

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Bakgrund	5
1.1 Kultursamverkansmodellen.....	5
1.2 Mål och syfte med kultursamverkansmodellen.....	6
1.3 Nuvarande reglering av kultursamverkansmodellen.....	7
1.3.1 Särskilda utvecklingsbidrag.....	8
1.3.2 Uppföljning och utvärdering	9
1.3.3 Samverkansråd	9
1.4 Ett delat ekonomiskt ansvar mellan offentliga aktörer	10
1.4.1 Regeringens satsningar på lokal och regional kultur.....	12
1.5 Utvärderingar av kultursamverkansmodellen	13
1.5.1 Kulturutskottets utvärdering Är samverkan modellen?	13
1.5.2 Myndigheten för kulturanalys utvärdering	15
1.5.3 Övriga rapporter och utvärderingar	15
1.6 Dialog med regionala politiska företrädare	16
1.7 Särskilt om kulturmiljöområdets roll inom kultursamverkansmodellen.....	16
1.8 Behovet av en översyn av kultursamverkansmodellen	17
2 Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen	19
2.1 Utgångspunkter	19

2.2	Kultursamverkansmodellens inriktning och omfattning	21
2.3	Filmområdets roll inom kultursamverkansmodellen	24
2.4	Utvecklingsbidrag för strategiska prioriteringar	26
2.5	Samtliga landsting med i kultursamverkansmodellen	27
2.6	Samråd med det civila samhället	28
2.7	Om dialogen mellan nationella och regionala politiska företrädare	30
2.8	Mer ändamålsenlig uppföljning av kultursamverkansmodellen	32
3	Konsekvenser	33
3.1	Vilka som berörs av förslagen	33
3.2	Ekonomiska och andra konsekvenser	33

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag och bedömningar om den framtida inriktningen och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Utgångspunkt för förslag och bedömningar är att minska skillnader i tillgång till kultur i hela landet samtidigt som utrymme ges för regionala prioriteringar.

Bild- och formområdet föreslås fr.o.m. 2018 pekas ut som ett område som kan få stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen. Samtidigt tas konst- och kulturfrämjande verksamhet bort som eget område och inkluderas i stället inom respektive verksamhetsområde. Vidare görs bedömningen att Statens kulturråd aktivt bör verka för att inom befintliga ramar minska skillnader när det gäller tillgång till i kultur i hela landet.

När det gäller filmområdets roll och utveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen görs bedömningen att den bör utvärderas.

Vidare görs bedömningen att utvecklingsbidrag fortsatt bör fördelas av Statens kulturråd för att främja strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse och användas som styrmedel av regeringen för att peka ut särskilt prioriterade områden.

Därtill görs bedömningen att förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet bör upphöra att gälla. Fr.o.m. 2019 bör statens stöd till regional kultur regleras i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Bedömningen görs även att dialogen med det civila samhället bör utvecklas inom kultursamverkansmodellen. Det bör ske genom att landstingen vid framtagandet av kulturplaner tydliggör metoderna för och syftet med dialogerna för det civila samhällets aktörer. Dialogen mellan den nationella politiska nivån och den regionala politiska nivån bör formaliseras för att främja en ökad samverkan och möjliggöra en utvecklad dialog om gemensamma politiska prioriteringar.

En oberoende aktör föreslås ges i uppdrag att se över hur uppföljningen och utvärderingen av kultursamverkansmodellen kan förbättras.

1 Bakgrund

1.1 Kultursamverkansmodellen

Riksdagen beslutade i december 2009 om en ny modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet, den s.k. kultursamverkansmodellen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145).

Syftet med kultursamverkansmodellen är att öka det regionala inflytandet samtidigt som ansvars- och rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå tydliggörs (se prop. 2009/10:3 s. 33). Modellen infördes 2011. Sedan 2013 är alla län utom Stockholms län med i kultursamverkansmodellen.

Kultursamverkansmodellen innebär att landstingen får fördela vissa statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet till såväl institutioner som aktörer inom det fria kulturlivet. Tidigare beslutade regeringen vilka regionala kulturinstitutioner eller kulturverksamheter som fick möjlighet att ansöka om statligt stöd från Statens kulturråd. I kultursamverkansmodellen ingår även delar av statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet som Riksarkivet, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksteatern och Stiftelsen Svenska Filminstitutet tidigare ansvarade för.

Efter det att en särskild utredare lämnat förslag kring modellens praktiska införande (SOU 2010:11) fick Statens kulturråd i uppdrag av regeringen att förbereda införandet. Regeringens förslag om införande av kultursamverkansmodellen fanns i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 17, bet. 2010/11:KrU1, rskr. 2010/11:113). Riksdagen beslutade därefter om en lag (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Regeringen beslutade också om förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional

kulturverksamhet. Av förordningen framgår de sju stödberättigade kulturändamålen.

Läs- och litteraturfrämjande verksamheter tillkom som ändamål inom kultursamverkansmodellen fr.o.m. 2015.

1.2 Mål och syfte med kultursamverkansmodellen

Målet med kultursamverkansmodellen är att föra kulturen närmare medborgarna och att ge landstingen ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Staten har ett fortsatt övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken. Kultursamverkansmodellen syftar till att samverka mellan staten, landstingen och kommunerna samt civilsamhället och de professionella kulturskaparna ska öka.

Enligt 4 § förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ska fördelningen av statsbidraget bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.

Riksdagen beslutade i december 2009 om nya nationella kulturpolitiska mål (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145).

Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

De nationella kulturpolitiska målen styr den statliga kulturpolitiken och ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting.

Även på regional och kommunal nivå uttrycks de kulturpolitiska prioriteringarna i särskilda måldokument. Kultur är en i huvudsak frivillig uppgift för kommuner utöver vad som föreskrivs i t.ex. arkivlagen (1990:7829), kulturmiljölagen (1988:950) och bibliotekslagen (2013:801). I den senare framgår t.ex. att varje kommun ska ha folkbibliotek och att varje landsting och de kommuner som inte ingår i ett landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet.

1.3 Nuvarande reglering av kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen styrs genom såväl lag som förordning. Enligt lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet får ett landsting fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om landstinget har upprättat en regional kulturplan och kulturplanen överensstämmer med de föreskrifter som regeringen utfärdar. Enligt 3 kap. 20 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Därmed kan landstinget överlämna frågor till exempelvis ett kommunalt samverkansorgan.

I förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet finns närmare bestämmelser om bidragsgivningen. År 2015 justerades förordningen så att bidrag kan lämnas till organisationer som företräder det civila samhället och de professionella kulturskaparna för deras medverkan med att ta fram och genomföra regionala kulturplaner. Vidare har regeringen tillfört läs- och litteraturfrämjande verksamhet som ett stödberättigat ändamål i förordningen.

Med en regional kulturplan avses en beskrivning av de prioriteringar som landstinget vill göra i fråga om regional kulturverksamhet som avses få statligt stöd. Kulturplanen ska även beskriva prioriteringarnas förhållande till de nationella kulturpolitiska målen samt uppgifter om planerad statlig, kommunal och annan finansiering av verksamheterna.

Den regionala kulturplanen ska avse tre år, om det inte finns särskilda skäl för annat. Många landsting har i dag kulturplaner som omfattar fyra år. Landstinget ansvarar för att den regionala kultur-

planen tas fram i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Med kulturplanen som grund beslutar Statens kulturråd om det statsbidrag som landstinget ska fördela.

Med utgångspunkt i statsbidragets ändamål ska landstinget 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
- främjande av hemslojd.

Landstinget får även lämna statsbidrag till sådana verksamheter som anges ovan och bedrivs i form av länsöverskridande samarbeten om dessa uppfyller krav på anknytning till landstingets område eller dess medlemmar. Landstinget får även lämna statsbidrag till konstområdesöverskridande samarbeten. Statsbidrag får endast lämnas till sådan verksamhet som också får bidrag från landsting, en kommun eller annan huvudman.

Statsbidrag till regionala och lokala kulturinstitutioner i län som inte omfattas av kultursamverkansmodellen (dvs. enbart Stockholms län fr.o.m. 2013) lämnas enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Under 2016 har Statens kulturråd tagit fram riktlinjer för arbetet med regionala kulturplaner. Syftet med riktlinjerna är att skapa tydlighet kring behovet av underlag inför beslut om statsbidrag samt att öka transparensen och säkra likabehandling och rätts-säkerhet i beredning och beslut om statsbidrag.

1.3.1 Särskilda utvecklingsbidrag

Statens kulturråd får besluta om tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse s.k. utvecklingsbidrag. Utvecklingsbidrag får endast lämnas till sådan verksamhet

som också får bidrag från landsting, en kommun eller annan huvudman. Vid fördelningen av tidsbegränsade utvecklingsbidrag ska Statens kulturråd särskilt beakta de nationella kulturpolitiska mål som rör kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet till kulturutbudet.

1.3.2 Uppföljning och utvärdering

Enligt förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd har myndigheten fått i uppdrag att följa upp och redovisa sin bidragsgivning. Statens kulturråd har under perioden 2011-2016 utfärdat föreskrifter för kvantitativ uppföljning bl.a. avseende ekonomisk fördelning och riktlinjer för kvalitativ uppföljning gällande samråd, jämställdhet, barn och unga, tillgänglighet m.m. Statens kulturråd ska enligt instruktionen särskilt redovisa hur myndigheten verkat för det samiska folkets och övriga nationella minoriteters kultur i kultursamverkansmodellen.

Landsting som fördelar statsbidrag ska enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet årligen följa upp och redovisa till Statens kulturråd hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som har uppnåtts.

Enligt förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys har myndigheten i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen.

1.3.3 Samverkansråd

Som ett stöd i beslutsprocessen kring det regionala stödet finns ett samverkansråd vid Statens kulturråd med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultursamverkansmodellen. Generaldirektören för Statens kulturråd är ordförande i samverkansrådet. I samverkansrådet sitter även representanter för Konstnärsnämnden, Kungl. biblioteket, länsstyrelserna (för närvarande representerade av länsstyrelsen i Hallands län), Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksteatern och Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

Samverkansrådets uppgift är att gemensamt diskutera de regionala kulturplanerna och låta olika synsätt och aspekter mötas. De

myndigheter och andra aktörer som ingår i samverkansrådet har en viktig roll när det gäller att följa upp hur deras respektive ansvarsområde speglas i kultursamverkansmodellen och hur den egna verksamheten förhåller sig till kulturverksamhet på regional och lokal nivå. Statens kulturråd ordnar varje år en konferens som samlar regionala kulturchefer och samverkansrådet i syfte att möjliggöra dialoger mellan samtliga parter. Samverkansrådet deltar också med ett gemensamt program i Almedalen.

Regeringen har behandlat frågan om samverkansrådets roll i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116) som beslutades den 23 februari 2017. Där betonas att museiperspektivet bör kunna stärkas på nationell nivå genom att Riksantikvarieämbetet får i uppgift att vara samordnande myndighet för museisektorn i landet. Riksantikvarieämbetet är redan representerat i samverkansrådet och bör efter denna förändring kunna ta rollen att bevaka de statliga intressena inom museiområdet.

1.4 Ett delat ekonomiskt ansvar mellan offentliga aktörer

Den offentliga kulturpolitiken bygger på principen att stat, landsting och kommuner har ett delat ansvar för kulturpolitikens genomförande.

Statens kulturråds årliga uppföljning av kultursamverkansmodellen visar att modellens offentliga finansiering under 2014 totalt omfattar nära fyra miljarder kronor. Av dessa medel uppgår statens bidrag till cirka 1,2 miljarder kronor årligen. Landstingens totala årliga bidrag till verksamheterna inom kultursamverkansmodellen utgjorde cirka 1,8 miljarder kronor och kommunernas årliga bidrag cirka en miljard kronor. Detta innebär att den statliga andelen uppgår till ca 30 procent, landstingens del till ca 45 procent och kommunerna står för ca 25 procent av finansieringen inom kultursamverkansmodellen.

Både landstingens och kommunernas årliga bidrag till kultursamverkansmodellens verksamheter har totalt sett ökat relativt kraftigt under perioden 2010–2014. Även de statliga årliga bidragen har ökat sett till både löpande och fasta priser, men inte i lika stor utsträckning som de regionala och kommunala bidragen. Samman-

taget har alltså de offentliga medlen till regional kulturverksamhet ökat totalt sett.

Enligt Statens Kulturråds rapport Kultursamverkansmodellen Ekonomi och personal till och med 2015 framgår att det enskilda arkivområdet är det område som haft den klart starkaste procentuella utvecklingen av de årliga bidragen från stat och landsting sedan 2010, 24,4 procents ökning. Medel till arkivområdet utgör dock liten andel av medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen. För det professionella teater-, dans- och musikområdet, som är det område som tilldelats mest årliga bidrag från stat och landsting, har de årliga bidragen från stat och landsting ökat med 13,7 procent. Museiområdet har haft en något svagare utveckling under perioden 2010–2015 av statliga och regionala årliga bidrag men däremot en betydande ökning av de kommunala årliga bidragen.

Den konst- och kulturfrämjande verksamheten och hemslöjdsfrämjande verksamhet har också stora procentuella öknings av de kommunala årliga bidragen. Den totala bidragssumman är liten vilket gör att små förändringar ger stora procentuella utfall. Biblioteksområdet är det enda verksamhetsområdet som uppvisar en minskning av de årliga bidragen från stat och landsting, räknat i fasta priser. Minskningarna för biblioteksområdet kan dock nästan helt förklaras av att Skåne läns landsting minskade sina bidrag till regional biblioteksverksamhet mellan 2010 och 2011 p.g.a. minskade lokalkostnader.

Stöd till filmområdet har ökat med 5,9 procent mellan 2010–2015. Ökningen beror dock på en ökning av medlen till film i Region Skåne, varför medel till filmkulturell verksamhet generellt tycks ha minskat i övriga delar av landet.

Enligt Kulturrådets uppföljning genererade kultursamverkansmodellen 2014 motsvarande 5 700 årskrafter och därutöver 7 700 arvoderade med F-skatt. Könsfördelningen mellan de anställda är övergripande jämn, ca 55 procent är kvinnor.

I uppföljningen för 2014 konstaterar Kulturrådet att landstingen redovisar insatser för jämställdhet som bl.a. innefattar överenskommelser och uppdragsavtal med institutioner och kulturaktörer men också genom fortbildningar och i dialoger. I några regioner pågår även arbete för att lyfta fram hbtq-perspektiven.

Vidare upplever Kulturrådet att det finns ett stort intresse för och en stark vilja bland landstingen att utveckla tillgänglighets-

frågorna för funktionshindrade. Dock saknas beskrivningar av arbetet på mer övergripande nivå bland några landstings redovisningar.

År 2014 ställde Kulturrådet för första gången en särskild fråga om arbetet med nationella minoriteter i uppföljningsunderlagen. Samtliga landsting utom ett har redovisat att de nationella minoriteternas kultur har främjats. I flera av redovisningarna saknas dock beskrivningar av insatser på övergripande nivå.

Stockholms län ingår inte i kultursamverkansmodellen, men kulturverksamheter i Stockholms län får årliga statliga bidrag från anslaget 1:6 *Bidrag till regional kulturverksamhet*.

1.4.1 Regeringens satsningar på lokal och regional kultur

De medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen utgör en stor del av den statliga kulturbudgeten. Nära var femte krona inom den statliga kulturpolitiken beslutas av landstingen som därmed har ett stort ansvar för att bidra till uppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen. Även utanför kultursamverkansmodellen görs statliga kulturpolitiska satsningar som kommer regional och lokal kultur till del.

I syfte att möjliggöra för fler att ta del av och utöva kultur tillförs kultursamverkansmodellen 30 miljoner kronor 2017 (prop. 2016:17:1, utg.omr. 17, bet. 2016/17:KrU1, rskr. 2016/17:83). I budgetpropositionen för 2017 beräknar regeringen motsvarande årliga förstärkning under perioden 2018–2020. Därutöver tillförs kultursamverkansmodellen 58 miljoner kronor 2017 i syfte att stärka scenkonsten i hela landet. I samma syfte beräknas kultursamverkansmodellen tillföras 50 miljoner kronor 2018 och 53 miljoner kronor årligen 2019 och 2020. Regeringen beräknar dessutom att 5 miljoner kronor årligen tillförs kultursamverkansmodellen under perioden 2017–2020 för läsfrämjande aktiviteter inför och under skollov.

Sammantaget innebär detta att anslaget 1:6 *Bidrag till regional kulturverksamhet* förstärks med 93 miljoner kronor 2017 bl.a. i syfte att främja en mer jämlik tillgång till kvalitativ kultur. Totalt uppgår anslaget till 1423 miljoner kronor 2017.

Regeringen stöder också lokal och regional kulturverksamhet utanför kultursamverkansmodellen. Regeringen fördelar bl.a. 100 miljoner kronor årligen till kommuner som gjort eller vill göra kvalitetssatsningar i musik- och kulturskolan och samtidigt sänka avgiften eller behålla en redan låg avgift. Under perioden 2016–2019 beräknas 25 miljoner kronor årligen avsättas för att stärka mindre biografer på landsbygden och i mindre orter. Medlen till Skapande skola har förstärkts så att även förskolor kan omfattas av satsningen och medel har tillförts Kungl. biblioteket för att ta fram en nationell biblioteksstrategi, vilket blir ett stöd för bl.a. folkbiblioteken runt om i landet. Vidare har regeringen genom satsningen Äga rum avsatt 50 miljoner kronor 2016 till kulturverksamhet i ett antal bostadsområden runt om i Sverige. Under perioden 2017–2018 beräknas 40 miljoner kronor årligen fördelas inom satsningen.

1.5 Utvärderingar av kultursamverkansmodellen

1.5.1 Kulturutskottets utvärdering Är samverkan modellen?

En grupp inom riksdagens kulturutskott har under 2015 följt upp och utvärderat kultursamverkansmodellen. Resultatet av uppföljningen redovisas i rapporten Är samverkan modellen? (2015/16:RFR4).

Utskottets utvärdering visar bl.a. att 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. Kultursamverkansmodellen har också bidragit till att kulturen har kommit högre upp på den politiska agendan i landsingen. Kultursamverkansmodellen har dock hittills inte lett till några genomgripande förändringar i bidragsfördelning eller till förändrade möjligheter att nå de nationella kulturpolitiska målen. Mot den bakgrunden bedömer utskottet att kultursamverkansmodellen behöver ses över.

Utskottet anser att kultursamverkansmodellen inte har påverkat de skillnader i kulturutbud som finns mellan olika län och kommuner. Utskottet bedömer därför att det är viktigt att följa den fortsatta utvecklingen av den regionala variationen, liksom av vilka som tar del av kulturen. Kultursamverkansmodellen har hittills inte heller resulterat i att nya deltagargrupper har nåtts. Utskottet bedömer därför att det är viktigt att följa utvecklingen av arbetet med att nå nya deltagargrupper i enlighet med de nationella kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.

Vidare visar utvärderingen att kulturmiljöarbetets roll i kultursamverkansmodellen bör tydliggöras. Det bör också föras en diskussion om vilka satsningar som ska ingå i kultursamverkansmodellen.

När det gäller filmområdet framförs bl.a. att filmen som konstområde har förlorat finansiering i och med modellen och att det behövs ett tydligare statligt engagemang för filmen. Filminstitutet menar, enligt utskottets uppföljning, att konstområden som saknar större institutioner – exempelvis filmen – behöver andra incitament för att uppleva att modellen gynnar områdets utveckling.

När kultursamverkansmodellen infördes var avsikten att alla län skulle ingå i den efter några år. Det är, enligt utskottet, viktigt att alla kommuner – såväl stora som små – har ett skäligen inflytande inom ramen för kultursamverkansmodellen. Utskottet menar vidare att det också är avgörande att kulturskaparna och det civila samhället är med i kultursamverkansmodellen och att dialogerna med dessa läggs upp på ett bra sätt. Särskilt betydelsefullt är att i det fortsatta arbetet fortsätta följa det civila samhällets roll och deltagande i kultursamverkansmodellen.

Vidare anser utskottet att det är angeläget 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.

Av utvärderingen framgår att det är viktigt att regeringen följer resultaten av de statliga bidragen till regional kultur och redovisar detta årligen till riksdagen.

1.5.2 Myndigheten för kulturanalys utvärdering

I rapporten Kulturanalys 2016 presenterar Myndigheten för kulturanalys en sammanställning av tidigare utvärderingar av kultursamverkansmodellen med fokus på inflytande för olika aktörer. Myndigheten för kulturanalys slutsats är att den statliga styrningen av medlens användning fortsatt är stark. Kultursamverkansmodellen har samtidigt medfört ett ökat engagemang bland de regionala politikerna och tjänstemännen för hur politiken på området utformas. En annan slutsats är att samverkan på alla nivåer har ökat, men att villkoren ser olika ut för olika aktörer. Det beror bl.a. på att vissa landsting är små och har begränsade resurser att fördela till kulturområdet. Myndigheten för kulturanalys har i sina utvärderingar av kultursamverkansmodellens effekter vid ett flertal tillfällen också pekat på att det civila samhällets möjligheter att delta i dialogerna avseende kulturplanerna måste förbättras.

I myndighetens årsrapport för 2016 framgår att kulturområdet ligger längre från målet om att spegla befolkningens mångfald bland personalen vid regionala institutioner än för tio år sedan.

1.5.3 Övriga rapporter och utvärderingar

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) presenterade 2015 en uppföljning av kultursamverkansmodellen under namnet Kultur i hela landet som visar att kultursamverkansmodellen sammantaget är en uppskattad modell men att det finns flera utvecklingsområden. Kultursamverkansmodellens legitimitet förutsätter på lång sikt utveckling och anpassning till samhällsförändringar.

Landstingen har över tid ökat sin finansiering av kultursamverkansmodellen mer än staten har. Under perioden 2011–2014 har regionerna tillfört 149 miljoner kronor mer än staten till kultursamverkansmodellen. En majoritet av landstingen uppskattar att merparten av kostnadsökningarna kan hanföras till redan befintlig verksamhet. Några landsting uppskattar dock att ökningarna till största delen förklaras av ambitionshöjningar i länet. Kulturutbudet i landet påverkas, enligt SKL:s rapport, negativt av att staten inte höjt sina bidrag i samma omfattning som kommuner och landsting.

De regionala företrädarna efterfrågar en utvecklad och kontinuerlig politisk dialog mellan den regionala och nationella nivån för att kultursamverkansmodellen ska kunna fungera till fullo.

Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS) och Ideell kulturallians (IKA) har också tagit fram rapporter om hur kulturskaparnas respektive det civila samhällets roll inom kultursamverkansmodellen ser ut. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har under 2015 presenterat rapporten Kulturmiljöarbetets genomslag inom kultursamverkansmodellen – samverkan påverkar och otydlighet motverkar.

1.6 Dialog med regionala politiska företrädare

Kulturdepartementet har vid totalt fyra tillfällen sedan kultursamverkansmodellen infördes 2011 bjudit in ett fyrtiotal landstingspolitiker till dialog om kultursamverkansmodellens framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter. Vid den senaste dialogen, som hölls den 24 maj 2016, diskuterades de frågeställningar som lyfts i kulturutskottets utvärdering Är samverkan modellen? De regionala politiska företrädarna gavs därvid möjlighet att komma med inspel till det fortsatta arbetet med att vidareutveckla kultursamverkansmodellen.

1.7 Särskilt om kulturmiljöområdets roll inom kultursamverkansmodellen

I kulturmiljölagen (1988:950) fastställs att 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 tilldelas statlig finansiering genom kultursamverkansmodellen, och i många av verksamheterna utgör kulturmiljöfrågor en betydande och viktig del för det omgivande samhället.

Kulturutskottets uppföljning visar dock att kulturmiljöarbetet har en oklar roll i kultursamverkansmodellen och att det finns flera problem inom området (se avsnitt 1.5.1). I uppföljningen noteras t.ex. att både länsstyrelsernas, läns museernas och RAÄ:s roller i

kultursamverkansmodellen upplevs som otydliga. Utskottet framför vidare att kulturmiljöarbete inte omnämns i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Det är enligt utskottets mening mycket viktigt att frågan om kulturmiljöarbetets ställning i kultursamverkansmodellen klargörs, liksom de olika aktörernas roller.

Innan kultursamverkansmodellen infördes fördelades det statliga bidraget till de regionala museerna av Statens kulturråd efter samråd med RAÄ. Bidraget skulle stödja museerna i deras uppgift att ”samla in, bearbeta och förmedla kunskaper om regionens kulturarv, dess konstutveckling samt om samhället och miljön i övrigt”. Bidraget skulle ge museerna möjlighet att ta ansvar för sin del av det regionala kulturmiljöarbetet. Statens kulturråd har under hösten 2016 beslutat om riktlinjer för arbetet med regionala kulturplaner. I riktlinjerna tydliggörs att regional museiverksamhet även bör innefatta kulturmiljöfrågor samt en beskrivning av den samverkan som sker kring detta.

Regeringen har behandlat frågan om kulturmiljöområdets roll inom kultursamverkansmodellen i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116) som beslutades den 23 februari 2017. Där konstateras att den kulturmiljöverksamhet som bedrivs vid de regionala museerna hela tiden ingått i bidragsgivningen inom ramen för kultursamverkansmodellen och regeringen aviserar ett tillägg i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet för att förtydliga detta.

1.8 Behovet av en översyn av kultursamverkansmodellen

Införandet av kultursamverkansmodellen är en av de största kulturpolitiska reformerna som gjorts under senare år i Sverige. Landstingen har fått större ansvar men också frihet att utforma förutsättningarna för den regionala kulturen. Kultursamverkansmodellen har lett till flera positiva effekter för kulturlivet i Sverige. Bland annat har kulturutskottets och Myndigheten för kulturanalys utvärderingar av kultursamverkansmodellen visat att den inneburit en vitalisering av det kulturpolitiska samtalet i regionerna och att kulturfrågorna har hamnat högre upp på den politiska agendan. Det

avsätts också mer offentliga medel till regional kultur än tidigare, vilket framför allt är en följd av att bidragen från kommuner och landsting har ökat. Kultursamverkanmodellen är en viktig del i arbetet för att öka tillgången till kultur i hela landet.

Samtidigt finns det flera utvecklingsområden och utmaningar inom kultursamverkansmodellen som bör hanteras. Det gäller bl.a. frågan om hur skillnaderna i tillgång till kultur i hela landet kan minska samtidigt som utrymme ges för regionala prioriteringar. Ytterligare en fråga är kultursamverkansmodellens omfattning i relation till andra nationella stöd som fördelas till regional och lokal kultur. Det finns behov av att utveckla dialogen med det civila samhället, liksom behov av en tydligare form för dialogen mellan politiska företrädare på nationell och regional nivå.

I följande avsnitt presenteras bedömningar och förslag om kultursamverkansmodellens framtida inriktning.

2 Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen

2.1 Utgångspunkter

En förutsättning för ett öppet samhälle som främjar delaktighet och demokrati är ett fritt och vitalt kulturliv. Att stärka kulturlivet lokalt och regionalt, både inom ramen för institutionernas verksamhet och inom det fria kulturlivet, är också viktigt med tanke på den växande klyfta som finns mellan olika delar av landet såsom storstäder, mellanstora och små städer, tätorter, landsbygd och glesbygd. Förutsättningar måste skapas för människor att ta del av och utöva kultur i hela landet. En viktig del i denna strävan är kultursamverkansmodellen.

Som redogjorts för tidigare har kultursamverkansmodellen dubbla syften: dels att bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås, dels att ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. Staten, landstingen och kommunerna, ska tillsammans med det civila samhället och de professionella kulturskaparna, samverka för att på så vis öka tillgången till och delaktigheten i kulturlivet.

En väl fungerande samverkan mellan stat, landsting och kommuner bidrar till att de offentliga resurserna och kompetenserna inom kulturområdet kan användas på bästa sätt. Därmed förbättras förutsättningarna för att kulturen kan nå fler och bidra till ett Sverige som håller ihop. Att gemensamt ta del av eller utöva kultur för samman människor med skilda bakgrunder och olika erfarenheter. Kulturens betydelse för att inkludera bl.a. nyanlända och för social hållbarhet är stor.

Av de nationella kulturpolitiska målen framgår att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. För att leva upp till de målen krävs att det finns förutsättningar för konstnärligt skapande som utforskar nya områden, överskrider gränser och synliggör olika aspekter av vår tillvaro. Att skapa dessa förutsättningar är en viktig uppgift för kulturpolitiken på både nationell, regional och lokal nivå. För att slå vakt om den konstnärliga friheten är det också avgörande att principen om armlängds avstånd mellan politiska beslut och konstnärligt innehåll upprätthålls.

Staten har en viktig roll för att se till att minska skillnaderna i tillgång till kultur oavsett var i landet man bor. Regionala variationer är naturliga men inom ramen för kultursamverkansmodellen är målet ändå att så långt det är möjligt skapa förutsättningar för att alla invånare i Sverige har likvärdig tillgång till kultur. Det finns också vissa institutioner och företeelser som är att anse som nationella intressen och därmed inte bör kunna vara möjliga att underlåta att tillhandahålla. Ett exempel på detta är biblioteksverksamhet på lokal och regional nivå, där det i lag är reglerat vad bibliotekens uppgift är och att det ska finnas folkbiblioteksverksamhet i varje kommun samt att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet.

Möjligheten till lokal och regional variation är, som nämns ovan, emellertid viktig och bör vidareutvecklas. Den statliga kulturpolitiken har därför att balansera mellan kraven på likvärdighet och regional variation. Detta innebär inte att en specifik balanspunkt, ett jämviktsvärde, för evigt är givet; tvärtom behöver den statliga kulturpolitiken hela tiden utvärderas och justeras utifrån förändrade förutsättningar.

Som tidigare nämnts visar kulturutskottets uppföljning att kultursamverkansmodellen i sig inte direkt har förändrat landstingens och kommunernas arbete för att nå de nationella kulturpolitiska målen. Kultursamverkansmodellen har varit statisk i det avseendet att landstingen inte har gjort några större omfördelningar av medel mellan olika verksamheter. Modellen har inte heller medfört någon större omfördelning av medel mellan regioner eftersom medelstilldelningen i huvudsak bygger på det statliga engagemanget i regionala kulturinstitutioner. Kultursamverkansmodellen är dock konstruerad så att det finns möjlighet för landstingen att göra en

omprioritering av medel mellan olika verksamhetsområden utifrån vad som lyfts fram i den regionala kulturplanen. I detta avseende ligger ett stort ansvar på landstingen att se till att de medel som fördelas främjar ökad tillgång till och delaktighet i kulturlivet. Det finns också utrymme inom kultursamverkansmodellen för Statens kulturråd att göra omprioriteringar av medelsfördelningen mellan länen. För att ytterligare öka dynamiken inom kultursamverkansmodellen och för att främja en likvärdig tillgång till kultur finns skäl att på sikt se över hur medelsfördelningen sker i syfte att kulturlivet ska utvecklas i hela landet.

Frågan om hur statens stöd till regional kulturverksamhet via kultursamverkansmodellen förhåller sig till EU:s statsstödsbestämmelser bör analyseras vidare.

2.2 Kultursamverkansmodellens inriktning och omfattning

Förslag: Bild- och formområdet pekas fr.o.m. 2018 ut som ett område som kan få stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen. Samtidigt tas konst- och kulturfrämjande verksamhet bort som eget område och inkluderas i stället inom respektive verksamhetsområde.

Bedömning: Statens kulturråd bör aktivt verka för att inom befintliga ramar minska skillnader när det gäller tillgång till i kultur i hela landet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Bild- och formområdet nytt verksamhetsområde inom kultursamverkansmodellen

Bild- och formkonstområdet är ett område under stark utveckling och karakteriseras av att många verksamheter håller hög kvalitet, också när det gäller helt nya aktörer. Svenska bild- och formkonstnärer röner stor internationell uppmärksamhet och står sig väl i konkurrensen på den internationella konstscenen. Myndigheten för

kulturanalys gör årligen undersökningar av besök på museer. Av myndighetens statistik framgår att det årligen görs över 10 miljoner besök i hela landet på konsthallar, gallerier och museer som har konst i sina samlingar. Uppgifter från myndigheten visar också att andelen svenskar som går på konstutställningar har ökat snabbt på 2010-talet. År 2014 hade nästan hälften av befolkningen tagit del av någon form av konstutställning. För att stärka bild- och formområdet har regeringen också presenterat en handlingsplan för området med särskilt fokus på bild- och formkonstnärernas villkor (Dnr Ku2017/00686/KO).

Bild- och formområdet är redan i dag beskrivet i samtliga landstings kulturplaner och en utbyggnad av infrastruktur inom området pågår i hög grad, delvis tack vare utvecklingsbidragen inom kultursamverkansmodellen.

Verksamhetsområdet konst- och kulturfrämjande verksamhet har visat sig vara svårt att avgränsa. Konst- och kulturfrämjande verksamhet bedrivs med många olika inriktningar och i olika organisationsformer. De bidrag som tidigare fördelades till länskonsulentverksamhet inom dans, bild och form och mångkultur utgör grunden för verksamhetsområdet. Det är med andra ord främst konsulentverksamhet som avses med konst- och kulturfrämjande verksamhet. Det bör vara upp till respektive landsting att bedöma om länskonsulentverksamhet fortsatt ska bedrivas eller om arbetet ska organiseras på annat sätt. Det är därför mer ändamålsenligt att konst- och kulturfrämjande verksamhet inkluderas i de övriga verksamhetsområdena som kan få stöd inom kultursamverkansmodellen.

Mot denna bakgrund föreslås att bild- och formområdet fr.o.m. 2018 pekas ut som ett verksamhetsområde som kan få stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen. Samtidigt tas konst- och kulturfrämjande verksamhet bort som eget område och inkluderas inom respektive verksamhetsområde.

Kultursamverkansmodellens omfattning

Kultursamverkansmodellen är, som tidigare har konstaterats, en av de större kulturpolitiska förändringarna på senare år och det är viktigt att kultursamverkansmodellens fulla potential kan utnyttjas.

Kultursamverkansmodellen omfattar en betydande del av de statliga bidrag som fördelas till regional och lokal kultur, men även andra satsningar utanför kultursamverkansmodellen kommer regionala och lokala kulturverksamheter till del. Det gäller bl.a. Ägarum, stöd till den kommunala kultur- och musikskolan och Skapande skola. I kulturutskottets utvärdering (se vidare avsnitt 1.5.1) görs bedömningen att det fortsatt bör föras en diskussion om vilka andra satsningar som ska ingå i kultursamverkansmodellen.

Kulturutskottets och andra aktörers utvärderingar visar att det dock finns flera frågor och utvecklingsområden inom kultursamverkansmodellen att komma till rätta med. Det är därför prioriterat att utveckla kultursamverkansmodellen till sin fulla potential inom nuvarande ramar. Kultursamverkansmodellen har inte varit i kraft under tillräckligt lång tid att det finns skäl att, utan att bedöma de långsiktiga effekterna av nuvarande stöd, lyfta in fler stödordningar inom kultursamverkansmodellen. Därför föreslås inte några förändringar när det gäller verksamhetsområden som kan få stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen utöver de förändringar som föreslås när det gäller bild- och formområdet. Statens kulturråd bör däremot aktivt verka för att inom befintliga ramar minska skillnader i tillgång till och delaktighet i kultur hela landet.

Vidare finns det skäl för staten att även framöver bedriva en aktiv kulturpolitik utanför kultursamverkansmodellen genom att stödja enskilda regionala verksamheter av nationellt intresse och initiera särskilda satsningar inom vissa kulturområden i syfte att uppnå de nationella kulturpolitiska målen. Statliga institutioner och myndigheter har dessutom ett brett geografiskt ansvar att vara verksamma i hela landet. Kultursamverkansmodellen och andra statliga kulturpolitiska insatser kompletterar därmed varandra i syfte att fler ska ges möjlighet att ta del av och utöva kultur.

Särskilt om regional biblioteksverksamhet

Läs- och litteraturfrämjande verksamhet ingår sedan 2015 tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten som ett ändamål inom kultursamverkansmodellen. Kulturutskottet pekar i sin upp-

följning på att biblioteksverksamhet måste förhålla sig till bibliotekslagen (2013:801) som delvis pekar i motsatt riktning mot kultursamverkansmodellens decentraliseringstankar och möjlighet till regional variation. Bibliotekslagen betonar i stället vikten av nationell samverkan och samordning av det allmänna biblioteksväsendet. Svensk biblioteks förening har också uppmärksammat frågan i sin rapport Den osynliga handen – regionbiblioteken i modellen från 2016.

Bedömningen är att kombinationen av en decentraliserad medelfördelning, som kultursamverkansmodellen är ett exempel på, och lagreglering på vissa avgränsade men centrala områden skapar en rimlig avvägning mellan olika intressen.

Regeringen har uppdragit åt Kungl. biblioteket att lämna förslag till en nationell biblioteksstrategi för att främja samverkan och kvalitetsutveckling inom det allmänna biblioteksväsendet (dnr Ku2014/01693/KI och Ku2015/00747/KI). Syftet är att det ska finnas en biblioteksverksamhet av hög kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som ställs i bibliotekslagen. Kungl. biblioteket ska lämna en fördjupad delredovisning av uppdraget med förslag till en nationell biblioteksstrategi senast den 1 oktober 2017. En slutredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2019. Mot bakgrund av uppdraget till Kungl. biblioteket finns det anledning att avvakta myndighetens redovisning, för att därefter kunna bedöma konsekvenserna för den regionala biblioteksverksamhetens roll inom kultursamverkansmodellen.

Under perioden 2017–2020 beräknas 5 miljoner kronor årligen tillföras kultursamverkansmodellen för litteratur- och läsfrämjande insatser i samband med skollov (prop. 2016/17:1 utg.omr. 17, bet. 2016/17:KrU1, rskr. 2016/17:83).

2.3 Filmområdets roll inom kultursamverkansmodellen

Bedömning: Filmområdets roll och utveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen bör utvärderas.

Skälen för bedömningen: Inom ramen för kultursamverkansmodellen fördelas medel till regional filmkulturell verksamhet som

innan kultursamverkansmodellens införande hanterades av Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Medlen går bl.a. till regionala resurscentrum för film, vilkas verksamhet riktar in sig på aktiviteter för barn och unga.

Som framkommit i kulturutskottets uppföljning har det framförts kritik från berörda aktörer när det gäller filmen i kultursamverkansmodellen. Kritiken handlar t.ex. om att filmen som konstområde har förlorat finansiering jämfört med tidigare, att filmen inte passar in i modellens struktur och att det behövs ett tydligare statligt engagemang för filmen.

En ny, sammanhållen och statligt finansierad filmpolitik gäller från och med 1 januari 2017. I processen kring att ta fram den nya filmpolitiken remitterades promemorian Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31). Bland remissvaren framkom tydligt att det regionala och lokala engagemanget för film är stort. Ett utvecklat samarbete med den statliga nivån efterfrågades. I propositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (prop. 2015/16:132) gör regeringen bedömningen att den nya filmpolitiken öppnar för ökad samverkan på filmområdet på politisk nivå. Regeringen ser stora möjligheter att utveckla samverkan framför allt med den regionala politiska nivån. Det noteras också att den regionala filmverksamheten är bred och har kopplingar till andra politikområden än film och till andra institutioner än Filminstitutet. En formaliserad dialog mellan nationell och regional politisk nivå inom ramen för kultursamverkansmodellen (se vidare avsnitt 2.7) bedöms ge utrymme för en sådan diskussion.

Den nya filmpolitikens införande skapar också tillfälle till diskussion om relationen mellan de stöd till film som fördelas nationellt och de stöd som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen.

Mot denna bakgrund är bedömningen att filmområdets roll och utveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen bör utvärderas. En sådan utvärdering bör kunna göras inom ramen för det uppdrag som Myndigheten för kulturanalys har att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen.

2.4 Utvecklingsbidrag för strategiska prioriteringar

Bedömning: Utvecklingsbidrag bör fortsatt fördelas av Statens kulturråd för att främja strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse och användas som styrmedel av regeringen för att peka ut särskilt prioriterade områden.

Skälen för bedömningen: Statens kulturråd fördelar årligen ca 25 miljoner kronor i utvecklingsbidrag inom kultursamverkansmodellen. Utvecklingsbidragen ska avse tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse. Utvecklingsbidrag får endast lämnas till sådan verksamhet som också får bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman. Utvecklingsbidrag kan även fördelas till aktörer inom det fria kulturlivet som driver eller deltar i projekt som syftar till utveckling av regional kulturverksamhet. Landstingen kan själva söka bidrag för att utveckla sitt arbete, enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Vid fördelningen av utvecklingsbidrag ska Statens kulturråd särskilt beakta de nationella kulturpolitiska mål som rör kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet till kulturutbudet.

Enligt regleringsbrevet för Statens kulturråd 2017 ska myndigheten genom utvecklingsbidrag bl.a. främja breddad delaktighet inom kulturlivet, insatser för att stödja regionalt utvecklingsarbete inom bild- och formområdet samt interregionala samarbeten.

Kulturutskottets uppföljning visar att det finns olika åsikter om vem som ska fördela utvecklingsbidraget. Vissa aktörer som berörs av kultursamverkansmodellen anser att utvecklingsbidraget ska fördelas av landstingen, men de flesta anser att det ska ligga kvar hos Statens kulturråd som anses ha sakkunskap och ett nationellt perspektiv.

Utvecklingsbidraget bidrar till att upprätthålla dynamik och stimulera utveckling på regional nivå samt till att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen genom att ge stora möjligheter att strategiskt kunna stödja särskilda insatser som bedöms vara av stor betydelse. Utvecklingsbidrag bör därför fortsatt fördelas av Statens kulturråd och användas som styrmedel av regeringen för att peka ut särskilt prioriterade områden i syfte att öka tillgången till kultur i

hela landet. En dialog om vilka områden som bör prioriteras bör föras mellan nationell och regional nivå.

2.5 Samtliga landsting med i kultursamverkansmodellen

Bedömning: Förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet bör upphöra att gälla. Fr.o.m. 2019 bör statens stöd till regional kultur regleras i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Skälen för bedömningen: Statens stöd till de län som ingår i kultursamverkansmodellen regleras i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Därutöver regleras stöd till regional kulturverksamhet i förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. Det betyder att det finns parallella system när det gäller ansökningar, ärendehantering, bidragsutbetalning samt uppföljning av det statliga bidraget. Sedan 2013 är samtliga län, utom Stockholms län, med i kultursamverkansmodellen. Institutioner och organisationer som finns i Stockholms län erhåller statliga bidrag direkt från Statens kulturråd eller andra statliga aktörer.

Kulturutskottet menar i sin uppföljning att det faktum att Stockholms läns landsting inte är med i kultursamverkansmodellen har begränsad betydelse för kultursamverkansmodellen som helhet. När kultursamverkansmodellen infördes var dock syftet att alla län skulle ingå i modellen för att skapa ett enhetligt system för fördelning av statliga medel till regional kultur. Den bedömningen kvarstår. Ett enhetligt system skapar en större legitimitet för kultursamverkansmodellen och innebär dessutom att Statens kulturråd inte längre behöver hantera parallella system för bidragsgivning till regionala kulturverksamheter. Om Stockholms läns landsting är med i kultursamverkansmodellen innebär det också att berörda kommuner, det civila samhället och det professionella kulturlivet ges ökat utrymme att påverka de regionala kulturinsatserna genom framtagandet av en regional kulturplan.

För att skapa ett enhetligt system för statens bidrag till regional kulturverksamhet bör förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet upphöra att gälla. Detta innebär att statens stöd till regional kultur fr.o.m. 2019 i sin helhet regleras i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Det ger de inblandade aktörerna i Stockholms län tid för att hitta gemensamma lösningar för att möjliggöra ett inträde i kultursamverkansmodellen.

Stockholms läns landsting har under 2015 utrett förutsättningar för införande av kultursamverkansmodellen i Stockholms län. Slutatsen i utredningen är att arbetet med att införa modellen i länet bör intensifieras och prioriteras av Stockholms läns landsting.

Utskottet påpekar också i sin utvärdering att kultursamverkansmodellen har inneburit att stora kommuner, som står för en ansevärd del av finansieringen av kultur, har fått minskat inflytande. Flera regionala kulturinstitutioner ligger i de stora kommunerna. Det kan därför finnas skäl att fortsatt titta på hur Stockholms kommun och andra storstadskommuner ges utrymme inom kultursamverkansmodellen.

2.6 Samråd med det civila samhället

Bedömning: Dialogen med det civila samhället bör utvecklas inom kultursamverkansmodellen. Det bör ske genom att landstingen vid framtagandet av kulturplaner tydliggör metoderna för och syftet med dialogerna för det civila samhällets aktörer.

Skälen för bedömningen: Landstinget ansvarar för att den regionala kulturplanen utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Kulturutskottets uppföljning 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, däribland kulturskapare och företrädare för det civila samhället, lämnar underlag till planerna.

Det civila samhällets aktörer har på många sätt en avgörande roll för att skapa ett mångsidigt och tillgängligt kulturutbud som når ut

i hela landet. Dialogen med det civila samhällets aktörer är därför av stor vikt vid framtagandet av de regionala kulturplanerna.

Det allmänna har ett särskilt ansvar att främja det samiska folkets och de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sitt kulturliv och sin kultur, särskilt gällande barns utveckling av en kulturell identitet. Det är därför viktigt att företrädare för det samiska folket och de nationella minoriteterna har möjlighet att utöva inflytande i framtagandet och utförandet av de regionala kulturplanerna.

Det professionella kulturlivet har bl.a. genom KLYS arbete på ett tydligt sätt hittat en fungerande form för medverkan i dialogprocesserna inför framtagande av de regionala kulturplanerna. Den pågående utredningen om konstnärernas villkor (Ku 2016:04) ska bl.a. analysera hur införandet av kultursamverkansmodellen har påverkat förutsättningarna att verka som professionell konstnär och föreslå eventuella förändringar för att förbättra möjligheterna att verka som professionell konstnär i hela landet.

Inom ramen för regeringens politik definieras det civila samhället på följande sätt: Begreppet det civila samhället används i betydelsen av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, upprop och andra aktörer (prop. 2009/10:55). Själva begreppet det civila samhället upplevs dock av vissa län vara otydligt och samrådet med det civila samhället har ännu inte etablerat några fasta former. Från det civila samhällets sida bygger samrådet på medlemmars ideella arbete. Dessa aktörer efterlyser tydligare resultat av samråden. En av de svårigheter som har uppmärksammats från regionalt håll är att det är svårt att hitta representanter för det civila samhället, inte minst på regional nivå.

När kultursamverkansmodellen infördes gav det upphov till en diskussion inom olika organisationer kring hur föreningslivet skulle kunna formera sig. Ideell kulturallians (IKA) startade 2008 som ett nätverk och blev 2010 en formell organisation. Initiativet togs av Riksteatern. Initialt handlade det om att synliggöra betydelsen av de samhällsinsatser som görs av civilsamhället på kulturområdet.

I Statens kulturråds regleringsbrev för 2017 har regeringen öronmärkt 2 miljoner kronor till det civila samhällets och de professionella kulturskaparnas medverkan i arbetet med att ta fram och genomföra regionala kulturplaner.

Det är viktigt att landstingen i sitt arbete med regionala kulturplaner tydliggör syftet med dialogerna och utvecklar förutsättningarna för att det civila samhällets synpunkter kan ges ökat genomslag inom modellen. För närvarande pågår projekt finansierade av Statens kulturråd för att utarbeta modeller och goda exempel för hur dialog med det civila samhället kan utformas. Förhoppningsvis kan dessa projekt leda till modeller och goda exempel på hur regionerna kan föra dialogen med det civila samhället inom kultursamverkansmodellen. I samverkansrådet har Riksteatern som ideell förening och viktig aktör inom det lokala kulturlivet en viktig uppgift att bevaka frågor som rör ideella insatser inom kulturlivet.

Inom Regeringskansliet har en ny metod för samråd utarbetats, s.k. sakråd (Ku2017/00377/D). Detta metodstöd är framtaget tillsammans med drygt hundra nationella organisationer inom det civila samhället och syftar till att bredda och fördjupa regeringens kunskapsunderlag i sak. Detta metodstöd – där det är relevant – bör även kunna användas på regional nivå inom ramen för arbetet med kultursamverkansmodellen.

2.7 Om dialogen mellan nationella och regionala politiska företrädare

Bedömning: Dialogen mellan den nationella politiska nivån och den regionala politiska nivån bör formaliseras för att främja en ökad samverkan och möjliggöra en utvecklad dialog om gemensamma politiska prioriteringar.

Skälen för bedömningen: Införandet av kultursamverkansmodellen har inneburit att kulturen har hamnat högre upp på den politiska agendan på regional och lokal nivå. Genom kultursamverkansmodellen uppmärksammas olika konst- och kulturområden och den regionala och kommunala kulturpolitiken kan i det avseendet sägas ha blivit mer aktiv. Kompetensen i kulturfrågor har, enligt kulturutskottets uppföljning, höjts i regionerna och de flesta

aktörer menar att regionala och lokala politikernas engagemang har ökat till följd av kultursamverkansmodellen.

Landstingen har dock framfört att det finns en obalans i kultursamverkansmodellen eftersom den nationella nivån inte representeras av politiker utan av tjänstemän på Statens kulturråd. Landstingen efterlyser ett tydligare politiskt engagemang och en utvecklad dialog med politiker på nationell nivå.

Statens kulturråd ordnar årligen en regional samverkanskonferens där regionala tjänstemän får möjlighet att träffa myndigheterna i samverkansrådet i syfte att diskutera utvecklingsfrågor inom kultursamverkansmodellen. Sedan kultursamverkansmodellen infördes har också regelbundna dialoger hållits mellan den nationella och den regionala politiska nivån. Det finns skäl att formalisera dessa dialoger. Dialogen bör genomföras regelbundet på politisk nivå med ett möte på våren och ett möte på tjänstemannanivå mellan företrädare för Kulturdepartementet och de regionala kulturförvaltningarna på hösten. Inför mötena bör en gemensam dagordning tas fram. Diskussionen bör kunna innefatta bredare kulturpolitiska diskussioner och möjliggöra diskussion om politiska prioriteringar inom ramen för kultursamverkansmodellen. Inspiration kan hämtas från det arbete som bedrivs inom Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 som är regeringens forum för dialog med berörda aktörer på den regionala nivån. Syftet är bidra till en stärkt dialog och samverkan om strategiskt viktiga frågor för den regionala utvecklingen i hela landet.

Samtidigt är det viktigt att tydliggöra att Statens kulturråd även framöver kommer att ansvara för fördelning av medel inom kultursamverkansmodellen och ansvara för bidragsgivningen. En konstruktiv dialog mellan den regionala nivån och Statens kulturråd är därför avgörande för kultursamverkansmodellens framtida utveckling.

De regionala kulturplanerna tas i de flesta län fram i samklang med länens regionala utvecklingsstrategier. Kulturområdet har en viktig roll för regioners hållbara regionala tillväxt och attraktionskraft.

2.8 Mer ändamålsenlig uppföljning av kultursamverkansmodellen

Förslag: En oberoende aktör ges i uppdrag att se över hur uppföljningen och utvärderingen av kultursamverkansmodellen kan förbättras.

Skälen för förslaget: Utifrån de nationella kulturpolitiska målen är det viktigt att kunna följa den geografiska fördelningen av statens stöd inom kultursamverkansmodellen liksom fördelningen mellan olika aktörer och verksamhetsområden. 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. Det är därför viktigt att såväl riksdag och regering som landsting och kommuner kan följa upp hur offentliga medel används och vad satsningarna har lett till. Ytterst är syftet att se till att det blir mer kultur till fler i hela landet.

Landstingens redovisning av statsbidrag som fördelas inom kultursamverkansmodellen har varit föremål för diskussion genom åren. Landstingen anser att redovisningen är för omfattande och tidskrävande. Kultursamverkansmodellens införande har dock inneburit att Statens kulturråd inhämtar betydligt färre uppgifter i uppföljningen av statsbidraget än i det tidigare systemet. Kulturrådet har också sett över och gjort förenklingar av uppföljningen, senast under 2016. Det är dock viktigt att uppföljningen är relevant och användbar för både staten och regionala aktörer. Utgångspunkten är att minska den administrativa bördan hos berörda aktörer.

Det finns skäl att låta en oberoende aktör som Statskontoret se över hur uppföljning och utvärdering av de medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen kan förbättras. Det bör också finnas viktiga paralleller och jämförelser att göra mellan uppföljningen av andra politikområden som t.ex. det regionala tillväxtarbetet och kultursamverkansmodellen. Syftet är att utveckla en ändamålsenlig och enklare uppföljning som visar på hur de nationella kulturpolitiska målen nås.

3 Konsekvenser

3.1 Vilka som berörs av förslagen

Förslagen och bedömningarna i promemorian berör i huvudsak de landsting som ingår i kultursamverkansmodellen samt Stockholms läns landsting som idag står utanför modellen. Därutöver påverkas den kommunala nivån, de professionella kulturskaparna och det civila samhället som är med i arbetet med att ta fram och genomföra de regionala kulturplanerna. I förlängningen påverkas alla de kulturverksamheter som får stöd via kultursamverkansmodellen.

På statlig nivå är det framför allt Statens kulturråd som påverkas av förslagen i och med att myndigheten är ansvarig för fördelning av medel och uppföljning av kultursamverkansmodellen. Även Myndigheten för kulturanalys berörs i och med att myndigheten har i uppdrag att utvärdera modellen. Övriga myndigheter och aktörer som ingår i samverkansrådet påverkas också.

3.2 Ekonomiska och andra konsekvenser

Förslag och bedömningar som lämnas i promemorian bedöms inte leda till några direkta ekonomiska konsekvenser för stat, landsting eller kommuner. De förslag och bedömningar som lämnas rör utveckling av kultursamverkansmodellen inom nuvarande budgetramar.

Kultursamverkansmodellen har inneburit nya former för fördelning av statliga medel till regional kultur och förutsätter ett fortsatt delat finansieringsansvar mellan stat, kommuner och landsting. Modellen innebär däremot inte i sig ökade krav på landstingens och kommunernas ekonomiska stöd till kulturverksamhet. Kritik har dock framförts från regionalt håll att staten inte höjer anslaget till regional kulturverksamhet i lika hög utsträckning som landstingen

har gjort. I budgetpropositionen för 2017 tillför regeringen kultursamverkansmodellen 93 miljoner kronor för 2017. Detta möjliggör bl.a. satsningar på kultur i hela landet.

En förnyelse och utveckling av kultursamverkansmodellen förväntas leda till en ökad tillgång till kultur i hela landet. Utvärderingar visar att kultursamverkansmodellen inneburit en vitalisering av det kulturpolitiska samtalet i hela landet och att kulturfrågorna har kommit högre upp på den politiska agendan.

Att peka ut bild- och formområdet som ett område som kan få stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen betonar vikten av konstområdet för kulturlivet i hela landet. Det är dock ett område som redan i dag finns beskrivet i de flesta regionala kulturplaner och bör därför inte leda till några större ekonomiska konsekvenser för landstingen.

De förslag som lämnas när det gäller förändrad uppföljning och dialog inför framtagande av regionala kulturplaner bedöms inte leda till några nämnvärda kostnadsökningar för varken landstingen eller staten. Kultursamverkansmodellen har hunnit verka ett antal år och kompetens har hunnit byggas upp regionalt och vid Statens kulturråd när det gäller framtagande av kulturplaner och dialog om fördelning av medel.

Kultursamverkansmodellen syftar till att ge landstingen ett större ansvar för fördelning av statliga medel. Den ligger således i linje med regeringens reform med inriktning på tillitsbaserad styrning.

I de nationella kulturpolitiska målen betonas bl.a. att allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och eget skapande ska främjas. Värnandet om jämställdheten mellan män och kvinnor och principen om icke-diskriminering framhålls i detta sammanhang. Målen är styrande för den nationella kulturpolitiken och vägledande för den regionala kulturpolitiken. En given målsättning med de förslag och bedömningar som lämnas är att befrämja måluppfyllelsen i det avseendet.

Kulturområdet har en stor och växande betydelse för regional tillväxt och hållbar utveckling. Att utveckla kultursamverkansmodellen och därmed ge kulturlivet bättre förutsättningar, bör på sikt främja både sysselsättning och företagande.

Förslagen och bedömningarna bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det

brottsförebyggande arbetet eller för offentlig service. De bedöms inte heller ha några miljökonsekvenser.