

## Bilaga 3.

# Frågeunderlag till museimyndigheterna



RiR 2019:39

## Fri entré till statliga museer

## Innehåll

Riksrevisionens granskning av fri entré – behov av underlag	3
1 Granskningens syfte och upplägg	3
2 Behov av underlag	4
2.1 Regeringens styrning	6
2.2 Genomförande	6
2.3 Besökare	8
2.4 Verksamhet	10
3 Övrig information och synpunkter	12

Riksrevisionen skickade den 1 april 2019 ut ett dokument med följande innehåll till de berörda museimyndigheterna. De fick inledningsvis åtta veckor på sig att lämna de uppgifter som efterfrågades (vecka 14–22). Tidsfristen förlängdes därefter något. Informationsinhämtningen slutfördes den 24 juni 2019.

## Riksrevisionens granskning av fri entré – behov av underlag

Det här dokumentet riktar sig till samtliga museimyndigheter och museer som omfattas av Riksrevisionens granskning av fri entré-reformen.<sup>1</sup> Dokumentet syftar till att ge en överblick av den information som vi efterfrågar och underlätta fördelning av arbetsuppgifter och ansvarsområden internt inom er organisation.

Dokumentet innehåller följande:

- Kortfattad beskrivning av granskningens syfte och upplägg
- Information om de underlag som Riksrevisionen behöver för att genomföra granskningen
- Kontaktuppgifter till Riksrevisionen

### 1 Granskningens syfte och upplägg

Syftet är att granska 2016 års fri entré-reform. Granskningen omfattar regeringens styrning, museernas genomförande av reformen och eventuella konsekvenser av reformen för museernas verksamhet som helhet.

Granskningen utgår från tre övergripande revisionsfrågor:

1. Har regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för reformens genomförande?
2. Har museerna, givet förutsättningarna, genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har reformen påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag?

---

<sup>1</sup> Moderna museet (Stockholm och Malmö); Nationalmuseum; Naturhistoriska riksmuseet; Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes); Statens försvarshistoriska museer: Armémuseum och Flygvapenmuseum (Linköping); Statens historiska museer: Hallwylska museet, Historiska museet, Kungliga Myntkabinettet, Livrustkammaren och Skoklosters slott; Statens maritima museer: Marinmuseum (Karlskrona) och Sjöhistoriska museet; Statens museer för världskultur: Etnografiska museet, Östasiatiska museet, Medelhavsmuseet och Världskulturmuseet (Göteborg).

*Den första revisionsfrågan* fokuserar på regeringens styrning. Det är regeringen som utformat reformen och anslagit medel, vilket påverkar genomförandet på myndighetsnivå. Frågan omfattar bland annat målformulering, uppföljning och beslutsunderlag.

*Den andra revisionsfrågan* täcker in eventuella insatser för att öka besöksantalet och attrahera nya besökare, samt åtgärder för att kunna ta emot fler besökare och en möjligen mer museiovan publik. Frågan omfattar också besöksräkning.

*Den tredje revisionsfrågan* söker svar på om genomförandet av fri entré har påverkat verksamheten och förutsättningarna för att bedriva de olika huvuduppgifterna. Dessa förutsättningar bestäms till stor del av ekonomi och organisation, som därför också granskas.

## 2 Behov av underlag

För att besvara revisionsfrågorna gör Riksrevisionen en större kartläggning som vi har delat upp i fyra tematiska områden. De motsvarar i stort sett de tre revisionsfrågorna, men vissa delar överlappar och har bäring på två eller alla tre frågor:

1. Regeringens styrning (fråga 1)
2. Genomförande (fråga 2)
3. Besökare (fråga 2)
4. Verksamhet (fråga 3)

Vi ber er uppmärksamma följande:

- I de fall det är tillämpligt, önskar vi svar per fri entré-museum, annars på myndighetsnivå.
- Vi fokuserar på tidsperioden för reformen 2016–2018. För jämförbarhet efterfrågar vi dock uppgifter om intäkter och kostnader från 2014 till och med 2018.
- Vår kartläggning gäller både positiva och negativa konsekvenser, såväl som ingen påverkan alls. Olika delar av verksamheten kan ha påverkats olika mycket och på olika sätt.
- Vi är medvetna om att det inte alltid är möjligt att härleda åtgärder och kostnader direkt till fri entré. Vissa åtgärder kanske ni hade vidtagit i vilket fall, men åtgärder som handlar om att attrahera och ta emot fler och nya besökare kvalar in oavsett. Det kan även finnas vissa gråzoner vad gäller verksamhet som svarar mot den unga publikens behov och insatser för att öka den unga publiken, liksom åtgärder som vidtagits för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Barn och unga omfattas sedan tidigare av fri entré, det finns krav på tillgänglighet för offentlig verksamhet, och återrapporteringskrav för barn och unga samt tillgänglighet fanns redan innan fri entré infördes. Det är därför viktigt att ni redogör för på vilket sätt sådana åtgärder (barn och unga samt tillgänglighet) kan kopplas till, överlappar eller har beröringspunkter med fri entré.

- Vi är medvetna om att vi efterfrågar ett ganska omfattande underlag som sannolikt kräver att ni engagerar medarbetare inom olika delar av myndigheten. Era upplysningar är dock avgörande för granskningens genomförande och resultat.
- Det är ni som berörs av reformen och ni som är experter på er egen verksamhet. Om ni upplever att vi har missat något väsentligt, eller att något vi frågar om är helt irrelevant, uppskattar vi om ni meddelar oss.
- Dessa symboler anger i vilken form vi vill ha era redogörelser:

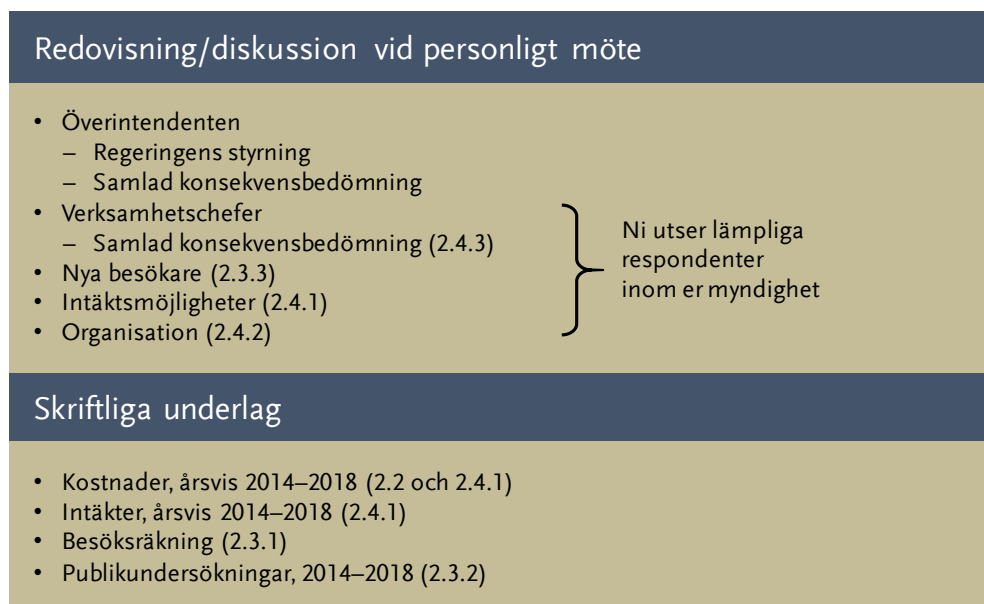
 Skriftligt underlag



Redovisning/diskussion vid personligt möte

Figur 1 summerar vårt informationsbehov och önskade redovisningsformer, vilka utvecklas nedan under rubrikerna 2.1–2.4.

**Figur 1** Översikt informationsbehov



## 2.1 Regeringens styrning



Vi önskar diskutera frågan om regeringens styrning med överintendenten.

Den första revisionsfrågan handlar om regeringens styrning. Regeringskansliet är därför det primära granskningsobjektet. Vi kommer att inhämta information från Regeringskansliet avseende reformens syfte och mål samt uppföljning. Exempelvis kommer vi att granska beslutsunderlaget för reformens införande, budgetpropositioner och riksdagsdebatter, men även ställa frågor till departementet.

Från museimyndigheterna behöver vi kompletterande information från myndighetsledning (överintendenten) avseende hur myndigheten har uppfattat regeringens styrning. Vi vill till exempel diskutera om myndigheten har uppfattat styrningen som tydlig eller otydlig, hur myndigheten har tolkat reformens syfte och mål, och om myndigheten ställt upp några egna mål med anledning av reformen.

## 2.2 Genomförande



Uppgifter om kostnader rapporteras årsvis för perioden 2014 till och med 2018. Underlaget levereras skriftligt men vi vill gärna att ni redogör för det vid ett möte så att vi har möjlighet att ställa frågor. Det är också viktigt för vår granskning att ni även redovisar åtgärder som inte är möjliga att kvantifiera och leverera sifferunderlag på.

Vår andra revisionsfråga handlar om vilka konkreta åtgärder som museimyndigheterna har vidtagit för att genomföra och upprätthålla fri entré, och vilka kostnader som de är förenade med. Med utgångspunkt i Kulturrådets utvärdering av 2005/2006 års reform<sup>2</sup>, våra inledande samtal med er museimyndigheter och samlade årsredovisningar för 2016 och 2017, har vi tagit fram följande lista över områden som kan ha berörts:

- Öppethållande
- Lokaler och lokalanpassningar
- Säkerhet och bevakning
- Pedagogisk och publik verksamhet
- Personal
- Marknadsföring
- Butik, restaurang och café

Listan ovan är tänkt som ett stöd eller en utgångspunkt för er egen genomgång av vad just ni har gjort och vilka kostnader som dessa åtgärder är förenade med. Alla områden är kanske inte relevanta för just er, och det är även möjligt att ni saknar något på listan. Har ni vidtagit ytterligare åtgärder eller haft andra kostnader än dem som vi tar upp är det högst relevant för granskningen att ni redovisar det.

Besökare och besöksräkning hanteras separat under rubrik 2.3 nedan.

<sup>2</sup> Kulturrådet, *Fri entré till museer. En utvärdering av frientréreformerna*, Statens kulturråd, 2006.

### 2.2.1 Öppethållande

Ett förändrat öppethållande är en möjlig konsekvens av reformen. Det kan handla om utökat öppethållande (till exempel längre öppettider eller öppet fler dagar) för att svara mot ett ökat besöksstryck eller en annorlunda publik än tidigare. Detta är förenat med vissa kostnader. Det kan också handla om ett minskat öppethållande (till exempel kortare öppethållande eller helt stängt fler dagar), av exempelvis kostnadsskäl. Öppethållandet kan också ha bibehållits oförändrat. Vi ber er notera om så är fallet.

### 2.2.2 Lokaler och lokalanpassningar

Under den här rubriken vill vi kartlägga om museimiljön har påverkats med anledning av ett ökat besöksstryck eller en förändrad publiksammansättning i samband med eller efter införandet av fri entré, liksom vilka kostnader som är förenade med detta. Vilka behov har ni identifierat? Vilka behov har ni kunnat tillgodose, och hur i så fall? Vilka behov har ni inte kunnat tillgodose, och varför? Notera att säkerhetsaspekter (2.2.3) och besöksräkning (2.3) täcks in under separata rubriker.

Det kan till exempel handla om:

- nybyggnationer, ombyggnationer eller andra lokalanpassningar, till exempel matsäcksrum, garderobsutrymmen, toaletter, skötrum och skaparverkstäder
- klimatfaktorer, till exempel behov av klimatanläggningar och ljudabsorbenter
- omDispositionering av utställningarna
- lokalvård
- slitage
- hantering av köer och trängsel.

### 2.2.3 Säkerhet och bevakning

Vilka säkerhets- och bevakningsbehov har aktualiserats av fri entré, och vilka åtgärder har ni vidtagit för att lösa dem? Vilka kostnader har ni haft för dessa?

Det kan till exempel handla om:

- översyn av säkerhetssystem (*hur* bevakar man)
- översyn av säkerhetsaspekter (till exempel mer folk i lokalerna)
- förändrad bevakning, till exempel larmbågar, kameraövervakning och monterlarm
- förstärkt bevakning genom till exempel
  - rekrytering av egna väktare
  - upphandling av bevakningstjänster
  - museivärdar som kombinerar informations- och bevakningstjänster
  - utbildningsinsatser för personal, till exempel museivärdar
  - begränsat tillträde av utrymmesskäl (gräns för antal besökare i lokalerna)
  - begränsat tillträde av säkerhetsskäl (av hänsyn till samlingarna).

### 2.2.4 Pedagogisk och publik verksamhet

Nedan listar vi exempel på åtgärder som har vidtagits med anledning av fri entré eller för att attrahera nya besökare. Vissa av dem har ni också gjort, andra inte, och ni kan

också ha gjort annat än vad som nämns här. Det är viktigt att ni så långt det är möjligt täcker in det som ni har gjort. Vi är medvetna om att just denna del är mer kvalitativ och inte i alla delar går att koppla till kostnader.

- Visningsverksamhet, till exempel fler visningar, visningar på fler språk, visningar riktade till olika målgrupper och i så fall vilka.
- Programaktiviteter. Mer/mindre av något, eller något helt nytt? Har ni satsat på bredd eller fördjupning, eller både och? Särskilda målgrupper?
- Tillfälliga utställningar. Fler/färre/oförändrade? Inriktning/målgrupper? Yta?
- Värdskap och bemötande
- Omdisponering av utställningarna
- Vägledning
- Informationsmaterial
- Audioguider (olika språk och målgrupper, till exempel barn/vuxna)
- Websatsningar
- Appar för besökare

### 2.2.5 Personal

Den förväntade och/eller faktiska publikutvecklingen i och med fri entré kan ha påverkat behov av och kostnader för personal, till exempel museivårdar, museipedagoger, väktare, lokalvårdare, kundtjänst, eller garderobspersonal.

### 2.2.6 Marknadsföring

Museer marknadsför sig på olika sätt och i olika kanaler. Här är vi intresserade av om ni med anledning av reformen har gjort några förändringar av er marknadsföring eller vidtagit några särskilda marknadsföringsåtgärder, och i så fall vilka. Det är viktigt för oss att veta om marknadsföringen är allmänt hållen (locka fler) eller riktar sig till särskilda målgrupper (attrahera nya besökare).

### 2.2.7 Butik, restaurang och café

Butik, restaurang och café är för många besökare en integrerad del av museibesöket. Har ni gjort några särskilda satsningar på dessa med anledning av reformen?

## 2.3 Besökare

I de fall det är tillämpligt önskar vi svar per fri entré-museum, annars på myndighetsnivå.

### 2.3.1 Besöksräkning



Vi önskar att ni lämnar uppgifter om besöksräkning skriftligt.



Riksrevisionen inhämtar besöksstatistik från Myndigheten för kulturanalys. Utöver detta har vi följande frågor till er:

1. Hur räknas och kvalitetssäkras anläggnings- och verksamhetsbesöken? Om detta förändrades under tidsperioden 2016–2018, vänligen redogör för hur.
2. Vilka kostnader har ni haft för att inrätta och upprätthålla besöksräkningen? Rapportera årsvis 2016–2018 (alternativt tidigare om ni förberedde för detta redan före 2016). Specificera vad som är investering och vad som är drift.
3. Vilken funktion fyller besöksräkningen för er? Det vill säga, använder ni er av besöksstatistiken på något sätt och i så fall i vilket syfte? Skilj mellan verksamhets- och anläggningsbesök.

### 2.3.2 Publikundersökningar



Vi önskar att ni lämnar uppgifter om publikundersökningar skriftligt.

Vi önskar ta del av era publikundersökningar över tid, gärna från 2014 till och med 2018. Vi vill inte att ni skickar rådata till oss, utan vi vill ta del av de sammanställningar som ni själva gjort eller låtit göra av undersökningarna. Vi behöver också veta om undersökningarna utformats och genomförts i egen regi, helt eller delvis med Kulturanalys frågebatteri, eller någon annan aktör såsom Morris Hargreaves McIntyres Visitor 360°. Vi behöver också veta hur undersökningarna genomförts (metod och urval) och svarsfrekvens, liksom hur representativa de är för publiken som helhet. Om dessa uppgifter saknas vill vi att ni själva gör en bedömning av representativiteten. Vi behöver också definitioner av centrala begrepp som förekommer i undersökningarna, till exempel för besökargrupper/besökstyper såsom "förstagångsbesökare", "museivan"/"museiovan" etcetera. Exempelvis kan "förstagångsbesökare" förstås som en besökare som aldrig tidigare varit på något museum, eller som en besökare som inte varit på just det specifika museet tidigare. I Kulturanalys rapporter till exempel är en "museivan" besökare en person som besökt minst ett annat museum under den föregående tolv månadersperioden, men vi antar att det kan förekomma olika definitioner som vi då behöver känna till.

### 2.3.3 Nya besökare



Här tror vi att det mest givande är ett möte med lämpliga personer inom er organisation där ni presenterar ert underlag, till exempel i PowerPoint-format, och vi för ett fördjupat samtal utifrån det. Vid det mötet kan ni utgå från att vi är bekanta med innehållet i era årsredovisningar, och att vi kan vilja ställa frågor om det.

Vad gäller de åtgärder som har vidtagits för att nå nya besökare kommer vi att inhämta underlag från era årsredovisningar 2016–2018, men behöver även kompletterande information. Det gäller framför allt hur ni tolkar "nya besökare": Vilka är de för er? Vi undrar också hur ni tänker strategiskt kring dessa "nya besökare" jämfört med andra målgrupper, och vilka marknadsföringsinsatser eller andra riktade insatser som ni gjort

för att nå ut till den publiken. Om ni kan härleda kostnader för de åtgärderna är vi givetvis intresserade av dem. Vi är också intresserade av om ni upplever att era besökare efterfrågar andra saker eller upplevelser, eller uppvisar ett annat besöksbeteende, jämfört med hur er publik såg ut innan reformen infördes.

## 2.4 Verksamhet

Med avseende på verksamhet, är vi intresserade av om genomförandet av fri entré har påverkat museimyndigheternas förutsättningar för att bedriva sina huvuduppdrag. Med huvuduppdrag avser vi de uppdrag som följer av respektive myndighets instruktioner, men också museilagen (2017:563) och tillämpliga delar av regleringsbrev. På ett övergripande plan handlar det för samtliga museer om att samla, visa och bevara föremål<sup>3</sup> eller, så som det kommer till uttryck i museilagen, om publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar, och samverkan och spridning i hela landet.

Ekonomiska och organisatoriska förhållanden är faktorer som påverkar förutsättningarna för att bedriva verksamhet som svarar mot samtliga huvuduppdrag. Kartläggningen omfattar därför dessa delar, liksom en samlad bedömning av eventuella verksamhetskonsekvenser av reformen.

### 2.4.1 Ekonomi

Museimyndigheternas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag är beroende av ekonomiska förutsättningar. Inom ramen för revisionsfråga 3 ingår därför en kartläggning av museimyndigheternas kostnader, intäktsmöjligheter och faktiska intäkter över tid.

#### *Kostnader*



Frågan redovisas skriftligt, årsvis 2014–2018.

Vi tror att kostnadssidan täcks in av den tidigare frågan om åtgärder för genomförande av reformen, liksom kostnader för dessa. Om ni har haft andra kostnader utöver dem som redan redovisats ber vi er att även redogöra för dem. Detta gäller också kostnader eller kostnadsposter som har med reformen att göra, men där det kan vara svårt att härleda exakta kostnader för reformen.

#### *Intäktsmöjligheter*



Vi tror att lämplig redovisningsform avseende intäktsmöjligheter är att ni presenterar ert underlag i t.ex. PowerPoint-format vid ett möte där vi får möjlighet att ställa frågor om det.

<sup>3</sup> Se till exempel SOU 2015:89 *Ny museipolitik*, s. 40.

Så som reformen är utformad kompenseras ni för intäktsbortfall baserat på historiska intäkter 2012–2014. Vi vill ta reda på vilka intäktsmöjligheter ni bedömer att ni har sedan inträdet blev fritt och hur ni i så fall begagnar er av dem. Vi undrar också över om ni har tillämpat några särskilda strategier på intäktssidan, till exempel ökat eller minskat utbudet av vissa avgiftsbelagda aktiviteter, justerat prissättning, börjat eller upphört att ta betalt för vissa saker, eller gjort särskilda satsningar på t.ex. butik, konferens, lokaluthyrning, utlån, vandringsutställningar eller sponsring. Av särskilt intresse är hur ni ser på möjligheten att ta betalt för tillfälliga utställningar. Vi har förstått att förutsättningarna för att ta betalt för tillfälliga utställningar varierar museerna emellan, och att det också kan finnas principiella överväganden bakom sådana beslut utifrån vilken tolkning som görs av reformens intentioner. Exempel på sådana överväganden kan vara huruvida det är förenligt med fri entré att ta betalt för tillfälliga utställningar eller inte, och i vilken utsträckning besökarna är villiga att betala för dessa.

### Faktiska intäkter



Årliga intäkter 2014–2018 redovisas skriftligt med kommentarer om utveckling över tid. Vi ser gärna att detta redovisas i ett möte så att vi har möjlighet att ställa eventuella frågor direkt.

När det gäller faktiska intäkter är vi intresserade av intäkter för tidsperioden 2014 till och med 2018. Vi är medvetna om att vi själva kan inhämta uppgifter om intäkter från era årsredovisningar (intäkter av anslag, intäkter av avgifter och andra ersättningar, intäkter av bidrag etcetera). Redovisningen är dock på en aggregerad nivå, och okommenterad blir den inte särskilt informativ för oss. Om det är möjligt önskar vi därför att ni bryter ner era intäktsposter till lämplig nivå som fångar upp de olika intäktsmöjligheter som vi också ber er redogöra för. Exempelvis kan det vara upplysande för oss att skilja på entréer till tillfälliga utställningar och avgifter för visningar.

### 2.4.2 Organisation



Vi tror att lämplig redovisningsform avseende organisation är att ni presenterar ert underlag i till exempel PowerPoint-format vid ett möte där vi får möjlighet att ställa frågor om det.

Utöver ekonomiska förutsättningar är museimyndigheternas organisation också en avgörande faktor för myndigheternas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag. Med avseende på organisation är vi intresserade av om ni har kunnat genomföra reformen genom att fördela och omfördela resurser utan att verksamheten som helhet påverkats negativt. Frågan tangerar redovisningen av kostnader för kategorin ”Personal” under rubrik 2.2.5 som sorterar under den första revisionsfrågan om åtgärder och kostnader som är förenade med reformen. Här är vi intresserade av den större bilden, inte enbart siffrorna. Vilka personalbehov har uppstått, och har ni kunnat

lösa dem? Hur i så fall? Det kan till exempel handla om omDispositionering, nyrekrytering, upphandling eller utbildning av personal, eller att volontärer engageras för att fylla vissa behov. Har anslaget för fri entré varit tillräckligt eller har det krävts ytterligare medel? Varifrån har i så fall de resurserna tagits? Det är också centralt att klarlägga om personella eller organisatoriska förändringar, och de kostnader/besparingar som de är förenade med, har fått några följdverkningar inom andra delar av organisationen.

Från våra inledande kontakter med museimyndigheterna har vi fått uppfattningen att reformen har medfört konsekvenser för de personella resurserna snarare än för organisationsstrukturen. Vi har dock inte hela bilden klar för oss, så om organisationen har påverkats på andra sätt är det viktigt att ni redovisar det.

### 2.4.3 Samlad konsekvensbedömning



Vi avser att inhämta underlag för denna fråga genom intervjuer. Eventuellt kan vi därefter komma att efterfråga kompletterande underlag, skriftligt eller muntligt.

Utöver att kartlägga ekonomiska och organisatoriska förhållanden, är det av stor vikt för oss att ta del av *er* samlade bedömning av om reformen i sig, eller det sätt på vilket den genomförts, har fått följdverkningar för er prioritering eller resursfördelning mellan olika verksamhetsgrenar och eventuella konsekvenser av detta, positiva såväl som negativa, på kort och lång sikt. Det kan till exempel gälla den publika verksamhetens kvalitet, ambitionsnivå och utveckling, eller underhåll och säkerhetsarbete avseende samlingarna.

Verksamhetens inriktning är en fråga för myndighetsledningen och ytterst för överintendenten, men vi tror att det är cheferna för de olika verksamhetsområdena som bäst kan redogöra för den operativa verksamheten. Vi önskar därför genomföra separata intervjuer med överintendenten och cheferna för relevanta verksamhetsområden. Vi är medvetna om att det förekommer personalrotation på dessa poster och att någon annan än nuvarande chef kan vara bättre skickad att ge sin syn på konsekvenserna av fri entré. Vi överlåter därför åt er att utse lämpliga intervjupersoner inom er organisation.

## 3 Övrig information och synpunkter

Vill ni tillföra något till vår granskning utöver vad som täcks in av punkterna under rubrik 2, eller framföra andra synpunkter, tar vi tacksamt emot detta.