

Sammanfattning

Kultursamverkansutredningen har haft i uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till införande av den nya modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet som riksdagen i december 2009 beslutade om (se direktiv i bilaga 1).

Utredningen har under arbetets gång haft ett stort antal möten med aktörer som på olika sätt är berörda. I enlighet med våra direktiv har det förslag som presenterades i Kulturutredningens betänkande (SOU 2009:16) samt det förslag som Filmutredningen presenterat (SOU 2009:73) utgjort underlag för utredningens överväganden. Därtill har remissvaren på främst Kulturutredningens betänkande beaktats i arbetet. Utredningen har även fått en rad skrivelser med faktauppgifter och synpunkter från olika intressenter.

Utredningsarbetet har varit inriktat på att svara på ett antal frågor som är kopplade till modellens genomförande: Vilka författningsändringar krävs? Vilka bidrag ska omfattas och hur ska anslagsstrukturen se ut? Vilka kriterier ska vara uppfyllda i länen för att modellen ska kunna införas? Vad är en rimlig tidplan för införandet? Vilka län bör redan från början omfattas av den nya modellen? Vilka konsekvenser får modellens införande för å ena sidan de statliga myndigheterna och å andra sidan landsting och kommuner? Vilka krav ska ställas på uppföljning och återrapportering?

Vårt betänkande har som syfte att ge svar på dessa och andra frågor som är kopplade till införandet av en ny samverkansmodell. Det är däremot av praktiska skäl inte möjligt att i en utredning som denna i detalj föreskriva hur processen ska gå till. Vi har sett det som prioriterat att ange hur vi bedömer att de juridiska och ekonomiska ramarna bör se ut. Vår utgångspunkt är att ett ökat regionalt ansvar, en tydligare strategisk roll för staten och en minskad

detaljreglering är till gagn för alla som skapar och tar del av kulturens många uttryck runt om i landet.

Tidigare utredningar och förslag

Staten har under många år gjort insatser för att göra kulturen tillgänglig och spridd i alla delar av landet. Redan under 1930-talet inrättades t.ex. Riksteatern och en regional struktur för kulturmiljöarbetet. I 1974 års kulturpolitiska beslut definierades det offentliga ansvar för kulturfrågorna. Kommunernas uppgift att stödja lokal kultur lyftes fram och på motsvarande sätt framhölls att landstingen är lämpade att organisera stödet till kulturpolitiska insatser på regional nivå. Som en följd av beslutet inrättades särskilda statliga bidrag till stöd för uppbyggnad och drift av kulturinstitutioner med regionalt eller lokalt huvudmannaskap.

Som en följd av 1996 års proposition *Kulturpolitik* (1996/97:3) görs vissa ändringar i bidragssystemen till regional kulturverksamhet. Främst gäller detta för musikområdet, där ett enhetligt system för statlig bidragsgivning införs. Dessutom avsätts en andel av institutionsbidragen som rörliga medel för särskilda utvecklingsinsatser.

I Ansvarsutredningens betänkande (SOU 2007:10) lämnas förslag om att den statliga bidragsgivningen till regional kulturverksamhet ska ske inom ramen för förhandlingar mellan staten och de regionala företrädarna. Denna idé utvecklas i betänkandet från 2007 års kulturutredning (SOU 2009:16). Där föreslås att en s.k. portföljmodell ska införas fr.o.m. 2011. Utredningen föreslår också en genomgripande myndighetsreform som bl.a. innebär att Statens kulturråd får ett renodlat ansvar som dels gäller analys och uppföljning, dels förhandlingar med landstingen inom ramen för den föreslagna portföljmodellen. Övriga delar av Statens kulturråds bidragsgivning, föreslås föras till en nyinrättad myndighet på kulturområdet.

Den statliga Filmutredningen gör i sitt betänkande, som lämnades i september 2009, bedömningen att stödet till regionala resurscentrum för film och video kan omfattas av en ny modell för fördelning av statligt stöd till regional kulturverksamhet. Stiftelsen Svenska Filminstitutet bör då spela en framträdande roll i dialogen med den kommunala nivån om medlens användning.

I propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3) lämnar regeringen förslag om att införa en ny fördelningsmodell i linje med det som Kulturutredningen föreslagit, men med vissa modifieringar. Bland annat väljer regeringen att inte genomföra den omvandling av myndighetsstrukturen som Kulturutredningen föreslagit. I stället föreslår regeringen att den nya fördelningsmodellen ska bygga på samarbete mellan befintliga myndigheter. Propositionens förslag blev i december 2009 beslutat av riksdagen.

Statens stöd till regional kulturverksamhet

Det statliga stödet till regional kulturverksamhet regleras i huvudsak i en förordning om statsbidrag till regional kulturverksamhet, samt i den lag och den förordning som gäller fram till den sista december 2010 och som styr försöksverksamheten med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel i Skåne län. Stöd får enligt dessa bestämmelser lämnas till teater-, dans- och musikinstitutioner inklusive länsmusikverksamhet; regionala museer; länsbibliotek, verksamhet med länskonstnärer; regionala konsulenter för mångkultur; regionala arkivinstitutioner och regionala resurscentrum för film och video. Huvuddelen av dessa bidrag fördelas efter beslut av Statens kulturråd, men stöd till regional kulturverksamhet i olika former fördelas också av Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Riksteatern, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Nämnden för hemslöjdsfrågor.

Bidrag lämnas endast till institutioner eller verksamheter som också får bidrag från ett landsting, en kommun eller någon annan huvudman. I genomsnitt utgör den statliga finansieringen ca en tredjedel av den samlade offentliga finansieringen, men variationen är mycket stor.

Bidraget till läns hemslöjds konsulenter regleras inte av förordningen om statsbidrag till regional kulturverksamhet, men även detta stöd bygger på principen om regionalt huvudmannaskap och statlig delfinansiering.

Det samlade offentliga stödet till kulturverksamhet uppvisar en relativt stor variation mellan länen. Den regionala fördelningen av bidragsmedel till institutionerna är delvis historiskt betingad och anpassad till den befintliga institutionsstrukturen, men är också en avspeglning av kulturpolitiska ambitioner i länen. Räknat i kronor per invånare får Gotlands och Västernorrlands län mest statligt

stöd. Västra Götalands län hör också till de län som får relativt mycket stöd per invånare. I övrigt finns det en tendens att stora, men gleset befolkade län får mer i stöd per invånare än de län som är mer befolkningstäta.

Utgångspunkter för statens stöd

Statens stöd till regional kulturverksamhet bör bidra till att ge befolkningen i hela landet möjlighet att ta del av ett varierat kulturutbud präglat av förnyelse och kvalitet. Det statliga stödet bör därför bl.a. syfta till att:

- utveckla den kulturella infrastrukturen,
- främja en regional mångfald genom att de skilda förutsättningar som kulturlivet har runt om i landet tas tillvara på bästa sätt och
- ge möjligheter för kulturskapare i hela landet att arbeta och utveckla sitt konstnärskap.

I dialogen med den kommunala nivån¹ bör Statens kulturråd också hävda principen om armlängdsavstånd som utgångspunkt för bidragsfördelningen. Detta innebär att konstnärliga beslut inte bör fattas på politisk nivå utan överlätas till ämnesexperter.

Modellens utformning

Kultursamverkansutredningen föreslår i enlighet med riksdagens beslut att en ny modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet införs successivt fr.o.m. 2011. Modellen innebär att de bidrag som i dag går till regional teater-, dans- och musikverksamhet, regionala museer, regionala arkiv, kulturkonsulentverksamhet, regionala resurscentra för film och video samt läns-hemslöjdskonsulenter samlas under ett anslag till regional kulturverksamhet. Detta anslag ska i huvudsak disponeras av Statens kulturråd. Utredningen föreslår att det tills vidare liksom i dag ska vara möjligt för institutioner och verksamheter att söka om medel för tidsbegränsade insatser hos Statens kulturråd, s.k. utvecklingsmedel. Även medel till regional biblioteksverksamhet förs till det

¹ Med den kommunala nivån avses landsting och (primär-)kommuner.

nya anslaget, men till en egen anslagspost som utredningen bedömer bör disponeras av Kungl. biblioteket.

Den nya modellen innebär att riksdagen, liksom i dag, beslutar om nivån på de statliga medel som ska gå till regional kulturverksamhet och att regeringen fastställer anslagsvillkor i regleringsbrevet till ansvariga myndigheter. Däremot ska regeringen inte peka ut enskilda institutioner eller verksamheter i länen. I stället ska det i respektive län tas 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. Dessa regionala kulturplaner ska bilda underlag för de beslut som Statens kulturråd fattar om medelsfördelning till respektive län.

Statens kulturråd ska inför beslutet föra en dialog med landstinget i det berörda länet, eller det organ som landstinget valt att delegera uppgiften till. Vid dialogen kan eventuella behov av att justera eller förtydliga kulturplanen diskuteras. Dialogen kan även röra andra statliga bidrag som har koppling till den regionala kulturverksamheten. De avsiktsförklaringar som Statens kulturråd tecknat med ett antal län kan här tjäna som förebild.

Den regionala kulturplanen ska landstinget ta fram efter samråd med kommunerna i länet. Det ska också finnas möjlighet för representanter för kulturskapare och civilsamhälle² att bidra med synpunkter. På motsvarande sätt ska Statens kulturråd samverka med andra statliga myndigheter vars verksamhetsområden berörs av bidragsgivningen till regional kulturverksamhet.

Modellens genomförande

För att modellen ska vara möjlig att införa bedömer utredningen att det i länen måste finnas resurser för att ta fram, genomföra och följa upp de regionala kulturplanerna. Det måste även finnas etablerade former för samarbete mellan landsting och kommuner och en fungerande dialog med det civila samhället och kulturutövarna.

I Kultursamverkansutredningens direktiv finns angivet att Skåne, Västra Götalands, Hallands och Gotlands län inledningsvis ska omfattas av modellen, men att utredningen även kan föreslå

² I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) definieras civilsamhället som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.

andra län som bedöms uppfylla de villkor som modellen förutsätter. Kultursamverkansutredningens förslag är att även Norrbottens län ska vara med i modellens inledningsskede.

Införandet av modellen bör ske under relativt kort tid. Utredningen föreslår att de fem länen redan under 2010 ska inleda en dialog med Statens kulturråd kring kulturplanernas utformning och att målet ska vara att Statens kulturråd i januari 2011 kan fatta beslut om utbetalning av medel till dessa län enligt den nya modellen.

År 2012 bör ytterligare ett antal län kunna ingå i modellen. Resterande län bör kunna gå in i den nya modellen fr.o.m. den 1 januari 2013. Från och med 2015 bedömer vi att alla län bör kunna hanteras parallellt.

Uppföljning och analys

Fördelningen av statliga medel till respektive län för regional kulturverksamhet ska enligt den nya samverkansmodellen beslutas av Statens kulturråd. Medlen betalas ut till landstingen som fördelar bidrag till respektive verksamhet i enlighet med de regionala kulturplaner som tagits fram och som utgjort underlag för Statens kulturråds beslut. En årlig uppföljning ska ske av hur de statliga medlen har använts, hur de regionala planerna har följts och om korrigeringar behöver göras.

Den nya analysmyndighet som regeringen har föreslagit ska inrättas bör ges i uppdrag att på ett övergripande plan följa effekterna av införandet av den nya samverkansmodellen. Det finns också behov av att utveckla bättre uppföljnings- och analysverktyg såväl för de regionala aktörernas behov som för den samlade statliga nivån. Analysmyndigheten har här en given roll. Vi menar också att analysmyndigheten bör ta över ansvaret för de forskningsmedel som Statens kulturråd i dag disponerar.

Konsekvenser

Kultursamverkansutredningen bedömer att de förslag som här lämnas medför vissa ökade kostnader och viss ökad belastning på resurserna i landsting, kommuner och kommunala samverkansorgan. Vår samlade bedömning, efter att ha diskuterat frågan med

ansvariga politiker och tjänstemän i de olika länen, är dock att kostnaderna är begränsade och möjliga att hantera inom ramen för de befintliga organisationerna. Det finns emellertid ett uttalat behov av att öka kompetensen regionalt när det gäller vissa sakområden och i det avseendet bör Statens kulturråd ges ett ökat ansvar. Utredningen gör även bedömningen att Sveriges Kommuner och Landsting bör kunna stödja sina medlemmar när det gäller kompetensuppbyggnad och erfarenhetsutbyte.

Den statliga myndighet som i första hand berörs av våra förslag är Statens kulturråd. I samband med modellens uppbyggnad kommer myndigheten att behöva hantera två parallella system, vilket är resurskrävande. Regeringen bör därför överväga att tillfälligt omprioritera medel till de extra kostnader som kan uppstå under införandefasen för berörda myndigheter.

Mot bakgrund av att våra förslag innebär att statens direkta bidragsgivning till länshemslöjdskonsulenter på sikt upphör, anser utredningen att det finns skäl för regeringen att överväga om Nämnden för hemslöjdsfrågors kvarvarande uppgifter kan hanteras i annan form än av en självständig myndighet.

Utredningen räknar med att förslagen endast kommer att ha begränsade konsekvenser för övriga myndigheter.