

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-12-02

DNR: 3.1.1-2019-0055

RIR 2019:39

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

Fri entré till statliga museer

Riksrevisionen har granskat fri entré till statliga museer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och berörda museimyndigheter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Lena Lakso har varit föredragande. Revisionsdirektör Gunnar Myrberg och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Lena Lakso

För kännedom:

Regeringskansliet; Kulturdepartementet

Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens försvarshistoriska museer (Armémuseum och Flygvapenmuseum), Statens historiska museer (Hallwylska museet, Historiska museet, Kungliga Myntkabinettet, Livrustkammaren och Skoklosters slott), Statens maritima och transporthistoriska museer (Marinmuseum och Sjöhistoriska museet), Statens museer för världskultur (Etnografiska museet, Östasiatiska museet, Medelhavsmuseet och Världskulturmuseet).

FRI ENTRÉ TILL STATLIGA MUSEER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod	11
1.5 Genomförande	12
1.6 Disposition	12
2 Regeringens styrning – förutsättningar för gott genomförande?	13
2.1 Beslutsunderlaget är i huvudsak gott	13
2.2 Otydliga mål lämnar utrymme för olika tolkningar	15
2.3 Anslagna medel räcker inte alltid till	18
2.4 Otydliga mål försvårar en meningsfull uppföljning	20
3 Museerna och fri entré – genomförande och konsekvenser	22
3.1 Förhållanden som har påverkat granskningen	23
3.2 Ökad publik har krävt vissa anpassningar	24
3.3 Fri entré har ändrat förutsättningarna för den publika verksamheten	26
3.4 Fri entré som verktyg för att nå nya besökare	28
3.5 Museerna och regeringen har olika behov av uppföljning	31
3.6 Risk för negativ verksamhetspåverkan	33
4 Slutsatser och rekommendationer	38
4.1 Regeringens styrning har vissa brister	38
4.2 Museerna har genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt	40
4.3 Reformen har påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag	41
4.4 Rekommendationer	42
Referenslista	43
Bilaga 1. Besöksutveckling efter fri entré	45
Bilaga 2. Genomförda intervjuer	51
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 3. Frågeunderlag till museimyndigheterna	

FRI ENTRÉ TILL STATLIGA MUSEER

Sammanfattning och rekommendationer

I februari 2016 infördes fri entré till totalt 18 statliga museer med motivet att öka museibesöken och även locka nya besökare till museerna. För att kompensera museerna för intäktsbortfallet avsatte regeringen ett årligt anslag på 80 miljoner kronor.

Fri entré till statliga museer är en av de större reformerna inom kulturområdet och har stor betydelse för museernas publika verksamhet. Men museerna har också andra uppdrag såsom kunskapsuppbyggnad, samlingsförvaltning och samverkan och spridning i hela landet. Museernas genomförande av reformen och hur den har påverkat deras samlade verksamhet har inte utvärderats tidigare. Det är mot den bakgrunden som Riksrevisionen nu har granskat fri entré-reformen.

I granskningen besvaras tre frågor:

- Har regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för reformens genomförande?
- Har museerna genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt?
- Har reformen påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag?

Granskningens resultat

Fri entré har ökat museibesöken. Med fri entré finns också goda förutsättningar för att nå ut till dem som annars inte skulle ha besökt dessa museer.

Riksrevisionens granskning visar dock att fri entré-reformens syfte och mål uppfattas som otydliga av museerna. Det får konsekvenser för såväl museernas genomförande av reformen som möjligheterna att göra en meningsfull uppföljning.

För att fri entré ska fungera effektivt som verktyg för att stimulera till museibesök framöver, behöver styrningen förtydligas och uppföljningen utvecklas. Annars kan reformen få negativa konsekvenser för museernas verksamhet. Det ansvaret vilar både på regeringen och på de berörda museimyndigheterna. Inte minst behöver regeringen och museerna utveckla en samsyn om hur besöksutvecklingen ska följas upp på ett meningsfullt sätt.

Riksrevisionen bedömer att museerna har genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt, givet de förutsättningar som de fått av regeringen. De har vidtagit åtgärder för att kunna erbjuda en god upplevelse till både fler och nya besökare. De har anpassat museernas infrastruktur och arbetat för att alla

besökare, oavsett vilka de är, ska få ett bra bemötande och kunna tillgodogöra sig museets innehåll utifrån sina olika förutsättningar och preferenser.

Museerna arbetar på lite olika sätt med fri entré för att bredda sin publik, vad gäller både inriktning på och omfattning av det arbetet. I granskningen finns flera goda exempel på hur museerna kan göra det. Samtidigt anser Riksrevisionen att vissa museimyndigheter skulle kunna arbeta ännu mer strategiskt med fri entré för att bredda sin publik.

Riksrevisionen bedömer att reformen har påverkat museernas förmåga att utföra sina huvuduppdrag. I vilken utsträckning och på vilka sätt varierar mellan uppdragen och mellan de olika museerna. Den publika verksamheten har i huvudsak påverkats positivt av reformen. Museerna tycks också vara överens om att arbetet med att nå ut till en ny publik underlättas av fri entré. Den stora utmaningen med fri entré, när det gäller den publika verksamheten, är att kombinera det ökade besöksstrycket med en fortsatt hög kvalitet i det enskilda museibesöket.

Fri entré-reformen har förändrat förutsättningarna för museerna att finansiera sin verksamhet. För några museer har övergången till fri entré inte medfört några egentliga ekonomiska utmaningar. Andra har svårare att få ekonomin att gå ihop. Möjligheterna att generera intäkter för att täcka de behov som finns är begränsade och skiljer sig åt mellan de olika museerna. I förlängningen riskerar de ekonomiska utmaningarna att ha en negativ inverkan på museernas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i genomförandet av sina olika uppdrag.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen och museimyndigheterna.

Till regeringen:

- Tydliggör syfte och mål med fri entré.
- Utveckla en uppföljning av fri entré som tillgodoser både regeringens och museernas informationsbehov. Formerna för uppföljningen bör utvecklas i samråd med berörda museimyndigheter.
- Säkerställ att fri entré inte får en negativ påverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag.

Till museimyndigheterna:

- Utveckla arbetet med fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare.

1 Inledning

Den 1 februari 2016 infördes fri entré till totalt 18 statliga museer i Sverige. Reformen regleras främst genom de berörda museimyndigheternas instruktioner. Där anges att museerna ska ha fri entré till utställningar i de egna lokalerna men att de, ”om det finns skäl”, får ta ut avgifter för vissa tillfälliga utställningar. Barn och unga upp till 19 år har sedan tidigare fri entré till alla utställningar, permanenta såväl som tillfälliga.

Grundidén för reformens finansiering är att tillskottet till anslaget för de berörda museimyndigheterna ska kompensera för bortfallet av entréavgifter. Det totala anslaget för reformen har under perioden 2016–2019 uppgått till 80 miljoner kronor per år.

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) följer årligen upp besöksutvecklingen till fri entré-museerna. Uppföljningarna visar att införandet av fri entré, över lag, har bidragit till att öka besöken till de museer som omfattas av reformen. Hur mycket besöken ökat varierar mellan de olika museerna. Om och i vilken omfattning fri entré också bidragit till att locka nya besökare till dessa museer är dock oklart utifrån befintlig besöksstatistik.¹

1.1 Motiv till granskning

Fri entré till statliga museer är en av de större reformerna inom kulturområdet. Sett till hur kulturpolitiken ska bidra till de kulturpolitiska målen kan reformen anses främja ”allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor”, ”ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas” och ”särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur”.²

I Sverige har fri entré kommit att bli en av få tydligt partiskiljande frågor inom kulturpolitiken. Detta har kommit till uttryck genom att fri entré under relativt kort tid har hunnit införas, tas bort och sedan införas igen. För de statliga museimyndigheterna – vilkas verksamheter utmärks av långa planeringscykler och begränsade möjligheter att hantera snabba förändringar med bibehållen långsiktig kvalitet – kan sådana tvära kast utgöra ett problem. Ett kunskapsunderlag för en diskussion om de statliga museimyndigheternas

¹ För att bidra till förståelsen för granskningens kontext finns en summering av Kulturanalys publicerade besöksstatistik i bilaga 1 till denna rapport. För utförligare underlag hänvisar vi till Kulturanalys egna publikationer som finns tillgängliga via <https://kulturanalys.se/publikationer/>.

² De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen 2009 (prop. 2009/10:3 s. 26, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145). Målen för kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen finns fem främjandemål varav tre återges i texten ovan.

långsiktiga förutsättningar, där frågan om entréavgifter är en viktig del, är därför starkt efterfrågat, inte minst av museerna själva.

Fri entré har en direkt påverkan på museernas publika verksamhet. Men museerna har även andra uppdrag, såsom kunskapsuppbyggnad, samlingsförvaltning och samverkan och spridning i hela landet. I den utvärdering som Statens kulturråd (Kulturrådet) genomförde av den första fri entré-reformen 2005–2006 identifierades betydande konsekvenser för de berörda museerna, inte bara publikt utan även verksamhetsmässigt och organisatoriskt.³ Någon liknande genomlysning av 2016 års reform har inte gjorts.

Mot bakgrund av fri entré-reformens principiella betydelse inom kulturpolitiken och avsaknaden av utvärderingar av reformen, utöver Kulturanalys årliga uppföljning av besöksstatistiken, har Riksrevisionen bedömt det som angeläget att granska reformens genomförande och dess konsekvenser för museernas verksamhet som helhet. I granskningen ingår också regeringens styrning. Det är regeringen som har utformat reformen och anslagit medel, vilket formar förutsättningarna för dess genomförande på myndighetsnivå.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska 2016 års fri entré-reform med avseende på 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 genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har reformen påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag?

Frågeställningarna utvecklas nedan i anslutning till tillhörande bedömningsgrunder. Bedömningen av revisionsfrågorna 2 och 3 som rör museerna görs på en aggregerad nivå. Det är alltså inte granskningens syfte att bedöma varje museum eller museimyndighet för sig.

Granskningsobjekten är regeringen och de åtta museimyndigheter som de 18 museer som omfattas av reformen tillhör:

- Moderna museet (Stockholm och Malmö)
- Nationalmuseum
- Naturhistoriska riksmuseet
- Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)

³ Statens kulturråd, *Fri entré till museer. En utvärdering av fri entré-reformen*, 2006, s. 11.

- Statens försvarshistoriska museer: Armémuseum och Flygvapenmuseum
- Statens historiska museer: Hallwylska museet, Historiska museet, Kungliga Myntkabinettet, Livrustkammaren och Skoklosters slott
- Statens maritima och transporthistoriska museer: Marinmuseum och Sjöhistoriska museet
- Statens museer för världskultur: Världskulturmuseet, Etnografiska museet, Östasiatiska museet och Medelhavsmuseet.

Granskningen omfattar inte de myndigheter som har i uppdrag att på olika sätt stödja och följa upp de centrala museernas verksamhet: Riksantikvarieämbetet och Kulturanalys. Riksrevisionen har emellertid inhämtat viss information från dessa myndigheter med avseende på till exempel besöksstatistik och metoder för besöksräkning vid museerna (Kulturanalys) och arbete med att främja och utveckla museernas publika verksamhet (Riksantikvarieämbetet).

Granskningen syftar inte till att utvärdera utfallet av reformen med avseende på publikutveckling, det vill säga om fri entré har lett till fler museibesök och en breddad museipublik. Det uppdraget utförs redan av Kulturanalys. Utifrån de rapporter som hittills publicerats anser Riksrevisionen att det är belagt att fri entré, med ett par undantag, bidragit till en positiv besöksutveckling vad gäller antalet besök men att det inte går att fastställa i vilken utsträckning reformen bidragit till att bredda museipubliken. Vad som är relevant för Riksrevisionens granskning är vilka åtgärder som museerna har vidtagit för att hantera besöksutvecklingen och attrahera nya besökare.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. De tre revisionsfrågorna har granskats utifrån följande bedömningsgrunder.

1.3.1 Har regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för reformens genomförande?

En generell bedömningsgrund för styrning ges av finansutskottets betänkande med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen 2010, som anger att styrningen av den statliga verksamheten bör ”vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.”⁴

En specifik bedömningsgrund för fri entré-reformen ges av regeringens motivering av reformen i budgetpropositionen för 2016 och riksdagens betänkande med anledning av denna. I budgetpropositionen för 2016 motiveras reformen med fri entré till de statliga museerna på följande sätt:

⁴ Bet 2009/10: FiU38, s. 11.

Regeringen bedömer att lika tillgång till det gemensamma kulturarvet bör ses som en demokratisk rättighet och att det är viktigt att så många som möjligt upplever att museerna är till för dem. Flera hinder finns för att detta ska uppnås, bl.a. entréavgiften.

Reformen med fri entré på de statliga museerna som pågick 2005 och 2006 möjliggjorde för många fler grupper i samhället att ta del av det gemensamma kulturarvet. Inte minst möjliggjorde reformen att grupper som aldrig tidigare besökt ett museum, t.ex. barnfamiljer med låga inkomster, kunde besöka våra museer.

När fri entré avskaffades av den förra regeringen 2007 minskade antalet besök vid de statliga museerna som haft fri entré med närmare 1,7 miljoner jämfört med 2006. Det är nu dags att återigen öppna de statliga museerna för alla.⁵

Vid riksdagens behandling av propositionen instämde Kulturutskottet i regeringens bedömning att lika tillgång till det gemensamma kulturarvet bör ses som en demokratisk rättighet och att museerna är centrala aktörer i främjandet av ett levande kulturarv utifrån sina uppdrag att vårda och tillgängliggöra sina samlingar. Utskottet ställde sig därmed bakom regeringens förslag att införa fri entré.⁶

Riksrevisionen bedömer att regeringen kan anses ha skapat tillräckliga förutsättningar för reformens genomförande om:

- reformen har baserats på ett väl underbyggt beslutsunderlag
- reformens syfte och mål är tydliga för museerna
- mål och medel står i relation till varandra
- reformens resultat följs upp på ett meningsfullt sätt.

Riksrevisionens utgångspunkt är att anslagna medel, effektivt använda, ska vara tillräckliga för att uppnå målen med reformen. Detta ställer krav på att beslutsunderlaget täcker in och beaktar reformens kostnader och konsekvenser på museinivå. Det ska vidare vara tydligt för museerna vad de förväntas uppnå. En väl genomförd reform behöver också följas upp och förvaltas genom att erfarenheter tas tillvara och läggs till grund för fortsatt utveckling.

1.3.2 Har museerna genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt?

Syftet med den andra revisionsfrågan är att bedöma om museerna har genomfört fri entré-reformen på ett ändamålsenligt sätt, givet de förutsättningar som de fått av regeringen. Riksrevisionen utgår från att den avskaffade entréavgiften i sig inte

⁵ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 29.

⁶ Bet. 2015/16: KrU1, s. 39.

är tillräcklig för att nå målen, utan att museerna förväntas arbeta aktivt med fri entré som ett verktyg för att öka och bredda sin publik.

I samband med reformen infördes en skrivning i museimyndigheternas instruktioner om att de ska ”verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället”. Därutöver ska museimyndigheterna som omfattas av fri entré återrapporera åtgärder för att nå nya besökare och uppgifter om besöksutveckling i förhållande till tidigare år.

Återrapporeringsskraven specificeras i respektive myndighets regleringsbrev.

Vi förutsätter att det inte varit regeringens intention att införa fri entré på bekostnad av kvaliteten i museernas publika verksamhet. Museerna ska därför ha kunnat ta hand om besökarna på ett bra sätt för att reformen ska anses vara ändamålsenligt implementerad.

1.3.3 Har reformen påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag?

Museimyndigheternas uppdrag bestäms av respektive instruktion. På ett övergripande plan handlar museernas uppdrag traditionellt om att samla, visa och bevara föremål.⁷ Detta kommer till uttryck i museilagen (2017:563) i form av fyra huvudområden för museernas uppdrag: publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar, och samverkan och spridning i hela landet. Vidare slår lagen fast att det allmänna museiväsendet ska bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning, och att museerna ska ha ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll.

Riksrevisionens utgångspunkt är att museerna ska ha kunnat genomföra reformen utan påtagligt negativ påverkan på förutsättningarna för att utföra samtliga huvuduppdrag.

1.4 Metod

Den första revisionsfrågan handlar om regeringens styrning av museimyndigheterna i förhållande till fri entré-reformen. Med avseende på tydlighet baseras bedömningen framför allt på hur regeringen formulerat reformens syfte och mål, och på hur museimyndigheterna uppfattat styrningen och tolkat reformens syften. Det senare har inhämtats genom intervjuer med berörda överintendenten. Riksrevisionen har också tagit del av Regeringskansliets dokumentation av de årliga myndighetsdialoger som har förts med de berörda museimyndigheterna under perioden 2014–2019. Beträffande reformens uppföljning har vi beaktat de återrapporeringsskraven som regeringen har

⁷ Se till exempel SOU 2015:89, s. 40.

formulerat och infört i museimyndigheternas regleringsbrev, liksom regeringens uppdrag till Kulturanalys med anledning av reformen. Avslutningsvis grundar sig bedömningen av om mål och medel står i relation till varandra på en sammantagen analys av underlagen om regeringens styrning och Riksrevisionens granskning av reformens konsekvenser för museerna.

De två revisionsfrågorna som rör museernas genomförande av reformen och dess eventuella konsekvenser på museinivå måste i stor utsträckning beaktas i ljuset av varandra. Metodologiskt har de därför behandlats utifrån en omfattande kartläggning av vilka åtgärder som museerna har vidtagit med anledning av reformen och – i den mån det varit möjligt att identifiera – vilka kostnader de har varit förenade med. Vi har också bitt museerna att redovisa eventuella följdverkningar av fri entré för museernas verksamhet i vidare mening. Granskningen omfattar såväl skriftliga underlag som ett tjugotal intervjuer med museiföreträdare i olika nyckelbefattningar, inklusive samtliga överintendenten. Intervjuerna har genomförts i semistrukturerad form där museiföreträdarna i god tid informerats om vilka uppgifter som efterfrågats. En förteckning över genomförda intervjuer finns i bilaga 2 i denna rapport. Frågeunderlaget till museimyndigheterna finns i bilaga 3 som är tillgänglig elektroniskt via www.riksrevisionen.se.

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Lena Lakso och projektmedarbetaren Gunnar Myrberg. Kerstin Smeds, professor emerita i museologi vid Umeå universitet, har varit referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till rapporten.

Ett seminarium har hållits internt vid Riksrevisionen där seminariedeltagare fått ge synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och de berörda myndigheterna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

1.6 Disposition

Revisionsfrågan om regeringens styrning behandlas i kapitel 2. De två revisionsfrågorna som rör museernas genomförande av reformen och konsekvenser av genomförandet för museernas olika verksamheter behandlas gemensamt i kapitel 3. I kapitel 4 följer en avslutande diskussion och summering av våra viktigaste iakttagelser och rekommendationer.

2 Regeringens styrning – förutsättningar för gott genomförande?

Regeringen har genom utformningen av och anslagen till reformen angett ramarna för museernas genomförande av fri entré. Granskningens första frågeställning avser därför om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för genomförandet av 2016 års fri entré-reform för berörda museimyndigheter och museer. Riksrevisionen bedömer att regeringen kan anses ha skapat sådana förutsättningar om:

- reformen har baserats på ett väl underbyggt beslutsunderlag
- reformens syfte och mål är tydliga för museerna
- mål och medel står i relation till varandra
- reformens resultat följs upp på ett meningsfullt sätt.

Riksrevisionen gör bedömningen att reformen baserats på ett gott beslutsunderlag men att dess utformning över tid visat sig ha vissa brister som kan inverka negativt på måluppfyllelsen och på den verksamhet som museimyndigheterna ska bedriva. Riksrevisionen bedömer också att regeringens syfte och mål med reformen uppfattas olika av museimyndigheterna. Riksrevisionen gör även bedömningen att reformen inte följs upp på ett meningsfullt sätt.

2.1 Beslutsunderlaget är i huvudsak gott

Kulturdepartementets beredning av reformen är väl dokumenterad. Riksrevisionen har därför kunnat ta del av beredningsunderlagen på plats på Regeringskansliet och även inhämtat information genom intervjuer med ansvariga handläggare.⁸ Vi har på så sätt fått en god bild av de överväganden och den kunskapsinhämtning som gjordes under beredningsfasen.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen har tagit fram ett utförligt beslutsunderlag för reformens införande. Hur anslaget för reformen bestämdes till just 80 miljoner kronor är emellertid inte tydligt utifrån beredningsunderlaget.⁹ Summan 80 miljoner får därför förstås som given på förhand och att departementet därefter haft i uppgift att finna en lämplig utformning av reformen givet anslaget storlek.

Tack vare en senareläggning av reformen från 2015 till 2016, vilket dock berodde på händelser utanför regeringens kontroll, kunde reformen beredas inom en ovanligt generös tidsram. Det är tydligt att Kulturdepartementet tog vara på denna möjlighet

⁸ En förteckning över de dokument vi tagit del av finns i ärendets akt.

⁹ Riksrevisionen har dock noterat att Socialdemokraternas vallöfte om fri entré åtföljdes av en prislapp om 80 miljoner kronor. Källa: Socialdemokraterna, "Fri entré på museer", hämtad 2019-08-09.

genom att internt pröva flera olika alternativa utformningar av reformen och flera olika modeller för fördelningen av det avdelade reformbeloppet om 80 miljoner kronor mellan de berörda myndigheterna. Departementet inkluderade också de berörda myndigheterna i processen i form av ett rundabordssamtal och återkommande kontakter med myndigheternas företrädare.

En fråga som Kulturdepartementet ägnade stor uppmärksamhet var hur de 80 miljoner kronorna skulle fördelas mellan de berörda myndigheterna. Av beredningsunderlaget framgår att Kulturdepartementet räknade på sju olika fördelningsmodeller innan valet slutligen föll på en modell där compensationen fördelades med utgångspunkt i uppgifter om genomsnittliga entréintäkter under perioden 2011–2013 och uppgifter om avgiftsintäkter för entréer och visningar under perioden 2011–2014. Fördelningen justerades därefter med hänsyn till de olika museernas specifika förutsättningar. Till exempel togs hänsyn till vilka museer som under reformen 2005–2006 använde sig av möjligheten att ta entréavgift för tillfälliga utställningar. Undantag gjordes också för Statens maritima museer som öppnade en ubåtshall vid Marinmuseum 2014 och hade baserat sin investering på en prognosticerad intäkt, och för Nationalmuseum som renoverades 2013–2018 och då bedrev sin verksamhet i andra lokaler med lägre entréintäkter än normalt.

Särskilt noterbar är anslagsfördelningen under tiden som renoveringen av Nationalmuseum pågick. Kulturdepartementet baserade anslagsfördelningen på att Nationalmuseum, när det återinvigdes, skulle kompenseras i nivå med Moderna museets anslag om 15 miljoner kronor. Under renoveringen uppgick Nationalmuseums anslag till 7 miljoner kronor 2016 och 11 miljoner kronor 2017. Det ökades sedan till 15 miljoner kronor 2018 då Nationalmuseums huvudbyggnad åter öppnades för allmänheten. Mellanskillnaden mellan Nationalmuseums fulla fri entré-anslag om 15 miljoner kronor och de reducerade anslagen under renoveringen var 8 miljoner kronor 2016 och 4 miljoner 2017. Dessa belopp fördelades lika över de andra museimyndigheterna, som vardera fick en förstärkning av compensationen om en miljon kronor 2016 och en halv miljon 2017, oavsett storlek på grundanslaget. På detta sätt har samtliga museimyndigheter fått ett förhöjt anslag för fri entré om 1,5 miljoner under reformens två första år, vilket departementet betraktat som en förstärkning för att täcka eventuella initiala kostnader för att införa fri entré. Vi återkommer till detta i kapitel 3, men över lag har sådana kostnader varit små och de extra anslagen 2016 och 2017 bör ha varit tillräckliga för att täcka dem. Nationalmuseum har också fått ett förstärkt anslag för fri entré; museet fick fullt anslag för fri entré 2018 (15 miljoner kronor) trots att det endast var öppet för allmänheten under årets sista kvartal.

När det gäller formerna för reformens införande och uppföljning är beslutsunderlaget alltså väl underbyggt. Underlaget innehåller dock ingen diskussion om behov av, eller principer för, eventuella framtida förändringar av kompensationsbeloppen inom ramen för reformen, om det skulle visa sig att besöksutvecklingen till de olika museerna skulle variera. Ansvariga handläggare på Kulturdepartementet framför, i en intervju med Riksrevisionen, att departementet noggrant följer myndigheternas äskanden i de årligen inkommande budgetunderlagen för att kunna upptäcka eventuella strukturella problem när det gäller finansieringen av fri entré. Det betonas dock från departementets sida att det vid införandet av reformen fanns en bred acceptans från museimyndigheternas sida om att departementets förslag var ett rimligt sätt att beräkna ersättningen på.

Riksrevisionen konstaterar att anslaget inte har justerats mellan 2016 och 2018 trots betydande variationer i besöksutveckling mellan de olika museerna (se bilaga 1). Den initiala fördelningen av de 80 reformmiljonerna har därmed kommit att permanentas, utan hänsyn tagen till att reformens påverkan på de olika museerna, i form av besöksutveckling men även andra faktorer såsom möjligheter att anpassa lokaler och bemanning, skiljt sig åt. Om anslaget ska justeras inbördes mellan museimyndigheterna bör det dock ske enligt principer som är kända på förhand av berörda myndigheter.

2.2 Otydliga mål lämnar utrymme för olika tolkningar

Med avseende på målformulering baseras bedömningen på två delar. Den första delen utgörs av formuleringar om reformens syfte och mål i budgetpropositioner, regeringens officiella kommunikation angående fri entré och berörda myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Den andra delen utgörs av hur museimyndigheterna uppfattat styrningen och tolkat reformen. Det underlaget har inhämtats genom intervjuer med berörda överintendenter. Riksrevisionen har också tagit del av Regeringskansliets dokumentation av de årliga myndighetsdialoger som har förts med de berörda myndigheterna under perioden 2014–2019.

Den första fri entré-reformen 2005–2006 var tydlig i sitt syfte att öka och bredda museipubliken. Reformen motiverades då med att museerna har ett samhälls- och bildningsansvar och att det finns en demokratisk aspekt av att ha tillgång till det gemensamma kulturarvet, oavsett ekonomiska resurser. Vidare framhölls att nya grupper av besökare skulle lockas till museerna och att besöken från alla delar av landet skulle öka.¹⁰ Som vi redogjorde för i kapitel 1.3 motiveras 2016 års reform med att kunskap och kulturupplevelser ska göras tillgängligt för fler¹¹, att lika

¹⁰ Prop. 2003/04:1 och prop. 2004/05:1

¹¹ Prop. 2015/16:1, s. 65.

tillgång till det gemensamma kulturarvet bör ses som en demokratisk rättighet och att det är viktigt att så många som möjligt upplever att museerna är till för dem.¹² Entréavgiften anges som ett av flera hinder för att uppnå detta mål.¹³

Motivet att bredda museipubliken framgår alltså inte explicit av budgetpropositionen denna gång. Formuleringarna om att tillgängliggöra kulturarvet för fler, och att så många som möjligt ska uppleva att museerna är till för dem, kan tolkas på flera sätt. De går att förstå som att fler besökare är målet, oavsett om dessa är museivana eller inte. Men de kan även tolkas som att reformen ska locka nya besökare till museerna, det vill säga bredda museipubliken. I budgetpropositionen görs också en hänvisning till att reformen 2005 och 2006 möjliggjorde för många fler grupper i samhället att ta del av det gemensamma kulturarvet, och att grupper som aldrig tidigare besökt ett museum, till exempel barnfamiljer med låga inkomster, kunde göra det.¹⁴ Inför införandet lyfter regeringen, liksom skrivningarna i budgetpropositionen, fram att reformen 2005–2006 gjorde det möjligt för fler grupper i samhället att ta del av det gemensamma kulturarvet, och att det återigen var dags att öppna de statliga museerna för alla.¹⁵ Budskapet upprepas när reformen införts och regeringen kommunicerar att en avskaffad entréavgift kan sänka trösklarna och göra det enklare för nya grupper att söka sig till museerna.¹⁶ Utöver detta har kulturministern uttryckt en ambition om att reformen ska bidra till att minska bildnings- och delaktighetsklyftor och ge konsten och kulturen större spridning¹⁷, men ministern har också poängterat att avskaffad entréavgift inte är tillräckligt för att locka nya besökare till museerna utan att museimyndigheterna även måste arbeta aktivt för detta.¹⁸

I samband med att reformen infördes, fick museimyndigheterna inskrivet i sina regleringsbrev att de ska redovisa:

- åtgärder som har vidtagits för att nå nya besökare, och
- effekterna av införandet av fri entré avseende förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år.

¹² Prop. 2015/16:1. Utgiftsområde 17, s. 29.

¹³ Prop. 2015/16:1. Utgiftsområde 17, s. 29.

¹⁴ Prop. 2015/16:1. Utgiftsområde 17, s. 29.

¹⁵ Regeringen, "Fri entré vid vissa statliga museer", 2015-09-15.

¹⁶ Regeringen, "Fri entré infört vid 18 statliga museer", 2016-02-02.

¹⁷ Olsson, Ahlström och Lenas, "Fri entré ska minska klyftorna", 2014-10-18.

¹⁸ Bah Kuhnke, "Fri entré – mer kultur till fler", 2016-04-11.

Samtidigt fick Kulturanalys följande uppdrag inskrivet i sitt regleringsbrev:

Besöksutveckling för vissa statliga museer 2016

Myndigheten för kulturanalys ska följa upp besöksutveckling och tillgänglighet på de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetet. Uppföljningen ska innehålla följande uppgifter som ska redovisas totalt och per museum/besöksmål. Redovisningen ska innehålla:

- antal besök per månad, samt för hela året, uppdelat på besökare upp till och med 18 år respektive 19 år och äldre,
- förändring i besöksutveckling jämfört med föregående år i antal och i procent samt fördelat på ålder, kön, geografisk hemvist och skolbesök,
- uppgifter om respektive museums/besöksmåls entréavgift,
- effekterna av införandet av fri entré avseende förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år.

Vidare ska myndigheten översiktligt följa upp besöksutvecklingen på de museer som erhåller bidrag under anslaget 8:3 *Bidrag till vissa museer*.

Myndigheten för kulturanalys ska ge anvisningar och bistå berörda myndigheter och institutioner i detta arbete.

Uppdraget har sett likadant ut mellan 2016 och 2019, med undantag för att den sista punkten avseende effekter inte finns med i 2019 års regleringsbrev. Utöver de variabler som specificeras i Kulturanalys regleringsbrev, samlar myndigheten även in statistik över utbildningsnivå och hur ofta besökaren går på museum. Skyldigheten att rapportera uppgifter om besöksutveckling till Kulturanalys slås fast i respektive myndighets instruktion. Där anges även att myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs.

Tillsammans med de återrapporteringskrav som infördes i museimyndigheternas regleringsbrev från och med 2016, gällande åtgärder för att nå nya besökare, samt förändringar i besöksutveckling i förhållande till tidigare år, gör Riksrevisionen tolkningen att 2016 års reform är införd i samma anda som 2005–2006, det vill säga i syfte att öka och bredda museipubliken. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att formuleringarna angående reformens syfte och mål lämnar visst tolkningsutrymme.

Riksrevisionen har noterat att departementets tjänstemän under beredningen av reformen tycks ha brottats med frågan om vad reformen egentligen syftade till och hur dess eventuella mål skulle formuleras. På en direkt fråga från Riksrevisionen till företrädare för Kulturdepartementet om vad som är reformens syfte och mål, gavs svaret att de mål som finns är de kulturpolitiska målen och att reformen med fri entré utgör ett av flera verktyg för att nå dessa mål. Enligt departementet har

regeringen inte uttryckt något entydigt mål med reformen utan det som kan tolkas som mål är de texter som finns i budgetpropositionerna.

Riksrevisionen har också frågat de berörda museimyndigheternas överintendenter om hur de uppfattar reformens syfte och mål, vilket är avgörande för hur reformen genomförs på museinivå. Några överintendenter har tydliga uppfattningar om vad reformen syftar till; det är bara det att deras uttorkningar inte är samstämmiga. Exempelvis menar en överintendent att syftet med reformen är "glasklart": Uppdraget är fri entré i syfte att ge tillgång till det gemensamma kulturarvet för så många som möjligt. Två andra överintendenter uttrycker också att reformen är tydlig i den meningen att museerna ska ha fri entré och att det därmed kan sägas att reformens mål uppnås i samma stund som entréavgifterna tas bort. Båda dessa överintendenter är dock kritiska eftersom de menar att borttagandet av entréavgifterna bara är ett verktyg och att det är otydligt vad införandet av detta verktyg syftar till. Andra överintendenter uppfattar styrningen som vagare i konturerna. Det faktum att överintendenterna uppfattar och tolkar reformen på olika sätt påverkar i förlängningen hur museerna arbetar med fri entré i den publika och pedagogiska verksamheten och vilka nya besökare som de riktar sig mot.

2.3 Anslagna medel räcker inte alltid till

Med avseende på relationen mellan mål och medel är Riksrevisionens utgångspunkt att de anslagna medlen, effektivt använda, ska vara tillräckliga för att uppnå målen med reformen. Avvägningen mellan mål och medel kompliceras av att reformen saknar mätbara mål och att det därför inte är tydligt, vare sig för Riksrevisionen eller för museerna själva, i vilken utsträckning fri entré och museernas arbete med det verktyget för att nå ut till olika besökare, bidrar till måluppfyllelse. Det hindrar dock inte en bedömning.

Under utarbetandet av reformen prövade Kulturdepartementet som tidigare nämnts olika former för fri entré. Initialt bedömdes att medlen skulle räcka till fri entré till samtliga utställningar, men efter fördjupad analys och samtal med museimyndigheterna landade departementet slutligen i att museerna fortsatt skulle kunna ta betalt för tillfälliga utställningar, eftersom dessa kan vara kostsamma att arrangera. Hos departementet fanns också en medvetenhet om att införandet av fri entré för museerna skulle innebära både förlorade entréintäkter och ökade kostnader för exempelvis värdpersonal, lokalvård och säkerhet till följd av ett ökat antal besök. Departementet var också medvetet om att sådana merkostnader inte skulle täckas av anslaget, men menade att fri entré också kan innebära ökade intäkter inom andra delar av verksamheten, till exempel från visningar, programaktiviteter och butik.

Inledningsvis gjorde både Kulturdepartementet och museerna bedömningen att den föreslagna kompensationen utifrån historiska besöksiffror var rimlig. Över tid har det emellertid visat sig att museerna haft olika besöksutveckling och olika förutsättningar för att finansiera verksamheten med bibehållen kvalitet inom ramen för den givna kompensationen.

Som en konsekvens av detta har fyra av åtta museimyndigheter äskat extra medel, med anledning av fri entré, i budgetunderlagen för 2020–2022. Resterande museimyndigheter uppger att fri entré ännu inte gett upphov till några betydande merkostnader men att det kan bli aktuellt på sikt. Vår bedömning är att kompensationens storlek och fördelning inledningsvis förefaller ha varit rimlig. När reformen nu pågått i några år bedömer dock Riksrevisionen att reformens utformning har vissa brister som kan inverka negativt på måluppfyllelsen och på den verksamhet som museimyndigheterna ska bedriva. Dessa brister består framför allt i att det inte funnits någon idé om, och i så fall hur, kompensationen till de olika museimyndigheterna ska justeras utifrån faktorer såsom besöksutveckling och behov av lokalanpassningar.

Riksrevisionen vill i det här sammanhanget särskilt påpeka att myndigheter får ta ut avgifter för vissa varor och tjänster om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning och om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning.¹⁹ Det kan till exempel handla om att mot avgift tillhandahålla konferenser, kurser och lokaler.²⁰ Om inte regeringen har föreskrivit något annat ska avgifterna beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader, det vill säga full kostnadstäckning.²¹ I museimyndigheternas instruktioner anges för vilka verksamheter de får ta ut avgifter, samtidigt som det slås fast att avgifterna ska motsvara full kostnadstäckning och att museerna får disponera inkomsterna.²² Som huvudregel gäller det att hålla ett urval av samlingarna tillgängliga för allmänheten samt driva och stödja utställningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet. Beroende på uppdrag och instruktion kan även andra verksamheter avgiftsbeläggas inom ramen för full kostnadstäckning. I instruktionerna specificeras också att myndigheterna, om det finns skäl, får ta ut avgifter för vissa tillfälliga utställningar i de egna lokalerna.²³ Kravet på full kostnadstäckning innebär dock att avgifterna ska sättas så att de helt täcker den avsedda verksamhetens kostnader över tid.

Det ekonomiska mål museimyndigheterna har för de instruktionsenliga verksamheter som bedrivs inom ramen för full kostnadstäckning, tolkar

¹⁹ 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁰ 4 § 3 och 5 avgiftsförordningen (1992:191).

²¹ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

²² Se till exempel 3 § 2 och 14 § förordningen (2007:175) med instruktion för Nationalmuseum.

²³ Se till exempel 10 § förordningen (2013:71) med instruktion för Statens centrum för arkitektur och design.

Riksrevisionen som att museerna har rätt att täcka eventuella underskott i verksamheterna med hjälp av anslagsmedel. Eventuella överskott från en tillfällig utställning får användas av myndigheten för att arrangera ytterligare tillfälliga utställningar men kan inte användas för att täcka utgifter inom andra delar av myndighetens verksamhet, exempelvis samlingsförvaltning eller forskning. Eventuellt ökade intäkter från utställningar, programaktiviteter eller butik till följd av fri entré kan inte användas för att kompensera merkostnader för till exempel värdpersonal, lokalvård eller säkerhet, annat i den utsträckning som dessa kostnader går att koppla till de avgiftsbelagda aktiviteterna.

Enligt Riksrevisionens bedömning är sponsring den enda intäktskällan som inte berörs av kravet på full kostnadstäckning i museimyndigheternas fall. Det ska då röra sig om inkomster av tillfällig natur och mindre omfattning.²⁴ Sammantaget innebär detta att museernas möjligheter att generera intäkter för att kompensera för merkostnader som är kopplade till fri entré är starkt begränsade.

2.4 Otydliga mål försvårar en meningsfull uppföljning

Frågan om meningsfull uppföljning är nära knuten till frågan om tydliga mål. En följd av otydligt formulerade mål är att reformen blir svår att följa upp och utvärdera på ett meningsfullt sätt. För vad är det egentligen som ska utvärderas, och varför?

Som vi redogjorde för i avsnitt 2.2 ska museimyndigheterna samla in besöksstatistik för Kulturanalys uppdrags räkning och redovisa såväl åtgärder för att nå nya besökare som besöksutveckling i förhållande till tidigare år. Riksrevisionen konstaterar att regeringen därmed har varit angelägen om att reformen ska kunna följas upp med avseende på förändringar när det gäller museernas besöksvolym och förändringar av museipublikens sammansättning. Riksrevisionen noterar dock att begreppet ”effekterna av fri entré” i uppdragen till museerna och Kulturanalys, endast avser skillnader i besöksutveckling från ett år till ett annat. Det handlar alltså inte om effekter i någon egentlig mening. Vilken del fri entré har i att locka besökare till fri entré-museerna i relation till andra faktorer som driver besöken utvärderas alltså inte.

Att ta fram den efterfrågade besöksstatistiken är förenat med kostnader, såväl för museimyndigheterna som för Kulturanalys. Vad gäller statistiken över antal anläggnings- och verksamhetsbesök, som räknas antingen automatiskt eller manuellt, går det att se om besöken blir fler, färre eller ligger på en jämn nivå. Den besöksstatistiken är också värdefull för museernas planering av exempelvis bemanning av värdpersonal, bevakning och underhåll vid olika tidpunkter. Eftersom antalet besökare är något museerna måste ha koll på ur säkerhets- och

²⁴ 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

brandskyddssynpunkt ser Riksrevisionen ingen anledning att ifrågasätta att museerna även fortsättningsvis för statistik över antalet besök.

Den statistik över besökssammansättning som museerna tar fram genom publikundersökningar på uppdrag av Kulturanalys, förefaller däremot ha ett begränsat användningsområde för dem. Museerna har möjlighet att addera egna frågor till publikundersökningarna och kan därför anpassa undersökningarna till den egna verksamheten i viss mån. Inte alla museer väljer att göra det. De museer som haft ekonomiska förutsättningar har i stället valt att själva upphandla publikundersökningsverktyget Visitor 360°, vilket de menar ger dem ett djupare kunskapsunderlag om sina besökare och även återkoppling på kvalitetsaspekter av verksamheten, som de sedan kan bygga vidare på för att kommunicera med olika publiksegment och vidareutveckla sitt utbud.

Riksrevisionen har under granskningen noterat att det förefaller finnas en viss intern konkurrens om resurser för att genomföra publikundersökningar där de museer som använder Visitor 360° prioriterar de undersökningarna framför dem som görs på uppdrag av Kulturanalys. Riksrevisionen har tagit del av resultaten från Visitor 360°-undersökningarna och har förståelse för att museerna anser att de har ett större värde för verksamhetsutvecklingen jämfört med Kulturanalys publikundersökningar. Riksrevisionen vill därför framhålla att museernas prioritering av resurser internt inte nödvändigtvis är negativ, utan faktiskt kan främja en positiv utveckling av verksamheten i linje med fri entré-reformens syften. Konsekvensen av att majoriteten av museerna mellan 2016 och 2018 inte levererat tillförlitliga underlag avseende Kulturanalys publikundersökningar är dock att reformens syfte att bredda museipubliken inte har kunnat följas upp på det sätt som regeringen avsett. Några få undantag finns, för vilka Kulturanalys har kunnat göra en fördjupad analys av fri entré. Eftersom det urvalet är så litet är analysen dock inte representativ för reformen.

Riksrevisionen bedömer att besöksstatistiken i dagsläget har begränsat värde ur styrningshänseende. Reformen är inte heller utformad så att museerna har några uppställda mål för antal besök eller för besökssammansättning utifrån givna variabler, och uppgifterna har ingen koppling till den inbördes fördelningen av reformanslaget museerna emellan. Även för museerna har uppgifterna som de är ålagda att leverera ett begränsat värde. Det kan vara en förklaring till att museerna i nuläget inte levererar efterfrågad statistik i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet, och därmed inte fullgör sin del av uppföljningen. Det innebär även ett ineffektivt resursutnyttjande på museinivå, då de resurser som museerna trots allt lägger på Kulturanalys publikundersökningar inte leder till någon egentlig nytta. Detta gäller för majoriteten av museerna. För att den uppföljning som görs fortsättningsvis ska vara meningsfull, i betydelsen att den fyller en funktion för såväl regeringen som för museerna själva, måste formerna för uppföljningen ses över.

3 Museerna och fri entré – genomförande och konsekvenser

De två revisionsfrågorna som rör museernas genomförande av reformen och dess eventuella konsekvenser för museernas förutsättningar för att utföra sina olika uppdrag behandlas gemensamt i detta kapitel. För att besvara frågorna har Riksrevisionen genomfört en kartläggning av vilka åtgärder som museerna vidtagit med anledning av fri entré-reformen och hur den har påverkat museernas verksamhet.²⁵ Kartläggningen omfattar åtgärder inom områdena öppethållande; lokaler och lokalanpassningar; säkerhet och bevakning; pedagogisk och publik verksamhet; personal; marknadsföring; butik, restaurang och café. Vi har också efterfrågat uppgifter om ekonomiska och organisatoriska förhållanden med koppling till genomförandet av fri entré och uppgifter om påverkan på museernas verksamhet som helhet. Granskningen har varit förenad med vissa metodologiska utmaningar, vilka vi redogör för inledningsvis i kapitlet.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att museerna har genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt givet de förutsättningar de fått av regeringen. Museerna har till exempel, så långt de kunnat, anpassat såväl lokaler som publikt utbud till att kunna ta emot fler museibesökare och ge alla besökare, oavsett vilka de är, en bra besöksupplevelse. Samtidigt skapar fri entré påfrestningar för museerna när det gäller lokaler, samlingar och personal. De allra flesta museer har hittills kunnat hantera dessa inom befintliga budgetramar, men det finns några undantag.

Vad gäller konsekvenser för museernas huvuduppdrag är det tydligt att fri entré skapat nya förutsättningar för museernas publika verksamhet. Flera museer har också tagit fasta på de möjligheter som fri entré medfört för att nå ut, inte bara till fler, utan också till nya besökare. Riksrevisionen bedömer dock att några museer skulle kunna arbeta ännu mer strategiskt med fri entré som ett verktyg för att nå en bredare publik. Reformens eventuella negativa påverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag kommer främst av att reformen påverkat museernas ekonomiska handlingsutrymme. Det riskerar på sikt att hota såväl kvaliteten i den publika verksamheten som museernas möjligheter att på ett bra sätt utföra sina övriga uppdrag.

²⁵ En lista över de intervjuer som Riksrevisionen genomfört inom ramen för granskningen finns i bilaga 2. Frågeunderlaget till museimyndigheterna återfinns som elektronisk bilaga 3 till denna granskningsrapport. Museernas skriftliga underlag och Riksrevisionens intervjuanteckningar avseende den information som inhämtats muntligt finns i ärendets akt som är tillgänglig via Riksrevisionens registratur.

3.1 Förhållanden som har påverkat granskningen

Ett förhållande som har påverkat förutsättningarna för Riksrevisionens granskning är att det har varit svårt, och i vissa fall omöjligt, för museerna att särskilja betydelsen av fri entré från andra faktorer som också påverkar verksamheternas utveckling. Det framgår av såväl de skriftliga underlagen som de intervjuer vi genomfört. Som belysande exempel kan nämnas att fri entré-reformen sammanfallit med större förändrings- och utvecklingsarbeten inom Statens museer för världskultur och ArkDes, liksom en sammanslagning av två myndigheter till nuvarande Statens historiska museer. Ett annat exempel är Nationalmuseum vars huvudbyggnad stängde 2013 och återöppnade för allmänheten under hösten 2018 i delvis ny och större kostym, vilket innebär att det inte går att med säkerhet separera effekten av fri entré från en ”nyöppningseffekt”. Trots betydande ansträngningar från museimyndigheternas sida har det även visat sig vara svårt att specificera kostnader för just fri entré. I flera fall har myndigheterna i sina underlag därför gjort antaganden om att en viss andel av en kostnad eller en kostnadsökning beror på fri entré, men då med en brasklapp om att dessa antaganden är behäftade med osäkerhet.

Ett annat förhållande som har haft betydelse för granskningen är att de 18 museer som berörs av reformen är olika, vilket i sin tur innebär att deras förutsättningar för att ta sig an en reform som fri entré också skiljer sig åt. Riksrevisionen har besökt samtliga åtta museimyndigheter och ett flertal av de 18 museerna under granskningens gång, och just de skilda förutsättningarna för museerna att ta sig an fri entré-reformen har varit ett återkommande tema under de intervjuer och observationer som vi har gjort på museerna. Inte minst har detta kommit till uttryck när vi har bett museimyndigheternas överintendenter att göra en samlad konsekvensbedömning av reformen. Vissa överintendenter har i det sammanhanget lyft reformen som en viktig förändring för verksamheten på både kort och lång sikt, medan andra snarare har menat att förändringar alltid påverkar verksamheten men att fri entré, givet en rimlig kompensation, inte är någon särskilt stor sak för museerna i jämförelse med andra utmaningar såsom samlingsförvaltning²⁶, digitalisering och lokalförsörjning.

Det är alltså utifrån dessa förhållanden som Riksrevisionen granskat museernas genomförande av fri entré-reformen och hur det har påverkat verksamheten i vidare bemärkelse. Våra iakttagelser kan därför sägas avspegla förhållanden för museer med fri entré, snarare än direkta effekter av fri entré. Det faktum att museerna är så olika innebär vidare att det inte går att ge någon entydig bild av hur reformen har kommit att påverka museernas verksamhet. I de följande avsnitten kommer Riksrevisionen att redovisa de övergripande mönster som har

²⁶ Jämför Riksrevisionen, *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*, 2019.

framkommit under granskningen, men vi kommer också att lyfta fram exempel på avvikelser från dessa mönster eftersom dessa också bör ingå i bedömningen av hur en "one size fits all"-reform, vilket detta får sägas vara, faller ut när förutsättningarna för att genomföra reformen varierar så påtagligt.

3.2 Ökad publik har krävt vissa anpassningar

Att fri entré direkt skulle leda till fler besök var väntat. Så var det första gången reformen infördes för femton år sedan, och museerna var därför medvetna om att fri entré kunde vara förenat med vissa påfrestningar som är kopplade till ett ökat besöksstryck. Ett led i bedömningen av om museerna genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt har därför varit att granska vilka åtgärder som museerna vidtagit för att praktiskt hantera publikmängden. Av intresse för vår helhetsbedömning av reformen är också att identifiera om det finns behov av anpassningar som museerna inte har kunnat tillgodose inom givna anslagsramar.

3.2.1 Infrastrukturen har anpassats

På ett konkret plan har omställningen till fri entré inneburit att museerna har behövt anpassa och dimensionera det som de själva kallar infrastruktur till den egna besöksutvecklingen. Det handlar främst om anpassningar av lokaler, lokalvård och underhåll, säkerhet och bevakning, samt i viss mån butik, restaurang och café. En fungerande infrastruktur är viktig för besökarnas helhetsupplevelse och för att överhuvudtaget kunna hålla museet och samlingarna öppna för besökare.

Kulturrådets utvärdering av den första fri entré-reformen 2005–2006 visade att många museer då hade betydande kostnader för att ställa om till fri entré.²⁷ Det handlade framför allt om ombyggnationer för att möta en större publiks behov av våtutrymmen, matsäcksrum och förvaring, men också ökade kostnader för lokalvård och underhåll. Riksrevisionens granskning visar att museerna inte har behövt göra några större akuta ombyggnationer med anledning av fri entré denna gång eftersom mycket redan var ombesörjt sedan den första reformen. Över tid har dock en stor besökstillströmning på vissa museer aktualiserat behov av att dämpa höga ljudnivåer och kunna reglera inomhusklimatet. Ett museum har gjort en större investering i ljudabsorbenter i entréhallen där även restaurang och butik finns, till en kostnad av 1 miljon kronor. Investeringen var planerad som ett led i annan ombyggnation redan innan fri entré aviserades, men har varit särskilt uppskattad givet erfarenheterna av den fria entrén. Behovet av att minska höga ljudnivåer och kunna reglera inomhusklimatet bättre finns även på andra museer. Enligt museerna försvåras dock lösningar dels av ekonomiska skäl eftersom det

²⁷ Statens kulturråd, *Fri entré till museer. En utvärdering av fri entréreformen*, 2006.

handlar om större investeringar, dels eftersom byggnaderna ägs av Statens fastighetsverk vilket innebär en viss ledtid innan en lösning kan vara på plats.

Behovet av lokalvård och underhåll har ett starkt samband med besöksantalet. Precis som vid den förra fri entré-reformen beror omfattningen av sådana kostnader i stor utsträckning på vilken besöksutveckling som de olika museerna haft, och den varierar därför betydligt mellan de olika museerna. I vårt underlag finns exempel på allt från museer som inte haft några eller endast marginellt ökade kostnader för dessa utgiftsposter, till dem som uppger så pass höga kostnader att de upplever svårigheter att tillgodose de behov som finns. Några museer har även äskat ytterligare budgetmedel med hänvisning till dessa kostnader (se vidare avsnitt 4.1.4).

3.2.2 Säkerheten har setts över

Med fler besökare i lokalerna och fler museiovana besökare, uppger många museer att det finns ett större behov av säkerhetshänsyn i utställningarna och de publika utrymmena. Tätare rondering av museivårdare eller vaktpersonal är en åtgärd, en annan är utbildning av personalen i säkerhetsfrågor, och ytterligare en är hur och vilka föremål som visas.

Många museer vittnar om att besökare varit oförsiktiga och att föremål skadats, eller riskerat att skadas. De har därför fått öka säkerheten genom att inrätta så kallade barriärer (rep eller glas) för att förhindra att besökare vidrör föremål, eller genom att installera regelrätta larm. Det medför ökade kostnader. Det finns också exempel på att museer tvingats plocka bort föremål ur utställningarna på grund av skaderisken. Ett museum menar att det går emot tanken om att göra föremålen mer tillgängliga, men att det skulle krävas personalförstärkningar för att fortsättningsvis kunna visa vissa delar av samlingen. På vissa museer är besöksstrycket ibland så högt att tillträdet till utställningarna måste begränsas. Exempelvis har Nationalmuseum sett sig tvungna att sätta ett lägre besökstak än vad brandskyddsreglerna tillåter, av hänsyn till både föremålets säkerhet och besöksupplevelsens kvalitet. Även Naturhistoriska riksmuseet upplever stundtals ett så pass högt besöksstryck att de överväger att införa ett besökstak för utställningsutrymmena.

3.2.3 Samlingarna har behövt utökat skydd

Antalet besökare påverkar också behovet av att underhålla föremålen i utställningarna. Här får fri entré en direkt konsekvens för museernas bevarandeuppdrag och följaktligen kostnaderna för detta. Att besökarna vidrör föremål medför slitage och kan orsaka skador, och med många besökare bildas också stora mängder smuts och damm. Föremålen måste därför rengöras och dammas av regelbundet. För att de inte ska skadas måste de uppgifterna i regel utföras av bevarandepersonalen och inte av lokalvårdare. Här är det främst

Nationalmuseum som har behövt utöka omfattningen av konserveringsgruppens arbete i samlingen. På måndagar (då museet är stängt) och på fredagar arbetar bevarandepersonalen ute på museet med att damma av och kontrollera föremål och montrar. Ett annat exempel på detta är Hallwylska museet som numera håller stängt en vecka per år för bevarandearbete. Det är en direkt åtgärd till följd av besökstillströmningen sedan fri entré infördes.

3.2.4 Personalen har utsatts för påfrestningar

Den ökning av antalet besökare som flertalet av museerna har upplevt efter införandet av fri entré uppfattas allmänt som positiv av museimyndigheternas företrädare. Även värdpersonalen uppges uppskatta att besökarna blivit fler, trots att det inneburit ett högre tryck på den personalkategorin och påverkat deras arbetsmiljö. Påverkan är dock inte odelat positiv. På några av museerna har ökningen lett till en ansträngd situation för värdpersonalen vilket, enligt de museiföreträdare som vi intervjuat, blivit märkbart i form av ökad personalomsättning och sjukfrånvaro samt problem att rekrytera. Exempelvis har det visat sig svårt att på Naturhistoriska riksmuseet skapa en fungerande ljudmiljö i huvudentrén och hallen i anslutning till Cosmonova. Museet har genomfört ljudmätningar och konstaterat att investeringsåtgärder krävs. Mest problematisk tycks arbetsmiljösituationen för värdpersonalen dock vara vid Nationalmuseum, där värdfunktionen, enligt museets egen bedömning, är underdimensionerad för antalet besökare. Särskilt ansträngd var situationen vid återöppnandet då många besökare, efter timmar i kö utanför museet, gav utlopp för sin frustration genom ett otrevligt, och ibland till och med hotfullt, beteende gentemot museets värdar. Värt att notera är att det, enligt värdpersonalens uppfattning, särskilt varit besökare med stor museivana som betett sig olämpligt. Problemet tycks med andra ord inte vara kopplat till att museet har fått en ny publik utan snarare till att det efter återinvigningen har varit ett så starkt besöksstryck att museets trogna publik inte riktigt har känt igen sig.

3.3 Fri entré har ändrat förutsättningarna för den publika verksamheten

Fri entré syftar till att öppna upp museerna och göra dem mer lättillgängliga. När kassafunktionen försvunnit har det syftet fått en bokstavig innebörd; på de allra flesta museer kan besökarna numera gå rakt in i utställningarna utan att passera någon form av receptionsdisk. Detta, tillsammans med en positiv besöksutveckling där även nya besökare hittar till museerna, har inneburit att museerna måste svara upp mot nya behov och beteenden hos museipubliken för att kunna erbjuda en bra besöksupplevelse ur ett pedagogiskt perspektiv. Här visar vår granskning att fri entré över tid har förändrat förutsättningarna för den publika uppdraget på ett sätt som har krävt vissa anpassningar.

3.3.1 Besöksbeteendet har förändrats

Även om statistiken inte svart på vitt kan säga i vilken utsträckning reformen lockat nya besökare till museerna, är det trots allt museernas uppfattning att det kommer fler förstagångsbesökare och fler museiovana besökare sedan reformen infördes. Och även om de museiovana inte nödvändigtvis utgör en större andel av besökarna än tidigare, menar museerna att det märks att de är fler till antalet.

Många museer vittnar om det helt enkelt är lite mer liv och rörelse hos dem sedan fri entré infördes, och att besökarna beter sig lite annorlunda än tidigare. Förstagångsbesökare och museiovana besökare kan behöva informeras eller påminnas om vad man får göra och inte göra på museet, till exempel att inte vidröra föremål eller äta och dricka bland konstverk och föremål. De flesta museer tycks även gå mot att bli mer av de offentliga rum som reformen syftat till att stimulera, en plats att mötas och umgås på. Det har skapat ett behov av fler och större sociala ytor. De korta besöken tycks också ha blivit fler.

3.3.2 Behovet av värdpersonal har ökat

Värdskap och bemötande är något som museerna framhåller som otroligt viktigt för besöksupplevelsen, oavsett entréform. Men med fri entré måste museerna arbeta på ett annat sätt. Tidigare skedde ett naturligt första möte mellan museet och besökaren i biljettkassan. Besökaren kunde då få information om såväl de olika utställningarna som var restaurang, toaletter och hissar fanns. När den kontaktytan försvunnit har museerna behövt hitta andra sätt att få till det personligt anpassade bemötande som många museer beskriver som så viktigt. Särskilt de museiovana och de som besöker museet för första gången kan behöva vägledning. För museerna har det inte varit så enkelt som att flytta ut kassapersonalen på golvet, utan fri entré har medfört ett ökat behov av personal i värdskapfunktioner. Det beror både på att besökarna blivit fler, på att fler är museiovana, och på att besökarna nu kan röra sig helt fritt i museibygnaderna så snart de kommit innanför entrédörren. Vårdarna behöver därför röra sig mer ute i museet för att finnas där besökarna är. Och vårdarna måste också vara tillräckligt många för att svara mot besöksutvecklingen. Ute i museet fyller de ronderande vårdarna en dubbel funktion: dels svara på frågor och guida besökare rätt, dels hålla ett vakande öga.

Vid rekryteringen av värdpersonal värdesätts numera erfarenhet från serviceyrken och språkkunskaper, inte enbart högre utbildning inom museets ämnesområden. Som belysande exempel kan nämnas att ett museum när fri entré infördes lät den ordinarie personalen, såsom antikvarier, rondera i utställningarna. Det föll inte väl ut, varken för besökarna eller för personalen, och museet övergick snart till en specialiserad värdfunktion. Ett annat museum framhåller att igenkänning är viktigt och att det finns ett stort värde för besökarna att kunna möta värdpersonal som talar det egna språket och känner den egna kulturen, särskilt för nya besökare.

3.3.3 Besökarna vill möta museet på olika sätt

En iakttagelse som vi har gjort är att alla museer välkomnar den besöksutveckling som skett ur perspektivet att de kan visa upp sina samlingar för fler, vilket de också framhåller är en fundamental del i deras uppdrag. De vill vara öppna och inkluderande. Med fler och även ovana museibesökare måste publiken som kommer till museet erbjudas nya sätt att ta till sig museernas innehåll. Här finns över lag en förståelse för att besökarna är olika och efterfrågar information på olika sätt. Någon vill gå runt helt på egen hand, en annan efterfrågar en app eller audioguide, och någon föredrar en traditionell visning. Vissa besökare behöver också kunna möta museet på andra språk än svenska för att kunna tillgodogöra sig dess innehåll. Besökarna spänner även över olika åldrar, och på museer som historiskt varit inriktade mot en vuxen publik kan exponeringen av samlingen behöva anpassas för att även tilltala de yngre besökarna. Hur museerna anpassat den pedagogiska verksamheten varierar, och det finns inget entydigt framgångsrecept. Riksrevisionen bedömer dock att museerna har en ambition om att anpassa verksamheten efter publikens behov i så stor utsträckning som de kan och förmår.

3.4 Fri entré som verktyg för att nå nya besökare

När det gäller det specifika uppdraget att attrahera nya besökare, har uppdraget i praktiken två delar. Den ena delen handlar om att förmå dessa besökare att faktiskt komma till museet. Den andra delen handlar om, som ovan, hur även en ny publik som besöker museet där ska kunna ta del av innehållet på bästa sätt.

3.4.1 Museerna arbetar på olika sätt för att nå nya besökare

En viktig iakttagelse är att museerna framhåller att nå nya besökare är något de ska göra oavsett entréform, och att det är ett arbete som pågått sedan innan fri entré infördes. I vilken omfattning museerna arbetar aktivt för att nå nya besökare varierar, liksom vilka målgrupper det arbetet riktar sig mot. Det visar vår granskning och det framgår också av museernas egna årsredovisningar där det arbetet återspeglas enligt regleringsbrev. Hur museerna uppfattat syftet med reformen tycks påverka vilka målgrupper som de försöker nå ut till. Några museer har uppfattat att reformen riktar sig till vad som närmast kan beskrivas som socioekonomiskt svaga grupper och grupper med invandrarbakgrund, och de har också arbetat aktivt för att nå dem. Att reformen sammanföll med en stor flyktingström har många museer också tagit fasta på. Andra museer har inte en lika tydlig uppfattning utan resonerar mer generellt om att intressera en publik som inte besökt dem tidigare, till exempel föräldralediga eller medföljande besökare som tidigare inte hade löst egen biljett.

För att nå ut till nya besökare är marknadsföring en del. Inga museer marknadsför fri entré specifikt, utan budskapet finns med i generell marknadsföring av

museernas publika verksamhet. Bland museerna finns goda exempel på lyckade riktade marknadsföringsinsatser, till exempel på flera språk, eller via olika typer av medier och plattformar. Men marknadsföring når inte fram till alla. Museerna måste därför arbeta på andra sätt för att nå också dem som inte skulle komma till dem självmant.

Ett framgångsrecept för att nå nya grupper av besökare som kanske annars inte skulle hitta dit, utgörs såvitt vi kan bedöma, av samarbeten med olika grupper eller föreningar. Kontakterna kan initieras såväl av museet som av föreningarna själva. Ofta leder ett samarbete vidare till ett annat. I vilken utsträckning museerna arbetar strategiskt på detta sätt varierar, liksom vilka grupper det uppsökande arbetet riktar sig mot. Som goda exempel kan nämnas Moderna museets satsningar på "marginaliserade grupper" eller grupper som av olika skäl upplever hinder för att ta sig till museet. Genom olika samarbeten kan bland annat hemlösa kvinnor, missbrukare och pensionärer med funktionsvariationer besöka museet. Ett annat exempel är Världskulturmuseet som genom att söka upp olika medborgargrupper kunnat involvera dem i arbetet med att utveckla en ny utställning som svarar mot målgruppernas önskemål. Gemensamt för båda dessa museer är att fri entré lyfts fram som ett verktyg som hjälper museerna att nå nya grupper. Exempelvis menar museerna att det blir enkelt att bjuda in till museet och att efter ett besök hälsa besökarna välkomna åter. Att arbeta uppsökande och att etablera samarbeten är dock resurskrävande, då det tar tid att skapa förtroende och etablera relationer. Enligt företrädare för dessa museer räcker det inte att enbart införa fri entré för att nå nya besökare, utan det krävs också en genomtänkt och resurssatt satsning från museernas sida för att reformen verkligen ska få genomslag.

3.4.2 Olika uppfattningar om fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare

En iakttagelse med avseende på fri entré i förhållande till den publika verksamheten är att det finns två olika huvuduppfattningar om fri entré som en del i uppdraget att locka nya besökare. Några museer menar att fri entré underlättar det uppdraget och att de, tack vare fri entré, kan bedriva sådant arbete i större utsträckning än tidigare. Det vill säga, om entréavgift skulle återinföras skulle den interna budgeten för sådant arbete behöva skalas ner. Utöver att fri entré sänker den ekonomiska tröskeln till museet, beskrivs fri entré även ha en viktig pedagogisk poäng i mötet med nya besökare. Den fria entrén uppges bidra till känslan av att museet är allas gemensamma kulturarv och en neutral mötesplats, och, på ett mer filosofiskt plan, vara förenlig med den berättelse som museet vill förmedla.

Men det finns också exempel på att fri entré inte föranlett några särskilda satsningar mot specifika målgrupper. Några av dessa museer har i stället satsat

ännu mer på barn och unga. Museerna hade dock återrapporteringskrav för verksamhet som svarar mot den unga publikens behov och för att öka den unga publiken redan före 2016 års fri entré-reform. Riksrevisionen ställer sig därför frågande till hur det synsättet rimmade med regeringens intentioner om att bredda museipubliken.

När det gäller målsättningen att nå nya besökare är ett återkommande tema i vår granskning att museerna ser satsningar på barn och unga som det som ger bäst utväxling på både kort och lång sikt; via skolan kan museerna nå barn från olika områden och med olika bakgrund, och genom dem kan de sedan nå ut till vuxna i deras närhet. Skolans betydelse för att nå en bred museipublik var också något som överintendenterna lyfte till departementet när reformen förbereddes. Vissa museer beskriver att det finns en paradox i att införa fri entré för vuxna besökare, och kanske särskilt utländska turister, samtidigt som museerna måste ta betalt för skolvisningar för att ekonomin ska gå ihop. Med entréavgift för vuxna menar dessa museer att de skulle kunna ha bättre ekonomiska förutsättningar för att arbeta mot skolan. Skolorna har förvisso möjlighet att, precis som före reformen, besöka museerna på egen hand, men museerna menar att sådana besök inte blir lika givande som ett anpassat besök som är lett av en museipedagog. Bland museerna finns endast ett par som erbjuder skolbesök utan kostnad.

Riksrevisionen ser inget automatiskt motsatsförhållande mellan satsningar på barn och unga, via skolan eller andra kanaler, och arbete för att med hjälp av fri entré nå ut till olika vuxna besökargrupper såsom nyanlända, hemlösa eller personer med funktionsvariationer. I praktiken kan det dock uppkomma en spänning då några museer bedömer att de, av resursskäl, inte kan arbeta mot skolan på det sätt som de skulle önska.

3.4.3 Olika uppfattningar om fri entré som ett verktyg för samverkan och spridning i hela landet

När det gäller museernas uppdrag att verka för samverkan och spridning i hela landet menar några museer att fri entré underlättar det uppdraget, eftersom det med fri entré inte finns samma press på att styra betalande besökare genom entrédörren. Ett belysande exempel på detta är Världskulturmuseets cyklade pop-up-utställning som turnerat i Västsverige och fungerat som en förlängning av utställningen Human Nature. När Human Nature flyttar till Stockholm och Etnografiska museet sommaren 2020 är tanken att pop-upen ska följa med och då cyklas upp dit.²⁸ Statens museer för världskultur menar att en sådan satsning inte hade varit lika självklar med entréavgift. Andra museer menar dock att fri entré snarast har motverkat det spridningsuppdraget, eftersom det har kommit att bli så stort fokus på besöksutvecklingen som bara mäts i hur många personer som passerar entrédörrens besöksräknare. Företrädare för dessa museer menar att fri

²⁸ Världskulturmuseet, "En cyklade del av Human Nature", hämtad 2019-09-13.

entré därmed har lett till att museernas uppsökande arbete, exempelvis i form av föreläsningar och skolbesök men också arbetet med att nå ut digitalt, hamnat i skymundan.

3.5 Museerna och regeringen har olika behov av uppföljning

Fri entré har förändrat förutsättningarna för att räkna antalet besök och samla in uppgifter om vilka besökarna är. Med en biljettrutin är det relativt okomplicerat att föra statistik över besökarna och genomföra publikundersökningar. När den rutinen nu försvunnit måste museerna arbeta på ett annat sätt med besöksstatistiken. Det är emellertid inte självklart att den information om besöksutvecklingen som regeringen vill att museerna ska samla in är den information som museerna uppfattar som mest angelägen för att utveckla den egna verksamheten.

3.5.1 Fri entré har gjort det svårare att räkna besök

Antal anläggnings- och verksamhetsbesök kan mätas automatiskt eller manuellt, men för att fånga de variabler som ska mäta vilka besökarna är, det vill säga kön, ålder, geografisk hemvist, utbildningsnivå och besöksvanor, måste museerna fråga besökarna om dessa uppgifter. Kulturanalys har tagit fram anvisningar för hur museerna ska genomföra publikundersökningarna och ställt upp mål som ska säkerställa att statistiken håller sådan kvalitet att uppgifterna går att analysera.

Ur ett kvalitetsperspektiv har övergången till fri entré gjort det svårare för museerna att med exakthet ange vissa besöksdata. Kostnaderna för besöksräkning har också ökat. Riksrevisionens granskning visar att museernas kostnader för inköp och drift av automatiska besöksräkningssystem varierar beroende på val av system och på hur lokalerna ser ut. Av de museer som specificerat kostnaderna för detta, är den högsta kostnaden för investering 200 000 kronor (Marinmuseum), och den lägsta investeringskostnaden 27 000 kronor (ArkDes). Årlig driftskostnad har angetts till som högst 60 000 kronor (Marinmuseum) och som lägst 7 000 kronor (Naturhistoriska riksmuseet). Bland museerna med fri entré finns också flera där personalen räknar besök manuellt med handräknare.

Riksrevisionen bedömer kostnaderna för automatisk besöksräkning som rimliga i sammanhanget. Kvaliteten på den statistik över anläggnings- och verksamhetsbesök som museerna rapporterar är över lag tillfredsställande. Riksrevisionen noterar dock att två museer, ArkDes och Moderna museet som delar byggnad, inte rapporterar verksamhetsbesök utan endast anläggningsbesök, och då gemensamt för hela byggnaden. Vilka kostnader det skulle vara förenat med att även räkna verksamhetsbesök för de två museerna har Riksrevisionen inte kunnat göra någon uppskattning av.

3.5.2 Museerna vill veta vilka som besöker dem och varför

En annan iakttagelse som vi har gjort är att alla museer betonar betydelsen av att känna sina besökare för att kunna anpassa sitt utbud till dem. Ett sätt att lära känna besökarna är att prata med dem ute i museet. Ett annat är att på ett systematiskt sätt samla in information via publikundersökningar. Inom ramen för Kulturanalys uppdrag och museernas återrapporteringskrav att redovisa ”effekterna av införandet av fri entré avseende förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år” ska museerna genomföra publikundersökningar där ålder, kön, geografisk hemvist, utbildningsnivå och besöksvanor efterfrågas. Kulturanalys har emellertid endast kunnat göra en fördjupad analys av effekterna av fri entré för 3 av de totalt 18 museer som omfattas av reformen, på grund av bristande underlag (se bilaga 1).

Det kan te sig motsägelsefullt att museerna, som ger uttryck för att de vill känna sina besökare, inte är bättre på att genomföra publikundersökningarna för Kulturanalys räkning. En förklaring till detta tycks vara att de uppgifter som ska rapporteras till Kulturanalys uppfattas ge en alltför ytlig bild av museipublikens sammansättning. Museerna förstår att denna bild är viktig för regeringen, men för museerna själva är dessa uppgifter mindre användbara, även om de i vissa fall kan ligga till grund för dimensionering av bemanning, bevakning och underhåll samt för utvärdering av olika kampanjer.

För att utveckla den egna verksamheten vill museerna veta mer om sina besökare än var de bor och hur gamla de är. Museerna vill veta varför besökarna kommer och vad vill de ha ut av sitt besök när de är där. Museerna har möjlighet att kostnadsfritt lägga till egna frågor till Kulturanalys publikundersökningar, men flera museer har i stället valt att själva upphandla kundundersökningsverktyget Visitor 360° till en kostnad om cirka 300 000 kronor per år. I korthet kategoriserar Visitor 360° besökarna inom olika kultursegment, och utifrån den kunskapen menar museerna att de får en bra plattform att arbeta utifrån avseende utbud, bemötande och kommunikation. Bland museerna finns en generell uppfattning om att Visitor 360° är ett mycket bra verktyg som ger dem värdefull kunskap. De museer som inte har det uppger i flera fall att de gärna skulle vilja, men måste avstå av kostnadsskäl.

Museerna gör också helt egna, mindre, publikundersökningar av visningar och andra programaktiviteter för att anpassa och förbättra verksamheten efter publikens önskemål. Några museer anlitar också så kallade ”mystery visitors”, det vill säga personer som besöker museet anonymt i syfte att mäta kvaliteten i besöket. De allra flesta museer önskar att de kunde få mer feedback på sina aktiviteter men menar att resurserna inte räcker till detta.

Både publikundersökningarna för Kulturanalys räkning och Visitor 360° genomförs av museernas egen personal, och det kan därmed inte uteslutas att det

internt finns en konkurrens om resurser för att genomföra dem, och att museerna då prioriterar vad de bedömer vara av störst värde för den egna verksamheten. Enligt Kulturanalys finns det också indikationer på ett samband mellan bristfälligt genomförande och rapportering av publikundersökningar och att museerna använder sig av publikundersökningsverktyget Visitor 360.²⁹

3.6 Risk för negativ verksamhetspåverkan

Granskningens avslutande frågeställning beaktar om fri entré-reformen har påverkat museernas förutsättningar för att utföra de huvuduppdrag som bestäms av museilagen och varje museimyndighets instruktion. Grundidén med fri entré-anslaget är att kompensera museerna för uteblivna entréintäkter men inte för eventuella merkostnader som uppkommer till följd av publikutvecklingen. Sådana kostnader måste museerna därför finansiera genom att omfördela resurser internt. Utgångspunkten för bedömningen har därför varit att granska hur fri entré påverkat såväl intäktssidan som kostnadssidan för museerna och vilka konsekvenser det har fått för kärnverksamheterna. Vi har även uttryckligen frågat museerna om deras uppfattning av om fri entré haft någon vidare påverkan på verksamheten utöver det publika uppdraget.

Granskningen visar att fri entré hittills inte haft någon påtagligt negativ inverkan på museernas förutsättningar för att bedriva sina huvuduppdrag. Det finns dock några undantag, och på sikt bedömer Riksrevisionen att verksamheten på fler museer kan komma att påverkas negativt på grund av ett begränsat ekonomiskt handlingsutrymme.

3.6.1 Intäktssidan – större förutsägbarhet men svagare incitament för förnyelse

På intäktssidan är den största skillnaden att fri entré skapar en större förutsägbarhet eftersom museerna får en på förhand fastställd kompensation för de borttagna entréavgifterna, i stället för att som tidigare ha varierande entréintäkter från år till år. Baksidan av detta är emellertid att museerna får svårare än tidigare att skapa ett ekonomiskt utrymme för nya satsningar genom att producera publikdragande utställningar. Kopplingen mellan vad museerna producerar och deras ekonomiska förutsättningar blir därmed svagare.

Under granskningen har det framkommit att det finns olika uppfattningar om hur väl systemet med en på förhand given kompensation för uteblivna entréintäkter har fungerat. Vissa museimyndigheter framhåller just förutsägbarheten som en fördel och menar att kompensationsnivån vid reformens införande var rimlig

²⁹ Intervju med Myndigheten för kulturanalys 2019-09-05.

i förhållande till myndighetens tidigare entréintäkter. Andra museimyndigheter är mer kritiska och menar att modellen är problematisk på flera sätt.

För det första menar man att det är ett problem att den sammanlagda kompensationen inte har räknats upp sedan reformens införande. Även om besöksvolymerna inte hade förändrats hade en oindexerad kompensationsnivå över tid skapat ett ännu tuffare besparingstryck på myndigheterna än det som de redan verkar under när det gäller det samlade anslaget. Eftersom besöksvolymerna vid flera museer därtill har ökat så kraftigt som de har gjort anser de mer kritiska myndighetsföreträdarna att det är svårt att förstå att kompensationen inte har anpassats till denna situation, vare sig genom en höjning av det sammanlagda beloppet eller genom en omfördelning mellan myndigheterna utifrån besöksvolymernas förändring.

För det andra menar vissa myndighetsföreträdare, särskilt några museichefer, att det på sikt är ett problem för verksamheten att kopplingen mellan museernas prestationer – i form av olika satsningar för att locka besökare, höja kvaliteten i det enskilda besöket och driva ett kontinuerligt förnyelsearbete – och deras ekonomiska förutsättningar i stort sett försvinner i och med fri entré. Varför, frågar sig dessa museichefer retoriskt, ska vi lägga tid och kraft på utvecklingsarbete när det inte finns någon koppling mellan vare sig antalet besökare eller besökarnas upplevelse av museet, och vår ekonomiska situation?

Konkret pekar till exempel företrädare för Marinmuseum på den stora satsning som museet gjorde på den nya ubåtshallen som invigdes 2014, där kalkylen byggde på att investeringen skulle kunna hämtas igen genom ökade entréintäkter. Något sådant skulle, menar museets företrädare, knappast vara möjligt inom ramen för fri entré, åtminstone inte i en form där museet själv skulle stå för den ekonomiska risken.

För det tredje är det svårt för museerna att generera intäkter på andra sätt än genom den vanliga entréavgiften. Riksrevisionen har ställt frågor om hur museerna arbetar med tillfälliga utställningar, visningar, programaktiviteter, sponsring, lokaluthyrning, konferenser, butik och café- och restaurangverksamhet. Av dessa verksamheter är det, som vi konstaterade i kapitel 2, endast sponsring som inte har ett ekonomiskt mål som kopplar till kravet på full kostnadstäckning, det vill säga att avgifterna ska beräknas så att de täcker den specifika verksamhetens kostnader över tid.

I vår granskning uppger museerna att de har sett över vilka intäktsmöjligheter som de har och försökt begagna sig av dem på bästa sätt. Här är det tydligt att besökarnas betalningsvilja varierar mellan de olika museerna. Det tar sig uttryck i att det bland museerna finns olika erfarenheter av att avgiftsbelägga tillfälliga utställningar, programverksamhet och visningar, men även andra intäktskällor såsom audioguider, förvaringskåp och lokaluthyrning. För vissa museer har det

fallit väl ut att ta betalt, medan det för andra museer inte fungerat att ens ta tjugo kronor för en audioguide eftersom besökarna förväntar sig att allt ska vara gratis när det är fri entré.

När det gäller café- och restaurangverksamheten, vilket är något som finns vid nästan alla museer och som tillsammans med butik och fräscha toaletter krävs för att leva upp till museibesökarnas grundläggande förväntningar, drivs dessa inte i egen regi utan av fristående entreprenörer. Hyran kan vara omsättningsbaserad men ska alltså sättas så att den motsvarar full kostnadstäckning för myndigheten.

Museibutikerna ska också drivas med full kostnadstäckning, men för flera av museerna är utmaningen här vanligen att få butikerna att inte gå med alltför stor förlust. Museerna har också olika erfarenheter av hur butiksförsäljningen utvecklats i relation till besöksantalet.

Lokaluthyrning är en viktig verksamhet för vissa museer. Exempelvis har Världskulturmuseet i Göteborg gjort en framgångsrik satsning på marknadsföring av lokaluthyrning för konferenser, julbord och bröllop samt tecknat ett ramavtal för lokaluthyrning med Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen. Världskulturmuseet hyr också ut lokaler till Kulturanalys. Flera andra museer arbetar också aktivt med lokaluthyrning som är kopplad till konferensverksamhet. Det arbetet kräver dock särskilt avdelade personella resurser och ska, återigen, bedrivas med full kostnadstäckning.

Sponsring är i regel en marginell företeelse vid de berörda myndigheterna och det finns generellt en oro för publicitetsskada i anslutning till sponsring, vilket gör att de flesta museer intar en mycket försiktig hållning när det gäller att sluta sponsringsavtal.

Tillfälliga utställningar, visningar och programaktiviteter förekommer vid samtliga berörda museer. De flesta museer tar betalt för visningar och programaktiviteter, till exempel föredrag, men intäkterna går direkt till att täcka kostnaderna för aktiviteterna, exempelvis i form av lön till inhyrda pedagoger och arvode till föredragshållare. Det finns museer som har varit framgångsrika när det gäller tillfälliga utställningar, men varje sådan utställning utgör ett ekonomiskt risktagande och flera av museerna vittnar om att fri entré har gjort det svårare än tidigare att få besökarna att betala för tillfälliga utställningar. Snarare än att leda till en situation där besökarna känner att de har pengar kvar att spendera på tillfälliga utställningar eftersom de inte har behövt betala entréavgift, tycks museerna uppleva att fri entré leder till en situation av "självkonkurrens", där det kostnadsfria besöket till museets ordinarie samlingar slår ut det entrébelagda besöket till den tillfälliga utställningen. Museerna menar också att det nästan uteslutande är besökare som redan är bekanta med museets samling som betalar för att besöka de tillfälliga utställningarna, och alltså inte nya besökare till museet.

3.6.2 Kostnadssidan – nya kostnader tillkommer utan att några försvinner

En tydlig iakttagelse är att fri entré inte tycks leda till några minskade kostnader för museerna. Däremot tycks vissa nya kostnader tillkomma, särskilt på grund av det ökade besökstrycket.

Fri entré kräver ett nytt sätt att möta besökarna när biljettrutinen försvinner och museet öppnas upp. Detta, i kombination med att fler besökare kommer, har medfört att de flesta museer upplevt ett behov av att utöka bemanningen av värdfunktionen. De flesta museer har kunnat tillgodose det behovet inom tillgängliga ekonomiska ramar och genom omfördelning av resurser. Men det finns undantag. Nationalmuseum och Naturhistoriska riksmuseet är två museer med höga besökstal som båda bedömer att de har en underbemannad värdskapsfunktion. Riksrevisionen finner inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Museerna anger båda kostnadsskäl som förklaring till varför värdfunktionen inte är dimensionerad för de faktiska besökstalen.

Vidare finns ett samband mellan ett ökat besökstal, oavsett om det beror på fri entré eller inte, och ett utökat behov av säkerhet och bevakning, lokalvård och underhåll, liksom vissa anpassningar av museernas infrastruktur. Allt detta är uppenbart förenat med kostnader. Exakt hur stora kostnader är dock svårt att ge något entydigt svar på utifrån museernas underlag. Ett uppenbart skäl är att det varit svårt för museerna, även om de gjort stora ansträngningar, att härleda kostnader direkt till fri entré på ett rättvisande och tillförlitligt sätt. De kostnader som museerna har uppgett i granskningsunderlaget blir alltså inget facit på vad fri entré faktiskt kostar. Därtill finns det latent investeringsbehov för vilka det varken finns prislapp eller redovisad kostnad. Det gäller såväl behov av personal som anpassningar av inomhusmiljöer för att svara upp mot ett högt besökstryck.

Vad som kan konstateras är att fyra av de åtta museimyndigheterna med sammanlagt tio museer (Moderna museet, ArkDes, Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens museer för världskultur) uppger att fri entré inte har gett upphov till några betydande merkostnader som inte har kunnat hanteras inom anslagen budgetram. Det bekräftas också av museimyndigheternas budgetunderlag sedan reformen infördes. Statens museer för världskultur konstaterar dock att besöksökningen ännu inte genererat högre kostnader för bemanning, bevakning, slitage eller lokalunderhåll men ”sannolikt kommer att göra det på sikt”. Även Moderna museet uppger att det på sikt kan behöva äska mer medel för värdfunktionen på grund av ändrat besöksbeteende.

För resterande fyra museimyndigheter, med sammanlagt åtta olika museer, tycks den anslagna kompensationen dock inte räcka till. I budgetunderlagen för 2020–2022 äskas extra medel av Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Nationalmuseum och Naturhistoriska riksmuseet. Äskandena motiveras med att fri entré förstärker, eller skapar ytterligare, behov av värdskap, säkerhet och bevakning, lokalvård, underhåll och lokalanpassningar. För att tillmötesgå de behoven krävs, enligt myndigheterna, förstärkning av personal inom dessa funktioner samt medel för nödvändiga lokalanpassningar.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat fri entré till statliga museer med avseende på regeringens styrning, museernas genomförande och reformens konsekvenser för museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag.

4.1 Regeringens styrning har vissa brister

Med avseende på regeringens styrning har Riksrevisionen granskat om regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för reformens genomförande. Vår bedömning har utgått från att detta kräver att reformen baserats på ett väl underbyggt beslutsunderlag, att reformens syfte och mål är tydliga för museerna, att mål och medel står i relation till varandra och att reformens resultat följs upp på ett meningsfullt sätt.

4.1.1 Reformen har baserats på ett väl underbyggt beslutsunderlag

Riksrevisionens bedömning är att reformen har baserats på ett utförligt och väl underbyggt beslutsunderlag. Till exempel prövade Kulturdepartementet olika alternativ för hur reformen skulle utformas och för hur det totala reformanslaget skulle fördelas mellan de berörda museimyndigheterna. Departementet genomförde också avstämningar med berörda myndigheter under beredningsfasen. Som ett resultat av detta fanns det enligt departementet en bred acceptans för reformens utformning och anslagsfördelning hos museerna när fri entré infördes 2016.

4.1.2 Styrningen behöver förtydligas

När det gäller tydligheten i styrningen, bedömer Riksrevisionen att det finns behov av att förtydliga reformens syfte och mål. Att 2016 års fri entré-reform inte enbart syftar till att öka, utan också bredda, museipubliken framgår inte uttryckligen i befintliga styrdokument såsom budgetpropositioner, instruktioner och regleringsbrev, och inte heller att museerna faktiskt måste arbeta aktivt för detta. Om motiven för reformen så som de uttrycks i budgetpropositionen beaktas i kombination med de uppdrag och återrapporteringskrav som museimyndigheterna och även Kulturanalys har fått med anledning av reformen, menar Riksrevisionen att det dock är tydligt att syftet med fri entré är att öka museibesöken och även få nya besökare att hitta till museerna med hjälp av fri entré. Att reformens syfte till viss del nu måste läsas fram mellan raderna är problematiskt därför att museimyndigheternas högsta chefer, överintendenterna, uppfattar och tolkar reformens syfte på så olika sätt. Det påverkar i sin tur hur och i vilken utsträckning museerna arbetar aktivt med fri entré som ett verktyg inom det publika uppdraget och vilka nya besökare som de riktar sig mot. Det är också

otydligt för museerna om de använder sig av fri entré på det sätt och om de uppnår de resultat som regeringen avsett.³⁰

4.1.3 Uppföljningen behöver ses över

Även med avseende på uppföljningen av reformen bedömer Riksrevisionen att det finns vissa brister. Vår huvudsakliga invändning mot den uppföljning som görs i dag gäller besöksstatistiken. Riksrevisionen konstaterar att statistiken i dagsläget inte används i styrningen, till exempel som utgångspunkt för hur det totala reformanslaget fördelas och omfördelas mellan de berörda museimyndigheterna utifrån besöksutvecklingen. Att museibesöken blir fler när entréavgiften avskaffats är redan belagt. Det är dock inte förenat med så stora kostnader för museerna att föra statistik över antalet besök, och antalet besökare är också något som de behöver ha koll på ur säkerhets- och brandskyddssynpunkt. Därför ser Riksrevisionen ingen anledning att ifrågasätta att museerna även fortsättningsvis för statistik över antalet besök. Däremot bedömer Riksrevisionen att värdet av de uppgifter som samlas in via publikundersökningar kan ifrågasättas. Här är det tydligt att museerna bedömer att de uppgifter som de ska rapportera till Kulturanalys har ett begränsat värde för den egna verksamhetsutvecklingen. Samtidigt kräver uppdraget att resurser avdelas till det. Riksrevisionen konstaterar att merparten av museerna hittills inte har lyckats leverera besöksstatistik i tillräcklig omfattning och av tillräcklig kvalitet för att reformen ska ha kunnat följas upp på det sätt som regeringen avsett. Samtidigt har många museer upphandlat ett eget publikundersökningsverktyg som de bedömer har ett större värde för den egna verksamhetsutvecklingen, och museerna tycks inte ha några problem att genomföra publikundersökningar inom ramen för den analysen.

Riksrevisionen bedömer att en utvecklad samsyn mellan regeringen och museerna avseende vilken information som behöver samlas in skulle kunna leda till en mer effektiv insamling av besöksdata och, i förlängningen, en mer meningsfull uppföljning av museernas besöksutveckling. Här är det viktigt att ta hänsyn till vilka uppgifter som behöver samlas in för samtliga museer, och vilka uppgifter som museerna själva kan bestämma över utifrån egna behov.

4.1.4 Fri entré-anslaget kan behöva ses över

Grundidén för fri entré-reformen är att kompensera museerna för uteblivna entréintäkter. När fri entré infördes var Kulturdepartementet och museerna överens om att anslagsfördelningen till de olika museimyndigheterna utifrån historiska besökssiffror och entréintäkter var rimlig. Sedan reformen infördes har

³⁰ Med avseende på behovet av tydligare styrning, noterar Riksrevisionen att Statskontoret i sin analys av Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning konstaterar att det har varit svårt för Nationalmuseum att förstå vilka kostnader som de har kompenserats för när det gäller fri entré och vilka kostnader som de förväntas hantera inom anslagsramen eller med andra former av intäkter. (Statskontoret, *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning*, 2019 s. 94).

museernas besöksutveckling sett olika ut, men varken det totala anslaget eller fördelningen av anslaget museimyndigheterna emellan har justerats. Det innebär att museerna haft att hantera olika stora publikökningar med oförändrat anslag för fri entré. Hälften av museimyndigheterna har äskat extra budgetmedel med anledning av fri entré. Några myndigheter menar att de sannolikt kan behöva förstärkningar på sikt för de merkostnader som fri entré gett upphov till men som inte täcks av anslaget.

Riksrevisionen noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2020 föreslår att kompensationen för fri entré höjs från 80 till 90 miljoner kronor.³¹ Riksrevisionen anser att det är viktigt att fördelningen av en eventuell anslagsökning tar hänsyn till museernas aktuella situation, inte minst avseende besöksutveckling och generella ekonomiska läge, och inte automatiskt befäster den initiala fördelningen av anslaget.

4.2 Museerna har genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt

Riksrevisionen har även granskat om museerna genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt. I den bedömningen har vi beaktat om museerna har vidtagit åtgärder för att kunna hantera publikutvecklingen såväl praktiskt som pedagogiskt. Vi har också granskat museernas arbete med fri entré som verktyg för att nå fler och nya besökare.

4.2.1 Museerna strävar efter att ge alla besökare en bra besöksupplevelse

Vår bedömning är att museerna, givet de förutsättningar som de fått av regeringen, genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt. Museerna har vidtagit åtgärder för att kunna ta emot såväl fler som nytillkomna besökare på ett bra sätt. Det handlar dels om hur man anpassat museernas infrastruktur, dels om hur alla besökare ska ges ett bra bemötande och kunna tillgodogöra sig museets innehåll utifrån olika förutsättningar och preferenser. Riksrevisionen bedömer att museerna gjort vad de kunnat för att möta de behov som fri entré och den besöksutveckling som följt därefter skapat. Dock bedömer Riksrevisionen att några museer har behov av investeringar och personalförstärkningar som de inte kunnat tillgodose inom givna ramar. Några museer har också fått göra omprioriteringar och neddragningar inom den publika verksamheten, vilka på sikt kan inverka menligt på uppdraget och kvaliteten inom det området, till exempel vad gäller uppdateringar av de egna utställningarna, nya satsningar eller utbudet av tillfälliga utställningar.

³¹ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 17, s. 31–32.

4.2.2 Vissa skillnader i museernas arbete med fri entré för att nå nya besökare

Hur museerna valt att arbeta med fri entré som ett verktyg för att nå ut till nya grupper av besökare och besökare som inte självmant skulle komma till museet trots att det är fri entré, varierar vad gäller både inriktning och omfattning. Museerna förefaller dock vara överens om att fri entré underlättar detta arbete.

I granskningen har det framkommit goda exempel på museer som aktivt använder fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare. Dessa lyfter fram betydelsen av fri entré som ett värdefullt verktyg som hjälper museerna att nå nya grupper. Exempelvis menar museerna att det blir enkelt att bjuda in till museet och det är också lätt att efter ett besök hälsa besökarna välkomna åter. Att arbeta uppsökande och etablera samarbeten är dock resurskrävande, då det tar tid att skapa förtroende och etablera relationer. Enligt företrädare för dessa museer räcker det inte att enbart införa fri entré för att nå nya besökare, utan det krävs också en genomtänkt och resurssatt satsning från museernas sida för att reformen verkligen ska få genomslag.

4.3 Reformen har påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag

Riksrevisionen har också granskat om fri entré påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag. På ett övergripande plan utgörs huvuduppgifterna av publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar och samverkan och spridning i hela landet.

4.3.1 Det publika uppdraget har i huvudsak påverkats positivt

Den publika verksamheten har i huvudsak påverkats på ett positivt sätt av reformen. Flertalet av de berörda museerna har upplevt en kraftig ökning av antalet besökare efter reformens införande, vilket museernas företrädare uttrycker en påtaglig glädje över. Fri entré underlättar också museernas arbete med att nå nya besökargrupper och underlättar även samverkan med andra organisationer i och utanför museivärlden. Den stora utmaningen för museerna när det gäller den publika verksamheten är dock att kombinera ett ökat besökstryck med en fortsatt hög kvalitet i det enskilda museibesöket.

4.3.2 Risk att övriga uppdrag påverkas negativt

Fri entré har påverkat förutsättningarna för museerna att finansiera sin verksamhet. Vår granskning visar att fri entré inte innebär att några kostnader egentligen försvinner, snarare tillkommer ofta kostnader till följd av det ökade behovet av vårdpersonal, lokalvård, säkerhet och underhåll av lokaler och samlingar. Riksrevisionen konstaterar att museerna inte har några egentliga möjligheter att

generera intäkter som kan användas för att täcka sådana merkostnader. Om fri entré-anslaget inte är tillräckligt för att täcka också uppkomna merkostnader som inte kan finansieras på annat sätt, blir konsekvensen att museimyndigheterna måste täcka dessa kostnader genom att omfördela såväl ekonomiska som personella resurser internt. Det innebär i förlängningen en risk att museerna inte kan upprätthålla en hög kvalitet i verksamheterna och fortsätta vara relevanta som kunskaps- och kulturinstitutioner.

4.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen och museimyndigheterna.

Till regeringen:

- Tydliggör syfte och mål med fri entré.
- Utveckla en uppföljning av fri entré som tillgodoser både regeringens och museernas informationsbehov. Formerna för uppföljningen bör utvecklas i samråd med berörda museimyndigheter.
- Säkerställ att fri entré inte får en negativ påverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag.

Till museimyndigheterna:

- Utveckla arbetet med fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare.

Referenslista

Utredningar

SOU 2015:89, *Ny museipolitik*, Museiutredningen 2014/15.

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38 gällande regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5. *Tid för kultur*.

Kulturutskottets betänkande 2015/16:KrU1 gällande regeringens budgetproposition för 2016.

Prop. 2003/04:1. *Budgetpropositionen för 2004*.

Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.

Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*.

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

Riksdagsskrivelse 2009/10:145.

Övrigt

Bah Kuhnke, A., "Fri entré – mer kultur till fler", *SVT Opinion*, 2016-04-11, <https://www.svt.se/opinion/alice-bah-kuhnke-om-fri-entre>, hämtad 2019-02-01.

Olsson, H., Ahlström, K. och Lenas, S., "Fri entré ska minska klyftorna", *Dagens Nyheter*, 2014-10-18.

Regeringen, "Fri entré infört vid 18 statliga museer", publicerad 2016-02-02, <https://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/fri-entre-infort-vid-18-statliga-museer/>, hämtad 2018-11-06.

Regeringen, "Fri entré vid vissa statliga museer", publicerad 2015-09-15, <https://www.regeringskansliet.se/artiklar/2015/09/fri-entre-vid-vissa-statliga-museer/>, hämtad 2019-02-01.

Riksrevisionen, *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*, RiR 2019:5, 2019.

FRI ENTRÉ TILL STATLIGA MUSEER

Socialdemokraterna, ”Fri entré på museer”, publicerad 2014-09-10,
<https://www.socialdemokraterna.se/aktuellt/nyhetsarkiv/fri-entre-pa-museer/>,
hämtad 2019-08-09.

Statens kulturråd, *Fri entré till museer. En utvärdering av fri entréreformen*, 2006.

Statskontoret, *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning*,
2019:16, 2019.

Världskulturmuseet, ”En cyklande del av Human Nature”,
<http://www.varldskulturmuseerna.se/varldskulturmuseet/aktuella-utställningar/human-nature/human-nature-pop-up/en-cyklande-del-av-human-nature/>, hämtad 2019-09-13.

Bilaga 1. Besöksutveckling efter fri entré

För att skapa en grundläggande förståelse för granskningens sammanhang, ger vi här en kort översikt av besöksutvecklingen sedan fri entré infördes. Översikten baseras på tillgänglig besöksstatistik från Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys).

Kulturanalys följer upp besöksutvecklingen

Kulturanalys har i uppdrag att följa besöksutvecklingen vid vissa statliga museer. Uppdraget regleras i myndighetens regleringsbrev och redovisas varje år i form av en rapport.³² Uppdraget innebär att myndigheten ska redovisa uppgifter om antal besök och besökarnas ålder, kön och geografiska hemvist. Effekterna av införandet av fri entré avseende förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år ska, sedan 2016, också redovisas.³³ Motsvarande uppdrag återfinns i museimyndigheternas respektive regleringsbrev, som även de anger att museerna ska redovisa effekterna av införandet av fri entré avseende förändringar i besöksutvecklingen i förhållande till tidigare år. Skyldigheten att rapportera uppgifter om besöksutveckling till Kulturanalys slås fast i respektive myndighets instruktion. Där anges även att myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs. Kulturanalys har i uppdrag att ge anvisningar och bistå berörda myndigheter och institutioner i arbetet med att föra besöksstatistik. Utöver de variabler som specificeras i Kulturanalys regleringsbrev, samlar myndigheten även in statistik över utbildningsnivå och hur ofta besökaren går på museum.

Fler museibesök med fri entré

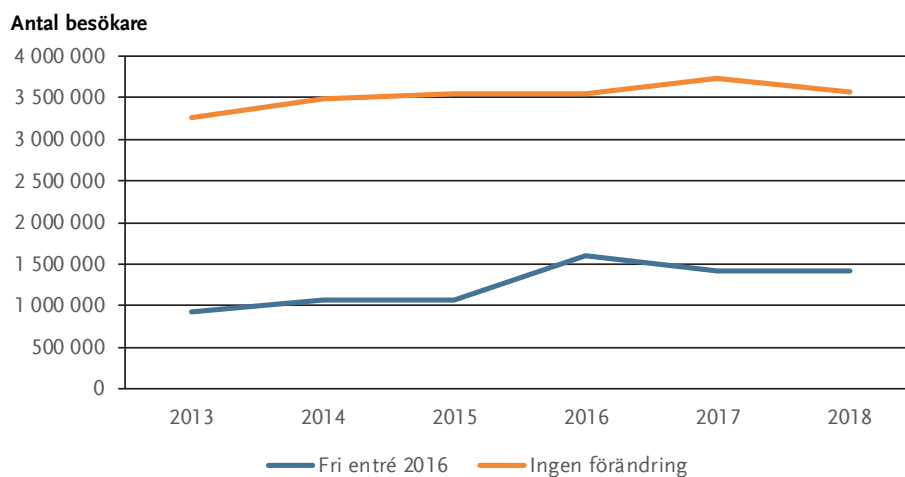
Kulturanalys följer upp två mått på museibesök: *anläggningsbesök* och *verksamhetsbesök*. Anläggningsbesök inkluderar alla som besöker någon del av museets anläggning, oavsett om de besöker utställningarna eller exempelvis bara restaurangen. Verksamhetsbesök är en delmängd av anläggningsbesök och avser de besök som görs i de delar av museets verksamhet som är avgiftsbelagda för vuxna besökare eller var det innan fri entré-reformen infördes. Verksamhetsbesök är alltså den typ av besök som reformen i första hand är tänkt att påverka.

³² Rapporterna om besöksutveckling finns tillgängliga via Kulturanalys webbplats <https://kulturanalys.se/publikationer/> (besökt 2019-09-27).

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för kulturanalys.

I den senaste uppföljningsrapporten för 2018 jämför Kulturanalys besöksutvecklingen till centralmuseer³⁴ som 2016 införde fri entré med dem som inte omfattades av reformen eller som vid reformen redan hade fri entré.³⁵ I figur 1 illustreras besöksutvecklingen för verksamhetsbesök för de två grupperna av museer.³⁶

Figur 1 Besöksutveckling centralmuseer 2013–2018 (antal verksamhetsbesök).



Källa: Riksrevisionens bearbetning av "Excelfil: Tabeller och figurer: Besöksutveckling för de centrala museerna 2018" <https://kulturanalys.se/statistik/museer/> (hämtad 2019-11-12).

Underlaget är inte heltäckande och därför är det totala antalet museibesök inte lika intressant som den trend som figuren visar. Den trenden är tydlig: besöken till museerna med fri entré ökade markant när reformen infördes. Mellan 2015 och 2016 ökade verksamhetsbesöken till fri entré-museerna med närmare 50 procent, medan verksamhetsbesöken till museer med entréavgift inte förändrades alls. Därefter har publiktillströmningen mattats av något men besöken vid fri entré-museerna ligger fortfarande klart högre än före reformen. Då kan det också nämnas att flera museer i undersökningen märkte av det extrema vädret sommaren 2018 i form av färre besök.³⁷ Värt att notera är samtidigt att de centralmuseer som lockar flest besökare – särskilt Vasamuseet och Skansen vilka

³⁴ Centralmuseer är ett samlingsbegrepp för elva statliga museimyndigheter och fyra stiftelser med statliga bidrag, med totalt 32 museer och filialer.

³⁵ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018*, 2019, s. 18.

³⁶ Endast museer utan tidsseriebrott ingår i det statistiska underlaget. I gruppen museer som infört fri entré ingår åtta museer: Naturhistoriska riksmuseet, Flygvapenmuseum, Hallwylska museet, Historiska museet, Marinmuseum, Etnografiska museet, Medelhavsmuseet och Östasiatiska museet. Gruppen museer som inte gjort någon förändring av sin entréavgift består av elva museer: Forum för levande historia, Härkeberga kaplansgård, Julita gård, Nordiska museet, Svindersvik, Tyresö slott, Skansen, Tumba Bruksmuseum, Sjöhistoriska museet, Vasamuseet och Tekniska museet.

³⁷ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018*, 2019, s. 10.

tillsammans står för cirka 2,7 miljoner besök per år – inte omfattas av fri entré-reformen.

På en övergripande nivå har fri entré av allt att döma lett till fler museibesök jämfört med före reformen. Hur mycket besöken ökat till de museer som omfattas av fri entré-reformen varierar, vilket tabell 1 visar.

Vad gäller den statistik som presenteras i tabellen måste några särskilda omständigheter beaktas. För ett fåtal museer saknas uppgifter om verksamhetsbesök för vissa år. Livrustkammaren, Moderna museet Stockholm och ArkDes räknar inte verksamhetsbesök.³⁸ Några museer har gjort stora förändringar i utställningsverksamheten under perioden med fri entré, vilket avspeglas i statistiken.³⁹ Det ska också noteras att Sjöhistoriska museet införde fri entré på eget initiativ 2012. Moderna museets filial i Malmö har alltid haft fri entré. För dessa två museer märks inte heller samma besökstrend som för övriga, även om Sjöhistoriska museet upplevde en viss initial effekt av att fri entré uppmärksammades i medier i samband med att reformen infördes. Notera också att förändringen -11 procent som uppges för Moderna museet Stockholm och ArkDes, endast avspeglar förhållandet att antalet anläggningsbesök var högre 2016 jämfört med 2017 och 2018, och alltså inte att besöksantalet skulle ha sjunkit efter införandet av fri entré.

Sammanfattningsvis råder det inget tvivel om att museibesöken blivit fler efter fri entré och att det vid flera av de berörda museerna har varit fråga om en kraftig ökning. I vilken utsträckning besöken motiverats av fri entré, och i vilken utsträckning de påverkas av andra faktorer, går dock inte att säga med säkerhet utifrån den här statistiken.

³⁸ Moderna museet och ArkDes delar byggnad och räknar anläggningsbesök gemensamt. Museerna bedömer att de inte kan räkna verksamhetsbesök på ett tillförlitligt sätt. Livrustkammaren har endast museiverksamhet i sin anläggning och bedömer att automatiskt räknade anläggningsbesök ger en god bild av verksamhetsbesöken. Källa: *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018, 2019*, s. 39, 43 och 69.

³⁹ Kungliga myntkabinettet stängde för allmänheten under 2017 för att förbereda en flytt till Historiska museet. Livrustkammaren stängde en av sina basutställningar 2018 och öppnade en ny utställning sommaren 2019. Sjöhistoriska stängde en utställning på Galärvarvet 2018 för att 2020 kunna ge plats åt en ny utställning.

Tabell 1 Besöksutveckling verksamhetsbesök 2015–2018

Museum	2015	2016	2017	2018	Procentuell förändring 2015–2018
Moderna museet Malmö	92 085	94 803	85 248	84 410	-8
Moderna museet Stockholm och ArkDes†	***	638 720	579 633	562 226	-11 (2016–2018)
Nationalmuseum	*	*	*	*	
Naturhistoriska riksmuseet	531 637	729 291	657 569	608 317	14
<i>Statens försvarshistoriska museer</i>					
Armémuseum	86 557	124 616	151 339	153 511	77
Flygvapenmuseum	119 211	190 050	178 177	144 081	21
<i>Statens historiska museer</i>					
Hallwylska museet	59 412	101 462	106 030	95 445	61
Historiska museet	151 666	232 721	145 725	224 889	48
Kungl. Myntkabinettet	47 393	62 705	*	*	32 (2015–2016)
Livrustkammaren†	270 269	454 670	421 436	*	56 (2015–2017)
Skoklosters slott	28 991		47 548	42 552	47
<i>Statens maritima och transporthistoriska museer</i>					
Marinmuseum	116 238	160 879	151 326	138 465	19
Sjöhistoriska museet	197 542	205 071	201 800	*	2 (2015–2017)
<i>Statens museer för världskultur</i>					
Etnografiska museet	28 571	52 583	54 893	56 306	97
Medelhavsmuseet	46 962	90 744	90 460	106 456	127
Världskulturmuseet	57 468	105 382	123 928	****	116 (2015–2017)
Östasiatiska museet	25 832	49 117	38 109	49 097	90

* Hela eller stora delar av museet stängda.

** Ändrat räknemetod under perioden.

*** Rapporterar eller mäter inte besök.

**** Osäker kvalitet.

† Siffrorna avser anläggningsbesök.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av "Excelfil: Tabeller och figurer: Besöksutveckling för de centrala museerna 2018", <https://kulturanalys.se/statistik/museer/> (hämtad 2019-08-22).

Oklart om fri entré breddat publiken

Besöken till de museer som har infört fri entré har alltså, med ett par undantag, ökat kraftigt. Innebär det också att det har kommit fler *nya* besökare eller är det snarare samma besökare som tidigare och som nu går oftare? Eller är det både och? Den frågan är svårare att ge ett tydligt och tillförlitligt svar.

Kulturanalys har genomfört en fördjupad analys av förändrade besöksmönster. För att ingå i analysen måste museernas publikundersökningar och statistik för verksamhetsbesök uppfylla följande fem kriterier:⁴⁰

- En tillförlitlig metod för räkning av verksamhetsbesök
- En fullständig tidsserie, 2015–2018, för verksamhetsbesök
- Fler än 500 respondenter i publikundersökningarna 2017 och 2018
- En svarsfrekvens på mer än 75 procent per fråga i publikundersökningarna för 2017 och 2018
- Värden för minst två av frågorna i publikundersökningarna för 2017 och 2018

Av de sammanlagt 32 museer som omfattas av uppdraget är det endast 5 som uppfyller samtliga urvalskriterier, varav 3 har fri entré: Etnografiska museet, Hallwylska museet och Medelhavsmuseet. I korthet indikerar de fördjupade sammanställningarna för 2016 och 2017⁴¹ att publiktillströmningen sedan reformens införande främst utgjorts av en redan museivan publik av unga vuxna, pensionärer, besökare från närområdet (Stockholm) och turister.⁴² Inga skillnader i besöksmönster mellan museerna med respektive utan entréavgift med avseende på kön, ålder och geografisk hemvist kan identifieras.⁴³ Under 2018 noterades emellertid en ökning av den museiovana publiken till Etnografiska museet och Medelhavsmuseet, där det med museiovan avses besökare som inte besökt något annat museum under den föregående 12-månadersperioden.

Museerna attraherar olika publik

Även om det inte går att, utifrån befintlig statistik, avgöra om publiksammansättningen på de museer som omfattas av fri entré-reformen har förändrats, vill vi ändå lyfta fram att museerna sinsemellan har olika publik med avseende på kön, ålder, utbildningsnivå och besöksvanor samt fördelning mellan inhemska besökare och turister. Översikten nedan återger i korthet Kulturanalys

⁴⁰ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018, 2019*, s. 19.

⁴¹ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2016, 2017; Besöksutveckling för de centrala museerna 2017, 2018*.

⁴² Myndigheten för kulturanalys definierar en museivan besökare som en besökare som besökt minst ett museum under den senaste 12-månadersperioden. Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2017, 2018*, s. 16.

⁴³ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018, 2019*, s. 23.

uppföljning av besöksstatistiken för 2018.⁴⁴ Vi har dock utelämnat de museer som inte omfattas av vår granskning, Urvalet omfattar endast vuxna över 19 år eftersom underlaget för yngre åldrar inte är statistiskt representativt.

Könsfördelningen bland museibesökarna är på det stora hela relativt jämn, med en viss övervikt av kvinnliga besökare (54 procent i genomsnitt). Armémuseum och Marinmuseum har störst andel besökare som är män (omkring 60 procent) medan Hallwylska museet har lägst andel manliga besökare (cirka 36 procent). Den genomsnittliga åldersfördelningen bland vuxna museibesökare har en övervikt av besökare i de yngre åldersgrupperna jämfört med befolkningens faktiska åldersfördelning. De yngsta besökarna 19–29 år utgör den största ålderskategorin på Moderna museet i Malmö, Historiska museet och Armémuseum samt ArkDes och Moderna museet i Stockholm. Besökare i motsatt ände av åldersspannet, det vill säga 65 år och äldre, återfinns i störst utsträckning på Marinmuseum, Skoklosters slott och Sjöhistoriska museet. Ålderskategorin 30–44 år, där många småbarnsföräldrar finns, är störst på Sjöhistoriska museet, Flygvapenmuseum och Världskulturmuseet.

De vuxna museibesökarna är generellt sett högutbildade. På samtliga museer har majoriteten av de vuxna besökarna minst tvåårig eftergymnasial utbildning, jämfört med 25 procent för befolkningen i genomsnitt. ArkDes och Moderna museet i Stockholm, Historiska museet och Sjöhistoriska museet har högst andel besökare med eftergymnasial utbildning. Lägst andel har Marinmuseum och Flygvapenmuseum, men även där har besökarna högre utbildning än genomsnittet för befolkningen.

På samtliga museer är en övervägande majoritet av besökarna vana museibesökare, i betydelsen att de har gjort minst ett annat museibesök under det gångna året. Även här finns dock viss variation. Medelhavsmuseet hade 2018 högst andel besökare som inte besökt något annat museum under det senaste året, 21 procent, medan konstmuseerna Moderna museet i Malmö samt Moderna museet och ArkDes hade högst andel mycket museivana besökare som det senaste året gjort fler än tio museibesök.

Var besökarna kommer ifrån varierar också mycket mellan museerna. Många museer med fri entré får sin största publik från det egna närområdet (kommunen och länet). Inhemska besökare, alltså från det egna närområdet eller övriga landet, dominerar på de flesta museer. På Moderna museet och ArkDes, Historiska museet och Livrustkammaren utgörs dock majoriteten av de vuxna besökarna av utländska turister.

⁴⁴ Myndigheten för kulturanalys, *Besöksutveckling för de centrala museerna 2018, 2019*, s. 12–17.

Bilaga 2. Genomförda intervjuer

Riksrevisionen har genomfört följande intervjuer inom ramen för granskningen.

Tabell 2 Genomförda intervjuer

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
1	Kulturdepartementet, Enheten för kulturarv och livsmiljö	Enhetschef, två handläggare med ansvar för museifrågor, budgetsamordnare	2019-04-08
2	Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöavdelningen	Enhetschef, två handläggare	2019-05-07
3	Riksförbundet Sveriges museer	Generalsekreterare	2019-05-14
4	Statens försvarshistoriska museer	Chef Armémuseum, enhetschef, statistikansvarig	2019-05-20
5	Statens historiska museer	Överintendent, chef verksamhetsstöd, chef museigemensamma frågor, chef Hallwylska museet, chef Statens historiska museum, tf. chef Kungliga myntkabinettet med Tumba bruksmuseum, chef Livrustkammaren, chef Skoklosters slott	2019-05-21
6	Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)	Överintendent, bitr. överintendent, funktionsansvarig kommunikation och besökargrupper, funktionsansvarig administration och utveckling, överintendentens assistent	2019-05-22
7	Moderna museet	Kommunikationschef	2019-05-22
8	Moderna museet	Avdelningschef förmedling	2019-05-22
9	Statens maritima och transporthistoriska museer	Överintendent, stabschef, handläggare	2019-05-23
10	Statens historiska museer	Överintendent, chef för museigemensamma frågor	2019-05-23
11	Statens museer för världskultur	Verksamhetscontroller, avdelningschef publika möten, kommunikations- och marknadschef, stabschef, bitr. avdelningschef publika möten, bitr avdelningschef innehåll och lärande	2019-05-24
12	Statens museer för världskultur	Överintendent	2019-05-24
13	Statens maritima och transporthistoriska museer	Ekonomiansvarig, chef för museienheten, handläggare, verksamhetsutvecklare	2019-05-28
14	Naturhistoriska riksmuseet	Överintendent, chef avdelningen för lärande, chef avdelningen för verksamhetsstöd	2019-05-29
15	Naturhistoriska riksmuseet	Chef avdelningen för lärande, chef avdelningen för verksamhetsstöd	2019-05-29
16	Nationalmuseum	Chef bevarandeavdelningen, chef utställningsavdelningen	2019-06-03

FRI ENTRÉ TILL STATLIGA MUSEER

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
17	Nationalmuseum	Säkerhetschef	2019-06-03
18	Nationalmuseum	Chef stabsavdelningen, chef administrativa enheten	2019-06-03
19	Nationalmuseum	Chef pedagogiska enheten, chef publika avdelningen, ansvarig för besöksundersökningar, pressansvarig	2019-06-04
20	Moderna museet	Överintendent	2019-06-04
21	Statens försvarshistoriska museer	Chef Flygvapenmuseum, senior rådgivare, chef publika enheten	2019-06-05
22	Statens försvarshistoriska museer	Överintendent, stabshandläggare	2019-06-11
23	Nationalmuseum	Överintendent	2019-06-24
24	Myndigheten för kulturanalys	Myndighetschef, två utredare	2019-09-05