

# Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen



## Förord

I december 2009 beslutade riksdagen om en ny modell för fördelning av statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet, den s.k. kultursamverkansmodellen. Den nya kultursamverkansmodellen innebär att landstingen/regionerna tillsammans med kommunerna och i samråd med civilsamhälle och kulturskapare tar fram regionala kulturplaner som sedan bildar underlag inför statens beslut om medfinansiering. Tanken med modellen var att det regionala inflytandet skulle öka samtidigt som ansvars- och rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå skulle tydliggöras. Modellen började införas 2011 och sedan 2013 är alla län utom Stockholms län med.

I utskottens beredning av ärenden ingår enligt regeringsformen att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Kulturutskottet beslutade den 27 januari 2015 att följa upp och utvärdera kultursamverkansmodellen. Uppföljningen har inriktats på att närmare beskriva och analysera hur kultursamverkansmodellen har fungerat samt vilka resultat och konsekvenser som införandet av modellen har fått.

Uppföljningen har genomförts av kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Björn Wiechel (S), ordförande, Isabella Hökmark (M), Angelika Bengtsson (SD), Niclas Malmberg (MP), Per Lodenius (C), Bengt Eliasson (L) och Lars-Axel Nordell (KD). Underlagen till uppföljningen har tagits fram av sekretariatschefen Christer Åström och forskningssekreteraren Anna Wagman Kåring vid utskottsavdelningens utvärderings- och forskningssekretariat i samarbete med kanslichefen Ann Aurén vid kulturutskottets kansli.

Uppföljningen genomfördes under våren och sommaren 2015 och avslutades i december 2015. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporten från riksdagen (2015/16:RFR4) och avrapporterades till kulturutskottet i december 2015. I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat.

*Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet:*

- Kultursamverkansmodellen är en omfattande reform som har inneburit ett ökat regionalt och kommunalt inflytande över beslutsfattandet inom det regionala kulturområdet, samtidigt som det statliga inflytandet till en del har förändrats. Den statliga styrningen är dock i vissa hänseenden fortsatt stark. Modellen har bidragit till ökad dialog och vitalisering av det kulturpolitiska samtalet på regional och lokal nivå och gjort att kulturen har kommit högre upp på den politiska agendan, vilket är positivt. Samtidigt har införandet av modellen hittills inte lett till någon förändrad bidragsfördelning eller till förändrade möjligheter att nå de kulturpolitiska målen. Mot den bakgrunden behöver modellen ses över.
- Modellen har inte påverkat de skillnader i kulturutbud som finns mellan olika län och kommuner. Det är viktigt att följa den fortsatta utvecklingen av den regionala variationen, liksom av vilka som tar del av kulturen. Modellen har hittills inte resulterat i att nya deltagargrupper har nåtts, varför det är viktigt att i det fortsatta arbetet följa utvecklingen av arbetet med att nå nya deltagargrupper i enlighet med de kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.
- Kulturmiljöarbetets roll i modellen bör tydliggöras.
- I de fortsatta samtalen om statens bidrag till kultur bör det föras en diskussion om vilka satsningar som ska ingå i modellen.
- Avsikten med modellen när den infördes var att alla län skulle ingå efter några år. Det är viktigt att alla kommuner – såväl stora som små – har ett skäligen inflytande inom ramen för modellen.
- Det är viktigt att kulturskaparna och civilsamhället är med i modellen och att dialogerna med dessa läggs upp på ett bra sätt. Det är särskilt viktigt att i det fortsatta arbetet fortsätta följa civilsamhällets roll och deltagande i modellen.

- Det är viktigt att den nationella politiska nivåns engagemang blir mer synligt. Det är därför viktigt att överväga hur dialogen mellan regionala politiker och politiker på den nationella nivån kan vidareutvecklas.
- Det är viktigt att regeringen följer upp resultaten av de statliga bidragen till regional kultur och redovisar detta årligen till riksdagen.

## Inledning

Riksdagens beslut 2009 om den nya kultursamverkansmodellen innebär att landstingen eller regionerna numera får fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Tidigare avgjorde regeringen vilka regionala kulturinstitutioner som hade rätt till statligt stöd, och dessa fick var och en söka stöd från Statens Kulturråd (nedan Kulturrådet). Varje landsting eller region ska ta fram en flerårig plan för hur kulturverksamheten ska bedrivas i länet, hur man vill att de statliga medlen ska användas samt hur kulturverksamheterna ska finansieras av kommuner och landsting. Landstinget eller regionen ansvarar för att den regionala kulturplanen tas fram i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och civilsamhället. Dessa regionala kulturplaner ligger sedan till grund för de beslut som Kulturrådet fattar om medelsfördelning till respektive län.

Den statliga styrningen av regional kulturverksamhet utgår från riksdagens beslut 2009 om nationella kulturpolitiska mål. Landstinget eller regionen ska ansvara för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för länets invånare till professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet, biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet, konst- och kulturfrämjande verksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och till främjande av hemslöjd. År 2015 fördelade Kulturrådet totalt

ca 1,2 miljarder kronor till landstingen eller regionerna, som i sin tur fördelar de statliga medlen vidare till bidragsmottagare inom de sju olika konst- och kulturområdena. Dessutom fördelade Kulturrådet utvecklingsbidrag.

## **Kultursamverkansmodellen**

Enligt uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning är införandet av kultursamverkansmodellen en av de större förändringarna inom det kulturpolitiska området under senare år i Sverige. Modellen innebär att det är regionerna som nu beslutar om stödet till den regionala kulturen. Denna regionalisering av det statliga stödet inom kultursektorn ligger i linje med den bedömning som kulturutskottet gjorde vid beredningen av modellens införande. Enligt gruppen har regionaliseringen av bidragsfördelningen och införandet av dialoger på regional och lokal nivå i många fall varit vitaliserande för kulturlivet i regionerna. Samtidigt kan gruppen konstatera att regionerna upplever att staten har backat från sin finansierande roll av modellen och med det tvingat fram ett utökat åtagande från regionernas sida.

Gruppen vill samtidigt påminna om att utgångspunkten när de första initiativen till modellen togs var att det skulle finnas färre och större regioner i Sverige. Gruppen kan konstatera att den faktiska bidragsfördelningen inte har förändrats nämnvärt och att mycket fortsätter på samma sätt som tidigare. I utskottets uppföljning har erfarenheter inhämtats från ett stort antal aktörer i olika delar av landet. Som framgår av denna rapport har ett antal olika problem och utvecklingsbehov identifierats i uppföljningen. Enligt gruppen är det mycket angeläget att dessa problem åtgärdas. Gruppen noterar att regeringen i årets budgetproposition har angett att det är angeläget att utveckla kultursamverkansmodellen baserat på de erfarenheter som har inhämtats. Mot den bakgrunden vill gruppen betona att modellen behöver ses över och att kulturutskottets uppföljning och utvärdering ska ses som ett första steg och ett underlag till ett sådant arbete. Enligt gruppen är

det viktigt att riksdagen följer detta arbete, och det vore värdefullt om regeringen vid lämpliga tillfällen kunde informera riksdagen om de insatser som genomförs.

## **De nationella kulturpolitiska målen och kultursamverkansmodellen**

Fördelningen av statsbidraget till regional kulturverksamhet ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås. Kulturutskottets uppföljning visar att kultursamverkansmodellen har ökat medvetenheten bland de olika aktörerna om de nationella kulturpolitiska målen. I uppföljningen framkommer det att det dock är oklart hur modellen i sig bidrar till möjligheten att nå målen. Enligt de nationella kulturpolitiska målen ska alla ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kulturpolitiken ska bl.a. främja allas möjlighet till kulturupplevelser och till att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig förnyelse. En tanke med modellen var att den skulle ta hänsyn till både de nationella kulturpolitiska målen och regionala prioriteringar och variationer. Gruppen konstaterar att detta ibland kan vara en svår balansgång, vilket är viktigt att fortsätta diskutera. Utifrån vad som har framkommit i uppföljningen har kultursamverkansmodellen ökat medvetenheten om de nationella kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Gruppen anser att detta är mycket glädjande. Samtidigt kan gruppen konstatera att modellen i sig inte direkt har förändrat regionernas och kommunernas arbete för att nå de nationella kulturpolitiska målen. I det fortsatta arbetet bör det övervägas hur en ökad fokusering på målen kan byggas in i modellen med hänsyn till regionala prioriteringar och variationer.

## **Ökat regionalt och lokalt inflytande men den statliga styrningen är fortsatt stark**

Uppföljningen visar att modellen har lett till ett ökat regionalt och kommunalt inflytande, samtidigt som den statliga styrningen i vissa

hänseenden är fortsatt stark. Några exempel på detta är den förordning som styr modellen och Kulturrådets uppföljning. Det finns också exempel på detaljstyrning från regeringens sida genom det årliga regleringsbrevet. Gruppen menar att kultursamverkansmodellen är ett tydligt exempel på decentralisering av statligt inflytande till regional och lokal nivå. Gruppen konstaterar vidare att en tanke med modellen har varit att ge regionerna ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet, men att staten även fortsatt ska ha ett övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken.

I uppföljningen har det även framkommit att en del aktörer anser att staten har dragit sig tillbaka och fört över hela ansvaret till regionerna och kommunerna, vilket de upplever har skapat en obalans i modellen. Många har pekat på att den statliga finansieringen inte har ökat i samma takt som den regionala och kommunala samtidigt som många anser att den statliga kontrollen har ökat. Gruppen menar att det är viktigt att staten även fortsatt har ett övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken, samtidigt som modellen ska kunna skapa utrymme för regionala prioriteringar och variationer. Enligt gruppen är det viktigt att se över denna balansgång och beakta både kommunala, regionala och statliga aspekter. Det fortsatta utvecklingsarbetet bör omfatta en översyn av dels statens ansvar när det gäller kultur för alla i hela landet, dels statens ansvar som aktör för att de kulturpolitiska målen uppfylls.

Gruppen vill framhålla att det är viktigt att regionerna har utrymme att utveckla sin egen kulturpolitik och att göra sina egna kulturpolitiska prioriteringar. Det är väsentligt att även detta beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

## **Regional variation mellan och inom län**

En tanke med modellen var att öka det regionala inflytandet och möjliggöra ökad regional variation. Det finns i dag stora skillnader i kulturutbudet mellan länen, inte minst mellan storstadslän och mer glesbefolkade län. Uppföljningen visar att det är oklart om modellen

i sig har påverkat dessa skillnader. Det finns också skillnader inom länen, och där har modellen lett till en diskussion om balansen mellan olika länsdelar. Möjligheterna till deltagande och utövande är mindre i små och glest befolkade kommuner. I flera regioner möts detta med krav på att de regionala institutionerna ska turnera. Enligt gruppens bedömning kan de stora skillnaderna i kulturutbudet mellan Sveriges olika län delvis förklaras av demografiska och geografiska skillnader, men även av skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan olika delar av landet. Ekonomiskt starka regioner har kunnat ge större bidrag till kulturen, medan man i andra län har tvingats att prioritera andra verksamheter inom landstinget eller regionen.

Inför beslutet om kultursamverkansmodellen fanns det en mindre andel remissinstanser som bl.a. pekade på att det fanns en risk för att de regionala skillnaderna skulle öka. Samtidigt kan gruppen konstatera att en tanke med modellen var att just möjliggöra en ökad regional variation. Enligt gruppens bedömning har inte modellen i sig påverkat de skillnader i kulturutbud som finns mellan länen. Gruppen anser dock att det är viktigt att följa utvecklingen av den regionala variationen. Gruppen vill betona vikten av att det finns kultur för alla i hela landet och att staten har en viktig uppgift att följa utvecklingen utifrån såväl sociala som geografiska faktorer. Enligt gruppen är det avgörande att tillgången till och möjligheten för alla att delta i kultur är god i hela landet – från norr till söder, både i stad och på landsbygd. Det är viktigt att i det fortsatta arbetet följa och uppmärksamma denna fråga.

Gruppen vill framhålla att det är mycket positivt att införandet av modellen har lett till att det har uppstått en diskussion i flera län om balansen mellan olika länsdelar, framför allt mellan stora och små kommuner. Samtidigt kan gruppen emellertid konstatera att det finns stora skillnader i kulturutbud mellan olika kommuner. Gruppen kan konstatera att möjligheterna till deltagande och utövande är mindre i små och glest befolkade kommuner. Gruppen vill peka på att en positiv konsekvens av modellen är att den har gett de små kommunerna en möjlighet att vara med i samtalen kring den regionala kulturen. Att



kulturutbudet i de små kommunerna är mindre beror inte i sig på modellen. Detta är aspekter som är viktiga att följa i det fortsatta arbetet.

## **Nya deltagargrupper och allas möjlighet att delta i kulturlivet**

Enligt riksdagens kulturpolitiska mål ska alla ha möjlighet att delta i kulturlivet och kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser och till att utveckla sina skapande förmågor. Särskilt barns och ungas rätt till kultur ska uppmärksammas, men det kan vara svårt att inom ramen för modellen nå exempelvis ungdomskulturen. Detta är en fråga som institutionerna arbetar med sedan länge. Gruppen konstaterar i sin bedömning att en rad olika insatser genomförs för att främja arbetet med att nå nya besöks- och publikgrupper. Det kan exempelvis handla om barn och unga, personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter, invandrare eller socioekonomiskt svaga grupper. Gruppen vill framhålla att detta är mycket viktiga insatser som görs runt om i landet. Gruppen menar att modellen ger förutsättningar för att nå nya användargrupper men uppföljningen visar samtidigt att modellen i sig hittills inte har påverkat det arbetet i någon större utsträckning. Gruppen vill peka på civilsamhällets betydelse när det gäller att främja allas möjlighet att delta i kulturlivet och att nå nya kulturdeltagare. Det är viktigt att i det fortsatta arbetet följa utvecklingen av arbetet med att nå nya deltagargrupper i enlighet med de kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.

## **Konstnärlig förnyelse och nydanande verksamheter**

Ett av de kulturpolitiska målen är att främja konstnärlig förnyelse. Uppföljningen visar att kultursamverkansmodellen i sig inte har påverkat möjligheterna att fånga upp nydanande verksamheter mer än tidigare modeller. Institutionerna arbetar med nyskapande kultur och uppföljningen visar att Kulturrådets utvecklingsbidrag är viktigt för att uppnå konstnärlig förnyelse. Enligt gruppens bedömning fångar

inte kultursamverkansmodellen upp nydanande kulturverksamheter mer än tidigare resursfördelningsmodeller. Uppföljningen visar att etablerade kulturinstitutioner arbetar på olika sätt för att få med nya aktörer, rörelser och uttryck, och gruppen menar att detta är mycket viktigt och något som bör följas i det fortsatta arbetet.

### **Kultursamverkansmodellens omfattning**

Det har pågått och pågår fortfarande en diskussion om vilka statliga bidrag som ska ingå i kultursamverkansmodellen. Flera aktörer har i uppföljningen kritiserat att nya satsningar inom kulturområdet inte läggs in i modellen. Som exempel har bl.a. Skapande skola nämnts. Gruppen menar att det är viktigt att hålla denna diskussion levande. I de fortsatta samtalen om statens bidrag till kultur bör det föras en diskussion om vilka satsningar som ska ingå i modellen.

När det gäller filmområdet har det bl.a. framförts att filmen som konstområde har förlorat finansiering i och med modellen och att det behövs ett tydligare statligt engagemang för filmen. I uppföljningen uppmärksammas även att en svårighet med modellen är att den fokuserar på den regionala nivån, vilket är ett problem när det t.ex. gäller att stödja den samiska kulturen. Samiska kulturskapare verkar över hela Sápmi och publiken finns utspridd på en stor geografisk yta som omfattar flera länder.

En del av statens medel till regional kulturverksamhet fördelas inte till landstingen. Det handlar framför allt om utvecklingsbidraget som fördelas av Kulturrådet. År 2014 fördelades 42 miljoner kronor i utvecklingsbidrag, vilket motsvarar 3 procent av kultursamverkansmodellens sammanlagda bidrag. Uppföljningen visar att det finns olika åsikter om vem som ska fördela utvecklingsbidraget. Några anser att utvecklingsbidraget ska fördelas av regionerna, men de flesta anser att det ska ligga kvar hos Kulturrådet som anses ha sakkunskap och ett nationellt perspektiv. Utvecklingsbidraget kan leda till förändringar, och det finns erfarenheter från projekt vars resultat har kunnat föras

in i den ordinarie verksamheten. Samtidigt pekar ett flertal aktörer på att projektstöd ger kortsiktiga förutsättningar.

Gruppen kan konstatera att införandet av kultursamverkansmodellen inte har haft några större konsekvenser för balansen mellan stöd till långsiktig verksamhet och stöd till tidsbegränsade projekt. Det är i första hand Kulturrådets utvecklingsbidrag som används för att stödja nydanande verksamheter. Gruppen vill starkt betona att det är viktigt med både långsiktighet och stöd till förnyelse inom ramen för modellen. Gruppen menar att utvecklingsbidraget är avgörande för modellens förmåga att stödja utveckling och förnyelse. Några aktörer har framfört att det kan övervägas om delar av utvecklingsbidraget bör överföras från Kulturrådet till regionerna. Samtidigt har ett flertal aktörer framhållit att utvecklingsbidraget är en av få möjligheter för nyskapande verksamheter av nationellt intresse att få statliga bidrag.

### **Stockholms län ingår inte i kultursamverkansmodellen**

Stockholms län är det enda län som inte ingår i modellen. Samtidigt är det flera aktörer som menar att modellen inte är hel utan Stockholms läns medverkan. Stockholms stad vill inte att Stockholms län ansluter sig till modellen, medan det finns andra kommuner i länet som önskar att Stockholms läns landsting gör det. Stockholms läns landsting utreder nu förutsättningarna för och konsekvenserna av att införa modellen i länet. Enligt gruppens bedömning är påverkan av att Stockholms län inte ingår i modellen begränsad. Gruppen vill dock samtidigt betona att tanken med modellen när den beslutades var att den skulle införas i alla län under en relativt kort tidsperiod.

Uppföljningen visar vidare att flera av de stora kommuner som ingår i modellen upplever att modellen har gett dem ett minskat inflytande, och de uttrycker kritik mot modellen. Flera regionala kulturinstitutioner ligger i de stora kommunerna. Gruppen vill framhålla att dessa kommuner svarar för en ansenlig del av finansieringen av kulturen och att de har framfört att de i modellen inte alltid har fått

den roll som de menar att de borde ha. Enligt gruppen är det viktigt att alla kommuner – oavsett storlek – får ett skäligt inflytande. Även denna fråga är viktig att följa i det fortsatta arbetet.

### **Kulturmiljöarbetets roll i modellen**

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön, och ansvaret för kulturmiljön delas av alla. Länsstyrelserna har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länen och Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. De regionala museerna har delvis statlig finansiering genom kultursamverkansmodellen, och i deras verksamhet ingår kulturmiljöfrågor. Uppföljningen visar att kulturmiljöarbetet har en oklar roll i kultursamverkansmodellen och att det finns en lång rad problem inom området. Gruppen noterar exempelvis att både länsstyrelsernas, läns museernas och RAÄ:s roller i modellen upplevs som otydliga. Samtidigt finns det indikationer på samarbetsproblem mellan länsstyrelser och läns museer. Gruppen anser att detta är allvarligt. Kulturmiljöarbete omnämns inte i den förordning som styr kultursamverkansmodellen. Det är enligt gruppen mycket viktigt att frågan om kulturmiljöarbetets ställning i modellen klargörs, liksom de olika aktörernas roller. Detta är viktigt både för att det ska bli tydligt för alla berörda parter och för att kulturmiljöarbetet ska kunna fortsätta att utvecklas positivt i Sveriges olika län. Gruppen vill peka på att det finns ett tydligt behov av fortsatt utvecklingsarbete vad gäller kultursamverkansmodellen i denna del. Det är viktigt att riksdagen fortsättningsvis kan följa resultaten av ett sådant utvecklingsarbete, t.ex. genom årliga återrapporteringar i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

### **Regional biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet**

I uppföljningen har det uppmärksammats att det tredje området har en delvis annan utformning än andra områden, och fr.o.m. 2015 ingår

läs- och litteraturfrämjande verksamhet tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten. Till skillnad från andra områden är de regionala biblioteken inte kulturskapare och har inte heller någon publik verksamhet. Speciellt för biblioteken är också att de ska förhålla sig till en lagstiftning – bibliotekslagen – som även framhåller andra aspekter av bibliotek än som kulturinstitutioner och som delvis pekar i motsatt riktning mot samverkansmodellens decentraliseringstankar genom att mer betona nationell samverkan och samordning. Vad gäller den läs- och litteraturfrämjande verksamheten har den till skillnad från övriga områden i modellen inte någon tydlig sedan tidigare utpekad institutionell eller verksamhetsmässig anknytning. Stöd till läs- och litteraturfrämjande verksamheter ingår i modellen, men inte stöd till författare och litteratur.

Gruppen menar i sin bedömning att det är viktigt att fortsätta följa frågan om huruvida kultursamverkansmodellen får konsekvenser för bibliotekens möjligheter att fullgöra bibliotekslagens skrivningar liksom möjligheten för den myndighet som regeringen bestämmer att utöva nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Kultursamverkansmodellen har nyligen utvidgats genom att den läs- och litteraturfrämjande verksamheten har förts in i området. Gruppen menar därför att det är viktigt att följa upp hur dessa delar fungerar inom modellen.

## **Modellens påverkan på politikernas engagemang**

Uppföljningen visar att kultursamverkansmodellen har fört upp kulturen på agendan på regional och lokal nivå, men att det samtidigt finns en stor konkurrens om utrymmet på dagordningen. Genom modellen uppmärksammas olika konst- och kulturområden, och den regionala och kommunala kulturpolitiken har blivit mer aktiv. Kompetensen i kulturfrågor uppges ha höjts i regionerna. De flesta aktörer menar att regionala och lokala politikernas engagemang har ökat till följd av modellen, men meningarna är delvis delade. De farhågor som fanns om att regionala och lokala politiker skulle gå in och styra i verksamheten

verkar inte ha besannats i de fall som har ingått i utskottets uppföljning. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen menar i sin bedömning att det är en mycket positiv effekt av modellen att engagemanget i kulturfrågor har ökat och att kulturen har kommit upp på den politiska agendan. Gruppen menar att detta har bidragit till att stärka kulturens ställning på både regional och lokal nivå. Gruppen konstaterar att principen om armlängds avstånd kan upprätthållas, inte minst genom diskussioner i de olika nämnderna och genom insatser för att skola in nya kulturpolitiker runt om i Sverige.

### **Ansvars- och rollfördelning mellan aktörer och nivåer**

Ett syfte med modellen var att tydliggöra ansvars- och rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå. I bl.a. Kulturutredningen lyftes det fram att de regionala kulturinstitutionerna behövde tydliga mandat och längre planeringshorisonter. Gruppen konstaterar att modellen fortfarande är ny och att det ännu inte har visat sig om detta syfte har uppnåtts. Enligt gruppens bedömning har modellen å ena sidan bidragit till att tydliggöra regionernas och kommunernas ansvar för de regionala kulturinstitutionerna. Staten har inget ägaransvar utan dess roll på regional nivå är att genom bidrag kunna stödja genomförandet av de regionala kulturplanerna utifrån de statliga kulturpolitiska målen. Gruppen kan dock samtidigt konstatera att det å andra sidan fortsatt finns en viss otydlighet när det gäller roll- och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och olika nivåer. Detta är ett faktum som kan sägas vara inbyggt i modellen. Att styra genom samverkan kan innebära att roller, uppgifter och ansvar kan upplevas som otydliga när de ska definieras genom samverkan och samråd. Samtidigt kan gruppen konstatera att det tar tid att införa en ny modell och att kultursamverkansmodellen på många håll börjar hitta sina former. Gruppen menar i sin bedömning att frågan om modellens tydlighet bör lyftas fram i det fortsatta utvecklingsarbetet, och att det är viktigt att riksdagen även fortsatt följer utvecklingen av denna fråga.

## **Framtagandet av kulturplaner**

Landstinget eller regionen svarar för att en regional kulturplan tas fram i dialog med olika aktörer. Uppföljningen visar att det finns ett stort engagemang i länen kring framtagandet av kulturplaner. Arbetet med att ta fram planerna uppges gå allt bättre och olika aktörer lämnar underlag till planerna. Flera aktörer pekar på att regional kulturverksamhet omfattar mer än det som finansieras genom modellen, t.ex. fria grupper. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen har kunnat konstatera att många personer är engagerade och att kulturplanerna diskuteras brett i länen. Enligt gruppens bedömning är detta en mycket positiv konsekvens av modellen som stärker kulturens ställning och bidrar till att nå de kulturpolitiska målen.

## **Dialog genom samverkan och samråd**

Uppföljningen visar att en tydlig effekt av modellen är ökad dialog mellan landsting eller regioner, kommuner, institutioner, kulturskapare och civilsamhälle inom länet. Dialogprocesserna ser olika ut i länen. Modellen har lett till fler samtal och nya kontakter med bl.a. kulturinstitutionerna. Enligt gruppens bedömning har riksdagens beslut om att införa kultursamverkansmodellen lett till en ökad och vitaliserad dialog inom länen. Gruppen kan med tillfredsställelse konstatera att modellen har lett till fler samtal och nya kontakter och att dessa dialoger på många håll har vitaliserat samarbetet, inte minst mellan landsting eller regioner och kommuner.

## **Samrådet med kulturskaparna och civilsamhället**

Uppföljningen visar att aktörerna ser att dialogen med kulturskaparna och civilsamhället är viktig. Dialogen har utvecklats, men det finns svårigheter med att strukturera dialogen med kulturskaparna. Kulturskaparna efterlyser mer dialog och konkret handling. Dialogerna med civilsamhället är under utveckling och man är överens om att det är

viktigt att den dialogen finns. Begreppet civilsamhället upplevs vara otydligt och samrådet med civilsamhället har ännu inte hittat sina former. Samrådet bygger på medlemmars ideella arbete. Från civilsamhällets sida efterlyser man tydligare resultat av samråden.

Gruppen vill starkt betona att det är positivt och viktigt att kulturskaparna och civilsamhället är med i modellen. Samtidigt kan gruppen konstatera att det professionella kulturlivet och civilsamhället har ett begränsat inflytande inom ramen för modellen. Det finns olika svårigheter med att lägga upp dialogen med både kulturskaparna och civilsamhället. En av de svårigheter som gruppen har uppmärksammat är att det är svårt att hitta representanter för civilsamhället, inte minst på regional nivå, kanske särskilt vad gäller ungdomsföreningar och etniska organisationer. Det finns för det första en osäkerhet när det gäller vilken typ av organisationer som ska vara med i dialogerna. För det andra är det svårt att identifiera vilka föreningar och personer som kan företräda civilsamhället i modellen. Det är enligt gruppens bedömning därför viktigt att i det fortsatta arbetet fortsätta följa civilsamhällets roll och deltagande i modellen. Frågan om representativitet är även viktig att uppmärksamma när det gäller kulturskaparna, t.ex. när det gäller fördelningen av representanter mellan olika konstarter.

Gruppen vill särskilt lyfta fram att man måste komma ihåg att civilsamhällets representanter engagerar sig i kultursamverkansmodellen på sin fritid. Ett problem som uppkommit i samråden är att dialogen leder till förväntningar som ofta inte kan infrias, vilket upplevs som ett problem av de personer som har engagerat sig ideellt i arbetet.

## **Dialogen med centrala myndigheter**

Uppföljningen visar att modellen har gett Kulturrådet och andra centrala aktörer en förändrad roll. Samtidigt konstateras att modellens konstruktion innebär att institutionerna och kommunerna ska ha dialog med landstinget eller regionen, inte med Kulturrådet. Flera framhåller att staten har en viktig roll som kvalitetsstämpel – den som har



fått statliga bidrag har lättare att även få andra bidrag. Enligt gruppens bedömning är det glädjande att landstingens och regionernas dialog med Kulturrådet fungerar bra. Samtidigt kan gruppen konstatera att modellen innebär att institutionernas och kommunernas direktkontakter med Kulturrådet har minskat betydligt, vilket många institutioner har beklagat. Gruppen vill starkt betona vikten av att Kulturrådet och andra centrala myndigheter och institutioner fortsätter att ha goda kontakter med de regionala kulturinstitutionerna. Denna typ av kontakter är givande inte bara för institutionerna utan även för Kulturrådet och de andra centrala myndigheter som ska ha en nationell överblick. För att kunna behålla en sådan överblick är kontakter med kulturlivet på lokal och regional nivå viktiga.

### **Regionernas dialog med nationella nivå**

I uppföljningen har det från regionerna framförts att det finns en obalans i modellen eftersom den nationella nivån inte representeras av politiker. Gruppen kan konstatera att landstings- och regionpolitiker efterlyser ett tydligare politiskt engagemang och en dialog med politiker på nationell nivå. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att den nationella politiska nivåns engagemang blir mer synligt. Ett exempel på detta är de möten som kulturministern har haft med landstings- och regionpolitiker under senare år. Dessa möten har varit uppskattade. Ett annat exempel är möten mellan representanter för kulturutskottet och regionala politiker. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att överväga hur dialogen kan vidareutvecklas.

### **Bidragsfördelning**

Uppföljningen visar att det hittills inte har skett några större förändringar av bidragsfördelningen, varken inom eller mellan länen. Pengarna är till stor del bundna i etablerade verksamheter vid de regionala kulturinstitutionerna. Dialogerna leder till förväntningar på förändringar av bidragsfördelningen, men det är politiskt svårt för lands-

tingen och regionerna att omfördela bidragen. Flera aktörer menar att det var otaktiskt av staten att inte avsätta extra pengar vid införandet av modellen. Modellen öppnar dock för möjligheter till omfördelning, och vissa mindre omfördelningar har gjorts. Det har framkommit några exempel på samarbeten över länsgränserna. Gruppen konstaterar i sin bedömning att de statliga medel som ingår i modellen motsvarar en femtedel av den statliga kulturbudgeten. Gruppen kan konstatera att medlen i stort sett fördelas på samma sätt som tidigare eftersom pengarna till stor del ges till etablerade verksamheter, samtidigt som modellens upplägg – särskilt dialogerna – leder till förväntningar på förändringar av bidragsfördelningen.

### **Statens bidrag till regional kultur**

Flertalet aktörer har i uppföljningen tagit upp att statens bidrag inte har ökat i samma takt som regionernas bidrag. Uppföljningen visar att det finns en besvikelse över att staten inte har skjutit till mer resurser. Gruppen konstaterar att fokus i denna uppföljning har riktats mot att följa upp modellen i sig, inte finansieringen av regional kultur. Gruppen har dock uppmärksammat att många har tagit upp att staten inte avsatte några extra resurser för modellen när den infördes och att det statliga bidraget inte har ökat i samma takt som regionernas bidrag. Gruppen har noterat att finansieringsfrågan av många betraktas som avgörande för modellens fortsatta framgång.

### **Kulturen som utvecklingsfaktor**

Uppföljningen visar att modellen öppnar för nya möjligheter för kulturen som utvecklingsfaktor. Kulturen har en roll i det regionala utvecklingsarbetet men det är svårt att säga om den påverkas av modellen. Samtidigt lyfter en del aktörer upp att det finns en risk för att kulturen kan bli ett instrument för att uppnå andra syften.

Enligt gruppens bedömning har modellen inte inneburit några större förändringar när det gäller frågan om huruvida kulturen har

fått en förändrad roll i det regionala utvecklingsarbetet. Uppföljningen visar att det finns exempel på att regionala utvecklingsfrågor har fått ett tydligare fokus på kultur och på arbete som handlar om bl.a. kulturens roll för besöksnäringen eller för marknadsföringen av regionerna. Samtidigt kan det konstateras att detta är insatser som görs oberoende av finansieringsmodell. Enligt gruppens bedömning öppnar modellen för nya möjligheter för kulturen som utvecklingsfaktor, men i praktiken har modellen i sig inte inneburit några större förändringar. Gruppen menar att kulturen har en självklar roll i det regionala utvecklingsarbetet oavsett modell.

### **Arbetet med dialoger och redovisningar**

Uppföljningen visar att kultursamverkan är en tidskrävande modell. De olika aktörerna måste avsätta tid och resurser för dels olika former av dialog och framtagande av kulturplaner, dels arbete med bidragsansökningar, redovisningar och uppföljningar. Modellen medför omfattande krav på redovisning och återrapportering, vilket i och för sig även den tidigare resursfördelningsmodellen gjorde. Gruppen har förståelse för att olika aktörer kan ha svårt att avsätta den tid som krävs för dialoger, men enligt gruppens bedömning är det samtidigt viktigt att se samverkan och samråd som en möjlighet och en investering för framtiden.

Modellen innebär att olika uppgifter har flyttats från nationell till regional nivå. Uppföljningen har visat att det finns en oro för att modellen leder till att resurser överförs från kulturverksamheter till mer administrativa uppgifter, men gruppen kan konstatera att det saknas uppgifter om administrativa kostnader. Gruppen vill framhålla att det ibland kan vara svårt att definiera vad som är administrativa kostnader. Ett sådant exempel är dialogmöten som å ena sidan är tidskrävande för de deltagande aktörerna, men som å andra sidan är värdefulla, eftersom de har lett till en vitalisering av det kulturpolitiska arbetet på lokal och regional nivå.

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att modellen kan leda till att de regionala kulturkonsulenterna får en förändrad roll och organisatorisk placering. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att följa den fortsatta utvecklingen och vilka eventuella konsekvenser som den får för verksamheten.

### **Uppföljning och utvärdering av statens insatser**

Aktörerna inom kulturområdet menar att det är viktigt att resultaten av de regionala bidragen följs upp och utvärderas. Uppföljningen visar att det kan vara svårt att följa upp verksamheten och dess resultat, bl.a. eftersom frågorna från Kulturrådet inte upplevs vara anpassade till verksamheterna inom de olika konst- och kulturområdena. En del pekar på bristande uppföljning av de regionala kulturplanerna och att uppföljningen inte anses ge en heltäckande bild av hela kulturverksamheterna i länen. Det finns också en osäkerhet vad gäller hur uppföljningen används och vilken betydelse den har för t.ex. kommande års bidragsfördelning.

Enligt budgetlagen ska regeringen varje år lämna en redovisning till riksdagen av de resultat som har uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Förra mandatperioden framförde kulturutskottets dåvarande uppföljnings- och utvärderingsgrupp att det finns behov av en utvecklad resultatredovisning från regeringen till riksdagen, bl.a. vad gäller behovet av resultatindikatorer, längre tids-serier och fokusering på resultat för att utskottet ska kunna bedöma måluppfyllelsen. Gruppen lyfte även fram behovet av att regeringen bedömer resultaten och måluppfyllelsen samt behovet av att tydliggöra sambandet mellan mål, statliga insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag. Hösten 2014 konstaterade kulturutskottet i sitt budgetbetänkande att regeringens resultatredovisning hade blivit tydligare, vilket gjorde det lättare för utskottet att bedöma vilka resultat som uppnåtts i förhållande till målen.

Enligt gruppen är det viktigt att de statliga medlen till regional kulturverksamhet följs upp och utvärderas på nationell nivå och att regeringen lämnar årliga redovisningar till riksdagen av de resultat som har uppnåtts i den regionala kulturverksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Det kan konstateras att regeringen behandlar kultursamverkansmodellen i sin resultatredovisning till riksdagen. Gruppen vill framhålla betydelsen av att regeringens resultatredovisning för kultursamverkansmodellen fortsätter att utvecklas i syfte att ge riksdagen ett bättre beslutsunderlag.

En utgångspunkt för regeringens resultatredovisning till riksdagen är Kulturrådets uppföljningar. Gruppen kan konstatera att dessa upplevs som normerande och styrande. Enligt vad som har framkommit är Kulturrådet medvetet om detta, och gruppen noterar att det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller utformningen av Kulturrådets uppföljningar. Kulturrådets uppföljning har utvecklats utifrån synpunkter och kommentarer som har inkommit från olika berörda aktörer, vilket enligt gruppens bedömning är positivt.

En av konsekvenserna av förenklade uppföljningar är att möjligheten att följa fördelningen av statens stöd på kommunnivå kan försvåras. Enligt gruppens bedömning är detta olyckligt. Gruppen vill betona att utifrån de kulturpolitiska målen är viktigt att kunna följa den sociala och geografiska fördelningen av det statliga stödet på kommunnivå i syfte att få en nationell överblick. Utifrån de kulturpolitiska målen är det i det fortsatta arbetet därför viktigt att regeringen överväger hur den geografiska fördelningen av kulturstödet liksom fördelningen mellan olika kulturdeltagare kan följas och vid behov ses över. De kulturpolitiska målen är tydliga när det gäller att alla i hela landet ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att allas möjlighet till kulturupplevelser och till att utveckla sina skapande förmågor ska främjas.

## Uppföljningar från kulturutskottet

### Tematiska uppföljningar

- Talbokens digitalisering – Uppföljning av Daisy-projektet (Bet. 2003/04:KrU6)
- Pris- och löneomräkning på kulturens område – Lokalkostnader (Bet. 2004/05:KrU1)
- Museernas lokalkostnader (Bet. 2005/06:KrU1)
- Pris- och löneomräkning av statens bidrag till teater och dans (Rapport 2005/06:RFR5, bet. 2005/06:KrU1, bet. 2005/06:KrU27)
- Kulturarbetarnas pensioner (Rapport 2008/09:RFR1, bet. 2008/09:KrU1)
- Hyressättningen inom kulturområdet (Rapport 2008/09:RFR13, bet. 2009/10:KrU1)
- Verksamheten vid scenkonstallianserna (Rapport 2011/12:RFR10, bet. 2011/12:KrU6)
- För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen (Rapport 2013/14:RFR14, bet. 2014/15:KrU7)

### Löpande uppföljningar

- Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 (Rapport 2013/14:RFR2, bet. 2014/15:KrU1)
- Årligen i kulturutskottets budgetbetänkande KrU1.

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats ([www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, telefon 08-786 58 10, fax 08-786 61 76 eller e-post [ordermottagningen@riksdagen.se](mailto:ordermottagningen@riksdagen.se)). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.



SVERIGES   
RIKSDAG 