

Granskning av museet HAMN

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Metod	4
2.4	Ansvarig nämnd.....	5
2.5	Revisionskriterier.....	5
3.	Museet HAMN, 2009-2013.....	6
3.1	Utgångspunkt	6
3.2	Bakgrund	6
3.3	Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU)	6
3.4	Tillväxtverket.....	6
3.5	Kommunfullmäktiges budget 2010	7
3.6	Utveckling av Fisksätra Marina/Saltsjö-Pir	7
3.7	Risk- och sårbarhetsanalys för projekt HAMN.....	9
3.8	Mål och budget 2013-2015	10
3.9	Bedömning.....	11
4.	Museet HAMN, 2014-2017.....	12
4.1	Upphandling av aktör för drift 2014-2018.....	12
4.2	Slutrapport projekt HAM 2010-2014	12
4.3	Risk- och konsekvensanalys HAMN.....	13
4.4	Inriktningsbeslut 2016	14
4.5	Slutrapport för Fisksätra marina/Saltsjö-Pir (2016-12-15).....	15
4.6	Förändring av finansieringsmodell och driftsuppdraget av museet HAMN	16
4.7	Upphandling av aktör för drift 2018-2022.....	16
4.8	Antal besökare 2014-2017	17
4.9	Bedömning.....	18
5.	Museet HAMN 2018-2022.....	20
5.1	Utgångspunkt	20
5.2	Mål och inriktning	20
5.3	Uppföljning.....	20
5.4	Upphandling drift av Museet Hamn från och med 2023	24
5.5	Bedömning.....	26
5.6	Museet som kommunal angelägenhet.....	27
6.	Svar på revisionsfrågor.....	29
	Bilaga 1 Källförteckning	31
	Bilaga 2 - Mål för projekt HAMN i Fisksätra	32
	Bilaga 3 - Omfattning och inriktning för museet HAMN	33
	Bilaga 4 - Revisionens tidigare granskningar av HAMN	34

1. Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Nacka kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av museet HAMN. Syftet med granskningen har varit att utreda vilket syfte kommunen har med museets verksamhet på kort och lång sikt och i vilken utsträckning ambitionerna är förankrade. En kartläggning har genomförts av historiken för museet HAMN från starten som regionalt utvecklingsprojekt till nutid. Granskningen har och syfta till att bedöma om museet är en kommunal angelägenhet och om verksamheten genomförs på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredställande sätt.

Vår bedömning är att det inte är tydligt vad kommunen har för syfte med museet HAMN annat än vad som framgår av kulturnämndens inriktningsbeslut från 2016 avseende museets verksamhet under 2018-2022. Enligt kommunfullmäktiges beslut i mål och budget 2010 fick kommunstyrelsen i uppdrag att fullfölja genomförandet av två museer i Fisksätra i enlighet med projektansökan. Kommunfullmäktiges beslutade sedan i mål och budget 2013-2015 att ansvaret för museiprojektet skulle övergå från kommunstyrelsen till kulturnämnden. Uppdraget till kulturnämnden tydliggjordes inte närmare. Det är med andra ord enligt vår uppfattning en öppen fråga om projekts syfte och mål har en fortsatt giltighet.

Initialt, inför och under projektfasen 2010 till 2013, fanns enligt vår uppfattning höga ambitioner vad gäller museet som besöksmål och att bidra till att skapa ett attraktivt Fisksätra och att lyfta Fisksätra som boendemiljö och arbetsplats. Museet har efterhand alltmer inriktats på att vara ett slagsfältsmuseum med inslag av samtid och framtid och en alltmer tydlig betoning på målgruppen barn och unga och med stöd av digitalisering utveckla utbudet. Vår bedömning är att museets verksamhet i allt mindre utsträckning har ett fokus på att lyfta Fisksätra. Ambitionen att utveckla ett besöksmål i världsklass omfattas inte av den nuvarande inriktningen.

I projektet och för att anpassa lokalen till museet har sammantaget relativt stora ekonomiska resurser satsats samtidigt som den totala kostnaden för driften har varit förhållandevis hög sett till antalet besökare.

Över tid har det gjorts tre upphandlingar av driftaktörer där intresset att lämna anbud har varit begränsat. Sammanlagt har vid dessa tillfällen tre anbud inkommit från externa aktörer och vid den senaste upphandlingen inkom endast en intresseanmälan och då från kommunens egen regi. De två driftaktörer som har haft avtal har inte visat intresse för att utnyttja avtalens förlängningsklausuler.

Antalet besökare har under den tid som museet funnits inte varit i närheten av de förväntningar som fanns då museet eller museerna planerades. Vid bedömning av besöksstatistik måste hänsyn samtidigt tas till att under den senast avtalstiden under åren 2020 och 2021 har pandemin i stor utsträckning påverkat verksamhetens förutsättningar negativt i och med att den periodvis varit stängd eller haft ett begränsat öppethållande. När det gäller besöksstatistiken, framför allt avseende perioden 2014-2020, har det framgått att det kan finnas en osäkerhet om vad statistiken redovisar för typ av besök beroende på att det inte är verifierat från vilken källa statistiken är hämtad. Besök kan registreras som besök i verksamheten d.v.s. museibesök eller som besök i anläggningen (de som går in och ut genom entrédörren). Museibesök registreras i museets kassa och besök i anläggningen via besöksräknare. Om statistiken för 2014-2020 helt eller delvis avser besök i anläggningen finns det en risk att antalet faktiska museibesök kan ha varit lägre. Vår bedömning är att det är en brist att kulturnämnden inte har säkerställt att det finns en tillförlitlig och jämförbar besöksstatistik för hela den period museet har varit i drift. Enligt vår uppfattning borde de låga besöksiffror som noterades tidigt efter det att museet driftsattes ha blivit föremål för nämndens analys. Vi har inte noterat att det vare sig då eller senare har gjorts en sådan analys.

Kulturnämnden har inte för egen del bedömt om museet HAMN drivs på ett kostnadseffektivt sätt. Vi konstaterar att frågan om att bedöma verksamhetens kostnadseffektivitet inte är helt okomplicerad. Däremot är det möjligt att relatera antalet museibesök i förhållande till den redovisade kostnaden. Utav den statistik som vi tagit del av så är det egentligen endast för 2021 och 2022 som vi har uppgift om antalet besök registrerade i kassan. Kommunens kostnad 2022 per museibesök var då ca 2 200 kr. För 2021 blir kostnaden väsentligt högre dels beroende på påverkan av pandemin som

medförde att antalet museibesök hamnade på en mycket låg nivå samtidigt som internhyran felaktigt belastades av en mycket hög kapitaltjänstkostnad.

Kulturnämndens uppföljning av verksamheten under avtalsperioden har bl.a. bestått av driftaktörens tertialredovisningar och av verksamhetsbesök. Tertialredovisningar innehåller bl.a. aktiviteter och åtgärder som driftaktören genomfört under perioden i förhållande till avtalets krav på omfattning och inriktning. Driftaktören lämnar också uppgifter om periodens antal besökare. Beställaren gör ingen dokumenterad analys av lämnad rapportering men viss återkoppling görs i samband med verksamhetsbesök. Vi har inte noterat att en årlig utvärdering har gjorts i enlighet vad avtalet föreskriver. Vår bedömning är att uppföljningen i första hand speglar vad som görs men inte vad som faktiskt uppnås inom den av nämnden angivna inriktning på verksamheten.

Kulturnämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning av ekonomin och följt upp verksamheten i huvudsak genom driftaktörens tertialredovisningar. Den brist i uppföljningen som vi noterar är att den årliga utvärdering som enligt avtalet ska göras inte har framgått samt att det finns oklarheter om besöksstatistiken under museets hela drifttid är jämförbar. Vi är kritiska till att kulturnämnden inte beslutade om inriktningen på museets verksamhet inför den upphandling som gjordes och till att upphandlingen genomfördes i ett sent skede. Vår bedömning är att kulturnämndens styrning av museet HAMN under 2022 har genomförts på ett delvis ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt.

Enligt kommunallagen 2 kap 1 § får en kommun själv ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. Av granskningen framkommer inget som motsäger att HAMN skulle vara en sådan angelägenhet och att de beslut som har fattats avseende museet HAMN kan betraktas som ställningstaganden till att museet är en kommunal angelägenhet enligt kommunallagen.

Med hänvisning till ordförandeinitiativet och den pågående hanteringen av det gör vi bedömningen att det saknas förutsättningar att lämna rekommendationer med avseende på fortsatt skötsel av museet HAMN. Det är dock vår uppfattning med hänsyn främst till det låga antalet besökare i museet vilket framgår tydligt 2022, de relativt höga kostnaderna per museibesök och det begränsade intresse som finns att lämna anbud på driften av museet, att nämnden behöver ta ställning till museets fortsatta verksamhet.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Museet HAMN öppnade den 1 juni 2014 och är Sveriges första slagfältsmuseum. Museet startade som ett regionalt utvecklingsprojekt 2010-2013 med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Syftet var att skapa ett museum för att tillgängliggöra platsens historia, framför allt efter de arkeologiska undersökningar som genomförts i närområdet.

Verksamheten museet HAMN utgör en stor del av kulturnämndens kulturarvsarbete. Kulturnämnden har sedan 2014 upphandlat driften av museet. Sedan 1 januari 2018 drivs museet av Stiftelsen Kulturmiljövård efter en upphandling av driftavtal med avtalsperiod 2018-01-01 till och med 2022-12-31. Om parterna är överens förlängs avtalet (automatiskt) med två (2) plus två (2) år. Stiftelsen har dock valt att inte förlänga avtalet och avslutade sitt uppdrag den 31 december 2022. Ett motiv som uppgetts för att inte vilja utnyttja möjligheten till förlängning är bristande lönsamhet.

Kulturnämnden beslutade den 14 juni 2022 att inleda upphandling av driften av museet HAMN i enlighet med tjänsteskrivelse daterad den 24 maj 2022. Av beslutsunderlaget framgår att upphandlingen föreslås genomföras enligt lagen om upphandling av koncessioner (LUK) och med tillämpning av ett tävlingsförfarande.

Med utgångspunkt i sin riskanalys för 2022 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska museet HAMN.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att utreda vilket syfte kommunen har med museets verksamhet på kort och lång sikt och i vilken utsträckning ambitionerna är förankrade. En kartläggning har genomförts av historiken för museet HAMN från starten som regionalt utvecklingsprojekt till nutid. Granskningen syftar också till att bedöma om museet är en kommunal angelägenhet och om verksamheten genomförs på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredställande sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Har kulturnämnden beslutat om ett syfte och inriktning med museet HAMNs verksamhet inför upphandling och kommande avtalsperiod fr.o.m. 2023?
2. Har kulturnämnden tagit ställning till om museet HAMN är en kommunal angelägenhet?
 - 2.1. På vilka grunder bedöms museet HAMN vara en kommunal angelägenhet?
3. Har det genomförts någon avtalsuppföljning avseende den beslutade inriktningen för museet HAMN under avtalsperioden 2018-2022?
 - 3.1. Vad visade i så fall uppföljningen av avtalet?
4. Överensstämmer museet HAMNs nuvarande verksamhet med den verksamhet som planerades då museet startades?
5. Säkerställs att museet HAMNs verksamhet kan drivas på ett kostnadseffektivt sätt?
 - 5.1. Vilka kostnader har kommunen haft för museet HAMN under senaste avtalsperioden och vilka kostnader prognosticeras framgent?
6. Har kommunen genomfört analyser kring lokalernas lämplighet för att bedriva museiverksamhet?
 - 6.1. Har kulturnämnden analyserat alternativ placering för museet HAMN eller alternativ användning av museet HAMNs lokaler?
7. Har kulturnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende museet HAMN?

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Se bilaga 1 för en fullständig redogörelse av intervjuade personer och granskad dokumentation.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och kulturnämnden.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har utgjorts av:

2.5.1 Kommunallagen (2017:725) 2 kap, 6 kap och 10 kap.

Av kommunallagen 2 kap 1 § framgår att kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Av kommunallagen 6 kap 1 § framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Av kommunallagen 6 kap 6 § framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Av kommunallagen 10 kap 1 § framgår att fullmäktige i kommuner eller regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

2.5.2 Kulturnämndens reglemente

Av kulturnämndens reglemente¹ framgår att nämnden bland annat ansvarar för barn- och ungdomskulturverksamhet och övrig kulturverksamhet enligt följande.

- ▶ Ge stöd till kulturföreningars, organisationers, bildningsförbunds och enskildas eller grupper av enskildas offentliga kulturarrangemang och övriga insatser för kulturlivet i Nacka.
- ▶ Stödja annan kulturverksamhet såsom teater, musik, dans, sång, konst, film, utställningsverksamhet, nya uttrycksformer och nya verksamheter i kulturlivet.
- ▶ Se till att det finns tillgång till barnkulturverksamhet.
- ▶ Utveckla nya uttrycksformer och kulturverksamheter.
- ▶ Ansvara för kommunala museer och konsthallar.
- ▶ Ansvara för kommunens lokalhistoriska arkiv.

¹ Reglemente för kulturnämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23

3. Museet HAMN, 2009-2013

3.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt redovisas en kartläggning av historik och beslut för museet HAMN från start till 2014.

3.2 Bakgrund

Upprinnelsen till museet HAMN är att två förslag till nya museer i Fisksätra, Historiecenter vid Fisksätra och Fisksätra Museum inkom till kommunen. Stadsledningskontoret utredde dessa två museiförslag för Fisksätra under perioden juni 2008 till februari 2009 varefter resultatet presenterades i form av en förstudierapport. Förstudien rekommenderade att Nacka kommun etablerar ett besöksmål kring slaget vid Stäket. I besöksmålet bör ingå utvecklandet av natur- och kulturreseptatet Skogsö samt besökscentrum med tänkt placering i Fisksätra marina.

Museet startade som ett regionalt utvecklingsprojekt 2010-2013 med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Syftet var att skapa ett museum för att tillgängliggöra platsens historia, framför allt efter de arkeologiska undersökningar som genomförts i närområdet

Museet HAMN öppnade den 1 juni 2014 och är Sveriges första slagfältsmuseum. Invigning var först tänkt att ske under sommaren 2012 och därefter den 13 augusti 2013. Invigningen sköts upp, först till följd av miljösanering och därefter till följd av förseningar i byggnationen och svårigheter att hitta en aktör som kunde sköta driften av museet HAMN.

3.3 Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU)

Ärendet "Tillkomst av två museer i Fisksätra" behandlades av KSAU vid sammanträde den 24 mars 2009. KSAU noterade då att båda projekten på ett intressant sätt både berör jobb och försörjning, genom att besöksnäringen är en viktig bransch med stor tillväxtpotential, kulturpolitik i bred bemärkelse och möjlighet till nya spännande inslag i Fisksättras utveckling. Samtidigt bedömdes det kommunalekonomiska läget ansträngt, vilket gör att tidigt i processen måste prövas om medfinansiering kan erhållas redan för nästa steg. Arbetsutskottet beslöt att:

- ▶ Uppdra åt stadsledningskontoret att snabbt upprätta ansökningar om medfinansiering till EU:s strukturfonder i Stockholms län (Socialfonden resp. Regionalfonden) för ett inledande arbete.

Vi noterar att beslutet i KSAU inte har föregåtts av att ärendet har beretts av kommunstyrelsen och beslutats i kommunfullmäktige.

3.4 Tillväxtverket

Tillväxtverket beviljade den 20 oktober 2009 Nacka kommun stöd från den Europeiska regionala utvecklingsfonden med 17 mnkr som delfinansiering för att utveckla två museer i Fisksätra.

Regionalfondens beslut om att ge bidrag till projekt HAMN grundade sig bl.a. på nedanstående nedkortade beskrivning av de tankar som fanns då och den verksamhet som planerades.

"Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i Sverige idag och som till relativt låga investeringskostnader generar arbetstillfällen och tillväxt. Kulturarvsturism ingår som en del i besöksnäringen. Platser som vikingatida boplatser på Birka, sommarnöjen från gustaviansk tid, fortifikationsanläggningar som Vaxholms kastell och kungliga slott som Gripsholm är idag befintliga besöksmål för den kulturarvsintresserade besökaren i Stockholmsregionen. Kulturarvet utgår ifrån platser, människor och företeasers unicitet. Det finns andra platser som inte tidigare uppmärksammats, men som besitter egenskaper som är intressanta att bjuda in till och som vittnar om vår historia utifrån andra perspektiv. Fisksätra ger besökaren en rik flora av berättelser att ta del av - från vikingatida handelsled till samtidens mångfaldsrika bostadsort. Här kan människors vardag genom tusen år följas.

I Fisksätra är andelen arbetslösa hög, jämfört med andra orter i Stockholmsregionen. Verksamheten i kulturanläggningen kan bidra till ytterligare långsiktig utveckling av Fisksätra där attraktiva värden stärks. Här finns resurser i form av platsens historia, både dåtida och nutida, arbetskraft samt ett lokalsamhälle med stort engagemang från många olika håll såsom fastighetsägare, näringsliv, kommun, kyrka, moské och föreningsliv.

Ambitionen är att museet långsiktigt ska bidra till att stärka tillväxten med hjälp av platsens inneboende potential. Genom att bygga museiverksamheterna kring kulturarvet skapas arbetstillfällen kopplade till platsen som stärker identiteten. Kopplingen mellan demokrati och det berättade ordet är grunden för idén. Här ska mångfalden av berättelser från olika livsöden verka för en fördjupad förståelse för hur attityder och värderingar formas.

Verksamheten som byggs upp kring det historiska kulturarvet, slaget vid Stäket, är tänkt som ett varaktigt tillskott till besöksnäringen i Stockholmsregionen för såväl svenska som utländska turister. Tanken är att utveckla ett kulturarvsresemål av världsklass inom räckhåll för storstadsturisten. Besökarna ska bjudas in att vara delaktiga i programverksamheten, som att visa hur naturvetenskaplig forskning bedrivs och hur historia skrivs. Verksamheten kan också bidra till en bredare rekrytering till högre studier inom humaniora och andra forskningsfält. En stor del av verksamheten kommer att ha fokus på barn och unga och kommer att bedrivas i form av projekt tillsammans med skolor och förskolor i och utanför området.”

3.5 Kommunfullmäktiges budget 2010

I kommunens budget för år 2010 framgår att ”besöksnäringen understöds genom att två museer i Fisksätra skapas i enlighet med projektansökan till Europeiska Socialfonden, som Strukturfondspartnerskapet bifallit. Ett historiskt center för Slaget vid Stäket inrättas liksom ett samtidsmuseum - Fisksätra Museum.”

I budgeten fattar kommunfullmäktige ett särskilt beslut att ”kommunstyrelsen får i uppdrag att fullfölja genomförandet av två museer i Fisksätra, ett historiskt center om slaget vid Stäket och Fisksätra Museum - ett samtidsmuseum, i enlighet med den projektansökan till Europeiska Socialfonden, som Strukturfondspartnerskapet bifallit den 20 oktober 2009. Det framgår vidare i budgeten att kommunstyrelsen tillförs 2,6 mkr per år 2010-2012 för två museer i Fisksätra.

3.6 Utveckling av Fisksätra Marina/Saltsjö-Pir

3.6.1 Utgångspunkt

En förutsättning för museiverksamhet i Fisksätra var att fastigheten och området Fisksätra marina/Saltsjö-Pir utvecklades och anpassades för ändamålet.

3.6.2 Konsortialavtal om samägt bolag som ny huvudman för Fisksätra marincenter och upplåtelse av markområdet genom tomträtt

Kommunfullmäktige fattade 23 maj 2011² i ärendet Konsortialavtal om samägt bolag som ny huvudman för Fisksätra marincenter och upplåtelse av markområdet genom tomträtt beslut om att:

1. Kommunen ska ingå föreslaget konsortialavtal med Igelbäcken nr 533 AB under firmaändring till Marinberget AB (556845-5157), som ägs av Fastighets AB Vinberget (556223-5704) och Marindepån i Stockholm AB (556711-4508). Konsortialavtalet innebär att Igelbäcken nr 533 AB och Nacka kommun bildar ett aktiebolag som ska bedriva HAMN- och varvsverksamhet inom Fisksätra Marina. Bolaget ska också genom uthyrning av lokaler främja att musei- och forskningsverksamhet, restaurang och vandrarhem kan bedrivas i området.
2. Genom detta beslut godkänner kommunfullmäktige föreslaget hyresavtal för kommunens långsiktiga inhyrning av lokaler för projektet HAMN.

Kommunen efter fastighetsbildning ska upplåta mark- och vattenområde enligt bilaga 2 till konsortialavtalet, till det nybildade bolaget med tomträtt. Tomträtten ska upplåtas på 60 år. Avgälden ska

² § 148 Dnr KFKS 2007/266

vara 650 000 kronor per år under den första avgäldsperioden, som är 10 år. Kommunfullmäktige bemyndigar kommunstyrelsen att ingå tomträttsavtalet efter att fastighetsbildning har skett och bolaget mellan Igelbäcken nr 533 AB och Nacka kommun har bildats.

Av ärendet framgår att det, i syfte att utveckla den marina verksamheten i Fisksätra Marincenter, har bedrivits ett arbete för att hitta en ny huvudman för verksamheten. I dialog med aktörer på marknaden och med successiv utvärdering enligt kriterier i ett beskrivande dokument har en konstellation med Marindepån i Stockholm AB och Fastighets AB Vinberget slutligen bedömts som den mest lämpade intressenten. Till grund för genomförandet läggs ett konsortialavtal. I avtalet regleras hur marinan uppgraderas och kommunens långsiktiga museiverksamhet på platsen säkerställs via ett 15-årigt hyresavtal. Samverkan ska också ske i en detaljplaneläggning där användningen av mark och vatten för avsett ändamål säkerställs.

Konsortialavtalet tecknades mellan Nacka kommun och Marinberget AB den 30 juni 2011. Avtalet reglerar hur samarbete och utveckling av Fisksätra Marina ska ske. Som aktiekapital i det gemensamma bolaget "Saltsjö Pir AB" lämnade kommunen apportegendom motsvarande 18 miljoner kronor och Marinberget AB betalade in 18 miljoner kronor till det gemensamma bolagets konto. Enligt §5 i konsortialavtalet ska Marinberget förvärva samtliga aktier minus en aktie från kommunen snarast efter den tidpunkt då den nya detaljplanen för området vunnit laga kraft.

Hysesavtalet tecknades den 28 oktober 2012 och avser 2 155 kvm för museum, restaurang och annan verksamhet. Hysesavtalet löper under perioden 2012-04-01 t.o.m. 2027-03-31 (15 år) med en ingångshyra på 1 914 500 kr exklusive moms och index. Av hyresavtalet framgår åtagandet att kommunen ska anpassa loklarerna för sina verksamheter.

3.6.3 Investeringsredovisning T1 2011

Kommunfullmäktige fattade 20 juni 2011³ i ärendet *Investeringsredovisning T1 2011* beslut om ändringen att projektet vandrarhem och restaurang i "HAMN" i Fisksätra, investering 20 mkr, utgår i T1 2011 och ärendet får prövas i nästa skede som eget projekt med kompletterad redovisning kring driftsekonomi med mera.

3.6.4 Investeringsbeslut T2 2011

Kommunfullmäktige fattade 21 november 2011⁴ beslut om att projekt "Vandrarhem och restaurang i HAMN, Fisksätra" utgår, i enlighet med KF:s beslut 2011-06-20 § 188. Av ärendet framgår att den särskilda redovisning av projektet med restaurang och vandrarhem i anslutning till det planerade museet i Fisksätra, en del av projekt "HAMN", som kommunfullmäktige beslutade om den 20 juni 2011 ännu inte är klar och därmed behöver detta projekt lyftas ut även ur investeringsbeslut T2, i avvaktan på särskild prövning kopplat till noggranna underlag och kalkyler.

3.6.5 Investering i Fisksätra Pir

Kommunfullmäktige fattade 16 april 2012⁵ beslut om att ärendet bordläggs för att vänta in ärendet om ändring i konsortialavtalet. Av ärendet framgår att för att åstadkomma en utveckling av den marina verksamheten i Fisksätra har kommunen överlåtit anläggningar och byggnader på fastighet där verksamheten är belägen till ett nybildat bolag, Nacka Pir AB⁶, där kommunen tills vidare är delägare. Bolaget innehar tomträtt till fastigheten och äger samtliga byggnader och anläggningar.

Kommunen har åtagit sig att anlägga en pir för allmänt ändamål och för att användas av det blivande museet inom projektet HAMN. Kommunfullmäktige beslutade den 21 november 2011 att samtliga projekt under rubriken "Nya projekt för beslut KF" skulle utgå ur investeringsbeslut. Ärendet om Fisksätra Pir, tillsammans med investering i restaurang och vandrarhem inom projektet HAMN var bland dessa.

³ § 292 KFKS 2010/268-041

⁴ § 292 Dnr KFKS 2010/268-041

⁵ § 95 Dnr KFKS 2010/178-875

⁶ Namnändrat till Saltsjö-Pir AB 2012-09-24

Ärendet återremitterades vid sammanträdet 11 juni 2012⁷.

3.6.6 Nacka Pir AB, tillägg till konsortialavtal m.m.

Kommunfullmäktige fattade 10 september 2012⁸ beslut om att kommunen ingår föreslaget tillägg till tecknat konsortialavtal mellan Nacka kommun och Marinberget, i huvudsak angående;

- ändringar om huvudmannaskap för allmänt tillgänglig mark och anläggningar,
- förändring av tidsangivelser för parternas åtagande och
- borttagande av säkerhet för åtagande

Kommunen ingår avtal med Nacka Pir AB, i huvudsak innehållande;

- tillägg till tecknat hyresavtal angående hyrestider

Arbetet med etablering av museet ska inkludera café/restaurang som uppfyller krav för ett fungerande museum. Arbetet ska drivas inom ramen för kommunfullmäktiges tidigare fattade beslut om investeringsmedel för ombyggnation till museum.

Av ärendet framgår att för att åstadkomma en utveckling av den marina verksamheten i Fisksätra har kommunen valt att samarbeta med en intressent, Marinberget AB, som kan driva och utveckla verksamheten i samspel med lokalsamhället och med kommunens intressen kring museiprojektet HAMN. Samarbetet har reglerats i ett konsortialavtal antaget av fullmäktige den 23 maj 2011. Sedan avtalet tecknades har yttre omständigheter bl.a. inneburit att vissa angivna tider behöver justeras.

3.7 Risk- och sårbarhetsanalys för projekt HAMN

Kommunstyrelsen fattade 22 oktober 2012 beslut om att notera risk- och sårbarhetsanalys till protokollet samt noterar att frågan om ansvarsfördelning och ekonomi hanteras i Mål och Budget för 2013-2015. Kommunstyrelsen beslutade även att Risk- och sårbarhetsanalys HAMN ska hanteras tillsammans med förslaget om Mål & Budget för 2013-2015 vid kommunfullmäktiges sammanträde 19 november 2012.

De risker som belyses i risk- och sårbarhetsanalysen är kvalitetsaspekter, marknad/attraktionskraft/besöksnäring, finansiering/ekonomi/sponsorer, tillgänglighet/kommunikationer/parkering, byggnationen, tidsaspekter, HAMN egen juridisk enhet/stiftelse/ekonomisk förening samt konsekvenser och projektet avbryts.

Av risk- och sårbarhetsanalysen framgår att projektledaren bedömer att det finns vissa risker med projektet som framför allt är ekonomiska. Analysen innehåller en jämförelse med andra svenska museer av vilken det framgår att "det finns svårigheter med jämförelserna då vissa museer bara har öppet säsongsvis och ibland erbjuder fri entré. Projektet menar att HAMN har stor potential att utvecklas och att om fem-sex år borde museet kunna ha 75 000 besökare. Under en uppbyggnadsperiod beräknas museet ha cirka 25 000 besökare för att öka till cirka 50 000 om ett par tre år".

Avseende byggnaden är bedömningen att "byggnadens tekniska status är känd och ombyggnaden är projekterad. Det som återstår är upphandling av byggentreprenaden och en bedömning är att finns en viss risk att budgeterad kostnad för ombyggnationer inte ska vara tillräcklig, men det kan också vara tvärtom." Projektledaren bedömer att det finns stora möjligheter med HAMN-projektet som kommer vara till gagn för kommunen och framför allt lokalsamhället Fisksätra. Det finns stor potential att utveckla besöksanläggningen under de närmaste åren och därmed utöka antalet besökare.

⁷ § 122 Dnr KFKS 2010/178-875

⁸ § 188 Dnr KFKS 2007/266-555

Om projektet skulle avbrytas skulle det innebära en stor kostnad för kommunen, vid det läget ca 21 mnkr plus avtalsbundna fortsatta hyreskostnader om cirka 2 mnkr per år. Utöver ovanstående tillkommer upparbetade kostnader för själva byggnadens iordningställande. Konsortialavtalet innehåller skrivningar om att byggnaden ska inkludera restaurang, vilket skulle betyda avtalsbrott om den inte kommer till stånd. Utöver kostnader skulle ett avbrytande även innebära stor badwill.

3.8 Mål och budget 2013-2015

Kommunfullmäktige fattade 10 september 2012⁹ beslut om Mål och budget 2013-2015 inkluderande Risk- och sårbarhetsanalys museiprojektet HAMN. I beslutet ingick även att ansvaret för museiprojektet HAMN skulle övergå till kulturnämnden från år 2013.

Vid mötet 2012-11-19¹⁰ beslutade kommunfullmäktige att anta kommunstyrelsens justerade förslag den 12 november 2012, § 285, till Mål & Budget 2013-2015 samt att notera risk- och sårbarhetsanalysen för museiprojektet HAMN.

I tjänsteskrivelsen¹¹ till beslutet framgår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att i mål och budget för 2013 tillföra 2,6 mnkr i driftmedel för att projektet ska kunna slutföras enligt tidigare beslut i kommunfullmäktige; kommunstyrelsen och enligt ansökan till Europeiska Regionalfondens Stockholm. Vidare föreslår kommunstyrelsen kommunfullmäktige att avsätta 2,5 mnkr för Nacka kommuns andel av investering i tillgänglighetsanpassning och utställningsproduktion i enlighet med tidigare beslutad ansökan och beslut i Europeiska Regionalfondens Stockholm.

I tjänsteskrivelsen framgår vidare att det för att nå ett nollresultat krävs ett besöksantal mellan 60 000 och 70 000 per år. Museiprojektet räknar med att det kommer att ta 2-3 år att etablera verksamheten och nå de volymer som ger ett nollresultat.

3.8.1 Internbudget för Kulturnämnden 2013

Kulturnämnden fattade 4 december 2012¹² beslut om budgetramar. Av ärendet framgår att kulturnämnden från 1 januari 2013 tar över ansvaret för museiprojektet HAMN från kommunstyrelsen. Av den anledningen har budgetramen tillförts 4,6 miljoner kronor.

3.8.2 Driftsintressenter och driftkalkyl för museiprojektet HAMN

Kulturnämnden fattade 4 december 2012¹³ även beslut om: uj

1. att uppdra till kultur- och utbildningsdirektören att utreda och organisera för att Nacka kulturcentrum får i uppdrag att sköta driften av museet under en övergångsperiod.
2. Kulturnämnden beslutar att uppdra till kultur- och utbildningsdirektören att fortsätta uppdraget att finna en lämplig aktör, kommunal eller extern, som kan driva museet i Fisksätra.
3. Kulturnämnden noterar till protokollet de ekonomiska bedömningarna, vilka kommer att hanteras i samband med mål och budget för år 2014.

Av ärendet framgår att en konsult har undersökt möjliga driftsintressenter till museiprojektet HAMN, och sett om det finns externa aktörer alternativt kommunala aktörer som skulle kunna ansvara för museet. Vidare har konsulten haft som uppgift att skissa på vilken grad av finansiering som Kulturnämnden bör räkna med att museet kommer att kräva, dels initialt, dels mer långsiktigt. Analysen visar att det finns utmaningar när det gäller att attrahera en extern aktör eftersom drift av museer och liknande verksamheter sällan genererar stora ekonomiska överskott. I nuläget bedömer konsulten att den bästa lösningen antingen är att museet ingår som en del i Nacka kulturcentrums verksamhet, alternativt att det skapas en kommunal förening eller ett aktiebolag som driver museet.

⁹ § 249 Dnr KFKS 2012/156-040

¹⁰ Dnr KFKS 2012/156-040

¹¹ Tjänsteskrivelse Museiprojektet HAMN, 2012-08-23, KFKS 2010/178-875

¹² § 59 Dnr KUN 2012/39

¹³ § 59 Dnr KUN 2012/39

När det gäller ekonomin beräknar konsulten att Kulturnämnden, oavsett anordnare, bör satsa ca 3,5 miljoner kronor från och med år ett till och med år tre. Det fortsatta driftsstödet bör därefter uppgå till 2-2,5 miljoner kronor per år.

3.8.3 Ekonomisk lägesrapport projekt HAMN

Kulturnämnden fattade 11 juni 2013¹⁴ beslut om att notera information till protokollet. Av ärendet framgår att p.g.a. olika förseningar i projekt HAMN kommer såväl investerings- som driftbudget att överskridas. Investeringsbudget beräknas att överskridas med 1,45 miljoner kronor och driftbudget med 1,2 miljoner kronor. Det finns en stor osäkerhet vad de totala kostnaderna kommer att bli för att kunna färdigställa museet.

3.8.4 Förändring av tidigare beslutat investeringsprojekt - HAMN

Av ärendet framgår att arbetet med att genomföra utställningsproduktionen pågår, men byggnationen av museet har försenats och därmed har kostnaderna för färdigställandet av utställningen ökat. Kulturnämnden har tidigare beviljats 2,0 miljoner kronor för utställningsproduktionen, vilket var en nettoutgift då regionalfonden finansierade hälften. Den totala investeringen för utställningsproduktionen beräknas till 6,4 miljoner kronor varav 2,3 miljoner kronor finansieras av regionalfonden. Den totala investeringsutgiften för Nacka kommun blir då 4,1 miljoner kronor och kulturnämnden begär därför ytterligare 2,1 miljoner kronor för att kunna slutföra projektet. Avskrivningstiden för utställningsproduktionen är sju år. Ingen ytterligare driftskostnad kommer att belasta investeringsprojektet p.g.a. den utökade investeringen. Arbetet med utställningsproduktionen pågår och byggnationen av museet är upphandlad. För att kunna färdigställa museet krävs ytterligare investering.

3.9 Bedömning

Vi konstaterar i likhet med vad kommunens revisorer gjorde 2013 (framgår av bilaga 4) att beslutet om att ansöka om medfinansiering till projektet borde ha föregåtts av beredning av kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige.

Bedömning är att beslutet i mål och budget 2010 om att kommunstyrelsen får i uppdrag att fullfölja genomförandet av två museer i Fisksätra i enlighet med projektansökan, enligt vår uppfattning, inte baserades på tillräckligt utredda underlag. Uppdraget att fullfölja genomförandet är inte förenat med ett uttalat syfte eller mål med genomförandet av museerna annat än i enlighet med projektansökan. Frågan är om beslutet i fullmäktige ska tolkas som att genomförandet av två museer ska göras i enlighet med det syfte och de mål som har satts upp för projektet HAMN fram till att två museer är klara att driftsättas. Beslutet tydliggör inte att kommunstyrelsen ges ett ansvar för driften av museerna.

Ett konstaterande är att genomförandet av projekt HAMN är förenat med både en utveckling av området Fisksätra marina/Saltsjö-Pir och av fastigheten i vilket museet (eller museerna) ska inrymmas i. Sammantaget är det förenat med förhållandevis stora ekonomiska åtaganden för Nacka kommun. Vår bedömning är att det är svårt att utifrån de beslut och underlag vi har tagit del av att följa omfattningen av åtagandena.

Vi noterar att det saknas riskanalyser i processens inledande skeden. Den första risk- och sårbarhetsanalys som togs fram behandlades av kommunstyrelsen i oktober 2012. Det var en brist att det inte ingick en riskanalys i den förstudie som gjordes och som låg till grund för KSAU:s beslut. Enligt vår uppfattning borde förstudien även ha resulterat i en preliminär investerings- och driftkalkyl.

Av de underlag som vi tagit del av avseende risk- och sårbarhetsanalysen framgår inte identifierade risker och en bedömning av dessa med avseende på sannolikhet och konsekvens tillsammans med åtgärder för att reducera risker. Det framgår dock av underlaget att det finns vissa risker med projektet framför allt ekonomiska utan att riskerna definieras närmare. Vår uppfattning i efterhand av riskanalysen är att den var bristfällig och saknade väl underbyggda antagande om förväntat antal

¹⁴ § 38 Dnr KUN 2013/4-875

besökare. Framför allt analyserades inte risken att antalet besökare kunde bli färre än vad som antogs i kalkylen. Enligt vår uppfattning är det en stor utmaning att uppnå de förväntade antalet besökare med tanke både på platsens belägenhet och museets huvudsakliga inriktning. Vi anser även att risker relaterade till att skapa ett attraktivt Fisksätra borde ha analyserats men även risker för att andra förväntade effekter av etableringen av projektet. Vår övergripande bedömning är att det brustit i riskhanteringen under den inledande fasen med förstudie, under projektiden och under driften.

Kommunfullmäktiges beslutade i mål och budget 2013-2015 att ansvaret för museiprojektet skulle övergå från kommunstyrelsen till kulturnämnden. Även om det inte direkt framgår av beslutet antar vi att det även avsåg att då projektet är avslutat att kulturnämnden även ska ansvara för museet HAMN. Beslutet i mål och budget tydliggör inte vad som är nämndens uppdrag i övrigt vad gäller museet HAMN. Utan nämnden ges ett ansvar för projektet. Enligt nuvarande reglemente för kulturnämnden framgår att kulturnämnden ansvarar för kommunala museer. Vad som specifikt ingår i den uppgiften avseende museet HAMN har enligt vår uppfattning inte klargjorts närmare.

4. Museet HAMN, 2014-2017

4.1 Upphandling av aktör för drift 2014-2018

Vid nämndsammanträdet 2013-12-04 beslutar kulturnämnden att ge kultur- och utbildningsdirektören i uppdrag att genomföra en förenklad upphandling avseende aktör som kan sköta driften av museet HAMN i Fisksätra.

Vid nämndsammanträdet 2014-01-15 beslutar¹⁵ kulturnämnden att anta anbudet från Emotion AB. Av ärendet framgår att vid anbudstidens utgång hade ett anbud inkommit från Emotion AB. Huvudman för Emotion AB var den tidigare projektledaren. Upphandlingen genomfördes enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och annonserades i en allmänt tillgänglig databas och på Nacka kommuns hemsida. Alla ställda krav bedömdes vara uppfyllda. Anbudspriset var på 1,5 mnkr/år. Avtalstiden omfattade fyra år med möjlighet till ett års förlängning två gånger.

Av förfrågningsunderlaget framgår att beställaren har satt upp nedanstående kvalitetskännetecken för driften av museet HAMN.

- ▶ Utveckla ett kulturarvsresemål av hög klass inom räckhåll för såväl den lokalt boende som stadsturisten.
- ▶ Ge besökarna möjlighet att vara delaktiga i programverksamheten, som kommer att visa hur naturvetenskaplig forskning bedrivs och hur historia skrivs.
- ▶ En stor del av verksamheten kommer att ha fokus på barn och unga och kommer att bedrivas i form av projekt tillsammans med skolor och förskolor i och utanför området.
- ▶ Museet ska bidra till att stärka platsens attraktivitet och det lokala kulturlivet på ett långsiktigt hållbart sätt.
- ▶ Museet ska vara öppet i den utsträckning som efterfrågas av allmänhet, förskolor och skolor.
- ▶ Besökarna ska ges möjlighet att vara aktiva och medskapande.

Vidare framgår av förfrågningsunderlaget bl.a. krav på att erbjuda förskolor och skolor besök, hålla museibutiken öppen, erbjuda konferensmöjligheter, samarbeta med andra inom besöksnäringen inom närområdet och andra samt samarbeta med universitet och högskolor

4.2 Slutrapport projekt HAM 2010-2014

Rapporten utgör slutrapporten i den följeforskning som Sweco utfört kring projektet Fisksätra åren 2010-2014.

¹⁵ § 1 Dnr KUN 2013/4-875

Av rapporten framgår att projektet initialt kallades Två museer i Fisksätra, med syftet att skapa ett centrum för kulturarvet genom att etablera två museer i Fisksätra. Den ena besöksanläggningen, Historiskt center om slaget vid Stäket, skulle ta sin utgångspunkt i slaget mellan svenska och ryska trupper i Stäket år 1719. Den andra anläggningen, Fisksätra museum, skulle rymma invånarnas egna berättelser om samtiden. Projektets mål omformulerades tidigt till att endast gälla ett museum, det som idag är HAMN. De båda verksamhetsidéerna rymms nu inom ett enda museum och innehållet omfattar såväl det förflutna som framtiden

Syftet med projektet har varit att:

- ▶ Synliggöra det historiska och det samtida kulturarvet.
- ▶ Skapa ett besöksmål i världsklass med kulturarvet i fokus.
- ▶ Utifrån platsens historia bygga upp en verksamhet med hög attraktivitet för besökare både från andra länder, andra delar av Sverige men också för de som bor och verkar i Stockholmsregionen och inte minst i Fisksätra idag.
- ▶ Stärka den demokratiska och medborgerliga dialogen i samhället.
- ▶ Skapa arenor som bygger broar mellan forskarsamhället och allmänheten som möjliggör rekrytering till högskolor, levandegörande av samtida forskning som ger en förståelse för hur historia formas.
- ▶ Utifrån platsens möjligheter skapa möjligheter till arbete och bryta utanförskap för platsens invånare.
- ▶ Invånarna i Fisksätra ska ses som resurser för att skapa en verksamhet av internationell klass.

Projektets mål framgår av bilaga 2.

Utvärderaren anser att projektet i stora drag har arbetat i linje med den inriktning som följer av projektets syfte och mål. *"Grundidén som sådan är naturligt tydligare idag än vad den var inledningsvis. Det finns också en större medvetenhet om de komplexa förutsättningarna för målpuppfyllelse i projektorganisationen. I följeforskningens delrapportering fastslogs att projektets komplexitet gör att ett eventuellt misslyckande, eller en succé, inte kommer att bli tydligt förrän mycket sent i processen"*.

Projektrapporten lämnar enligt vår uppfattning ingen tydlig bedömning av om projektets målpuppfyllelse. Projektet beskrivs som komplext med en hög ambitionsnivå i projektet, med fokus på såväl "en besöksanläggning i världsklass" och "skapa möjligheter till arbete och bryta utanförskap för platsens invånare" som på att "tillvarata det historiska och det samtida kulturarvet" och att "skapa ett attraktivt Fisksätra".

När det gäller genomförandet framgår av rapporten att projektet har mött en del svårigheter på vägen. Tidplanen har förskjutits och museet har tagit ett och ett halvt år längre tid än planerat att färdigställa. Det har också i projektgruppen funnits interna schismer och avhopp. Två av projektleddarna slutade och den tredje fick ta över och fullfölja projektet när den ursprungliga tidsplanen redan var passerad. Rapporten lyfter också fram att såväl projektmedarbetare som styrgruppsmedlemmar har vittnat om att projektet under en relativt lång tid inte hade någon tydlig gemensam målbild för slutresultatet, varken när det gäller hur museets innehåll skulle se ut eller hur verksamheten skulle drivas på sikt.

4.3 Risk- och konsekvensanalys HAMN

Vid kulturnämndens sammanträde 2015-09-22 noterade nämnden en risk- och konsekvensanalys om museet HAMN. Syftet med rapporten var att förse Kulturnämnden med en bredare risk och konsekvensanalys och uppföljning av nuläget inom verksamheten HAMN efter det första verksamhetsåret. Uppföljningen har styrts av det avtal som reglerar driften av verksamheten vid museet HAMN och innehöll en uppföljningsrapport från driftaktören samt en följeforskningsrapport som SWECO levererade i april 2014 gällande projektet HAMN. Den senare skapade ett ramverk för en SWOT-analys och kan utgöra några av de förutsättningar som finns för vidareutveckling av verksamheten vid

museet. Vi noterat att risk- och konsekvensanalysen har identifierat risker med stöd av SWOT-analysen. Av underlaget framgår dock ingen riskanalys i den meningen att riskerna hade bedömts utifrån sannolikhet och konsekvens.

Av ärendet framgår att risk- och konsekvensanalysen kommer att användas för vidare utveckling av verksamheten och att museet HAMN i dagsläget marknadsförs främst som ett traditionellt museum med inslag av samtidsinriktning. Här finns anledning för kommunen som beställare att styra verksamheten mer mot det samtida kulturarvet, bredare delaktighet och interaktion med besökare, grupper, skolor och det omgivande lokalsamhället. Lokalerna för museet HAMN hyrs på lång sikt och därför är det av stor vikt att driftaktören tillsammans med kommunen som beställare tar fram en långsiktig vision för museet. Genom mer gränsöverskridande kopplingar mot andra kulturuttryck och kulturverksamheter möjliggörs en utveckling av Fisksättras kulturliv och vidare samhällets attraktivitet som boendemiljö och besöksmål. Driftaktörens engagemang i lokalsamhället och påbörjade utvecklingsprojekt är viktiga framgångsfaktorer för museet. Vidare behöver strukturer och ramar för uppföljning, utvärdering och styrning av verksamheten vid museet HAMN utvecklas.

Av uppföljningsrapporten från driftaktören framgår att aktören anser att det saknats dialog med kommunen avseende hur museet ska drivas och att aktören fått arbeta "på gehör". Det har saknats en tydlighet i gränsdragningar mellan inlån, försäkringsskydd, om museet i "bara" förvalta det vi har eller utvecklas samt om museet ska arbeta aktivt vidare med forskning överhuvudtaget. Vidare fanns oklarheter kring om museet ska söka resurser för fler framtida utgrävningsprojekt lokalt, engagemang i nya EU-projekt och om långsiktiga samarbeten med t.ex. högskolor ska inledas.

Driftaktören lyfter också oklarheter kring vad som ska hända med museet efter att det dåvarande kontraktet går ut 2018. Driftaktören menar "med tanke på hur kapitalt kommunen misslyckades med att själva bygga och starta museet, så borde dessa frågor kännas angelägna för Nacka kommun." Inför framtiden lyfts även praktiska frågor som behöver hanteras såsom att inventarier, kassasystem, varulager (plus tidigare tillgångar från bolagets tidigare verksamhet) ligger inom driftbolagets verksamhet och att det finns oklarheter kring vad som ska överföras vid avtalets slut och hur det ska värderas.

4.4 Inriktningsbeslut 2016

Kulturnämnden beslutade 2015-09-22¹⁶ att uppdra åt direktören för arbete och fritid att återkomma till kulturnämnden med ett förslag på inriktningsbeslut om museet HAMN.

Kulturnämnden beslutade vid mötet 2016-10-25¹⁷ att museets verksamhet under 2018 till och med 2022 ska inriktas mot:

1. Att bibehålla karaktären av slagfältsmuseum.
2. Att bibehålla och utveckla kontakterna mot universitets- och forskarvärlden.
3. Att omfatta dåtids-, samtids- och framtidsperspektiv av Nackas historia, samtida och framtida kulturarv och möjliggöra tillfälliga utställningar
4. Att visa upp samlingar.
5. Att 300-årsminnet av slaget vid Stäket lyfts fram och uppmärksammas.
6. Att bredda mot målgruppen barn och unga men också fortsätta att attrahera och ge utrymme för målgrupperna inom nuvarande verksamhet.
7. Att vara en mötesplats med viss utökad verksamhet jämfört med idag
8. Att ha en samordnande roll i kulturarvsarbetet i Nacka
9. Att genom digitalisering utveckla museets utbud som komplement till den fysiska utställningsverksamheten.

¹⁶ § 43 KUN 2015/44-860

¹⁷ § 69 KUN 2016/77

10. Att samverka med föreningsliv, näringsliv och andra intressenter i Fisksätra och övriga Nacka ska stimuleras, i syfte att utveckla verksamheten och sprida kunskap om museet.
11. Att samverka med restaurangen ska stimuleras för att ytterligare stärka attraktionskraften.
12. Att de föreslagna ökade kostnaderna om 1,3 mkr ska ses över i syfte att läggas på en lägre nivå och det ska framgå i nämndens budget att det tas ur nämndens anslag för "industrikulturarvet".
13. Att undersöka möjligheter till utökade öppettider.

Under samma ärende beslutade kulturnämnden beslutar att upphandla drift av museet Hamns verksamhet för perioden 2018-2022.

4.5 Slutrapport för Fisksätra marina/Saltsjö-Pir (2016-12-15).

4.5.1 Övergripande slutsatser

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 16 januari 2017 behandlades ärendena "Slutredovisning av museiprojektet Hamn" och "Projektavslut Fisksätra Marina och överlåtelse av aktier i Saltsjö Pir AB".

Den slutrapport som utgör underlag för beslut sammanfattar utvecklingen av såväl fastigheten som området Fisksätra marina/Saltsjö-Pir och är underlag för beslut i följande ärenden: Avyttring av aktier i Saltsjö-Pir, investeringar för uthyrning och hyresgästanpassningar i Fisksätra marina, motion Hamn och slutredovisning Hamn.

Det framgår i slutredovisning av museiprojekt HAMN att en övergripande slutsats är att "Nacka kommun har i museet Hamn fått en framgångsrik besöksattraktion, som motsvarar de förväntningar som fanns när projektet startade". Museet Hamns verksamhet anses utgöra en väsentlig del av kulturnämndens kulturarvsverksamhet och är en viktig del av det totala arbetet med att tillgängliggöra Nackas kulturarv och bidrar till att skapa en attraktiv livsmiljö i Fisksätra.

4.5.2 Ekonomiska konsekvenser

I slutrapport för Fisksätra marina/Saltsjö-Pir framgår en redovisning av ekonomiska konsekvenser för anpassning av lokalen för museiverksamheten. Följande Investeringsutgifter redovisas för lokal-anpassningen.

Tabell 1 - Investering i lokalen, mnkr

Investering i lokalen	Utfall	Budget
FMC investering för uthyrning	9,9	10
Ombyggnad museum	39,4	25

FMC-investeringen enligt ovan avsåg att tomställa plan 4 och 5 i Fisksätra marina för att möjliggöra tillskapandet av ett museum, samt övriga verksamheter som café, restaurang, vandrarhem. Investeringsutgiften avsåg med andra ord inte enbart museilokalen.

Efter programförändringar och förseningar i övrigt kunde ombyggnaden för museet slutbesiktas före julhelgen 2013. Ombyggnationen för museet slutfördes till en kostnad om totalt 39,4 miljoner kronor, vilket ska jämföras med ursprungligt budgeterade 25 miljoner kronor.

För ombyggnaden av restaurangen och allmänna ytor blev utfallet 18,2 mnkr jämfört med budget 14,5 mnkr.

För att få en uppfattning av omfattningen av projektets finansiering har följande ekonomiska uppgifter identifierats:

Tabell 2 - Finansiering av projektet 2010-2013, mnkr

Strukturfonden	17
Kommunstyrelsen 2010-2012	10,3
Kulturnämnden 2013	4,6
Totalt	31,9

Beträffande kulturnämndens finansiering 2013 för färdigställande av utställningen ingår 2,6 mnkr i driftbudgeten och 2 mnkr i investeringsbudgeten. Av protokoll har framgått att kulturnämnden fattade den 11 september 2013¹⁸ beslut om att föreslå kommunstyrelsen att utöka investeringsramen med 2,1 miljoner kronor för att färdigställa utställningsproduktionen i museianläggningen. Förklaringen till behovet av utökad ram var att arbetet med att genomföra utställningsproduktionen pågick, men byggnationen av museet har försenats och därmed har kostnaderna för färdigställandet av utställningen ökat.

4.6 Förändring av finansieringsmodell och driftsuppdraget av museet HAMN

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2017-02-14¹⁹ att ändra finansieringsmodellen för driftsupphandlingen av museet HAMN så att ersättningen till kommande leverantör även ska innefatta motsvarande hyreskostnaden för museets lokaler.

Av tjänsteskrivelsen framgår att det gällande avtalet för drift av museet HAMN löper ut, en upphandling behöver därför genomföras vilket beslutades av kulturnämnden den 12 december 2016²⁰. I dialog med aktörer på marknaden samt internt med lokalenheten har det framkommit att driftsuppdraget blir tydligare om hyreskontraktet för lokalen överförs från kulturnämnden till den leverantör som vinner upphandlingen. I och med detta ökar leverantörens rådighet över lokalen och gör det enklare att utveckla verksamheten.

Kulturnämndens inriktning för museet påverkas inte av denna förändring. Hyresavtalet kommer att vara avhängigt driftsavtalet av museet och säkerställer att lokalen återgår kommunen vid frånträdande av driftsavtalet. Kommunen och leverantören kommer att teckna en överenskommelse om avstående från besittningsskydd.

Vidare framgår att kulturnämnden har ett hyresavtal med marknadsmässig hyra till Nacka kommuns lokalenhet. Förslaget är att den vinnande leverantören kommer att ingå ett hyresavtal med kommunen i samband med att denna tar över driften av museet HAMN.

Finansieringsmodellen för driftsupphandlingen ändras så att ersättning till kommande leverantör omfattar hyreskostnaden för museets lokaler. Ersättning för hyran särredovisas och debiterad hyresnivå och ersättning för denna till leverantören räknas varje år om i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om hyresjusteringar i mål och budget.

4.7 Upphandling av aktör för drift 2018-2022

Vid nämndsammanträdet 2017-06-20 beslutar²¹ kulturnämnden att anta anbudsgivare Stiftelsen Kulturmiljövård Mälardalen för drift av museet HAMN under en period av fem år, från 2018 till och med 2022, med möjlighet till förlängning i två (2) plus två (2) år. Två anbud hade inkommit.

Upphandling av drift av kommunens bibliotek genomfördes med ett öppet förfarande enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). I förutsättningen för upphandlingen ingick att ersättningen per år för grundläggande drift var fast med 2 mnkr (+ årlig indexuppräknings) och möjlighet

¹⁸ § 54 Dnr KUN 2013/40

¹⁹ § 6 Dnr KUN 2017/13

²⁰ § 75 KUN 2016/103

²¹ § 47 KUN 2016/129

till ersättning för investeringar för utveckling och förnyelse av utställningar med upp till 0,2 mnkr om året. Ersättning lämnas också för hyreskostnader som uppkommer.

4.7.1 Krav på omfattning och inriktning för museet HAMN

Följande krav på omfattning och inriktning framgår av avtalet. En mer detaljerad beskrivning av kraven framgår i "Bilaga 3 - Omfattning och inriktning för museet HAMN".

- ▶ Museet hamn ska fortsätta ha en karaktär av slagfältsmuseum.
- ▶ Museet hamn ska omfatta ett dåtids-, samtids- och framtidsperspektiv på museiverksamheten
- ▶ Målgruppen barn och unga.
- ▶ Museet hamn som mötesplats.
- ▶ Samverkan.
- ▶ Utveckling.

4.7.2 Öppettider

Ett minimum från start av driftsuppdraget är två veckodagar och helgerna, alla skollov minst sex timmar samt öppet tisdag till söndag mellan 11 och 17 under juni-september. Målsättning gällande öppethållande är att leverantören inom tre år kan leverera en verksamhet som har öppet året runt i minst samma utsträckning som under juni-september. Om detta mål inte nås medför det en nedsättning av ersättningen med 8 procent årligen för 2021 och 2022.

4.7.3 Besökare

Ett minimum för anbudsgivare är att nå upp till de minst 8 000 besökare som prognostiseras för år 2018 och att besökssiffrorna fortsätter utvecklas med en ökning om 9 procent årligen. Om dessa minimikrav ej uppnås årligen under avtalstiden, sänks ersättningen för det efterföljande året med 2 procent. Vi har noterat att avtalet inte direkt klargör att med besökare avses de som besöker museet.

4.7.4 Uppföljning

Av avtalet följer att leverantörens efterlevnad av kraven följs upp i de tertialmässiga uppföljningarna, vid årliga verksamhetsbesök med kontraktsgenomgång och genom årligen genomförd besöksunderökning.

Leverantören ska utan anmodan sända rapportering i överenskommet format till beställaren senast den 5 maj, 5 september och den 15 januari varje år. I samband med något av dessa tillfällen sammankallar beställaren till uppföljningsmöte. Beställaren har efter begäran rätt till tillträde (gäller också tredje man) till verksamheten och all information som är hänförlig till driften.

Det framgår även av avtalet att parterna ska sammanträffas minst en gång per år för utvärdering och uppföljning av avtalet och verksamheten för ett så kallat verksamhetsbesök eller uppföljningsmöte. Leverantören ska tillhandahålla beställaren statistik på av beställaren anvisat sätt.

4.8 Antal besökare 2014-2017

Under perioden juni 2014 till och med 2017 har museet HAMN haft 21 735 besökare. Av nedanstående tabell framgår hur antalet besökare fördelar sig per månad och år. Vi har uppfattat att statistiken ska avse antalet besökare som registrerats i museets kassasystem. Det har dock framgått att det kan finnas en osäkerhet vad gäller vilken källa besöksstatistiken baseras på (se avsnitt 5.3.6 Uppföljning av besökare, 2018-2022).

Tabell 3 - Antal besökare 2014-2017

MÅNAD	2014	2015	2016	2017
Januari		216	237	289
Februari		514	281	383
Mars		418	343	297
April		441	880	201

MÅNAD	2014	2015	2016	2017
Maj		572	783	934
Juni	668	922	706	523
Juli	319	763	430	443
Augusti	924	631	1145	598
September	550	736	683	547
Oktober	499	488	746	291
November	340	349	438	231
December	486	189	98	203
Σ PER ÅR	3 786	6 239	6 770	4 940

Av besöksstatistiken framgår att antalet besökare minskade 2017 med 27 procent jämfört med 2016. Vi har inte noterat att det har gjorts någon sammanställd analys av vad som förklarar besöks-tappet.

4.9 Bedömning

Av den slutrapport som presenterades med anledning av följeforskningen framgår en hög ambitionsnivå vad gäller projektets syfte och mål. Det gäller t.ex. att skapa ett besöksmål i världsklass, ett nytt center för kulturarvintresserade, öppna ett fönster mellan forskning och besöksnäring, skapa ett attraktivt Fisksätra, m.m. Slutrapporten gör dock ingen bedömning av om projektets mål och syften har uppnåtts, vilket sannolikt inte heller är möjligt i detta skede. Slutsatsen i rapporten är i stället att projektet i stora drag har arbetat i linje med den inriktning som följer av projektets syfte och mål. Vår bedömning är att ett infriande av projektets syfte och mål ställer i sin tur höga krav på genomförandet när väl museet öppnas.

Vi kan konstatera med underlag av slutrapporten att genomförandet av projektet inte har varit helt problemfritt. Tiden att färdigställa museet försköts ett och ett halvt år, projektgruppen har inte alltid varit överens, projektledare som slutat och under lång tid har projekt saknat en gemensam målbild för slutresultatet. Sannolikt har dessa faktorer påverkat resultatet av projektet.

I slutrapporten nämns att det ursprungliga målet om att skapa två museer i ett tidigt skede omformulerades. Samtidigt har det inte framkommit att omformuleringen av målet har beslutats politiskt. Kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen i mål och budget 2010 var att genomföra två museer. Vår bedömning är den förändringen som gjordes att etablera ett museum i stället för två hade krävt ett beslut av kommunfullmäktige.

Vid årsskiftet 2013/2014 upphandlades driftaktör varefter museet öppnade sin verksamhet fr.o.m. den 1 juni 2014. Vi noterar utifrån beställarens krav och mål enligt upphandlingsunderlaget, uttryckta som kvalitetskännetecknen på verksamheten, att ambitionsnivån med museet delvis förändrats jämfört med projektets syfte och mål. Det framgår av kvalitetskännetecknen t.ex. att utveckla ett kulturarvsresemål av hög klass jämförts med projektets syfte att skapa ett besöksmål i världsklass med kulturarvet i focus. Målet att utveckla ett center för kulturarvsintresserade finns inte med bland kvalitetskännetecknen detsamma gäller målet att skapa ett attraktivt Fisksätra. Införandet av kvalitetskännetecknet att "verksamheten kommer att ha ett fokus på barn och unga och kommer att drivas i form av projekt tillsammans med skolor och förskolor i och utanför området" utgör en högre ambitionsnivå än vad som framgår av projektets syfte och mål. Flera av kvalitetskännetecknen som anges uttalar en inriktning på verksamheten vilket gör att de i första hand kan följas upp genom att aktiviteter som genomförs rapporteras och inte i förhållande till vad som uppnås inom respektive inriktning. Kraven borde enligt vår uppfattning ha formulerats som mål för vilka effekter som ska uppnås och följas upp med indikatorer. Med tanke på att upphandlingen inte uteslutande avsåg driften att ett färdigt museum utan att det fanns ett fortsatt utvecklingsbehov utifrån det syfte och mål som projektet hade haft är det vår bedömning att det inte direkt framgår av upphandlingsunderlaget. Enligt vår bedömning var det inte driften av ett färdigt museum som upphandlades utan att det fanns behov av fortsatt utvecklingsarbete för att kunna uppnå vad som ursprungligen var projektets syfte och mål. Ett fortsatt utvecklingsarbete ställer i sin tur krav på den som ska svara för verksamheten har rätt kompetens, förmåga och engagemang för uppgiften men även att det finns ekonomiska förutsättningar att arbeta med utveckling. Nämndens roll och deltagande i utvecklingsarbetet

är också av väsentlig betydelse. Endas ett anbud inkom vid upphandlingen med enligt vår uppfattning ett relativt lågt anbudspris.

Vi noterar från risk- och konsekvensanalys som redovisas för kulturnämnden i september 2015 att museet främst marknadsförs som ett traditionellt museum och att det finns anledning för beställaren att styra verksamheten mot det samtida kulturarbetet, bredare delaktighet och interaktion med målgrupperna. Det har inte framgått vilka åtgärder som nämnden specifikt avser att vidta för att säkerställa en sådan styrning eller att beställaren tillsammans med driftaktören tagit fram en långsiktig vision för museet. Driftaktörens uppföljningsrapport ger uttryck för uppfattningen att det har saknats dialog med kommunen avseende hur museet ska drivas.

Beträffande riskanalysen är det vår bedömning att den inte analyserar risker utifrån sannolikhet och konsekvens. Vi har alltså samma synpunkter på denna riskanalys som den som gjordes 2012.

Kulturnämnden beslutar i oktober 2016 om inriktningen på museets verksamhet 2018-2022. Av den beslutade inriktningen framgår en ökad betoning på målgruppen barn och unga, utveckla utbudet genom digitalisering samt ett tillägg att museets verksamhet också ska omfatta framtidsperspektivet vad gäller Nacka kommun. Det framgår inte av inriktningen längre att museet ska utveckla ett kulturarvsresmål av hög klass eller att utveckla platsens attraktivitet. En notering är att det syfte och mål med verksamheten som fanns för projektet gradvis har tonats ned. Bedömning är att inriktningen på museets verksamhet alltmer har fokuserat militärhistoria och slaget och i mindre utsträckning på hur verksamheten kan bidra till en långsiktig utveckling av Fisksätra där attraktiva värden stärks, vilket vi har uppfattat var den uttalade ambitionen med projektet. Inriktningarna är i vissa fall vagt formulerade t.ex. att visa upp samlingar, bredda mot målgruppen barn och unga, att vara en mötesplats, m.fl.

I slutrapporten för Fisksätra marina/Saltsjö-Pir redovisas som en sammanfattande slutsats att Nacka kommun har i museet Hamn fått en framgångsrik besöksattraktion, som motsvarar de förväntningar som fanns när projektet startade. Vi noterar dock att det inte i slutrapporten redovisas ett underlag som ger stöd för den slutsatsen.

För att möjliggöra etableringen av ett museum i Fisksätra har Nacka kommun gjort investeringar i anpassning (9,9 mnkr) och ombyggnation (39,4 mnkr) av lokalen samtidigt som man förbundit sig att hyra lokalen under en 15-årsperiod. Finansieringen av projektet i sig t.o.m. 2013 motsvarar inklusive medfinansiering från strukturfonden ca 32 mnkr. Denna ekonomiska redovisning är dock inte fullständigt men visar ändå att en relativt stor ekonomisk satsning har gjorts för att etablera museet.

Under 2017 genomförde kulturnämnden en upphandling av ny driftaktör fr.o.m. 2018. Upphandlingen gjordes med ett fast pris eller fast kostnad på 2 mnkr/år. Omfattningen och kravet på leverantören när det gäller verksamheten överensstämmer i huvudsak med vad som följer av kulturnämndens inriktningsbeslut för museet HAMN från 2016 förutom att inriktningen "att ha en samordnande roll i kulturarvsarbetet i Nacka inte omfattas. Vi noterar att beställaren redovisar vad driftaktören förväntas göra i förhållande till de inriktningar på verksamheten som följer av avtalet. Risker blir att uppföljningen av verksamheten i stort inriktas på om driftaktören gör det som föreskrivs och inte på vad som uppnås.

Det avtal som tecknats innehåller både krav på öppettider och antal besökare villkorat med att om de inte uppnås så blir konsekvensen en nedsättning av ersättning efterföljande år. För antalet besökare innebär kravet 8 000 besökare första avtalsåret och därefter ökning av antalet besökare med 9 procent årligen. Vi har noterat att detta villkor inte har tillämpats med hänvisning till att det låga ingångsvärdet på besökare från 2017 och konsekvenserna av pandemin för museets verksamhet.

Besöksstatistiken för perioden från det att museet öppnade 2014 t.o.m. 2017 visar en viss ökning av antalet besökare 2016 men därefter en förhållandevis kraftig minskning under 2017. Vi har dock inte noterat någon analys av orsakerna som förklarar minskningen. Vår bedömning är att

antalet besökare under denna period låg långt under de förväntningar som fanns under planeringsfasen av museet. Motsvarande gäller också beträffande den bedömning av besöksantalet som gjordes i risk- och sårbarhetsanalysen från 2012. Vi anser att det är otillfredsställande att det kan råda tveksamhet avseende besöksstatistikens tillförlitlighet beroende på oklarheter kring vad den baseras på. Det är oklart om den avser besök i anläggningen eller besök i verksamheten. Enligt vår uppfattning är utgångspunkten, vilket också framgår av risk- och sårbarhetsanalysen 2012, att med besökare menas de som besöker museet. Om det är besök till anläggningen som har redovisat finns risk att antalet museibesök har varit lägre.

5. Museet HAMN 2018-2022

5.1 Utgångspunkt

I avsnittet görs en redovisning av kulturnämndens styrning och uppföljning av museet HAMNs verksamhet under perioden 2018-2022 med focus på 2022.

Stiftelsen Kulturmiljövård ansvarar för driften av museet sedan 1 januari 2018. Avtalet avser perioden 2018-01-01 till och med 2022-12-31 med möjlighet till förlängning med två plus två år. Stiftelsen valde dock att inte förlänga avtalet och avslutade sitt uppdrag den 31 december 2022. Ett tilläggsavtal tecknades med Stiftelsen Kulturmiljövård för perioden 2023-01-01--2023-04-30 för att hålla museet öppet i avvaktan på upphandling av ny driftaktör

5.2 Mål och inriktning

Inriktningen på museets verksamhet under avtalsperioden följer av kulturnämndens beslut 2016 som i huvudsak motsvarar det upphandlade driftavtalets krav på omfattning och inriktning.

Kulturnämnden har i mål och budet 2022 två resultatindikatorer som bl.a. avser museet HAMN, vilket framgår i nedanstående tabell.

Tabell 4 - Resultatindikatorer, Mål och Budget 2022-2024

Indikator	Utfall 2020	Utfall 2021	Mål 2022	Mål 2023	Mål 2024
Nöjdkundindex för bibliotek, museet Hamn, Hembygds- museet och Dieselverkstaden			82%	84%	86%
Antal besökare per år på museet Hamn och Hembygdsmuseet.	5 059	4 721	6 000	6 000	6 000

Antalet besökare fanns med som indikator redan 2017 (då som indikator enbart för museet HAMN) och 2018 dock utan mål- och mätvärden. Från och med 2019 anges målvärden för antal besökare gemensamt för HAMN och hembygdsmuseet. För 2019 var målet 8 000 besökare med 9 procents ökning per år för de kommande två åren. I 2020 års budget innebar målvärdet för 2022 en ytterligare ökning med 9 procent (d.v.s. 10 360 besökare). 2021 var målvärdet 9 000 besökare per år 2021-2023.

Nöjdkundindex finns med fr.o.m. mål och budget 2019 med gradvis ökat målvärde efterföljande år.

5.3 Uppföljning

Av avtalet följer att leverantörens efterlevnad av kraven följs upp i tertialmässiga uppföljningar enligt överenskommet format, vid årliga verksamhetsbesök med kontraktsgenomgång och genom årligen genomförd besöksunderökning. Det framgår även av avtalet att parterna ska sammanträffas minst en gång per år för utvärdering och uppföljning av avtalet och verksamheten för ett så kallat verksamhetsbesök eller uppföljningsmöte. Leverantören ska tillhandahålla beställaren statistik på av beställaren anvisat sätt.

Enligt nämndens uppföljningsplan för 2022 framgår att museet HAMN ska följas upp genom dialog, verksamhetsbesök och tertialredovisningar. Kontrollfrågan är uppfyller leverantören de ställda kraven i avtalet.

5.3.1 Tertialredovisningar

Driftaktören lämnar per tertial en rapport över verksamheten i förhållande till avtalets krav på omfattning och inriktning för museet och i förhållande till de allmänna kraven på driften. Därutöver ingår i rapporten besöksstatistik samt redovisning av organisation och efterlevnad av kompetenskrav och av förändringar i organisation/personal och avtal. Under kraven på omfattning och inriktning redovisar driftaktören i rapporterna i huvudsak vilka aktiviteter som förekommit under perioden.

Driftaktörens tertialredovisningar redovisas för nämnden i form av besöksstatistik, öppettider och väsentliga aktiviteter/händelser som lyfts in i nämndens periodiska rapportering (tertial- och årsrapporter). Tertialredovisningarna lämnas inte för kännedom till nämnden.

5.3.2 Verksamhetsbesök

Vi har efterfrågat dokumentation från genomförda verksamhetsbesök och från genomförda utvärderingar/uppföljningar och då fått exempel på minnesanteckningar varav ett i huvudsak avser avhandling av fastighetsfrågor.

Minnesanteckningarna som vi har tagit del av innehåller enligt vår uppfattning ingen utvärdering av verksamheten utan vad som framgår av dessa är att vid besöken har aktuella frågor tagits upp.

5.3.3 Kundundersökning

Under hösten 2022 gjordes en webbenkät inriktad på kännedom om kommunens kulturarvsverksamheter. Inbjudan skickades ut som brev till 2 500 personer boende i Nacka kommun där möjlighet erbjöds att besvara enkäten via webben. Totalt deltog 591 personer i undersökningen. Antalet svar på frågan om personen besökt museet HAMN var 255 varav 56 procent hade besökt museet.

I kundundersökningarna mäts Nöjd kundindex (NKI), som bygger på två frågor. Den första frågan gäller nöjdheten generellt, och den andra frågan om de svarande kan rekommendera andra att besöka aktuell verksamhet. En sammanvägning²² av ovan angivna NKI-värden, utgör nämndens indikator för kommunens övergripande mål "Bästa utveckling för alla". Indikatorn har för 2022 målvärdet 82 procent, d.v.s. motsvarar ett sammanvägt NKI på 3,28.

För museet HAMN har NKI minskat något jämfört med föregående mätning, från 3,78 till 3,36. I övrigt kan nämnas att 96 procent av de som svarat instämmer i påståendet "Jag är generellt sett nöjd med museet Hamn" och 94 procent kan rekommendera andra att besöka museet och att 19 procent av de som svarat är mindre nöjda med barnverksamheten. Det ska dock noteras att andelen som svarat "Vet ej" redovisas separat och varierar en del mellan frågorna.

Under perioden 2016-2019 har kulturnämnden genomfört besökarundersökningar/kundundersökningar för att mäta hur nöjda besökarna är med museet HAMN samt varifrån de kommer och vad som lockat dem att besöka museet. Undersökningarna gjordes på plats genom intervjuer. Utfallet för frågan "Jag är generellt sett nöjd med Museet Hamn" har varierat från 3,9 år 2016 till 3,6 2019. På grund av pandemin gjordes ingen undersökning 2020 och 2021 gjordes undersökning av kännedomen om Nacka HAMN. Svarefrekvensen av 32 procent och utav de svarande hade 69 procent inte kännedom om museet.

5.3.4 Uppföljning till kulturnämnden

Kulturnämnden får vad gäller museet HAMN vid tertialrapporteringar återrapportering av antal besökare, ekonomiskt utfall och eventuella väsentliga frågor i verksamheten. öppettider. I tertialbok-

²² Avser NKI för Museet Hamn, Lokalhistoriska Arkivet i Dieselverkstaden, Hembygds museet i Nyckelviken, Biblioteken och Kulturhuset Dieselverkstaden

slut 1 2022 för kulturnämnden framgår att det vid årsskiftet 2021/2022 genomfördes en förändring av organisation och personal hos Museet HAMNs driftaktör, Stiftelsen Kulturmiljövård, under toppåret 2019. I tertialrapport 2 2022 framgår vad som har kännetecknat museets verksamhet under perioden.

Ovanstående kundundersökning redovisades för kulturnämnden vid sammanträde den 21 mars 2023.

Under 2022 har, kopplat till punkten avtalsuppföljning i kulturnämndens internkontrollplan, en fördjupad kontroll genomförts gällande driftsavtal för HAMN. Under tertialen har driftaktören haft mindre öppet än vad som stipuleras i avtalet och ersättningen har procentuellt sänkts i enlighet med avtalet.

5.3.5 Besökare

Kulturnämnden följer upp besöksstatistik utifrån den besöksstatistik som driftaktören lämnar i samband med tertialrapporterna. I nedanstående tabell har vi sammanställt besöksstatistik som driftaktören tagit fram för perioden 2018 till 2022.

Tabell 5 - Besöksstatistik 2018-2022

				Besök "kassa"	Besöks- räknare	Besök "kassa"	Besöks- räknare
Månad	2018	2019	2020	2021	2021	2022	2022
Januari	366	232	293	-	0	88	274
Februari	312	268	289	-	0	65	248
Mars	264	358	101	-	0	112	398
April	452	333	6	-	110	92	351
Maj	1233	711	18	12	274	182	434
Juni	579	532	33	20	32	193	457
Juli	283	514	177	89	165	192	519
Augusti	769	3 053	372	82	85	193	386
September	553	583	239	76	247	244	396
Oktober	406	473	542	172	481	129	408
November	387	435	188	143	749	126	423
December	218	210	-	18	242	30	199
Σ Per år	5 822	7 702	2 258	612	2 385	1 646	4 490

Det finns två typer av besöksstatistik; dels besökare som registreras i museets kassa (verksamhetsbesök), dels besökare i lokalen som registreras via besöksräknare (anläggningsbesök). Det som avses i avtalet enligt uppgift är besökare till museet som registreras i kassan. Enligt vår uppfattning definierar dock inte avtalet vad som ska räknas som besökare samtidigt som det vore osannolikt om något annat än besökare i verksamheten avsågs.

Besöksräknaren registrerar de som går in och ut från lokalen t.ex. besöker butiken eller använder toaletten men givetvis även de som besöker själva museet. Det har över åren varit en del krångel med själva besöksräknarna. Driftaktören har också haft egen besöksräknare. Nacka kommun installerade dock egen digital besöksräknare under 2022.

Under 2021 och inledningen av 2022 visade det sig en osäkerhet om besöksstatistiken som rapporterades från driftaktören till beställaren avsåg anläggnings- eller museibesök. Statistiken korrigerades senare efter påpekande från beställaren av driftaktören så att den avsåg museibesök 2021-2022. I underlaget, då politikerinitiativet "Utreda/följ upp verksamheten Museum Hamn" redovisade i december 2021, ingår en samlad besöksstatistik för perioden 2014-2021. En kommentar till statistiken i underlaget är att; "Det är oklart vad besöksstatistiken 2014-2020 utgår från för källor". Vi noterar samtidigt att driftaktören själv har uppgett att de brukar leverera statistik över anläggningsbesök. Av intervju har framgått att det har skett personalförändringar hos driftaktören som kan ha påverkat rapporteringen men även att det från beställarens sida under 2021 har accepterats rapportering av besökare baserade på besöksräknaren. Under denna tid gjordes en "omgörning" av statistiken för perioden 2014-2020. Det är den "omgjorda" statistiken som redovisas i ovanstående tabell.

Museet hade under perioden 28 mars 2020 till och med den 19 maj 2021 ett begränsat öppethållande och var tidvis stängt p.g.a. pandemin. Museet återöppnades den 20 maj 2021 och hade därefter öppet 4 dagar i veckan.

Den statistik som framgår av ovanstående tabell är baserad på en sammanställning som driftaktören har tagit fram. I tabellen redovisas för 2021 och 2022 två uppgifter om besöksantalet. Den första avser besök i verksamheten, d.v.s. besök som registrerats i kassan och den andra s.k. anläggningsbesök enligt besöksräknaren. Med anledning av vad som framgått finns viss osäkerhet beträffande vad besöksstatistiken 2014-2020 faktiskt baseras på.

5.3.6 Kostnader 2018-2022

Kostnaderna för museet HAMN för avtalsperioden 2018-2022 visar på att en totalt redovisad kostnad på 27,7 mnkr. Hur kostnaderna fördelar sig på olika poster framgår i tabell 6.

Tabell 6 - Museet HAMN - Kostnader 2018-2022, kr

	2018	2019	2020	2021	2022	Totalsumma
Museet hamn	5 845 121	5 383 865	5 271 246	7 601 440	3 590 865	27 692 537
-Administrativa tjänster interna					14 400	14 400
-Avskrivn på maskiner o inventa	641 748	511 005	409 200	217 692	66 772	1 846 417
-Avtal övriga huvudvht externa	2 040 000	2 044 967	2 065 449	2 185 327	1 883 963	10 219 706
-Brandskydd		18 075				18 075
-Gemensamma kostnader interna	115					115
-Internränta	42 371	25 191	15 144	9 518	6 787	99 011
-Konsulttjänster				20 000	79 000	99 000
-Köp av huvudverksamhet	0				171 230	171 230
-Larmkostnader	0	3 175				3 175
Licensavtal IT program	5 800			4 478		10 278
-Lokalhyror interna	3 015 086	2 781 453	2 781 453	5 164 425	1 358 138	15 100 555
-Räntekost o försenavg levfakt					1 180	1 180
-Sophämtning					9 395	9 395
-Övriga främmande tjänster	100 000					100 000
Totalsumma	5 845 121	5 383 865	5 271 246	7 601 440	3 590 865	27 692 537

Den enskilt största kostnadsposten (15,1 mnkr) utgörs av lokalhyror interna. Anledningen till att den var så hög 2021 är kapitaltjänstkostnader ingår internhyran. Så var också fallet 2018-2020. Kapitaltjänstkostnaden avsåg tidigare investeringar som gjorts i fastigheten. En ny hyresmodell infördes 2021 och då upptäcktes att kapitaltjänstkostnaden var hög. Hyran justerades till faktisk kostnad fr.o.m. 2022. Förklaringen till kapitaltjänstkostnaderna var att Nacka kommun inte hade uttrangerat fastigheten i samband med tidigare försäljning.

5.3.7 Uppföljning till kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen tar del av den periodiska rapporteringen från kulturnämnden, d.v.s. tertialrapporter och nämndens årsredovisning. Kommunstyrelsen har inte inom ramen för sin uppsiktsskyldighet bedömt att det funnits anledning att agera med anledningen av kulturnämndens genomförande av sitt uppdrag avseende museet HAMN.

5.3.8 Politikerinitiativ - Utreda/följa upp verksamheten Museum Hamn

Vid kulturnämndens möte den 16 december 2021 behandlas ett ärende²³ rörande ett politikerinitiativ (inkom den 16 juni 2021) om att utreda/följa upp verksamheten Museum HAMN. I politikerinitiativet föreslås att verksamheten vid HAMN ska utredas och följas upp för att undersöka om driftaktören levererat det som avtalats och om något kan läggas till eller tas bort inför ny eventuell upphandling av drift av verksamheten vid museet HAMN. En utredning och uppföljning har genomförts av enheten och den har resulterat bland annat i nedanstående slutsatser.

²³ § 107 KUN 2021/88

Kulturnämnden noterar att förslagen i politikerinitiativet i och med redovisningen i tjänsteskrivelsen, daterad den 19 november, har genomförts.

Kultur- och fritidsenheten gör utifrån utredningen bedömningen att:

- ▶ Nuvarande driftaktör levererat en verksamhet som går i linje med de uppsatta inriktningsmålen för driftsperioden på den största delen av de områden som efterfrågats.
- ▶ Finansiering av museet HAMN under nuvarande driftsperiod inte belastat kulturnämndens anslag för "industriarvet".
- ▶ Ökning av museiverksamhets besöksiffror inte per automatik kommer med utökade öppettider och att enheten därför bör undersöka hur en eventuell kommande upphandling kan generera innovativa lösningar för hur museiutbudet kan utvecklas mot mer mobilt och digitalt utbud.
- ▶ Den geografiska lokaliseringen av museet i Fisksätra, och mer specifikt på "fel" sida om Saltsjöbanan ur Fisksätrabornas perspektiv, kan förklara att museet inte är så känt hos nackaborna i allmänhet och att det är en utmaning att locka spontana besökare till museet.
- ▶ En breddning och förstärkning av ett eventuellt framtida driftsuppdrag mot att tillgängliggöra Nackas hela kulturarv, utveckling av mer digital och mobil verksamhet samt ytterligare ökat fokus på att nå ut till barn och unga i Nackas skolor och förskolor skulle kunna skapa mervärde till olika delar av kommunens hela uppdrag.
- ▶ Kommande upphandling skulle kunna omfatta drift av såväl museet HAMN som Hembygds museet i Nyckelviken och delar av det uppdrag som kulturnämnden under 2022 föreslår teckna ett separat avtal (Dnr KUN 2021/144) gällande kulturarvsverksamhet med kulturhuset Dieselverkstaden om.
- ▶ Ett bredare grepp på verksamheten och ett breddat föremål för en eventuell ny upphandling skulle kunna skapa bättre ekonomiska förutsättningar för en eventuell kommande driftaktör. Ett större verksamhetsmässigt och ekonomiskt omfång borde dessutom kunna skapa ett större intresse för fler aktörer att komma in med anbud i en eventuell framtida upphandling.

En notering från utredningen är slutsatsen att: "Museets placering och mycket specifika inriktning rimmar inte riktigt med en ambition att nå mycket mer än de knappt åttatusen besökare som uppnåddes under 2019". Vidare nämns att de två aktörer som drivit museet hittills har arbetat mycket aktivt med marknadsföring av museet utan att besöksiffrorna ökat nämnvärt. De har legat på mellan femtusen och åttatusen per år under museets totala verksamhetstid (bortsett från 2020 och 2021 som påverkats av pandemin). Utredningen tar också upp att museets geografiska placering gör det svårt att arbeta utifrån en tanke om att besökarna hittar till museet på det sätt som gäller för museer som befinner sig i centrala lägen av städer.

5.4 Upphandling drift av Museet Hamn från och med 2023

5.4.1 Bakgrund

Kulturnämnden beslutade vid sitt möte 2022-06-14 att inleda upphandling av driften av museet HAMN i enlighet med tjänsteskrivelse daterad den 2022-05-24. Av tjänsteskrivelsen "Ramar och förutsättningar för att inleda upphandling av drift av museet HAMN²⁴" framgår att målet med upphandlingen är att upphandla driften av Museet HAMN på ett sätt som tillgängliggör Nackas hela kulturarv, främjar utvecklingen av mer digital och mobil verksamhet samt sätter ytterligare ökat fokus på att nå ut till barn och unga i Nackas skolor och förskolor. Ett breddat driftsuppdrag kan skapa mervärde i till kulturnämndens uppdrag angränsande delar av kommunens verksamheter.

Ett konstaterande är att kulturnämnden inte tog ett nytt inriktningsbeslut inför den planerade upphandlingen. Av tjänsteskrivelsen framgick att då upphandlingen föreslås genomföras som en tävling kommer det inte att tas fram en detaljerad kravspecifikation för uppdraget. Den upphandling som sedan inleddes omfattade inte ett breddat uppdrag.

²⁴ Dnr KUN 2022/49

5.4.2 Upphandlingen

Upphandlingen genomfördes med stöd av Lagen om upphandling av koncessioner (LUK) med förhandlat förfarande, som innehåller en kvalificeringsfas där en förenklad affärs- och verksamhetsplan begärs in. Efter kvalificeringsfasen kommer en riktad inbjudan att skickas till de tre anbudsgivare, som enligt "Kriterier för kvalificeringsfasen" har erhållit högst poäng. Den riktade inbjudan kommer begära in en fullständig affärs- och verksamhetsplan som bedöms enligt "Kriterier för utvärdering av anbud".

Av upphandlingsdokumentet framgår att i uppdraget ingår följande obligatoriska krav:

- ▶ Fullt ansvar för drift och utveckling av museets utbud.
- ▶ Fullt samlingsansvar för såväl museets egna som inlånade samlingar och föremål.
- ▶ Driva och utveckla museets pedagogiska verksamhet och utbud riktat till förskolor och skolor.
- ▶ Att utveckla verksamhet med syfte att tillgängliggöra Nackas lokala kulturarv genom exempelvis guidningar och vandringar samt försäljning av Lilla Nackaboken och Kvarnhjul och fabrikskorstenar.
- ▶ Utveckla verksamhet i samverkan med nya och etablerade lokala aktörer inom kultur- och kulturarvsområdet.
- ▶ Vidmakthålla samverkan med restaurang och angränsade verksamheter belägna i Saltsjö Pir.
- ▶ Möjligheter att driva konferensverksamhet i museets lokaler.
- ▶ Möjligheter att driva och utveckla museets butik.

Anbudsgivaren ska inkomma med en förenklad affärs- och verksamhetsplan för driften av Museet HAMN enligt kriterier för kvalificeringsfasen.

Vid anbudstidens utgång i slutet av december 2022 hade en intresseanmälan inkommit. Anbudet hade lämnats av kommunens egen regi.

5.4.3 Lokalens lämplighet och alternativ placering

Byggnaden som museet HAMN finns i ägs av Saltsjö Pir AB. Nacka kommun har genom kommunstyrelsen tecknat ett 15-årigt hyresavtal med bolaget och hyr på så vis bl.a. lokalen för museet.

Under perioden 2018-2022 har driftsaktören för museet Hamn tecknat hyresavtal med kommunens lokalenhet avseende museets lokaler. Hyreskostnaderna har dock betalats av kulturnämnden. Det finns även fler hyresgäster, som restaurangen och en marinarkeologisk verksamhet, som hyr av kommunen i samma byggnad. Inledningsvis 2014 var kulturnämnden hyresgäst hos kommunens lokalenhet som i sin tur hyrde in lokalerna av Saltsjö Pir AB.

Att museet skulle lokaliseras till Fisksätra var i princip givet i och med att projektet initierades. I ett tidigt skede framstod det också klart att museet skulle inrymmas i fastigheten Fisksätra marincenter. Därefter har inte nämnden enligt vad som framkommit i granskningen gjort analyser eller övervägt alternativ placering för museet HAMN eller av en alternativ användning av museilokalen.

Det har inte heller framkommit i granskningen att analyser har gjorts av lokalens lämplighet för att bedriva museiverksamhet. Utgångspunkten var att lokalen ursprungligen byggdes om och anpassades specifikt för museets verksamhet. Icke desto mindre har det dock vid olika tillfällen uppmärksamats oklarheter kring ansvarsfördelning mellan kommunen som andrahandshyresvärd och driftaktören som innehavare av nyttjanderätten. Oklarheter har också framkommit vad gäller ansvarsfördelningen för fastighetsfrågor beträffande vad som ingår i respektive fastighetsägarens, kommunens som hyresvärd och driftaktörens ansvar. Hanteringen av lokalfrågor har upplevts som tungrovt och tidskrävande. Det har också framkommit synpunkter på lokalernas kvalitet t.ex. vad gäller byggnation och framför allt problem med ventilationen. Ventilationen uppges inte ha fungerat vare sig på sommaren eller vintern. Särskilt besvärande har det varit sommartid under varma dagar då inomhusklimatet i museilokalen upplevts som påtagligt besvärande.

I upphandlingen av driften fr.o.m. 2022 efter att kultur- och fritidsenheten tillsammans med inköp gjort en undersökning var tanken att i den andra fasen av upphandlingsprocessen beskriva och tydliggöra förutsättningarna vad gäller lokalerna för ny driftsaktör. Syftet var att erbjuda enklare och tydligare förutsättningar vad gäller lokalen för ny driftsaktör. Dessutom skulle fastighetsenheten genomföra en besiktning av lokalerna.

5.5 Bedömning

När det gäller museets verksamhet under perioden 2018 till 2022 har den upphandlade inriktningen som framgår av avtalet varit styrande för verksamheten. Utöver det så har kulturnämnden två måttfasta indikatorer i mål och budget. Den ena avser nöjdkundindex och den andra antal besökare. Nöjdkundindex är en sammanvägning av NKI för fem verksamheter. Antalet besökare är en gemensam för indikator för museet HAMN och hembygdsmuseet. Vår bedömning är att indikatorerna ska vara individuella för respektive verksamhet och att utfallet ska redovisas individuellt.

Kulturnämndens uppföljning av verksamheten under avtalsperioden har bl.a. bestått av driftaktörens tertiäredovisningar och av verksamhetsbesök. Tertiäredovisningar innehåller aktiviteter och åtgärder som driftaktören genomfört under perioden i förhållande till avtalets krav på omfattning och inriktning. Driftaktören lämnar också uppgifter om periodens antal besökare. Beställaren gör ingen dokumenterad analys av lämnad rapportering men viss återkoppling görs i samband med verksamhetsbesök. Vi har inte noterat att en årlig utvärdering har gjorts i enlighet vad avtalet föreskriver. Vår bedömning är att uppföljningen i första hand speglar vad som görs men inte vad som faktiskt uppnås inom den av nämnden angivna inriktning på verksamheten. Uppföljningen av NKI och besöksstatistiken som nämnden tar del av avser resultat som verksamheten uppnår.

Beträffande besöksstatistiken anser vi att det är en brist att avtalet inte på ett entydigt sätt definierar vad det är för besöksstatistik som ska rapporteras. Besök i anläggningen fångas via besöksräknare och museibesök via "kassan". När det gäller besök har vi uppfattat att syftet är att det är museibesök som ska rapporteras, vilket dock inte utesluter att det också är av intresse att följa antalet besökare i anläggningen. Det är i sammanhanget otillfredsställande att det kan råda osäkerhet beträffande besöksstatistiken för perioden 2014 till 2020. Osäkerheten består i att källan till statistiken inte är verifierad. Är det fråga om anläggningsbesök så finns en risk att museibesöken kan ha legat på en lägre nivå. De avvikelser i rapporteringen som noterades för 2021 och i inledningen 2021 har åtgärdats efter beställarens påpekande. Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte har säkerställt att besöksstatistiken för hela perioden 2014-2022 är tillförlitlig. Oavsett om antalet besök speglar anläggnings- eller verksamhetsbesök så har de inte kommit i närheten av de museibesök som förväntades då projektet planerades och då projektet genomfördes. Enligt vår uppfattning borde de låga besöksiffror som noterades tidigt efter det att museet driftsattes ha blivit föremål för nämndens analys. Vi har inte noterat att det vare sig då eller senare har gjorts en sådan analys. Naturligtvis måste hänsyn tas till att under avtalstiden har pandemin i stor utsträckning påverkat verksamhetens förutsättningar negativt i och med den periodvis var stängd eller haft ett begränsat öppethållande.

Efter ett politikerinitiativ genomfördes en uppföljning/utredning av museets verksamhet. Utredningen bedömde att driftaktören levererat en verksamhet som till största delen går i linje med de uppsatta inriktningsmålen. Vi tolkar bedömningen som att kulturnämnden är nöjd med den verksamhet som levererats. Utredningen lyfter fram åtgärder för breddning och förstärkning av framtida driftuppdrag, en mer digital och mobil verksamhet och ytterligare ökat fokus på att nå ut till barn och unga. Ett breddat grepp på verksamheten efterlyses för att kunna ge bättre ekonomiska förutsättningar för eventuell kommande driftaktör. Utredningen gör ingen bedömning av eller analys av verksamhetens resultat. Ett konstaterande som görs i utredningen är att lokaliseringen i Fisksätra på fel sida av saltsjöbanan kan förklara varför museet inte är så känt av Nackaborna och en utmaning att locka spontana besökare till museet.

Den ekonomiska uppföljningen av museet HAMN sker inom ramen för den ordinarie ekonomiska uppföljningen. I allt väsentligt är kostnaderna under avtalsperioden att betrakta som mer eller mindre givna. Det är dock värt att notera att under perioden 2018 t.o.m. 2021 belastades internhyran med

kapitaltjänstkostnader från tidigare gjorda investeringar i lokalen. Förklaringen till detta var att fastigheten inte uttrangerades från anläggningsregistret vid avyttringen varför avskrivningarna fortgick. Enligt vår bedömning är det en väsentlig brist att avyttringen av fastigheten inte hanterades på ett korrekt sätt i kommunens redovisning. Vi är också frågande till varför detta inte upptäcktes tidigare.

Kulturnämnden har inte för egen del bedömt om museet HAMN drivs på är kostnadseffektivt sätt. För att åtgärder ska anses vara kostnadseffektiva måste nyttan vara större än kostnaden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och att målet nås med minsta möjliga kostnad. Vi konstaterar att frågan om att bedöma verksamhetens kostnadseffektivitet inte är helt okomplicerad. Kostnaden är som sagt relativt enkel att ta fram men frågan är vad som är nyttan med verksamheten och hur den ska mätas. Vår bedömning är att det inte är tydligt vad kommunen har för mål med verksamheten. Det finns syfte och mål som formulerades för projektet men frågan är om de har giltighet även i dag. Kulturnämnden beslutade om verksamhetens inriktning 2016 men har inte klargjort vilka mål de har för verksamheten annat än i form av nöjdhetsindex och besök. Den ursprungliga ambitionen med museiverksamheten innehöll även värden i form att bidra till utvecklingen av Fisksätra och inte enbart i att producera museibesök. Det är dock möjligt att relatera antalet museibesök till den redovisade kostnaden. Utav den statistik som vi tagit del av så är det egentligen endast för 2021 och 2022 som vi har uppgift om antalet besök registrerade i kassan. Kommunens kostnad 2022 per museibesök var då ca 2 200 kr. För 2021 blir kostnaden väsentligt högre dels beroende på påverkan av pandemin som medförde att antalet museibesök hamnade på en mycket låg nivå samtidigt som internhyran felaktigt belastades av en mycket hög kapitaltjänstkostnad.

I slutet av 2022 inleder kulturnämnden en upphandling enligt LUK med förhandlat förfarande. Vi noterar att upphandlingen genomförs i ett sent skede trots att det redan under våren 2021 var känt att den tidigare driftaktören inte var intresserad av en förlängning av kontraktet efter 2022. Det visade att det inte var möjligt att i detta skede göra en upphandling med ett breddat uppdrag. Kulturnämnden beslutade inte heller inför upphandlingen om inriktningen med museets verksamhet.

Upphandlingen resulterade i att endast ett anbud inkom och då från kommunens egen regi. Ett konstaterande är det vid de tre tillfällen som driften av museet upphandlats har totalt fyra anbud lämnats. Intresset att lämna anbud kan ha påverkats av hur uppdraget har utformats och de villkor som har gällt för uppdraget. Sannolikt är det också så att möjliga privata aktörer har bedömt att det inte finns förutsättningar att driva verksamheten med tillräcklig lönsamhet. De två driftaktörer som hittills upphandlats har inte varit intresserade av att utnyttja avtalens förlängningsklausul bl.a. beroende på enligt vad som uppges bristande lönsamhet. Vi har svårt att se hur en koncession i detta fall skulle kunna förändra möjligheten till lönsamhet.

Vi bedömer att den upphandling som inleddes i slutet av 2022 inte hade förberetts på ett tillräckligt sätt trots att det borde ha funnits tid att göra det. Vi noterar att de krav som ställdes på verksamheten i upphandlingsunderlaget innebär att verksamheten i huvudsak är tänkt att inriktas på att drifta av det befintliga museet med fortsatt betoning på pedagogisk verksamhet och utbud riktad till förskolor och skolor men också att utveckla verksamheten mot att tillgängliggöra Nacka lokala kulturarv.

Vi konstaterar att analyser inte har gjorts av lokalens lämplighet för att bedriva museiverksamhet men att det funnits problem med lokalerna vad gäller bl.a. gällande inomhusklimatet. Hanteringen av fastighetsfrågor har också uppfattats som delvis omständliga och tidskrävande. Alternativ placering har inte övervägts. Vi bedömer det som positivt att en undersökning inför upphandlingen av driften fr.o.m. 2022 har gjorts för att kunna erbjuda enklare och tydligare förutsättningar vad gäller lokalen för ny driftsaktör.

5.6 Museet som kommunal angelägenhet

I dokumentation vi har granskat avseende Museet HAMN från 2009 och framåt och genom intervjuer har inte framgått att kulturnämnden eller, i ett tidigare skede, kommunstyrelsen har tagit ställning till om HAMN är en kommunal angelägenhet.

5.6.1 Bedömning

Vi konstaterar att kommunallagen 2 kap 1 § stipulerar att kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Tre grundläggande krav ställs på den kommunala verksamheten:

- ▶ Den ska ha anknytning till kommunens område (lokaliseringsprincipen) eller deras medlemmar.
- ▶ Kommunen får inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna (självkostnadsprincipen).
- ▶ Alla kommuninvånare skall behandlas lika (likställighetsprincipen) om det inte finns sakliga skäl till annat.

Enligt vår uppfattning följer bedömningen av att museet HAMN är en kommunal angelägenhet för Nacka kommun indirekt av kommunfullmäktiges beslut att ge kommunstyrelsen i uppdrag att etablera två museer i enlighet med projektansökan. Vår bedömning är därför att det beslut som har fattats avseende museet HAMN är att se som ett ställningstagande till att museet är en kommunal angelägenhet enligt kommunallagen.

5.6.2 Ordförandeinitiativ gällande museet HAMN

Vid kulturnämndens sammanträde den 21 mars 2023 lämnades ett ordförandeinitiativ gällande museet HAMN och en breddning och utveckling av kulturutbudet i Fisksätra. Mot bakgrund av hur museet utvecklats vad gäller antalet besökare, bristande intresse att lämna anbud och möjligheten att med det med de medel som använts till driften av museet (ca 2 mnkr/år) kunna erbjuda en bredare kulturverksamhet för Fisksätra- och Nackaborna i övrigt samt att det som i dag är museet kan exponeras på ett sätt för Nackaborna föreslår ordförande:

1. Att Kultur- och Fritidsdirektören får i uppdrag att avbryta upphandlingen om det inte har inkommit flera olika anbud och/eller om det inte har inkommit anbud från extern part, samt att i så fall initiera en beslutsprocess som föreslår kommunfullmäktige att Museet HAMN i fortsättningen inte ska bedrivas i sin nuvarande form.
2. Att Kultur- och Fritidsdirektören får i uppdrag att återkomma till kulturnämnden med förslag på hur de kulturhistoriska värden med koppling till Fisksätra och Slaget vid Stäket kan tillvaratas och komma Nackaborna till del på annat sätt än i nuvarande museiverksamhet.
3. Att Kultur- och Fritidsdirektör får i uppdrag att återkomma till kulturnämnden med förslag på hur de pengar som avsatts för driften av museet HAMN skulle kunna skapa mer kulturverksamhet i Fisksätra och även för övriga Nackabor, om vi inte fortsätter med museet i dess nuvarande form.

Vi har förstått att initiativet ska behandlas av kulturnämnden på ett extrainsatt sammanträde under april månad. Frågan om en eventuell stängning av museet måste behandlas av kommunfullmäktige. Enligt uppgift kommer beredning av ett sådant ärende påbörjas snarast.

För närvarande drivs museet via ett tidsbegränsat avtal med tidigare driftaktör fram t.o.m. den 30 april 2023. Någon förlängning av avtalet är inte aktuell varför konsekvensen kommer att bli att museet HAMN stängs ner fr.o.m. 1 maj 2023.

5.6.3 Bedömning

Vi gör ingen bedömning av ordförandeinitiativet utan konstaterar att fr.o.m. den 1 maj finns inget driftavtal för museet vilket innebär att det då stängs ned tillfälligt eller permanent i avvaktan på beslut i kommunfullmäktige. Det är dock vår uppfattning att det med hänsyn till det låga antalet besökare i museet vilket framgår tydligt 2022, de relativt höga kostnaderna per museibesök och det begränsade intresse som finns att lämna anbud på driften av museet, att nämnden behöver ta ställning till museets fortsatta verksamhet.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Har kulturnämnden beslutat om ett syfte och inriktning med museet HAMNs verksamhet inför upphandling och kommande avtalsperiod fr.o.m. 2023?	Nej, kulturnämnden har inte beslutat om inriktning för museet HAMN inför den upphandling som inleddes av driften fr.o.m. 2023.
Har kulturnämnden tagit ställning till om museet HAMN är en kommunal angelägenhet?	Vi har inte noterat att kulturnämnden explicit har tagit ställning till om museet är en kommunal angelägenhet. Enligt kommunallagen 2 kap 1 § får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Det är kommunfullmäktige som har att ta ställning till frågan om kommunal angelägenhet eller inte.
På vilka grunder bedöms museet HAMN vara en kommunal angelägenhet?	I granskningen framkommer inget som motsäger att HAMN skulle vara en sådan angelägenhet och att de beslut som har fattats avseende museet HAMN är att se som ett ställningstagande om att museet är en kommunal angelägenhet enligt kommunallagen.
Har det genomförts någon avtalsuppföljning avseende den beslutade inriktningen för museet HAMN under avtalsperioden 2018-2022?	Ja, kultur- och fritidsenheten har följt upp den verksamhet som driftaktören Stiftelsen Kulturmiljövård bedrivit sedan de tillträdde driftsuppdraget i januari 2018. Löpande under avtalsperioden har genomförande av uppdraget i förhållande till inriktningen följts upp genom de tertialrapporter som driftaktören lämnat.
Vad visade i så fall uppföljningen av avtalet?	Uppföljningen visade att driftaktören till största delen levererat en verksamhet som går i linje med de uppsatta inriktningmålen för driftsperioden.
Överensstämmer museet HAMNs nuvarande verksamhet med den verksamhet som planerades då museet startades?	Delvis. Vår bedömning är att museet HAMNs verksamhet i allt mindre utsträckning har ett fokus på att lyfta Fisksätra. Ambitionen att utveckla ett besöksmål i världsklass omfattas inte heller av den nuvarande inriktningen. Verksamheten är främst centrerad till karaktären av ett slagfältsmuseum med inslag av samtids- och framtidsperspektiv. Enligt kulturnämndens inriktning för verksamheten har den breddats mot målgruppen barn och unga.
Säkerställs att museet HAMNs verksamhet kan drivas på ett kostnadseffektivt sätt?	Nej. Kulturnämnden har inte för egen del bedömt om museet HAMN drivs på ett kostnadseffektivt sätt. För att åtgärder ska anses vara kostnadseffektiva måste nyttan vara större än kostnaden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och att målet nås med minsta möjliga kostnad. Bedömningen av kostnadseffektiviteten är en komplex fråga som det för närvarande enligt vår bedömning inte finns förutsättningarför. Det kan noteras att kommunens kostnad 2022 per museibesök var ca 2 200 kr.
Vilka kostnader har kommunen haft för museet HAMN under senaste avtalsperioden och vilka	Kostnaden för perioden 2018-2022 är 27,7 mnkr (framgår av avsnitt 5.3.6). Frågan om eventuella framtida kostnader är beroende på vilket beslut som kommer att fattas avseende museets fortsatta verksamhet.

Revisionsfrågor	Svar
kostnader prognosticeras framgent?	
Har kommunen genomfört analyser kring lokalernas lämplighet för att bedriva museiverksamhet?	Nej. I upphandlingen av driften fr.o.m. 2022 efter att kultur- och fritidsenheten tillsammans med inköp gjort en undersökning för att i den andra fasen av upphandlingsprocessen beskriva och tydliggöra förutsättningarna vad gäller lokalerna för ny driftsaktör. Syftet var att erbjuda enklare och tydligare förutsättningar vad gäller lokalen för ny driftsaktör. En besiktning av lokalen skulle också göras av fastighetsenheten. Nej.
Har kulturnämnden analyserat alternativ placering för museet HAMN eller alternativ användning av museet HAMNs lokaler?	
Har kulturnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende museet HAMN?	Delvis. Kulturnämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning av ekonomin och följt upp verksamheten i huvudsak genom driftaktörens kvartalsredovisningar men även kundnöjdheten. Den brist i uppföljningen som vi noterar är att den årliga utvärdering som enligt avtalet ska göras inte har framgått samt att kulturnämnden inte har säkerställt kvalitetssäkrade uppgifter om museibesöken främst avseende perioden 2014-2020.

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kulturnämndens presidium.
 - ▶ Ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens presidium.
 - ▶ Ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande
- ▶ Stadsdirektören.
- ▶ Direktör Kultur och fritid.
- ▶ Utvecklingsledare/objektledare, kultur- och fritidsenheten.
- ▶ Utvecklingsledare, kultur- och fritidsenheten

Exempel på dokument som granskats

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen och kulturnämnden.
- ▶ Mål och budget 2020-2022, 2021-2023, 2022-2024 och 2023-2025.
- ▶ Årsredovisning 2021 Nacka kommun.
- ▶ Tertialbokslut 1 och 2 2022, kulturnämnden.
- ▶ Årsbokslut 2019, 2020 och 2021, kulturnämnden.
- ▶ Tillkomst av två museer i Fisksätra, 2009-03-24, § 85 KFKS 2009/53
- ▶ Konsortialavtal om samägt bolag som ny huvudman för Fisksätra marincenter och upplåtelse av markområdet genom tomträtt.
- ▶ Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen.
- ▶ Tjänsteskrivelse Museiprojektet HAMN, 2012-08-23, KFKS 2010/178-875.
- ▶ Risk - och sårbarhetsanalys för projekt HAMN, 2012-09-20, KFKS 2010/178-875.
- ▶ Driftkalkyl för Projekt HAMN vid 25 000 besökare, 2012-08-21.
- ▶ Sammanträdesprotokoll kulturnämnden.
- ▶ Risk- och konsekvensanalys HAMN.
- ▶ HAMN i Fisksätra, lärande utvärdering 2010-2014, SWECO, Rapport 2014-04-10.
- ▶ Tertialrapporter från driftsaktören.
- ▶ Upphandlingsunderlag och avtal.
- ▶ Besöksstatistik.
- ▶ Minnesanteckningar.

Bilaga 2 - Mål för projekt HAMN i Fisksätra

Projektets målgrupper är: boende i Fisksätra, arbetslösa, unga vuxna, företagare, utländska och inhemska turister, forskare, skolor, förskolor, boende och verksamma i Stockholmsregionen samt högskolor/universitet i och utanför Sverige.

Projektets mål har varit:

1. att skapa två nya museer som utgår ifrån idén om att samla, bevara och förmedla kunskap om kulturarvet men också diskutera hur kulturarvet formas - och av vilka.
2. att öppna ett fönster mellan forskning och besöksnäring.
3. att tillvarata både det historiska och det samtida kulturarvet.
4. att utveckla ett nytt center för kulturarvintresserade både i Sverige och besökande från utlandet.
5. att skapa ett attraktivt Fisksätra med en levande besöksnäring kring platsens unika kulturarv både historiskt och samtida samt forskningsplats.
6. att utifrån platsens och dess invånares möjligheter bygga upp två starka institutioner som kan ge arbetstillfällen och lyfta Fisksätra som boendemiljö och arbetsplats. På så sätt bidra till Stockholmregionens tillvaratagande av den mångfald av kunskaper och kompetenser som finns här.
7. att etablera två museer som genom sin verksamhet lockar fler att våga starta egna företag inom angränsande näringar och på sikt locka aktörer att ta del i driften av museiverksamheten.
8. att få barn och unga att intressera sig för humaniora, innovationsutveckling och stärka skolor och förskolors verksamhet med samverkansarbete där museerna kan bidra med sin kompetens

Horisontella mål: Jämställdhet, Mångfald, Miljö, Folkhälsa.

Bilaga 3 - Omfattning och inriktning för museet HAMN

Museet hamn ska fortsätta ha en karaktär av slagfältsmuseum

Genom att bland annat lyfta fram och uppmärksamma 300-årsminnet av Slaget vid Stäket 2019 kan utveckling av museet och samverkan med andra museer bidra till att utveckla museets karaktär av slagfältsmuseum.

Museet hamn ska omfatta ett dåtids-, samtids- och framtidsperspektiv på museiverksamheten

Nackas historia, liksom dess samtida och framtida kulturarv ska reflekteras i såväl den permanenta verksamheten som i tillfälliga utställningar. Museet Hamns verksamhet och samlingar ska visas och användas för att bidra till berättelser om och förståelsen för hur kulturarv bidrar till människors förståelse för såväl dåtid som samtid och framtid. En aktiv förnyelse av museets utställningar såväl som tillfälliga utställningar ska formuleras. Utställningar kan utvecklas utifrån såväl egna som inlånade samlingar och föremål, berättelser om kulturarv ur alla tre perspektiven och i olika former.

Målgruppen barn och unga

Museet Hamn ska utveckla museets verksamhet för målgruppen barn och unga samt skolor och fortsätta att attrahera och ge utrymme för de målgrupper som etablerats under de första årens verksamhet.

Museet hamn som mötesplats

Museet Hamn ska utveckla museet Hamn som mötesplats med utökad verksamhet jämfört med nuvarande verksamhet. Museet Hamn bör svara upp mot ett tilltagande behov av fria och öppna mötesplatser.

Samverkan

Museet Hamn ska utveckla museet i samverkan med olika aktörer i syfte att både utveckla verksamheten och sprida kunskap om museet och dess verksamhet. Samverkan med museets befintliga samarbetspartners, med universitets- och forskarvärlden, med det lokala föreningslivet, med näringslivet och andra aktörer och intressenter i Fisksätra, i övriga Nacka och Storstockholm såväl som nationellt och internationellt ska underhållas och utvecklas. Samverkan med nya lokala, regionala, nationella eller internationella aktörer, ska identifieras och utvecklas för att gynna verksamhetens såväl innehållsmässigt, kvalitetsmässigt som avseende antal besökare.

Museet Hamn ska i samverkan med restaurangen i fastigheten Saltsjö Pir utveckla och stärka museets såväl som besöksmålets attraktionskraft.

Utveckling

Driftaktören ska arbeta med att utveckla verksamheten i enighet med följande:

- a) Besökarna antas vilja ha möjlighet att påverka och interagera med utbudet, men också att kunna ta del av annat utbud i anslutning till museet. Människor förväntar sig i högre utsträckning att spontant kunna "titta-in" på väg till något annat, men också att kunna samarbeta och använda utställningsytorna på olika sätt och för olika ändamål
- b) Ansvariga för drift av museet hamn behöver hitta nya strategier för att locka och motivera medborgarna att besöka, ta del av, hitta till kulturutbudet och museet och även använda sig av nya sätt att inspirera besökare och medborgare till kunskapssökande.
- c) Framtidens museum behöver kunskap om allt ifrån hantering av extrema åsikter till bemötande av besökare med svåra erfarenheter från krig och migration.
- d) Ett pedagogiskt och anpassningsbart utbud ska finnas där både besökaren med väldigt liten förkunskap eller mycket djup kunskap ska känna sig välkomna.
- e) man bör utnyttja synergieffekter, stimulera bred samverkan, ta in medskapande processer, verka för att kulturarvsperspektiv finns med i stadsutvecklingen och att stimulera utveckling av nya pedagogiska grepp i hela kulturarvsarbetet. Den framtida utvecklingen av museet Hamn ska också navigera mellan dessa punkter i utvecklingen av verksamheten.

Bilaga 4 - Revisionens tidigare granskningar av HAMN

Granskning av projektet HAMN

Av skrivelsen till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen 2013-10-10 framgår att revisorerna följt protokoll i kommunfullmäktige och styrelse/nämnder och där noterat behov av tilläggsbudgetar och återremisser av ärenden kring projektet vid flera tillfällen. Revisorerna har därvid noterat risk för att projektet inte har varit väl berett.

Revisorernas bedömning är att det initiala beslutet att starta projektet inte har fattats i enlighet med Nacka kommuns besluts-/delegationsordningar och att beslutsunderlagen som tillställts kommunfullmäktige vid olika tillfällen har varit undermåliga. Vidare bedömer revisorerna att informationen om projektets omfattning och kalkyler för projektet var undermåligt beredda i budgeten 2010 och att beslutet om att sätta i gång projektet med ansökan etc. borde ha föregåtts av beredning av kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. Det bristande underlaget bedöms ha medfört att kommunfullmäktige beslutat om projektet utan att ha fått ett tillräckligt underlag för bedömning av projektets ekonomi och risker.

Revisorerna noterar att olika tilläggsbeslut om utökade budgetar, såväl vad gäller investeringar som drift, har fattats kring projektet över tiden och att kommunen sitter fast i långa kontrakt som binder upp kommunen med kostnader samtidigt som intäktssidan fortsatt är osäker. Revisorerna menar att sådan information inte bör komma kommunfullmäktige till del successivt utan på ett relevant sätt bör framgå i de initiala beslutsunderlagen i form av tydliga investerings- och driftkalkyler samt riskanalyser. Revisorerna bedömer detta som en allvarlig brist.

Kommunstyrelsen begärde under 2012 att det skulle tas fram en risk- och sårbarhetsanalys för projektet HAMN. Den visade att riskerna med projektet främst är ekonomiska. Revisorerna menar att en sådan analys var välbehövlig men borde ha tagits fram som underlag för det initiala beslutet om att sätta i gång projektet.

Revisorerna ville med skrivelsen 2013 påvisa brister i beslutsprocess och underlag i projektet HAMN, dels i syfte att uppmärksamma kommunfullmäktige på behovet av bättre beslutsunderlag från kommunstyrelsen, dels i syfte att uppmana kommunstyrelsen att förbättra de beslutsunderlag som föreläggs kommunfullmäktige. Revisorerna ville vidare uppmana kommunstyrelsen att bevaka att kommunens besluts-/delegationsordningar följs och att motsvarande brister inte ska uppkomma i framtiden.

Hearing om projektet HAMN inklusive Saltsjö Pir AB

Granskningen genomfördes som en hearing den 4 december 2014, vid vilken representanter för kommunstyrelsen och kulturnämnden närvarade. Hearingens syfte var att ge revisionen underlag för att bedöma kommunstyrelsens och kulturnämndens hittillsvarande hantering av projektet HAMN, inklusive kommunens engagemang i bolaget Saltsjö Pir AB samt att bedöma om styrelsens och nämndens långtidsbedömning verksamhetsmässigt och kommunalekonomiskt är tillfyllest.

Ansvaret för museet HAMN har gått över från kommunstyrelsen till kulturnämnden. Nämnden har via en upphandling och ett avtal överlåtit driften av verksamheten till en privat entreprenör, Emotion AB. Kommunens engagemang i Saltsjö Pir AB finns fortfarande hos kommunstyrelsen. Kommunen äger 50 % av bolaget, men planerar att helt gå ur ägandet då detaljplanen för området är helt klar. Kommunen har två tjänstemän som representanter i bolagets styrelse och rapporterar till kommunstyrelsen.

Bedömningen efter hearingen är att det finns ett antal områden som såväl kommunstyrelsen som kulturnämnden ansvarar för att bevaka.

Kommunstyrelsen bör:

- ▶ Säkerställa att det tas fram ett ägardirektiv för åtagandet i Saltsjö Pir AB.

- ▶ Följa upp utfallet av verksamheten i förhållande till tidigare beslut.
- ▶ Se till att rapporter från tjänstemän som är involverade i Saltsjö Pir AB rapporteras till kommunstyrelsen och att detta protokollförs.
- ▶ Aktivera sitt engagemang när det gäller den samlade bedömningen av den långsiktiga utvecklingen av HAMN och Saltsjö Pir AB.

Kulturnämnden bör:

- ▶ Bevaka att museets långsiktiga utveckling är i linje med syftet att lyfta Fisksätra.
- ▶ Säkerställa att verksamhetens mål uppfylls på såväl kort som lång sikt.
- ▶ Säkerställa att avtalet med entreprenören följs upp på regelbunden basis.
- ▶ Säkerställa att riskanalys som förväntas till T2 2015 omfattar ursprungliga mål, verksamhetsmål och avtalsefterlevnad samt ett ekonomiskt perspektiv.
- ▶ Säkerställa att kalkyler presenteras som omfattar nämndens samtliga kostnader för verksamheten.

Revisorerna föreslås inkludera punkterna ovan i sin fortsatta bevakning av kommunstyrelsen och kulturnämnden under 2015.