Vidare nämns bristen på ändamålsenliga magasinlokaler, vilket kan medföra en risk för stöld och skador på föremålen på grund av exempelvis brister i bevarandeklimat.¹⁰ Utmaningar med att hantera föremål i ändamålsenliga lokaler framgår också av de senaste tre årens årsredovisningar och budgetunderlag från flertalet centralmuseer. Liknande iakttagelser noteras i kulturavspromemorian, där det framgår att frågan om växande samlingar som är i behov av vård och magasinering inte är ny, utan har varit uppe för diskussion under lång tid.¹¹

Utöver detta kan konstateras att det genom åren publicerats flera rapporter som pekat på behovet av ökade insatser för att förhindra stöld och skadegörelse i kulturarvssektorn.¹² Brottsförebyggande rådet och Riksantikvarieämbetet har i en gemensam publikation från 2008 lyft fram olika aspekter av kulturarvsbrott och

⁴ 2 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁵ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 17, bet. 2018/19: KrU:1, rskr. 2018/19:93.

⁶ Bland annat Riksrevisionens revisionsrapporter 2013-02-27 dnr 32-2012-0760, 0764, 0768 samt 2016-12-22 dnr 3.1.2-2016-0587, 0590.

⁷ Riksrevisionen, 2006. *Kulturarvet vid centralmuseerna – Faktapromemoria*. Dnr. 31-2005-0900.

⁸ Riksdagens revisorer, *Museerna och den svenska historien* 1992/93:3.

⁹ En restvärdesplan innehåller en prioriteringslista över föremål som bör räddas först vid en katastrof som exempelvis en brand.

¹⁰ Riksantikvarieämbetet, 2016. *En god samlingsförvaltning 2017–2019*.

¹¹ Prop. 2016/17:116, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

¹² Statens kulturråd, 2001. *En strategi för museisäkerhet*; Myndigheten för kulturanalys, 2017. *Utsatta museer*; Brottsförebyggande rådet/Riksantikvarieämbetet, 2008. *Kulturarvsbrott*.

BEVARA SAMLINGARNA

pekat på att stöder är bland de vanligare inom denna kategori. Likaså har Statens kulturråd i en strategi för museernas säkerhet, som togs fram mot bakgrund av ett regeringsuppdrag 2001, framfört att säkerheten behöver stärkas i synnerhet i fråga om stöder.¹³

Myndigheten för kulturanalys visar i en enkätundersökning bland museer i Sverige från 2017 att personal drabbas av våld och hot samt att samlingarna utsätts för skadegörelse, vilket fått flera museer att avsluta eller avstå från att genomföra vissa uppdrag. Undersökningen visar också att museerna har stärkt sin säkerhet, vilket bl.a. innebär att två av tre museer har utarbetat riktlinjer för hantering av skadegörelse, hot och våld.¹⁴

Sammanfattningsvis har det under det senaste decenniet framkommit flera indikationer på säkerhetsrisker som behöver hanteras vid centralmuseerna. Flera av dessa problemindikationer har identifierats i början av 2000-talet, vilket föranleder att Riksrevisionen undersöker om det skett någon förbättring. Tidigare studier har endast undersökt enskilda aspekter av säkerhetsarbetet, vilket gör att det saknas granskningar som inkluderar flera säkerhetsaspekter och som därmed tar ett helhetsgrepp på säkerhetsarbetet på museerna. Mot denna bakgrund, och givet museisamlingarnas betydelsefulla roll i att bevara och utveckla kulturarvet, anser Riksrevisionen det angeläget att granska hur centralmuseerna arbetar med flera säkerhetsaspekter i sin samlingsförvaltning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är tudelat. För det första syftar granskningen till att undersöka om säkerhetsarbetet på centralmuseerna leder till en betryggande säkerhet för föremålen i samlingarna. För det andra syftar granskningen till att undersöka om Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt museiuppdrag gör tillräckligt för att stödja museernas säkerhetsarbete.

Säkerhet definieras relativt brett, eftersom samlingsförvaltning inkluderar hanteringen av en bredd av säkerhetsrisker. Säkerhet definieras utifrån tre aspekter som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar:

- *spårbarhet* (registrering och inventering av föremål)
- *stöld och skadegörelse* (fysisk åverkan på samlingarna av personal eller besökare)

¹³ Statens kulturråd, 2001. *En strategi för museisäkerhet*.

¹⁴ Myndigheten för kulturanalys, 2017. *Utsatta museer; Myndigheten för kulturanalys, 2015. Vårdar eller väktare?*

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- *förstörelse och katastrof*¹⁵ (till följd av exempelvis brister i lokaler, brand, naturkatastrofer, skadedjur, m.m.).

Om någondera av dessa aspekter brister, brister också helheten i säkerheten och samlingarnas bevarande äventyras.

Granskningen besvarar följande frågor:

- Bedriver centralmuseerna ett säkerhetsarbete som garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna i fråga om:
 - spårbarhet
 - stöld och skadegörelse
 - förstörelse och katastrof?
- Lämnar Riksantikvarieämbetet ett adekvat stöd till museernas säkerhetsarbete när det gäller:
 - spårbarhet
 - stöld och skadegörelse
 - förstörelse och katastrof?

Granskningen berör samtliga centralmuseer, vilket innebär att övriga statliga museer inte ingår i granskningen. Förutom centralmuseerna ingår Riksantikvarieämbetet i granskningen, då ämbetet sedan den 1 juni 2017 har ett uppdrag att främja utvecklingen och samarbetet på museiområdet.¹⁶ En central del i detta uppdrag är att förmedla kunskap samt lämna teknik- och metodstöd, särskilt när det gäller museernas arbete med att bevara, använda och utveckla kulturarvet.¹⁷

1.3 Metod och genomförande

Granskningens genomförande består av två delar: dels en första kartläggande del som syftar till att få en övergripande bild av rutiner, dokumentation och arbetssätt, dels en andra del som är mer fördjupande och som syftar till ökad förståelse för respektive museums vägval och utmaningar när det gäller säkerhetsarbetet.

¹⁵ I granskningen används begreppet katastrofberedskap, *emergency preparedness*, som innebär förebyggande åtgärder och insatser som vidtas i syfte att lindra effekterna vid snabbt förstörande förlopp. Av SIS. 2018. Standard SS-EN 15898:2011, *Bevarande av kulturarv – Generella termer och definitioner* framgår att begreppet katastrof är vedertaget inom museisektorn och används för att särskilja mellan plötslig förstörelse av föremål och långsam nedbrytning av föremål. Se t.ex. även Riksantikvarieämbetet 2016, *Handbok i katastrofberedskap och restvärdesräddning (RVR) för konst- och kulturhistoriska samlingar, byggnader och miljöer*. Begreppet katastrof används därför i denna granskningsrapport i stället för begreppet kris, som nämns i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och som omfattar alla statliga myndigheter (dvs. också de centralmuseer som är myndigheter).

¹⁶ Förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

¹⁷ Riksantikvarieämbetet 2018. *Verksamhetsplan för 2018*.

BEVARA SAMLINGARNA

Kartläggning av säkerhetsarbetet i samlingsförvaltningen

Vi har samlat in information om säkerhetsarbete i samlingsförvaltningen genom självskattningsverktyget SAK¹⁸, som Riksantikvarieämbetet tillhandhåller. SAK är framtaget av Riksantikvarieämbetet utifrån den brittiska förlagan *Benchmark in Collection Care* som har tagits fram av den brittiska organisationen *Collection Trust*, som arbetar med att ta fram standarder och kunskapsunderlag för museer internationellt.¹⁹ SAK omfattar totalt 109 frågor inom nio frågeområden som alla har bäring på säkerhetsaspekter inom samlingsförvaltning, såsom spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof. De nio områdena som inkluderas i SAK är: policy och riktlinjer, byggnader och lokaler, säkerhet, katastrofhantering, förvaring, inomhusmiljö, städning, skadedjur och mögel, hantering och användning samt vård och konservering. Fördelen med att använda sig av detta verktyg, utformat som ett frågeformulär i Excel, är att verktyget är framtaget för museisektorn med syfte att vara en del av den egna kvalitetsstyrningen av samlingsförvaltningen. En utmaning med verktyget är att det omfattar ett stort antal frågor, att vissa frågor är överlappande och att det på några frågor saknas tydliga definitioner. Därtill saknas svarsalternativet *ej relevant* vilket gör det svårt för respondenterna att tydliggöra när något inte är aktuellt för just det specifika museet. Excel-filen är dock utformad på ett sådant sätt att det finns möjligheter att lämna kommentarer på varje fråga. Centralmuseerna har utnyttjat denna möjlighet i hög utsträckning, vilket har gjort det möjligt för oss att uppmärksamma exempelvis när en fråga inte är relevant, när en fråga är otydlig eller när ansvariga inom ett museum har olika uppfattningar om svaret på en viss fråga.

Riksrevisionen skickade ut SAK till centralmuseerna under våren 2018, och samtliga har svarat genom självskattningsverktyget. Det totala antalet respondenter är fjorton, vilket beror på att Statens försvarshistoriska museer har lämnat in ett svar för Armémuseum och ett för Flygvapenmuseet. Övriga centralmuseer har lämnat in ett gemensamt svar för samtliga sina museer. SAK har besvarats av flera personer inom varje museum, i första hand av samlings- och säkerhetsansvariga samt i flera fall också av någon från ledningen. Flera respondenter har uppgett att man behövt föra en dialog mellan flera olika befattningshavare för att kunna svara. I flera fall har detta varit uppskattat då det skapat utrymme för en dialog om utmaningar som museet står inför samt i vissa fall också uppmärksammat hur vissa säkerhetsfrågor hanteras.

Utöver sammanställningen av SAK, har vi gått igenom de senaste två årens årsredovisningar samt de senaste tre årens regleringsbrev/riktlinjer och budgetunderlag vid centralmuseerna. Detta har skett i syfte att få en bild av vilka

¹⁸ Samling, ansvar och kvalitet – självskattningsverktyg för vård och bevarande.

¹⁹ Collection Trust. 2018. What we do. <https://collectiontrust.org.uk/what-we-do/>.

säkerhetsproblem som redan har lyfts och diskuterats inom ramen för centralmuseernas verksamhet. Sammantaget har granskningens första del inneburit en kartläggning av centralmuseernas säkerhetsarbete.

Intervjuer med säkerhets- och samlingsansvariga

I granskningens andra del har vi intervjuat säkerhets- och samlingsansvariga vid samtliga tretton centralmuseer, samt fyra museer som är del av en större centralmuseummyndighet. På samtliga centralmuseer utom två finns en särskild säkerhetsansvarig. Samtliga museer har minst en samlingsansvarig, och i många fall finns det flera samlingsansvariga för olika delar av museernas samlingar. I dessa fall har vi genomfört gruppintervjuer med ett urval av samlingsansvariga tillsammans med säkerhetsansvarig, och i vissa fall tillsammans med en chef för samlingarna. Sammantaget har vi intervjuat 46 personer på centralmuseerna. Syftet med intervjuerna har varit att få veta vilka utmaningar som ett museum står inför när det gäller säkerhetsarbete i samlingsförvaltningen. Intervjuerna har även gett oss möjlighet att ställa följdfrågor utifrån den information som framkommit via frågeformulären i SAK samt övriga dokument.

Intervjuerna har genomförts vid ett tillfälle per museum och har framför allt utgått från de svar som framkommit genom självskattningsverktyget SAK. De flesta säkerhets- och samlingsansvariga har intervjuats på plats i respektive museum, medan några intervjuer har genomförts över telefon. Intervjuerna har även följts upp med kompletterande frågor som skickats ut via e-post till samtliga tretton centralmuseer.

Utöver intervjuer med centralmuseerna har vi även intervjuat företrädare för Riksantikvarieämbetet om arbetet med museifrågor samt samlingsförvaltning. Vi har intervjuat åtta personer från Riksantikvarieämbetet (däribland även personal från Svensk Museitjänst²⁰ som organisatoriskt finns hos ämbetet). Utöver detta har vi tagit del av Riksantikvarieämbetets instruktion, regleringsbrev, verksamhetsplan för 2018 samt rapporter, råd och rekommendationer som finns tillgängliga på ämbetets webbplats.

Analys och presentation

Granskningen bygger alltså på en sammanställning av vår kartläggning i SAK, årsredovisningar, instruktioner, regleringsbrev/riktlinjer, budgetunderlag, rapporter samt intervjuer. Intervjusvaren har bidragit till att ge en kompletterande och fördjupad bild av vad som framkommit i olika dokument samt av självskattningen i SAK. Intervjusvaren har därmed möjliggjort en mer nyanserad

²⁰ Svensk Museitjänst (SMT) har i uppdrag att erbjuda magasinförvaring av föremål samt tjänster inom samlingsförvaltning åt museer och andra aktörer som förvaltar kulturarv.

BEVARA SAMLINGARNA

bild av vilka säkerhetsutmaningar som centralmuseerna står inför samt vad dessa beror på.

Syftet med granskningen är varken att återge hur vanligt förekommande ett visst problem är eller att återge exakt hur många museer som står inför vissa utmaningar i sitt säkerhetsarbete. Granskningen har snarare som syfte att visa på vilka generella problem som finns med museernas säkerhetsarbete. I analysen har vi därför sammanställt samtliga självskattningar i SAK för att få en övergripande bild av hur centralmuseerna sammantaget skattar det egna säkerhetsarbetet. I analysen av sammanställningen av samtliga svar har vi även beaktat om det finns en skevhet i svaren, dvs. om det endast är några få museer som står för de flesta utmaningarna. Vi har även beaktat om det går att se något mönster i svaren utifrån museernas storlek, associationsform eller samlingsområde. Det kan konstateras att det inte går att se några gemensamma mönster i svaren baserat på dessa variabler. Vi kan även konstatera att det inte finns några stora skillnader mellan hur museerna har svarat. Det finns ett par museer som svarar nej på fler frågor än genomsnittet och det finns på samma sätt två museer som svarar mer ja på frågorna än genomsnittet. Övriga tio museer samlar sina svar på ett liknande sätt.

I den sammanlagda självskattningen framkommer att svarsalternativet *delvis* är vanligt förekommande på frågor som rör museernas säkerhetsarbete. Därtill framkommer av de öppna kommentarssvaren att det ofta finns meningsskiljaktigheter inom ett museum om i vilken mån museet har eller följer exempelvis rutiner. Mot bakgrund av detta samt i kombination med syftet att peka på de övergripande problemen med säkerhetsarbetet presenteras resultaten inte i absoluta tal, där det anges hur många museer som svarat ja, delvis eller nej på en viss fråga. En sådan redovisning skulle inte vara rättvisande.

Viktigt att betona är att sammanställningen av SAK har analyserats i relation till vad som har framkommit i dokument och genom intervjuer. Det innebär att vi har följt upp varje museums svar i SAK med intervjuer, där museerna har fått möjlighet att utveckla sina svar i SAK och att redogöra för särskilda utmaningar.

I de kommande avsnitten redogör vi för generella problem som museerna har i sitt säkerhetsarbete. De problem vi lyfter fram gäller inte samtliga centralmuseer, men flertalet. Därtill kan det också finnas enskilda centralmuseer som står inför helt andra säkerhetsrelaterade problem som inte omnämns i denna granskning eftersom det enbart rör enskilda museer. Granskningens iakttagelser presenteras därför i termer av när flertalet museer (något fler än hälften) respektive några av museerna (något färre än hälften av museerna) har en viss uppfattning.

Granskningen har genomförts av Per Dackenberg (projektledare) och Karolina Windell. Karoline Edström, Paulina Svensson och Martin Ahnskog har biträtt



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

granskningen med genomgång av dokumentation från regeringen och de granskade myndigheterna.

Två referenspersoner har varit knutna till granskningen genom att lämna råd och stöd samt delge synpunkter på utkast till granskningsrapport.

- Generalsekreterare Mats Persson, Riksförbundet Sveriges museer
- Polisintendent Maria Ellior, Polismyndigheten

Företrädare för Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur, Statens musikverk, Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen samt Stiftelsen Tekniska museet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Att skydda samlingarna

I detta kapitel redogör vi för museilagens intentioner och museiprofessionens roll och ställning i samlingsförvaltningen. Kapitlet beskriver även kortfattat vad som avses med säkerhet i samlingsförvaltning samt hur säkerhetsarbetet styrs av tvingande regelverk och branschpraxis. Kapitlet avslutas med de bedömningsgrunder som granskningen utgår från.

2.1 Museiprofessionens självständighet

I regeringens kulturarvsproposition understryks betydelsen av att värna om historiens mångtydighet.²¹ Av det skälet betonas vikten av att den offentliga kulturarvspolitiken inte definierar vad som är ett kulturarv, utan i stället låter detta vara föremål för tolkning. Kulturarv uppstår i och med att det införlivas i samlingar, och genom att människor tillskriver föremål ett värde. Det kulturhistoriska värdet av ett föremål är därmed resultatet av en tolkande aktivitet genom vilken föremålets betydelse prövas och ges ny mening. Förändringar i synen på vad som har ett kulturhistoriskt värde sker sällan över en natt, utan är snarare resultatet av långsamma processer över tid.²² Kulturarvspolitiken, såsom den formuleras i kulturarvspropositionen, utgår från en uppfattning att kulturarvet är föränderligt och strävar efter att politiken ska tillhandahålla ramar som möjliggör för museerna att stå fria och bevara ett öppet förhållningssätt till kulturarvet.

Kulturarvspropositionen framhåller på flera punkter vikten av att museiprofessionen ges stort utrymme att styra över museisektorn. Det handlar delvis om att hantera svåra frågor inom samlingsförvaltningen i sig. Det handlar även om att museerna måste fredas från detaljstyrning, ideologier och politiska krafter som vill göra anspråk på historieskrivningen. Det slås fast att museerna ska spela en central roll i kunskaps- och åsiktsbildning genom att ge alternativa perspektiv på det förflutna och utmana etablerade sanningar.²³

Mot bakgrund av detta har museilagen (2017:563) tillkommit i syfte att ge museer inom det allmänna museiväsendet stabila ramar som skyddar dem från politiska avvägningar, och som manifesterar deras självständiga roll som kunskapsinstitutioner. Av museilagen framgår att museihuvudmännen (stat, kommun och landsting) ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande

²¹ Prop. 2016/17:116, bet. 2016/17:KrU9, rskr. 2016/17:281.

²² Ibid.

²³ Ibid.

inflytande över verksamhetens innehåll.²⁴ Regeringen framhåller att befästandet av professionens roll ligger i linje med regeringens förvaltningspolitik att utveckla en mer tillitsbaserad styrning, i vilken professionernas erfarenhet och kunskap får en framträdande roll.²⁵

Sammantaget framhäver den nya museilagen museernas självständiga ställning. Det innebär att museernas uppgift att samla, bevara och tillgängliggöra samlingarna har fått lagstöd, samtidigt som det lämnar öppet för museisektorn att själv tolka vad detta innebär. Museilagen anger alltså ramen för verksamheten under det att museiprofessionen definierar vad som är en betryggande säkerhet genom att bl.a. utveckla standarder och praxis. Området är därför under kontinuerlig utveckling, snarare än ett område som kan bockas av mot en enda på förhand definierad checklista.

2.2 Definition av säkerhet – kontrollerad risk

Säkerhet kan förstås som en kontrollerad risk. Sedan 1990-talet har vi sett en utbredning av strukturer för riskhantering (det som vanligen på engelska kallas för risk management) inom alla samhällssektorer och organisationer.²⁶ Risker som inte enkelt låter sig organiseras bort blir numera föremål för omfattande, organisatoriska ansträngningar i form av planer, riktlinjer och policyer för att hantera risker.

Samtidigt garanterar inte välformulerade dokument per automatik en framgångsrik hantering av exempelvis en brand eller en översvämning. Mycket tyder på att denna typ av policydokument inte sällan lever särkopplade från det som verksamheten verkligen gör.²⁷ Att det finns nedtecknat hur organisationen ska agera är inte samma sak som att organisationens medlemmar de facto agerar såsom avsett. I grunden handlar det om att skapa möjligheter för att hantera händelser som inte går förutse helt och hållet.

Vad som utgör en risk i samlingsförvaltningsssammanhang är inte alltid självskrivet, men bör ofta kunna härledas till beprövad erfarenhet inom museiprofessionen. Att arbeta med säkerhet i museernas samlingsförvaltning innebär således att aktivt identifiera, analysera och hantera riskerna. I detta sammanhang bör det betonas att centralmuseernas samlingar ser mycket olika ut. Verksamheten spänner över många fält, och samlingarna innehåller därför vitt skilda föremål. Det innebär att riskerna varierar och att principer som styr spårbarhet, avvärjning av stöld, skadegörelse, förstörelse och katastrof behöver

²⁴ 5 § museilagen (2017:563).

²⁵ Prop. 2016/17:116, s 88f, bet. 2016/17:KrU9, rskr. 2016/17:281.

²⁶ Power, M. 2004. *The Risk Management of Everything*; Eriksson-Zetterqvist, U. 2009 *Risk and organizing – the growth of a research field*.

²⁷ Boxenbaum, E. och Jonsson S. 2008 *Isomorphism, Diffusion and Decoupling*.

BEVARA SAMLINGARNA

anpassas efter varje museums individuella förutsättningar. Samtidigt finns det generella risker som har relevans för flertalet centralmuseer, men hur dessa mer specifikt kommer till uttryck kan skilja sig åt.

2.3 Normering av säkerhetsarbete

Centralmuseernas arbete med säkerhet i sin samlingsförvaltning styrs på olika sätt. Utöver museilagen, styr instruktioner och regleringsbrev samlingsförvaltningen vid de centralmuseer som är statliga myndigheter. De centralmuseer som är stiftelser ska följa sina stadgar, och regeringens riktlinjer vad avser de villkor som är förenade med de anslag regeringen har beviljat. Dessutom pågår ett kontinuerligt normeringsarbete av samlingsförvaltning inom museiprofessionen, vilket anses önskvärt i kulturarvspolitiken. I detta normeringsarbete är det inte självskrivet vilken instans eller vilket regelverk som är ställt över ett annat. Det finns visserligen lagkrav, såsom 5 och 9 §§ museilagen²⁸, men dessa lämnar samtidigt öppet för sektorn att avgöra hur olika säkerhetsrisker ska hanteras. Det innebär att normerna för vad som utgör ett betryggande säkerhetsarbete inom samlingsförvaltningen kontinuerligt utvecklas. En annan konsekvens av detta är att det uppstår ett stort antal standarder och riktlinjer som museerna kan välja att följa.

Sedan 2017 har Riksantikvarieämbetet fått ett förstärkt uppdrag inom museisektorn. Ämbetet har med utgångspunkt i detta uppdrag utarbetat ett stort antal råd, rekommendationer och vägledningar för hur samlingsförvaltning bör bedrivas.²⁹ Inom ramen för uppdraget har ämbetet även köpt ett antal SIS-standarder med relevans för säkerhetsarbetet när det gäller att motverka förstörelse av föremål.³⁰ Uppdraget är dock rådgivande, och ämbetet har ingen skyldighet att följa upp – eller möjlighet att kräva – att centralmuseerna agerar på ett visst sätt.

Utöver Riksantikvarieämbetets roll att tillhandahålla råd och stöd i former av bl.a. riktlinjer, standarder, etc. finns även ett internationellt normeringsarbete. Exempelvis den internationella samlingsförvaltningsstandarden Spectrum som tagits fram av den brittiska organisationen *Collection trust*.³¹ Därutöver erbjuder den internationella museiorganisationen ICOM råd och stöd till museer när det

²⁸ 5 §: "Museihuvudmännen ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll." 9 §: "Ett museum ska aktivt förvalta sina samlingar för att nå verksamhetens mål."

²⁹ För mer information se <https://www.raa.se/museer/samlingsforvaltning/> och <https://www.raa.se/hitta-information/publikationer/varda-val-blad/>.

³⁰ Standarder framtagna inom ramen för det europeiska standardiseringsprojektet CEN/TC 346 Conservation of Cultural Heritage.

³¹ Collection Trust, 2018. Spectrum.

gäller samlingsförvaltning och säkerhetsarbete. Medlemmarna i ICOM har genom sitt medlemskap förbundit sig att följa dess etiska kod, varav några paragrafer i koden har bäring på säkerhetsaspekter.³² Vidare kan medlemmarna få tillgång till riktlinjer från *International Committee for Museum Security (ICMS)*.³³ Likaså har Unesco arbetat fram rekommendationer för museernas samlingsförvaltning, som svenska museer har möjlighet att följa.³⁴

Sammanfattningsvis pågår ett fortlöpande arbete för att utveckla standardiserade arbetssätt inom museisektorns samlingsförvaltning. En stor del av arbetet innebär att sätta ramarna för hur samlingar ska kunna skyddas mot olika risker. Samlingsförvaltningen är, som konstateras i kulturarvspropositionen, resurskrävande och innebär ofta svåra frågor och vägval av karaktären hur mycket resurser som bör läggas på skydda ett visst föremål.³⁵ Mot bakgrund av samlingsförvaltningens centrala roll för att skapa och bevara kulturarvet betonar kulturarvspropositionen att samlingsförvaltningen måste utgå från kulturprofessionens kunskap.³⁶ Därför utgår denna granskning inte enbart från befintliga författningskrav, regleringsbrev, o.d., utan tar även hänsyn till att praxis för vad som är betryggande säkerhet utvecklas kontinuerligt.

2.4 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt redogör Riksrevisionen för bedömningsgrunderna för granskningens iakttagelser och slutsatser.

Bedömningsgrunder för granskningsfråga 1

Den första granskningsfrågan lyder: *Bedriver centralmuseerna ett säkerhetsarbete som garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna i fråga om spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof?*

Granskningen ska därmed bedöma om arbetet med säkerhet inom områdena (spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof) bidrar till att upprätthålla en rimlig grad av säkerhet för samlingarna. Granskningen syftar därmed inte till att bedöma nivån på säkerheten i sig. Riksrevisionen bedömer att arbetet med säkerhet bidrar till en rimlig grad av säkerhet om arbetet är systematiskt och följer bestämmelser i författningar och museisektorns egen

³² ICOM, 2018. Code of Ethics.

³³ ICMS, 2018.

³⁴ Unesco, 2015, *Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections, their Diversity and their Role in Society*.

³⁵ Prop. 2016/17:116, s. 126.

³⁶ Ibid.

BEVARA SAMLINGARNA

framtagna praxis i form av riktlinjer och standarder. Dessutom bör detta ske i en omfattning som svarar mot de behov som finns.

Museilagen samt övriga författningar

Museernas uppdrag består i huvudsak av tre delar: 1) samlar föremål, 2) bevara, skydda och vårda föremål och 3) tillgängliggöra och visa upp verksamheten.³⁷ Uppdraget formuleras i 2 § museilagen (2017:563) som trädde i kraft i juni 2017 och där museum definieras som "en institution som är öppen för allmänheten och som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar och ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld". Av museilagen framgår att museerna ska arbeta med publik verksamhet, kunskapsutveckling och att bevara samlingarna. 9 § museilagen föreskriver att museer aktivt ska förvalta sina samlingar för att nå målen för verksamheten. Det innebär bl.a. att vårda och bevara samlingarna.³⁸ I förarbetena till museilagen nämns att grunden för kulturarvsarbetet är att olika typer av materiella lämningar samt konst- och kulturföremål ska bevaras till eftervärlden. Regeringen framför även att det krävs att kulturarvsobjekten är i gott skick, registrerade och katalogiserade för att kunna upplevas av en publik.³⁹ Med utgångspunkt i detta anser Riksrevisionen att aktiv samlingsförvaltning som ska syfta till att bevara föremål inbegriper såväl att säkerställa föremålets spårbarhet som att skydda dem mot stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof. 1 § museilagen anger att lagen gäller statliga museer, regionala museer, kommunala museer samt andra museer i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av stat, kommun eller landsting. För centralmuseerna innebär detta att lagen gäller samtliga museer förutom Tekniska museet och Arbetets museum.

Utöver museilagen har förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap bäring på statliga museimyndigheternas samlingsförvaltning. Av 8–9 §§ framgår att en statlig myndighet kontinuerligt ska analysera risker och sårbarheter och att personalen utbildas och övas att lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. Krisberedskapsförordningen gäller inte under krig utan syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Det kan alltså handla om saker som har bäring på de tre säkerhetsaspekter vi använder i granskningen, t.ex. utslagen elförsörjning eller omfattande översvämning som påverkar luftfuktighet och temperatur respektive

³⁷ SOU 2015:89.

³⁸ Prop. 2016/17:116, s. 201.

³⁹ Ibid, s. 126.

samlingarna i sig. Det kan också handla om insiderpersoner med illasinnade avsikter.

Av 3 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering framgår att en myndighet ska identifiera, värdera och analysera risker för skador eller förluster samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

Enligt 2 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring åligger det alla centralmuseer som är statliga myndigheter att inom sina respektive ansvarsområden planera hur arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål ska undanförelsa i syfte att förhindra att egendom av stor kulturhistorisk betydelse förstörs i händelse av krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

Riksrevisionen anser att dessa författningar även bör vara vägledande för de centralmuseer som är stiftelser.

Standarder och riktlinjer

Utöver relevanta bestämmelser i författningar utgår granskningen även från tidigare nämnda standarder och riktlinjer på museiområdet. Det handlar om rekommendationer som finns i den internationella samlingsförvaltningsstandarderna Spectrum samt den internationella museiorganisationen ICOM:s etiska kod.

Utöver detta anser Riksrevisionen att de policyer, riktlinjer, rutiner och processer som efterfrågas i självskattningsverktyget SAK⁴⁰, som tillhandahålls av Riksantikvarieämbetet, är centrala för bedömningen om museerna har ett arbete som leder till rimlig säkerhet i samlingarna.

Riksrevisionen anser alltså sammanfattningsvis att det måste finnas ett systematiskt arbete som följer författningar och etablerad praxis inom museiområdet för att en rimlig grad av säkerhet ska uppnås. Vidare anser Riksrevisionen att arbetet med säkerhet bör omfatta tre huvudaspekter, och inom dessa bör arbetet vara systematiskt inom ett antal områden:

- Spårbarhet: policyer och rutiner, registrering och digitalisering samt inventering.
- Stöld och skadegörelse: skalskydd och annan relevant säkerhetsutrustning, tillträdesbegränsning, hantering av insiderproblematik och säkerhetsplaner och förhöjd hotbild.
- Förstörelse och katastrof: magasin och förvaring, inomhusklimat och skadedjur samt restvärdesräddning och katastrofberedskap.

⁴⁰ För mer information om SAK, se avsnitt 1.3.

BEVARA SAMLINGARNA

Bedömningsgrunder för granskningsfråga 2

Den andra granskningsfrågan som riktar sig mot Riksantikvarieämbetet lyder:
Lämnar Riksantikvarieämbetet ett adekvat stöd till museernas säkerhetsarbete när det gäller spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof?

Riksantikvarieämbetet har sedan juni 2017 ett särskilt museiuppdrag, som bl.a. innebär att stödja museer i frågor som rör samlingsförvaltning.⁴¹ Uppdraget innebär att ämbetet särskilt ska främja utveckling och samarbete samt tillhandahålla teknik- och metodstöd till museer.⁴² Med utgångspunkt i detta anser Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet bör lämna stöd till museerna avseende säkerhetsrelaterade frågor med bäring på aspekterna spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof. Riksrevisionen anser även att Riksantikvarieämbetet bör följa upp vilka behov museerna har när det gäller säkerhetsarbete samt hur stöd, råd och rekommendationer kommer museerna till del.

Riksrevisionen bedömer om råd och stöd lämnas kontinuerligt inom alla dessa tre områden samt om Riksantikvarieämbetet har möjlighet att avgöra om stödet är adekvat och kommer museerna till del såsom avsett.

⁴¹ Riksantikvarieämbetet. 2017a. *Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018–2020*.

⁴² 2 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

3 Arbetet med att säkra samlingarna

Centralmuseernas samlingar spänner över ett brett fält såsom arkeologiska fynd, bildkonst, antikvariska föremål, fotografi, paleontologiska fynd, nedtecknade berättelser och ljudupptagningar, för att nämna några områden. Antalet föremål som finns i samlingarna skiljer sig också väsentligt åt mellan museerna. Några centralmuseer har många miljoner föremål som har samlats in under lång tid, medan andra har slutna fynd⁴³ eller enbart tusentalet föremål. Under åren av insamling har skilda metoder använts för att registerna föremålen. Flera av museerna har samlingar som kontinuerligt växer, medan andra har samlingar som är mer kompletta och endast växer obetydligt. Centralmuseerna har även skilda förutsättningar när det gäller byggnaderna i vilka föremål visas och förvaras. En del centralmuseer befinner sig i byggnader som är utformade för museiändamål, medan andra har byggnader som inte är optimala för att hantera museiföremål.

I en granskning av säkerhetsarbetet i centralmuseernas samlingsförvaltning är det nödvändigt att beakta dessa skillnader. Det innebär att säkerhetsarbete per definition måste tolkas och utformas på olika sätt. Det finns inte en generisk modell för säkerheten. Trots det kan vi konstatera att centralmuseerna står inför liknande brister och problem i säkerhetsarbetet. I de kommande avsnitten redogör vi för generella problem som museerna har i sitt säkerhetsarbete. De problem vi lyfter gäller inte samtliga centralmuseer, men flertalet. Därtill kan det också finnas enskilda centralmuseer som står inför helt andra säkerhetsrelaterade problem, som inte omnämns i denna granskning eftersom det enbart rör enskilda museer.

Iakttagelserna i detta kapitel bygger på inlämnade uppskattningar av säkerheten i självskattningsverktyget SAK, årsredovisningar, budgetunderlag, regleringsbrev/riktlinjer samt intervjuer med säkerhets- och samlingsansvariga vid samtliga centralmuseer. De iakttagelser som presenteras i de kommande avsnitten baseras därmed på museernas uppfattningar och uppskattningar av det egna säkerhetsarbetet. Granskningens iakttagelser presenteras nedan i termer av när flertalet museer (något fler än hälften) respektive några av museerna (något färre än hälften) är av en viss uppfattning. Riksrevisionen lämnar också vissa kommentarer efter att ha bedömt att det finns brister i säkerhetsarbetet.

⁴³ Fynd av föremål som tillhör en viss händelse/plats, och som i princip innebär att samlingen inte tillförs nya föremål. Ett exempel är Vasaskeppet.

BEVARA SAMLINGARNA

3.1 Spårbarhet

De viktigaste iakttagelserna när det gäller spårbarhet är följande:

- Föremålets spårbarhet är begränsad på grund av att alla föremål inte är registrerade i databaser och att hyllor saknar märkning.
- Arbetet med att registrera föremål i digitala databaser är tidskrävande och bedöms i vissa fall ta flera decennier att slutföra med nuvarande arbetstakt.
- Det finns rutiner för stickprovskontroller på flertalet museer, men dessa ser olika ut.

3.1.1 Policyer och rutiner

En central del i samlingsförvaltning är att säkerställa att det finns goda rutiner. Samlingsförvaltningen i sig omfattar en mängd aktiviteter och moment som behöver samordnas. För att få en överblick av samlingsförvaltningen som helhet finns en internationell standard, Spectrum, som syftar till att ge stabila och personoberoende processer. Det finns inga formella krav på att museerna ska följa denna standard, men den tillhandahålls och rekommenderas av Riksantikvarieämbetet.⁴⁴

Några av centralmuseerna använder Spectrum i dag. Flertalet av museerna uppger att de kommer att implementera denna standard under kommande år. Några av museerna har i stället för Spectrum valt att ha en egen samlingsförvaltningspolicy eller en rad sammanlänkade policyer eller riktlinjer. Riksrevisionen anser att samma standard för samlingsförvaltning rimligen skapar ett bättre underlag för att kunna jämföra kvaliteten i museernas samlingsförvaltning.

Inom ramen för policyer och rutiner i samlingsförvaltningen finns även skäl att kommentera rutinerna för incidentrapportering vid stölder, översvämnings- och brandtillbud samt mindre incidenter. Granskningen visar att samtliga museer utom två har fastställda rutiner för incidentrapportering. I vilken utsträckning incidentrapporterna sammanställs, analyseras och följs upp på årlig basis, för att skapa lärande internt, skiljer sig dock åt.

3.1.2 Registrering och digitalisering

En nyckel till en god samlingsförvaltning är att museerna har ordning på vilka föremål som finns i samlingarna. Över åren har registreringen av föremål förändrats, från att främst ha funnits i form av inventarieförteckningar i pappersformat till att successivt läggas över i databaser, där skriftlig information kompletteras med fotografier. I våra intervjuer med företrädare för museerna blir

⁴⁴ Riksantikvarieämbetet, 2018. *Spectrum – en standard för samlingsförvaltning*.

det tydligt att flertalet av dem står inför ett tidskrävande arbete att registrera sina föremål digitalt.

Ett av museerna anger att endast en fjärdedel av föremålen i samlingarna är registrerade i en databas, och att museet i nuläget endast känner till placeringen för sjuttio procent av föremålen. Andra museer är inte lika explicita i sina svar, men påpekar att samtliga föremål inte är registrerade i digitala databaser och att det är ett fortlöpande arbete. Ett museum beskriver att detta är mycket tidsödande på grund av samlingens omfattning. Även om museet skulle välja att inte fotografera alla föremål, utan endast lägga in information om dem i databasen, skulle det ta decennier innan allt fanns på plats. Vidare vittnar några museer om att nya föremål kontinuerligt tillkommer och ska accederas⁴⁵, vilket tar tid från att registrera redan befintliga föremål. Andra museer beskriver att nya föremål inte hinner accederas utan blir liggande i bristfällig förvaring under många år.

Uppgifter från 2012 gör gällande att ungefär trettio procent av centralmuseernas samlingar är digitaliserade.⁴⁶ För att öka takten på digitaliseringen av föremål, framkommer att några museer endast registrerar föremålen utan att fotografera dem, samtidigt som de beskriver att detta kan ha negativa konsekvenser om exempelvis föremålet skulle behöva efterlysas. I detta sammanhang hävdas att digitaliseringsarbetet är resurskrävande eftersom det krävs en viss kompetens för att med hög kvalitet kunna föra över handregistrerade poster av föremål till en digital databas.

Några museer anger också att de inte har registrerat varje föremål utan att vissa föremål ligger tillsammans i en mapp/portfölj som en samlingspost. Det kan exempelvis handla om ritningar, grafiska blad eller fotografier som samlas som en post och i en mapp. Riksrevisionen menar att det i förlängningen innebär en säkerhetsrisk, då det är svårt att upptäcka förlusten av ett föremål som ligger samlat i en mapp med flera andra föremål. Förfarandet att stjäla föremål som ingår i en post har också använts i verkligheten, t.ex. av den s.k. KB-mannen.⁴⁷

Arbetet med att hålla ordning på föremålen handlar utöver att registrera dem i databaser om att säkerställa att det finns korrekta hyllförteckningar som gör det enkelt att hitta föremålen. Av museernas svar på självskattningen i SAK framgår att flertalet endast delvis anser att skåp, hyllor, lådor och lastpallar är tydligt och beständigt märkta för att visa på innehållet. Säkerhets- och samlingscheferna är medvetna om att det är högst angeläget att föremål går att spåra, men det anses

⁴⁵ Med *accedera* avses att formellt införliva objekt i ett museums permanenta samling.

⁴⁶ Myndigheten för kulturanalys, 2013. *Museer 2012*.

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet/Riksantikvarieämbetet, 2008. *Kulturarvsbrott*.

BEVARA SAMLINGARNA

näst intill omöjligt att få kompletta register, särskilt hos de museer som har mycket omfattande samlingar och där föremålen har accederats under lång tid.

I den senaste versionen av samlingsförvaltningsstandarden Spectrum (version 5.0) framgår att museerna utöver registrering av sina föremål vid behov ska kunna ta fram en inventeringslista. Denna lista ska kunna ges till polis och räddningspersonal eller användas vid revision, och ska innehålla information om hur många föremål och av vilket slag som finns i ett utrymme. Informationen ska inte likställas med registrering/katalogisering, utan ska endast innehålla ett minimum av uppgifter.⁴⁸

3.1.3 Inventering genom stickprov

För att säkerställa att föremålen är på plats är inventeringar genom kontinuerliga stickprov av betydelse. Flertalet av centralmuseerna uppger att de årligen genomför stickprovskontroller av föremål i samlingarna. Dessa utförs genom ett slumpmässigt urval av föremål som samlingspersonal går igenom tillsammans med någon ur den personal som vanligen inte har tillgång till samlingarna. Samlingsförvaltningsstandarden Spectrum rekommenderar att museerna inventerar genom stickprov. Hur dessa ska genomföras framgår dock inte av standarden.⁴⁹

Frekvensen på stickproven liksom urval av antal föremål skiljer sig åt mellan centralmuseerna. Det finns exempel på museer som väljer ut ett tiotal föremål medan andra väljer flera hundra föremål. Det finns museer som genomför stickprov flera gånger om året och andra som gör det ett par gånger. Några museer väljer ut delar av samlingen med särskilt högt värde och inventerar dessa i sin helhet.

I de fall stickprov visar att föremål inte finns på sin plats uppger museerna att de utreder var föremålet kan finnas. Vanligen visar det sig att någon i personalen av misstag har placerat föremålet fel, men om föremålet trots utredningen inte går att finna uppger museerna att det görs en stöldanmälan.

Det finns exempel på museer som har en särskild svårighet när det gäller inventering av deponerade föremål som finns placerade hos andra organisationer. Vanligen krävs att låntagare rapporterar med viss regelbundenhet att föremålet är på rätt plats och i rätt skick. Utöver detta gör museerna med varierande frekvens besök hos organisationer som har tagit emot deponerade föremål för att kontrollera deras skick. Det finns också exempel på museer som inte har alla deponerade föremål registrerade, och i vissa fall kan de därmed inte avgöra om

⁴⁸ Collections Trust. 2018. Spectrum 5.0. Inventory. <https://collectionstrust.org.uk/spectrum/primary-procedures/inventory/>.

⁴⁹ Collections Trust. 2018. Spectrum 5.0. Audit. <https://collectionstrust.org.uk/spectrum/procedures/audit-spectrum-5-0/>.

föremål i en annan organisation tillhör dem. Orsaken till detta är att föremål deponerats på andra platser under lång tid, ofta med otydliga avtal. I enstaka fall anses det vara en komplicerad process att söka upp deponerade föremål, och att omvandla äldre avtal till utlån. Det uppges att det kan vara svårt att spåra deponerade föremål delvis på grund av att museerna inte alltid får hjälp av mottagaren av föremålet att spåra upp detsamma. Genom åren har det hänt att föremål som varit deponerade har försvunnit.

3.2 Stöld och skadegörelse

De viktigaste iakttagelserna när det gäller stöld och skadegörelse är följande:

- Flertalet av museerna har ändamålsenliga skalskydd och brandlarm. Några museer behöver förbättra larmen, men har vanligen svårt att göra detta på grund av lokalernas grundförutsättningar.
- Det finns rutiner för tillträdesbegränsning till utrymmen där samlingarna förvaras. Några museer har dock otydliga rutiner för tillträde till magasin för externa aktörer såsom hantverkare, forskare, volontärer, m.fl.
- Rekryteringsförfaranden inbegriper inte rutiner såsom utdrag ur belastningsregister eller kreditupplysningar.
- Det finns rutiner för att förebygga säkerhetsrisker, även om dessa inte alltid är dokumenterade. Flertalet museer saknar en komplett och skriftlig säkerhetsplan som beskriver hotbilden för samlingarna, en riskanalys och en strategi för hur riskerna ska förebyggas.
- Museerna saknar larmbågar eller annan säkerhetskontroll i entrén. Enstaka museer har etablerade rutiner för att med kort varsel få larmbågar samt visiterande personal på plats vid en eventuell förhöjd hotbild.

3.2.1 Skalskydd och säkerhet

Att skydda samlingarna mot stöld och skadegörelse är en balansakt mellan att tillgängliggöra föremålen för publiken och samtidigt se till att dessa inte kommer till skada. Museernas uppdrag handlar om att bevara föremål och att tillgängliggöra samlingarna, vilket ibland innebär att samlings- och säkerhetsansvariga måste göra avvägningar mellan dessa två kärnområden. Att besluta hur föremål ska ställas ut för publiken är inte helt lätt. En av de samlingsansvariga som vi har intervjuat har uttryckt det som att föremålen mår allra bäst av att ständigt vara i klimatanpassade magasin med hög säkerhet, samtidigt som detta inte på något sätt är önskvärt eftersom syftet med samlingarna är att de ska komma besökare till del.

Att arbeta med säkerhet handlar om uppenbara frågor såsom skalskydd, men även om att ta ställning till huruvida föremål ska förvaras i larmade montrar i utställningshallar och hur det i så fall påverkar besökarens upplevelse. Tidigare

BEVARA SAMLINGARNA

rapporter har visat att museer fått föremål utsatta för skadegörelse av besökare.⁵⁰ Det kan t.ex. handla om att besökare medvetet valt att förstöra föremål, men även om rena olyckshändelser. Detta är incidenter som i vissa fall resulterat i diskussioner om huruvida museet bör anställa fler väktare eller fler museivårdar.⁵¹

Flertalet museer anger i SAK och i våra intervjuer att de endast delvis är nöjda med säkerhetsnivån i utrymmena där samlingarna förvaras, i utställningslokaler eller under utlån och transport. Flertalet museer anger att de har ändamålsenliga inbrottslarm eller övervakning, även om det finns exempel på några som inte anser sig ha detta. Hälften av museerna anger att de har ett ändamålsenligt skalskydd på byggnader som hyser samlingar – på dörrar, hissar, trappor, takfönster, fönster och ventilation – medan den andra hälften av museerna uppger att de endast delvis har detta, och ett museum svarar att detta saknas. Skälet till att inte samtliga museerna anser sig ha ändamålsenliga skalskydd är att byggnaderna som föremålen ställs ut eller förvaras i inte tillåter installation av skalskyddsutrustning eftersom det kan bidra till skador på kulturvärden. Museerna anger att de arbetar utifrån de förutsättningar som finns, och anser att det i vissa fall är svårt att nå upp till önskvärd säkerhetsklassnivå utifrån exempelvis Stölskyddsforeningens rekommendationer.

3.2.2 Tillträdesbegränsning

Säkerhetsarbetet handlar även om att ha kontroll över vem som har tillgång till föremål i magasin och utställningshallar samt att säkerställa att det finns goda rutiner för hur föremål hanteras vid ut- och inlån, samt vid besök av forskare eller andra externa aktörer. Centralmuseerna har rutiner och riktlinjer för behörighet till områden där samlingar förvaras även om dessa ser olika ut. Tillgång till magasin och förvaringsutrymmen är begränsat till vissa personalgrupper. Vidare loggas alla besök i dessa utrymmen. Några museer har dessutom ytterligare tillträdesbegränsningar som innebär att behörig personal endast har tillträde till de delar av samlingarna, som berör deras huvudsakliga arbetsområde. Det förekommer att personal med behörighet till magasinerna får gå ensamma, medan det på andra museer endast tillåts att behörig personal går två och två. I något enstaka fall tillåts även forskare eller andra externa aktörer att besöka magasin på egen hand, även om det vanligaste är att forskare får besöka studierum till vilka föremål tas fram. Flertalet museer har rutiner för att upprätthålla säkerheten i samlingarna när externa aktörer som hantverkare finns på plats, men några museer anger att de endast delvis har detta eller saknar rutiner.

Riksrevisionen noterar att det förenklar det dagliga arbetet vid museerna om behörig personal får besöka magasin på egen hand. Vi konstaterar likväl att det

⁵⁰ Myndigheten för kulturanalys, 2017. *Utsatta museer*.

⁵¹ Myndigheten för kulturanalys, 2015. *Vårdar eller väktare?*

samtidigt ökar risken för att anställda begår brott. Med tanke på att flera av museer förvarar miljoner föremål i sina samlingar och att inventering endast sker genom stickprov finns en överhängande risk att det kan ta lång tid innan det upptäckts att ett föremål har försvunnit.

Flertalet museer har begränsat tillgången till sina IT-baserade register över samlingarna. De arbetar med flernivålösningar där skilda personalkategorier har olika behörigheter, såsom att vissa endast kan söka information och andra kan registrera, ändra och radera i registret. På flertalet av museerna loggas det vilka som gått in i registren, när det har skett och vad som har skett.

Museer har fortfarande föremål som endast är registrerade i fysiska register. I våra intervjuer anger enstaka museer att det finns föremål registrerade i fysiska register som förvaras öppet, så att det är möjligt för stora delar av personalen att komma åt dem. Riksrevisionen konstaterar att det är av vikt att tillgången till såväl fysiska som digitala register begränsas för att undvika att föremål raderas ur register, och att dessa därmed inte längre kan spåras.

3.2.3 Insiderproblematik

Genom åren har det förekommit några uppmärksammade fall där chefer eller andra högt respekterade medarbetare har stulit föremål från museerna. Det kan vara svårt att förebygga, men erfarenheten visar att det är en risk som inte går att bortse från.⁵² Alla museer tar referenser på sedvanligt sätt för personer som är aktuella för att anställas och få tillträde till samlingarna. Enstaka museer uppger att de begär att den som kommer i fråga för en sådan anställning ska lämna utdrag ur Polisens belastningsregister. Kreditupplysningar begärs i stort sett aldrig. Däremot är det några museer som frågar om den sökande har ett samlarintresse; ett sådant intresse skulle kunna utgöra en säkerhetsrisk. Enligt ICOM:s etiska kod bör museianställdas privata samlingar inom museets samlingsområde vara vilande vid anställning.⁵³

3.2.4 Säkerhetsplaner och förhöjd hotbild

Några av de tillfrågade museerna har en säkerhetsplan som bygger på en kartläggning av hotbilden för samlingarna, en riskanalys samt en strategi för hur riskerna ska förebyggas. Resterande museer anger att de saknar detta eller att de delvis har en säkerhetsplan, en riskanalys och en strategi för hur riskerna kan undvikas. Vid ett par museer är det oklart om det finns en säkerhetsplan, och var den faktiskt finns att ta del av för personalen.⁵⁴ Även om det är få museer som säger sig ha en säkerhetsplan, anser ändå flertalet av säkerhets- och

⁵² Se för exempel: Brottsförebyggande rådet/Riksantikvarieämbetet, 2008. *Kulturarvsbrott*.

⁵³ ICOM, 2018. *Code of Ethics*. 8.16.

⁵⁴ Detta beror på att några museer inte är överens internt och därmed uppger olika svar.

BEVARA SAMLINGARNA

samlingsansvariga att de har säkerhetsrutiner som syftar till att förebygga identifierade risker. Enstaka museer nämner också att de har rutiner för säkerhetsarbetet, men att dessa inte finns skriftligt.

Kulturrådet konstaterade redan 2001 att museisektorn behöver arbeta med att ta fram säkerhetsplaner som årligen revideras.⁵⁵ Denna granskning visar att arbetet med att ta fram strategiska säkerhetsplaner som innehåller riskanalyser av hotbilden mot samlingarna behöver stärkas.

Förebyggande säkerhetsarbete innebär även att ha beredskap för förhöjda hotbilder, i första hand i fråga om ökad risk för terroristdåd. På flertalet museer kan besökarna gå in med mindre väskor eller ryggsäckar, även om det på flera museer rekommenderas att dessa låses in i skåp. Det finns exempel på museer som uppger att de saknar tillräckligt många skåp, och museer som säger att de saknar resurser för att tala om för besökarna att väskor ska låsas in. Andra museer har diskuterat frågan om externa skåp utanför själva museibygnaden för att förhindra eventuella attacker. Enstaka museer har etablerade rutiner för att få larmbågar och visiterande personal på plats vid en eventuell förhöjd hotbild.

3.3 Förstörelse och katastrof

De viktigaste iakttagelserna när det gäller förstörelse och katastrof är följande:

- Flertalet av museerna anser att deras samlingar behöver förvaras under säkrare förhållanden när det gäller bevarandenaspekter som ljus, luftfuktighet, skadedjur, etc. Framför allt efterfrågas ökade möjligheter att förvara i kyla.
- Föremål förvaras i bristfälliga förvaringsutrymmen, vilket delvis beror på växande samlingar som ställer krav på ökade magasinutrymmen.
- Alla museer utom ett saknar en restvärdesplan. Att välja vilket föremål som ska räddas före något annat anses vara en mödosam process, där föremål måste rangordnas utifrån kriterier som inte är helt självskrivna.
- Museerna har katastrofplaner, men de är i varierande utsträckning implementerade i verksamheten.
- Alla museer utom två saknar en plan för undanförelse av föremål vid krig eller krigsfara.

3.3.1 Magasin och förvaring

Flertalet museer anser att deras samlingar endast delvis eller inte alls förvaras säkert, stabilt och i god ordning. Problemen som museerna står inför är av liknande karaktär och handlar framför allt om utrymmen där föremål förvaras. Förvaring och magasinering av föremål är en fråga som flertalet av museerna har utmaningar med. I första hand tycks det bero på att samlingarna kontinuerligt

⁵⁵ Statens kulturråd, 2001. *Strategi för museisäkerhet*.

växer, vilket gör att befintliga magasinstrymmen håller på att fyllas upp. Det innebär även att alla föremål inte kan placeras på det sätt som är optimalt för dem. Det medför exempelvis att det inte finns tillräckligt mycket utrymme mellan golvet och nedersta hyllan i magasinerna, vilket kan leda till att föremål skadas vid en översvämning. Det innebär även att det inte finns tillräckligt mycket utrymme i gångar där föremålen förvaras, vilket kan leda till att de skadas vid flytt.

Några av museerna arbetar med att hitta nya magasinlokaler, men säger att detta är svårt och kostsamt. Det beskrivs som bekymmersamt att hitta magasin som lever upp till önskvärd säkerhetsnivå och som går att anpassa efter föremålens behov av inomhusklimat. Det framkommer av intervjuerna att flytt mellan olika magasin i sig innebär en ökad risk för att föremål ska komma till skada. Ett annat problem är att museer har magasin på olika platser, vilket upplevs som opraktiskt eftersom det tar resurser i anspråk att upprätthålla säkerhet på flera platser. Det är också tydligt att museer med många magasin har problem med säkerheten i några av dessa. Det kan handla om frånvaro av ändamålsenliga översvämningsskyltar, brandlarm eller skalskydd, eller att magasinerna inte erbjuder ett tillräckligt gott klimat för föremålen.

Sedan 2010 har Riksantikvarieämbetet ansvar för Svensk Museitjänst (SMT), vars uppdrag är att erbjuda magasinförvaring av föremål samt tillhandahålla tjänster inom samlingsförvaltning åt museer och andra aktörer som förvaltar kulturarv. Verksamheten har haft ett ackumulerat underskott och en genomlysning av verksamheten har gjorts för att komma till rätta med detta.⁵⁶ Hos SMT finns stora delar av samlingarna från flera av centralmuseerna. Det har varit ett led i att kunna möta museernas krav på säkerhet, klimat och funktion. Även om flera steg har tagits för att förbättra säkerheten, krävs ytterligare insatser. SMT:s lokaler är inte från början byggda som magasin för föremålsförvaltning, vilket innebär att SMT har liknande utmaningar som vissa museer har med sina museibyggnader. Vidare behöver SMT kännedom om kundernas restvärdesplaner för att ha dem tillgängliga vid en eventuell katastrof. SMT uppger också att man behöver expandera sin lokalyta för att kunna möta ökade behov av magasinstrymme. I dag har SMT sina magasin lokaliserade till en enda plats. Det är givetvis en både praktisk och ekonomisk lösning för att förvara samlingsföremål. Däremot är det i viss mån en sårbar lösning: skulle det inträffa en större katastrof äventyras nämligen allt som där finns.

Museerna har enligt museilagen möjlighet att gallra i samlingarna. Däremot är det i nuläget få museer som har utnyttjat den möjligheten för att exempelvis få mer utrymme i magasinerna. Flera museer menar dock att gallring tar mycket

⁵⁶ Riksantikvarieämbetet 2018. *Årsredovisning 2017*.

BEVARA SAMLINGARNA

resurser i anspråk, och att det med något undantag i slutänden finns relativt små vinster med att gallra.

3.3.2 Inomhusklimat och skadedjur

Flertalet museer anger att de är medvetna om vilka behov och rekommendationer som finns för objekt och samlingar när det gäller exempelvis temperatur, luftfuktighet, ljus, föroreningar, skadedjur, vibrationer, etc. Några museer uppger dock att de har svårt att erbjuda samtliga föremål en optimal miljö med hänsyn till dessa aspekter. Enstaka museer upplever att de i huvudsak kan erbjuda en god miljö för föremålen, medan flertalet av museerna har svårt att leva upp till ett optimalt inomhusklimat för delar av sina samlingar.

Flertalet museer arbetar med att mäta ljus- och fuktförhållanden i miljöer där föremål förvaras. Vissa museer anger att de tycker ljusförhållandena är acceptabla, medan andra museer anser att de inte lyckas förvara föremålen under de mest gynnsamma ljusförhållandena. Ljusförhållanden och luftfuktighet är frågor som museerna arbetar med kontinuerligt. Däremot är det få museer som arbetar med att regelbundet identifiera risker för samlingarna orsakade av luftburna föroreningar eller damm. En särskild utmaning som nämns är bristen på kyl- och frysförvaring av föremål i magasin, något som är särskilt viktigt när det handlar om föremål av plast, fotografier och videofilm. I takt med att mängden föremål som består av plast ökar, växer behovet av kylförvaring.

Några museer har erfarenhet av mögel- och skadedjursangrepp i samlingarna. De arbetar förebyggande mot detta, men i varierande utsträckning. Några museer anger att de endast delvis städar alla utrymmen enligt fastlagda rutiner, eller att de endast delvis kan placera inkommande föremål i karantän till dess att det går att undersöka om det finns skadedjur eller mögel. Något museum säger att det är enklare att följa hur föremålen mår i de magasin som ligger nära huvudmuseet, och dit personalen regelbundet åker med forskare och andra besökare. Mänsklig närvaro i magasinerna anses göra det enklare att upptäcka exempelvis mögelutbrott eller förekomsten av skadedjur.

En utmaning som flera museer tar upp är hur föremålen kommer att påverkas av klimatförändringar. I takt med att vintrar blir mildare och somrar varmare, ställs också ökade krav på klimatanläggningar som ska reglera temperaturen i utställningshallar och magasin. I grunden handlar det om att varmare somrar leder till belastning på befintliga klimatanläggningar, som behöver säkerställa ett jämnt klimat för samlingarnas bevarande. I några fall anges att den varma sommaren 2018 har bidragit till skador på föremålen.

3.3.3 Restvärdesräddning och beredskap för katastrofer

Endast ett av de fjorton svarande museerna har tagit fram en restvärdesplan, där objekt och dokument som är prioriterade att räddas vid ett nödläge har

identifierats. Några svarar att de delvis har tagit fram en restvärdesplan och flertalet anger att de saknar en sådan. Resultaten stämmer överens med vad Riksantikvarieämbetet har uttalat i rapporten *God samlingsförvaltning 2017–2019*, där det framgår att museerna behöver arbeta mer med restvärdesräddning. Av den internationella standarden Spectrum framgår att en av de processer som bör vara del av museernas samlingsförvaltning är riskhantering. Riskhantering innebär enligt Spectrum att museerna på en lägsta nivå måste ha policy och rutiner för restvärdesräddning och beredskap för katastrofer m.m.⁵⁷ Syftet med en plan för restvärdesräddning är att museerna ska känna till hur de omedelbart kan agera för att rädda föremål från s.k. sekundärskador som uppstår vid exempelvis en brand eller en översvämning.⁵⁸

Några centralmuseer avser att ta fram restvärdesplaner, men anger att detta är ett svårt och tidsödande arbete. Att göra avvägningen mellan vilket föremål som ska räddas före något annat är en mödosam process, där föremål måste rangordnas utifrån kriterier som inte är helt självskrivna. Ett av museerna säger t.ex. att alla föremål är lika mycket värda, och att det skulle vara svårt att rangordna dem. Vidare påpekar andra respondenter att utmaningen med en restvärdesplan är att de mest värdefulla föremålen lyfts fram, och att det i sin tur innebär stora risker om planen kommer på villovägar.

Vidare uppger andra museer att arbetet med restvärdesplaner är en komplicerad process, som inte bara kan utgå från vad som bör räddas utan också vad som kan räddas. Vissa föremål går inte att rädda på grund av deras storlek eller hur de är förankrade på museet medan andra föremål kan ligga i montrar till vilka nycklar inte kan delas ut till brandförsvaret, och ytterligare föremål kan vara utlånade. Samtidigt innebär en genomgång av alla föremål på museet utifrån ett restvärdesperspektiv att kunskapen ökar internt om vilka föremål som särskilt ska skyddas, och vissa risker kan därmed förebyggas genom att föremålen läggs i brandsäkra skåp e.d.

Flertalet museer har en katastrofplan, men endast ett museum anger att denna uppdateras regelbundet i dialog med hela personalen, den lokala räddningstjänsten och polisen. Likaså anger endast ett museum att katastrofplanen är implementerad i verksamheten genom att den finns tillgänglig för all personal och introduceras för alla nyanställda. På frågan om personalen deltar regelbundet i övningar i hur man agerar vid ett nödläge enligt katastrofplanen, svarar flertalet museer nej och några svarar delvis. Däremot anger samtliga museer att de genomför brandskyddsutbildningar med personalen.

⁵⁷ Riksantikvarieämbetet, 2018. *Spectrum – en standard för samlingsförvaltning*, s. 57.

⁵⁸ Riksantikvarieämbetet, 2016. *Handbok i katastrofberedskap och restvärdesräddning (RVR): för konst- och kulturhistoriska samlingar, byggnader och miljöer*, s. 5.

BEVARA SAMLINGARNA

Utöver det faktum att den internationella samlingsförvaltningsstandarden Spectrum föreskriver att museer inom ramen för sin samlingsförvaltning ska ha restvärdesräddningsplaner och katastrofplaner, ska alla museer som är statliga myndigheter inom sina respektive ansvarsområden planera hur arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål ska undanföras i syfte att förhindra att egendom av stor kulturhistorisk betydelse förstörs i händelse av krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.⁵⁹ Endast ett av de granskade centralmuseerna har upprättat en sådan plan för att kunna rädda särskilt kulturhistoriskt betydelsefulla föremål. Vid ett museum har man för ett antal år sedan kommit fram till att samlingarna under sådana omständigheter bäst bevaras i befintliga magasin. Två centralmuseer uppger att de håller på att upprätta en sådan plan, och tre säger att de avser att göra det.

⁵⁹ Enligt 2 § tredje stycket förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring. Regeln gäller alltså inte för de fyra centralmuseer som är organiserade som stiftelser.

4 Riksantikvarieämbetets stöd till centralmuseerna

I detta kapitel redogör vi för granskningen av Riksantikvarieämbetets stöd till centralmuseerna. Iakttagelserna bygger på intervjuer vid centralmuseerna och Riksantikvarieämbetet samt på dokument som ämbetet har tillhandahållit.

De viktigaste iakttagelserna när det gäller Riksantikvarieämbetets stöd till centralmuseerna är följande:

- Riksantikvarieämbetet lämnar stöd till museerna när det gäller säkerhetsaspekterna spårbarhet samt förstörelse och katastrofförebyggande arbete.
- Riksantikvarieämbetet lämnar inte stöd till museerna för förebyggande arbete i fråga om stöld och skadegörelse.
- Riksantikvarieämbetet gör ingen uppföljning av hur deras riktlinjer och rekommendationer tillämpas.
- Svensk Museitjänst (SMT), som finns hos Riksantikvarieämbetet, har liknande säkerhetsutmaningar med sina magasin som framkommit hos centralmuseerna.

4.1 Museiuppdraget

Riksantikvarieämbetet ansvarar sedan juni 2017 för frågor om museer och ska särskilt främja utveckling och samarbete samt tillhandahålla teknik- och metodstöd till museer.⁶⁰ Bakgrunden till detta uppdrag framgår av kulturarvspropositionen, som beskriver museiområdet som en splittrad sektor som behöver en samordnande myndighet på nationell nivå.⁶¹ Riksantikvarieämbetet har med det utvidgade uppdraget tagit över Riksutställningars uppgifter att främja utveckling och samarbete i sektorn. Inom ramen för uppdraget tar Riksantikvarieämbetet fram metoder för samlingsförvaltning samt stöder museerna i genomförandet.⁶²

Uppdraget riktar sig till alla Sveriges cirka 2 500 museer, vilket innebär att det krävs olika insatser för att möta museernas behov. Riksantikvarieämbetet tar sig an uppdraget genom att hålla dialoger med museerna, ta fram riktlinjer och rekommendationer för samlings- och bevarandefrågor samt sprida kunskap

⁶⁰ 2 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁶¹ Prop. 2016/17:116, s. 116 f.

⁶² Riksantikvarieämbetet. 2018. *Årsredovisning 2017*.

BEVARA SAMLINGARNA

genom exempelvis den årligen återkommande konferensen Samlingsforum.⁶³ Riksantikvarieämbetet anger i verksamhetsplanen för 2018 att det finns högt ställda förväntningar på hur de ska ta sig an uppdraget, och att de behöver vara tydliga med vad som ryms inom ramen för deras vidgade uppdrag. Av verksamhetsplanen framgår att ämbetet ska stödja samlingsförvaltning, dock inte verka normerande eller styrande.⁶⁴

4.2 Råd och stöd

Inom ramen för Riksantikvarieämbetets arbete har rekommendationer och riktlinjer tagits fram för hur museer kan hantera olika frågor inom samlingsförvaltningen. Ämbetet har även köpt ett trettiotal SIS-standarder som har relevans för samlingarnas bevarande, och som finns fritt tillgängliga på webbplatsen. Utöver detta har man tagit fram s.k. *vårda-väl-blad* som ger museer praktiska råd om vården av samlingar inom en mängd områden t.ex. hur specifika material ska bevaras eller frågor om ljus, skadedjur, etc.⁶⁵ Mer specifikt kan nämnas att ämbetet driver nätverket PRE-MAL, som erbjuder råd och stöd i fråga om skadedjursproblematik. Vidare har Riksantikvarieämbetet också tagit fram en handledning om gallring, *God samlingsförvaltning – stöd för museerna i gallringsprocessen*.⁶⁶

Utöver rekommendationer om hur samlingarna ska vårdas förebyggande erbjuder Riksantikvarieämbetet även råd för hur museer ska agera när en katastrof har inträffat. Ämbetet har bl.a. tagit fram en handbok i katastrofberedskap och restvärdesräddning samt medverkat till Brandskyddsföreningens kurs *Praktisk restvärdesräddning*. Riksantikvarieämbetet driver samverkansgrupper inom brandskydd, restvärdesräddning och kulturarv samt inom stölder och kulturarv. Vidare har Riksantikvarieämbetet under hösten 2018 publicerat riktlinjer för hur museer ska agera om de upptäcker en stöld.⁶⁷

En viktig del i Riksantikvarieämbetets arbete med samlingsförvaltning har varit att översätta och sprida information om den internationellt använda standarden för samlingsförvaltning Spectrum. Den innehåller nio primära processer för hur föremål ska hanteras i alla samlingsförvaltningens olika steg.⁶⁸ Några av

⁶³ Riksantikvarieämbetet. 2018. *Verksamhetsplan 2018*. s. 18 f.; Riksantikvarieämbetet. 2017a. *Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018–2020*.

⁶⁴ Riksantikvarieämbetet. 2018. *Verksamhetsplan 2018*. s. 18 f.

⁶⁵ Riksantikvarieämbetet. 2018. *Vårda-väl-blad*.

⁶⁶ Riksantikvarieämbetet 2017b. *God Samlingsförvaltning – stöd för museerna i gallringsprocessen*.

⁶⁷ Riksantikvarieämbetet 2018. *Råd vid stöld av museiföremål*.
<https://www.raa.se/samhallsutveckling/riskhantering-och-katastrofberedskap/rad-vid-stold-av-museiforemal/>

⁶⁸ Spectrum 4.0 innehåller åtta processer. Spectrum 5.0 innehåller nio processer, där inventering lagts till som en ny huvudprocess.

processerna har bäring på spårbarheten i samlingarna, och skapar bättre förutsättningar för att ha ordning och reda på föremålen och förhindra att de på olika sätt kommer till skada eller går förlorade.

Vi kan alltså konstatera att Riksantikvarieämbetet tillhandahåller information och kunskapsutbyte för flera av de säkerhetsrelaterade aspekterna som denna granskning behandlar. I första hand sprider man kunskap om förebyggande arbete för att förhindra förstörelse och katastrofer. Det handlar dels om att ämbetet tillhandahåller SIS-standarder och rekommendationer, dels om riktlinjer för att bevara och vårda föremål. I andra hand har Riksantikvarieämbetet i sin ambition att översätta standarden Spectrum också bidragit till ett ökat säkerhetsarbete med samlingarna när det gäller spårbarhet.

Riksantikvarieämbetet har däremot inte tagit fram några riktlinjer för hur museer kan arbeta förebyggande när det gäller stöld och skadegörelse. Man har dock tagit vissa initiativ inom området såsom en kampanj i sociala medier under 2017 om kulturarvsbrott⁶⁹ samt utvecklat ett samlingsnätverk för samlingschefer under 2018. Riksantikvarieämbetet har dock inte tagit fram något material om hur museer kan arbeta för att exempelvis förhindra insiderbrott, hur de kan förstärka skalskydd eller hur de kan hantera förhöjda hotbilder. Den information som i dag finns inom detta område är i första hand *Rekommendationer för museisäkerhet* som publicerades av Statens kulturråd 2001.⁷⁰ Därtill finns Kammarkollegiets kravspecifikation för fysiskt skydd för erhållande av statlig utställningsgaranti.⁷¹ Riksantikvarieämbetet har sedan 1 januari 2018 tagit över ansvaret för den statliga utställningsgarantin, men inför beslut inhämtar ämbetet yttrande från Kammarkollegiet i fråga om säkerhetskraven.⁷²

4.3 Avsaknad av uppföljning

Det kan tilläggas att Riksantikvarieämbetets museiuppdrag har en främjande karaktär, och att ämbetet fram till i dag har valt att lägga tonvikten på en rådgivande roll.⁷³ Av det skälet anger Riksantikvarieämbetet i våra intervjuer att de inte regelbundet följer upp hur råd och stöd kommer museerna till del. Det innebär exempelvis att man i nuläget endast följer hur många som laddar ned standarden Spectrum från Riksantikvarieämbetets webbplats, men inte gör någon

⁶⁹ Riksantikvarieämbetet 2018. *Årsredovisning 2017*, s. 29.

⁷⁰ Statens kulturråd, 2001. *En strategi för museisäkerhet*.

⁷¹ Kammarkollegiet. 2018:2. *Kravspecifikation fysiskt skydd för erhållande av Statlig Utställningsgaranti*. Utställningsgaranti som föreskriver hur säkerheten hos organisationer som tar emot föremål för att den som ordnar en tillfällig utställning ska få en statlig garanti som täcker kostnader för eventuell skada på eller förlust av föremål.

⁷² Förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier reglerar förutsättningar och villkor för garanti.

⁷³ 2 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet samt Riksantikvarieämbetets verksamhetsplan för 2018, s. 18 f.

BEVARA SAMLINGARNA

systematisk uppföljning av hur många museer som tillämpar den och vad den ger för resultat.

Som tidigare nämnts har Riksantikvarieämbetet utifrån en brittisk förlaga även tagit fram ett självskattningsverktyg som kan användas av museerna för att skapa sig en bild av kvaliteten i deras samlingsförvaltning. Självskattningsverktyget SAK har använts som underlag i denna granskning, och då visade det sig att endast ett fåtal av museerna har använt eller känt till SAK sedan tidigare.

Riksantikvarieämbetet följer heller inte upp hur SAK kommer till användning av museerna i Sverige.

Riksrevisionen noterar också att det saknas en gemensam statistik över incidenter inom samlingsförvaltningen hos svenska museer. En systematisk sammanställning över incidenter skulle enligt Riksrevisionens mening kunna bidra till att få en gemensam bild över säkerhetsläget på museerna. En sådan bild bör kunna underlätta en inventering av vilka behov som finns att tillgodose.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat arbetet med säkerhet i de statliga centralmuseernas samlingar. Syftet med granskningen har varit att undersöka om arbetet med säkerhet på centralmuseerna bidrar till en betryggande säkerhet för samlingarna. Granskningen utgår från en relativt bred definition av säkerhet, eftersom samlingsförvaltning innebär att kunna hantera varierande risker. Granskningen inriktar sig mot de tre aspekter av säkerhet som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar: spårbarhet, stöld och skadegörelse samt förstörelse och katastrof.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen även granskat om Riksantikvarieämbetet lämnar ett adekvat stöd till museer i deras arbete med säkerhet i samlingsförvaltning.

Nedan redovisas de slutsatser Riksrevisionen drar av denna granskning. Därefter följer Riksrevisionens rekommendationer till de granskade museerna samt Riksantikvarieämbetet.

5.1 Slutsatser

Riksrevisionens samlade slutsats är att centralmuseerna bedriver ett säkerhetsarbete som inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Vidare bedömer Riksrevisionens att Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att inom ramen för sitt museiuppdrag stödja museernas säkerhetsarbete. Granskningen visar att arbetet varierar i kvalitet mellan och inom centralmuseerna samt att flera brister som tidigare iakttagits fortfarande är för handen (se avsnitt 1.1). I detta sammanhang bör det noteras att förutsättningarna för att upprätthålla en rimlig grad av säkerhet skiljer sig åt mellan museerna. Det beror delvis på att vissa museibygnader inte tillåter säkerhetsrelaterade ingrepp som kan ge skador på kulturvärden. Även det faktum att museerna har olika storlek på sina samlingar samt att dessa är accederade över en lång tid innebär att det kan vara svårt att bygga upp en spårbarhet för alla föremål.

Granskningens huvudsakliga slutsatser är att:

- föremålets spårbarhet är bristfällig
- åtgärderna mot stöld och skadegörelse inte är tillräckliga
- det finns god kännedom om att förebygga långsiktig förstörelse, men är svårt för museerna att leva upp till önskad nivå
- beredskapen för plötslig katastrof är bristfällig
- Riksantikvarieämbetet behöver utveckla stödet i fråga om att förebygga stöld och skadegörelse.

BEVARA SAMLINGARNA

I det följande utvecklas skälen till dessa slutsatser.

Föremålens spårbarhet är bristfällig

Spårbarheten i centralmuseernas samlingar är fortsatt begränsad. Stickprovskontroller som Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Riksrevisionen genomfört under 1990-talet och 2000-talet har visat på liknande resultat. Nuvarande granskning visar att flertalet av museerna behöver fortsätta att förbättra spårbarheten, framför allt när det gäller att registrera alla föremål digitalt samt att säkerställa att föremål och hyllor är ordentligt märkta.

Ett skäl till bristerna i spårbarheten är att föremålen är accederade under lång tid, och att det inte skapades stabila förutsättningar för en korrekt registrering av alla föremål när museerna inrättades. Bland annat mot bakgrund av detta är det inte rimligt att uppnå fullständig spårbarhet sett till nuvarande förutsättningar. I nuläget arbetar museerna systematiskt med att registrera samtliga föremål i digitala register samt att säkerställa att hyllor och föremål är beständigt märkta. Granskningen visar likväl att arbetet med att registrera föremål digitalt korrekt och informativt tar mycket tid och resurser i anspråk. Museerna har kommit olika långt i detta arbete, men den allmänna bedömningen är att det för flera av museerna med nuvarande arbetstakt kommer att ta flera decennier innan arbetet är klart. Riksrevisionen bedömer därför att det är angeläget att arbetet med att förbättra spårbarheten stärks. I anslutning till detta anser Riksrevisionen att det är grundläggande att museerna säkerställer att de kan presentera en inventeringslista över sina föremål, såsom rekommenderas i samlingsförvaltningsstandarderna Spectrum 5.0.

Utöver registrering, digitalisering och märkning av föremål anser Riksrevisionen att det är viktigt att samlingarna inventeras kontinuerligt och systematiskt för att säkerställa att föremål inte har förkommit. Museerna inventerar sina samlingar stickprovsvis men med olika omfattning när det gäller urval och med varierande tidsintervall. Granskningen visar att det saknas gemensamma riktlinjer för hur stickprov av museisamlingar bör genomföras för att kunna resultera i tillförlitliga svar.

Åtgärderna mot stöld och skadegörelse är inte tillräckliga

Att skydda samlingarna mot stöld och avsiktlig eller oavsiktlig skadegörelse innebär en balansgång mellan att bevara och tillgängliggöra föremål. Granskningen visar att museerna är väl medvetna om detta och att de arbetar systematiskt med att tillgängliggöra föremål och samtidigt försöka upprätthålla en god säkerhetsnivå. Samtidigt finns vissa brister i säkerhetsarbetet när det gäller att skydda samlingarna mot stöld och skadegörelse som kan komma att äventyra säkerheten för de föremål som finns i magasin och utställningslokaler.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Granskningen visar att arbetet med rutiner för tillträdesbegränsning i magasin för den egna personalen, forskare, hantverkare, etc. behöver ses över. Det förekommer att personal får vistas ensamma i magasin, och ibland även att andra externa aktörer såsom hantverkare, forskare och volontärer får tillgång till magasin utan ledsagande av personal. Riksrevisionen anser att det innebär en ökad risk för stöld och skadegörelse. Granskningen visar också att det finns påtagliga risker för att anställda skulle kunna begå brott, då museerna sällan kontrollerar vandeln på dem som söker tjänster som innebär att de hanterar samlingarna.

Beredskapen för en förhöjd hotbild är låg på flertalet museer. Flertalet museer saknar skriftliga säkerhetsplaner som redogör för hotbilden för samlingarna. Det är också oftast möjligt att utan kontroll medföra mindre väskor, ryggsäckar och barnvagnar i utställningssalarna. Dessa omständigheter äventyrar enligt Riksrevisionens mening säkerheten för de föremål som förevisas besökarna.

God kännedom om att förebygga långsiktig förstörelse, men svårt leva upp till önskad nivå

Museerna är väl medvetna om hur föremål ska förvaras för att kunna bevaras till kommande generationer. Det bedrivs i stora delar ett systematiskt och professionellt arbete med att förebygga risker som leder till långsiktig förstörelse såsom konsekvenserna av ljus, luftfuktighet, mögel, skadedjur, etc. Samtidigt behöver detta arbete förbättras. En förklaring är brist på ändamålsenliga lokaler, i första hand magasin. Det handlar om bristande inomhusklimat samt utrymmesbrist i magasinerna, vilket medför att föremål inte kan förvaras optimalt. Museerna arbetar i flera fall med att hitta nya magasinlokaler som uppfyller önskvärd säkerhetsnivå. Bristen på magasinlokaler har varit känd under lång tid och har bl.a. diskuterats i regeringens kulturarvsproposition.

Flertalet museer uppger även att de har svårt att upprätthålla policyer och rutiner relaterade till samlingsförvaltningen. Det finns behov av att tydliggöra roller och ansvar i förhållande till befintliga policyer och rutiner. Det finns därmed skäl för museerna att inte enbart se över att relevanta policyer och rutiner finns på plats, utan att det också finns förutsättningar för att efterleva de egna rutinerna och policyerna. I annat fall riskerar dessa dokument att leva särkopplade från verksamheten, och därmed förbli helt utan relevans. Riksrevisionen bedömer att det finns god kännedom och hög professionell kompetens om hur långsiktig förstörelse kan förebyggas, men att det i flera fall saknas förutsättningar för att leva upp till optimala krav på bevarande.

Beredskapen för plötslig katastrof är bristfällig

Alla museer utom ett saknar restvärdesplaner som pekar ut vilka föremål som i första hand ska föras i säkerhet vid en räddningsinsats. Riksantikvarieämbetet har tidigare påpekat detta, och Riksrevisionen ser att det finns behov av att stötta

BEVARA SAMLINGARNA

museerna i arbetet med att utveckla och implementera restvärdesplaner. Även om museerna saknar restvärdesplaner har flertalet en katastrofplan, men den är sällan uppdaterad eller implementerad hos berörd personal och räddningstjänsten. Samtliga museer genomför brandskyddsutbildningar med personalen. Däremot saknar de flesta av museerna regelbundna övningar i hur personalen bör agera vid ett nödläge utifrån katastrofplanen. Även en plan för att forsla undan föremål vid krig eller krigsfara saknas, trots att alla centralmuseer som är myndigheter är ålagda att upprätta sådana planer. Riksrevisionen bedömer därför att beredskapen för katastrofer är bristfällig.

Riksantikvarieämbetet behöver utveckla stödet att förebygga stöld och skadegörelse

Riksrevisionen bedömer att Riksantikvarieämbetet lämnar ett gott stöd när det gäller att upprätthålla spårbarhet och förhindra förstörelse och katastrof i museernas samlingar. Dock saknas rekommendationer och riktlinjer för förebyggande åtgärder mot stöld och skadegörelse.

Riksantikvarieämbetet följer inte upp hur dess stöd kommer till användning på museerna. Riksrevisionen bedömer att det därmed är svårt att veta om stödet är lämpligt och bidrar till en god samlingsförvaltning. Det innebär också att Riksantikvarieämbetet har svårt att få en fullständig bild av vilka säkerhetsutmaningar museerna har i dag, hur dessa utvecklas över tid och vilket stöd museerna därmed behöver.

Riksantikvarieämbetet tillhandahåller genom Svensk Museitjänst magasinering för museiföremål. Granskningen visar att museitjänsten har liknande utmaningar med säkerheten som museerna i stort. Det ska också sägas att museitjänstens magasin ligger samlokaliserade på en enda plats i Sverige, vilket i sig utgör en risk om en katastrof skulle inträffa.

5.2 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att säkerhetsarbetet på museerna inte är tillräckligt starkt i alla delar och att det dessutom varierar mellan och inom museerna. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till centralmuseerna och Riksantikvarieämbetet.

Till centralmuseerna

- Prioritera arbetet med att stärka spårbarheten i samlingarna.
- Se över rutinerna för tillträdesbegränsning.
- Skapa rutiner för att minimera insiderproblematik.
- Öka beredskapen för att kunna möta en förhöjd hotbild.
- Säkerställ tillgången till ändamålsenliga magasin.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Om det följande inte redan pågår, påbörja ett arbete med att upprätta och implementera dels en restvärdes- och säkerhetsplan, dels en plan för att kunna bringa de mest värdefulla föremålen i säkerhet vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

Till Riksantikvarieämbetet

- Utarbeta råd för hur museer ska göra för att förebygga stöld och skadegörelse.
- Inled uppföljning av hur Riksantikvarieämbetets stöd och rekommendationer används av museisektorn. Börja även systematiskt följa vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna. Ett sådant underlag skulle göra det möjligt att bedöma vilka ytterligare insatser som behöver göras för att stötta museerna i deras samlingsförvaltning.

BEVARA SAMLINGARNA

Referenslista

- Boxenbaum, E. och Jonsson S., 2008. "Isomorphism, Diffusion and Decoupling". I Christine Oliver, Royston Greenwood, Thomas B. Lawrence, Renate E. Meyer (red). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Brottsförebyggande rådet/Riksantikvarieämbetet, 2008. *Kulturavsbrott*.
- Collections Trust. 2018. *Benchmark in Collection Care*.
<https://collectionstrust.org.uk/>
- Collection Trust. 2018. *What we do*. <https://collectionstrust.org.uk/what-we-do/>
- Collection Trust, 2018. *Spectrum*. <https://collectionstrust.org.uk/spectrum/>
- Collections Trust. 2018. *Spectrum 5.0. Inventory*.
<https://collectionstrust.org.uk/spectrum/primary-procedures/inventory/>
- Eriksson-Zetterqvist, U., 2009. "Risk and organizing – the growth of a research field". I Czarniawska, B., *Organizing in the Face of Risk and Threat*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- ICOM, 2018. *The museum definition*. <http://icom.museum/the-vision/museum-definition/>
- ICOM, 2018. *Code of Ethics for Museums*.
http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Codes/ICOM-code-En-web.pdf
- ICMS, 2018. <http://network.icom.museum/icms/>
- Kammarkollegiet, 2018:2. *Kravspecifikation fysiskt skydd, för erhållande av Statlig Utställningsgaranti*. https://www.raa.se/app/uploads/2018/03/Kammarkollegiets-skyddskrav-för-utställningsgaranti-2018_2.pdf
- Myndigheten för kulturanalys, 2013. *Museer 2012*.
- Myndigheten för kulturanalys, 2015. *Vårdar eller väktare?*
- Myndigheten för kulturanalys, 2017. *Utsatta museer*.
- Myndigheten för kulturanalys, 2018. *Museer 2017*.
- Power, M., 2004. *The Risk Management of Everything*. London: Demos.
- Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*. 2009/10:KrU5, rskr 2009/10:145.
- Prop. 2016/17:116. *Kulturavspolitik*. 2016/17:KrU9, rskr. 2016/17:281.
- Riksdagens revisorer, 1992. *Museerna och den svenska historien 1992/93:3*.
- Riksantikvarieämbetet. 2016. *Handbok i katastrofberedskap och restvärdesräddning (RVR): för konst- och kulturhistoriska samlingar, byggnader och miljöer*.
- Riksantikvarieämbetet, 2016. *God samlingsförvaltning 2017–2019*.
- Riksantikvarieämbetet 2017a. *Riksantikvarieämbetets strategiska plan 2018-2020*.
http://samla.raa.se/xmlui/bitstream/handle/raa/11086/Varia2017_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Riksantikvarieämbetet 2017b, *God Samlingsförvaltning – stöd för museerna i gallringsprocessen*. <http://samla.raa.se/xmlui/bitstream/handle/raa/11542/978-91-7209-803-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. <https://www.raa.se/2018/02/ny-standard-om-museimagasin>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Självskattning för vård och bevarande*. <https://www.raa.se/kulturarv/samlingsforvaltning/verktyg/sak-sjalsvskattning-forvard-och-bevarande/>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Spectrum – en standard för samlingsförvaltning*. <https://www.raa.se/kulturarv/samlingsforvaltning/spectrum-en-standard-for-samlingsforvaltning/>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Vårda-väl-blad*. <https://www.raa.se/hitta-information/publikationer/varda-val-blad/>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Underlag för Svenska Unesco-rådets rapportering rörande implementeringen av Unescos museirekommendation*. Dnr. RAÅ-2018-729.
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Råd vid stöld av museiföremål*. <https://www.raa.se/samhallsutveckling/riskhantering-och-katastrofberedskap/rad-vid-stold-av-museiforemal/>
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Årsredovisning 2017*.
- Riksantikvarieämbetet, 2018. *Verksamhetsplan 2018*.
- Riksrevisionen, 2006. *Kulturarvet vid centralmuseerna – Faktapromemoria*. Dnr. 31-2005-0900.
- Riksrevisionen: revisionsrapporterna 2013-02-27 dnr 32-2012-0760, 0764, 0768 samt 2016-12-22 dnr 3.1.2-2016-0587, 0590.
- SOU 2015:89, *Ny museipolitik*.
- SIS. 2018. *Standarden SS-EN 15898:2011 Bevarande av kulturarv – Generella termer och definitioner*. <https://www.sis.se/produkter/terminologi-och-dokumentation/terminologi/ssen158982011/>
- Statens kulturråd, 2001. *En strategi för museisäkerhet*.
- Sveriges museer, 2015. *Känn dig som hemma på framtidens museum*. <http://www.sverigemuseer.se/wp/wp-content/uploads/2016/04/Kanndig-som-hemma.pdf>, s. 17
- Sveriges museer, 2018. *Snabba fakta om museer*. <http://www.sverigemuseer.se/pressrum/snabba-fakta-om-museer/>
- UNESCO, 2015. *Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections, their Diversity and their Role in Society*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002463/246331m.pdf>

BEVARA SAMLINGARNA

Bilaga 1. Centralmuseerna

Centralmuseer som är myndigheter

- Moderna museet
 - Filial: Moderna museet Malmö
- Nationalmuseum
 - Filial: Nationalmuseum Jamtli, Östersund
- Naturhistoriska riksmuseet
- Statens centrum för arkitektur och design – ArkDes
- Statens försvarshistoriska museer
 - Armémuseum
 - Flygvapenmuseum i Linköping
- Statens historiska museer
 - Historiska museet
 - Hallwylska museet
 - Livrustkammaren
 - Skoklosters slott
 - Tumba bruksmuseum
 - Kungl. Myntkabinettet
- Statens maritima och transporthistoriska museer
 - Sjöhistoriska museet
 - Vasamuseet
 - Marinmuseum i Karlskrona
 - Järnvägsmuseum i Gävle (inklusive de transporthistoriska samlingarna i Kjula och Arlanda)
- Statens museer för världskultur
 - Etnografiska museet
 - Medelhavsmuseet
 - Östasiatiska museet
 - Världskulturmuseet i Göteborg
- Statens musikverk
 - Scenkonstmuseet

Centralmuseer som är stiftelser

- Arbetets museum i Norrköping
- Nordiska museet
- Skansen
- Tekniska museet

BEVARA SAMLINGARNA – SÄKERHETSARBETET I DE STATLIGA CENTRALMUSEERNAS
SAMLINGSFÖRVALTNING

Riksrevisionen har granskat arbetet med säkerhet på de statliga centralmuseerna och om det leder till en betryggande säkerhet för föremålen i samlingarna. Detta är angeläget eftersom det handlar om att bevara samlingarna som är en del av vårt kulturarv. Granskningen omfattar även Riksantikvarieämbetets stöd till museernas samlingsförvaltning.

Granskningen avser tre aspekter på säkerhet som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar:

- spårbarhet (registrering och inventering av föremål)
- stöld och skadegörelse (fysisk åverkan på samlingarna av personal eller besökare)
- förstörelse och katastrof (till följd av exempelvis brister i lokaler, brand, naturkatastrofer, skadedjur, m.m.).

Granskningen visar att centralmuseernas säkerhetsarbete inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Arbetet med säkerhet varierar i kvalitet mellan och inom centralmuseerna, och flera brister som tidigare iakttagits kvarstår fortfarande. Även Riksantikvarieämbetet bör kunna göra mer för att inom ramen för sitt museiuppdrag stödja museernas säkerhetsarbete.

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen därför ett antal rekommendationer till centralmuseerna och Riksantikvarieämbetet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-509-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 maj 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Lind

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning