

Genomlysning Kultur- samverkans- modellen

SLUTRAPPORT AV STYRELSEUPPDRAG
Sty 2018:4, Dnr Adm 2018/169
*Genomlysning av Kulturrådets arbete med
kultursamverkansmodellen*

Innehåll

Inledning.....	3
Sammanfattning.....	3
Sammanfattning av utvecklingsförslag	4
Utgångspunkter.....	7
Syfte och mål	7
Omfattning, avgränsning och resurser.....	7
Historik och utblick	7
Forum för samverkan.....	9
Regionala dialoger.....	10
Regionala rundabordssamtal.....	10
Samverkanskonferensen.....	11
Regionala verksamhetsbidrag.....	11
Berednings- och arbetsprocesser	12
Ekonomiska förutsättningar i modellen	17
Regional finansiering.....	20
Princip för medfinansiering av verksamhetsbidrag	23
Prioriteringsgrunder.....	27
Regionala utvecklingsbidrag.....	34
Genomförda möten och referensmaterial.....	37

Inledning

Införandet av kultursamverkansmodellen är en av de större förändringarna inom det kulturpolitiska området under senare år i Sverige. Den har sammantaget haft stor betydelse för utvecklingen av kulturen: den har lett till mer pengar till politikområdet, större frihet till Sveriges regioner men också ett ökat politiskt intresse för kultur. Modellen har nu funnits i ungefär 10 år och har väl inarbetade rutiner. Det är ett gynnsamt läge för att se över Kulturrådets arbete med modellen.

Kulturrådets styrelse gav den 19 september 2018 kansliet i uppdrag att göra en genomlysning av Kulturrådets arbete med kultursamverkansmodellen, i syfte att utveckla myndighetens arbetssätt. Uppdraget har därför varit fokuserat på Kulturrådets processer, rutiner, dialoger och prioriteringar, och inte utvärderat själva modellen. Under genomlysningsarbetet har två delrapporteringar gjorts till styrelsen, i maj och i september 2019. Detta är genomlysningens slutrapport.

Slutrapporten omfattar hela genomlysningsuppdraget och Kulturrådets styrelse är den främsta målgruppen. Avsnitten inleds med en **sammanfattning** och **utvecklingsförslag**. Därefter följer **bakgrund** och olika utgångspunkter för förslagen och eventuell fortsatt strategisk diskussion. Varje avsnitt har sitt eget fokus och kan läsas separat utifrån perspektiv och intresse. Rapportens förslag är ett underlag för styrelsens fortsatta diskussion och kommande beslut.

Sammanfattning

Syftet med genomlysningen har varit att se över hur Kulturrådets bidragsgivning och arbete med kultursamverkansmodellen kan utvecklas. Utgångspunkt för arbetet har varit att detta bör ske genom att statlig och regional nivå gemensamt utformar mål och långsiktiga strategiska prioriteringar baserade på ett fördjupat kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

I genomgången av samverkansformer och arbetsprocesser i kultursamverkansmodellen kan vi konstatera att det arbete som bedrivs idag är långsiktigt, ändamålsenligt och bidrar till en hög måluppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen. Genomlysningen har resulterat i ett antal utvecklingsförslag som sammanställs nedan. Kulturrådet har granskat samråden med regionerna och konstaterat att de årliga dialogerna fungerar tillfredsställande, men att det finns utrymme att utveckla processen ytterligare med längre planeringshorisonter och tydligare dokumentation.

Genomlysningen har vidare fokuserat på beredningen av kulturplanerna och regionernas årliga äskanden samt bedömningen av de sju konst- och kulturområdena enligt förordningen för kultursamverkansmodellen (2010:2012). Kulturrådet konstaterar att beredningsarbetet håller hög kvalitet och att både samverkansrådets parter och myndighetens egna sakkunniga bidrar till granskningen¹.

Regionernas kulturplaner och årliga äskanden är av mycket olika karaktär. Därför behöver vissa underlag utvecklas för att vi ytterligare ska kunna säkra att bedömningarna

¹Inom ramen för kultursamverkansmodellen har Regeringen inrättat ett samverkansråd vid Kulturrådet. Samverkansrådet består av Kulturrådet (ordförande), Konstnärsnämnden, Kungliga biblioteket, Länsstyrelserna (genom Länsstyrelsen i Hallands län), Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksteatern, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Svenska filminstitutet.

kan göras likvärdigt. Kulturrådet har inför besluten om regionala verksamhetsbidrag för 2020 börjat utveckla ett standardiserat underlag för regional finansiering av de utpekade konst- och kulturområdena för att öka jämförbarheten i det underlag regionerna skickar in, och avser att utvärdera denna administrativa åtgärd under 2020. Vi har dessutom granskat hur Kulturrådet följer regionernas prioriteringar och utveckling inom de så kallade horisontella perspektiven.

En viktig del i genomlysningsarbetet har varit att granska de ekonomiska förutsättningarna för kultursamverkansmodellen utifrån ett historiskt perspektiv. När modellen infördes så kvarstod de ekonomiska förutsättningarna som var gällande inom det tidigare statsbidragssystemet till regional kulturverksamhet. Dessa ekonomiska ingångsvärden påverkar i stor utsträckning storleken på verksamhetsbidragen än idag. De kan till stor del förklaras och motiveras, men på vissa håll saknas hållbara förklaringsmodeller då det gäller fördelningen av verksamhetsbidrag. Det finns skäl att se över dessa förhållanden. Kulturrådet kan dock konstatera att en förstärkning utifrån nuvarande ekonomiska förhållanden förutsätter en omfördelning mellan regionerna. Detta skulle mycket troligt innebära att en nedmontering av andra viktiga verksamheter och en försämring den regionala kulturella infrastrukturen. Om en större ekonomisk balans avseende regionernas förutsättningar ska kunna ges ser Kulturrådets kansli ett behov av strategiska förstärkningar av verksamhetsbidragen. Nuvarande ekonomiska förutsättningar är inte tillräckliga för att kunna genomföra detta. Kulturrådets kansli avser lyfta dessa behov i det kommande arbetet med budgetunderlaget.

I uppdraget ingick också att titta på styrelsens prioriteringsgrunder för särskilda höjningar av regionala verksamhetsbidrag. Vi konstaterar att de nu gällande prioriteringsgrunderna har fungerat, men att det finns skäl att revidera dem för att de ska spegla de aktuella behov som finns inom kultursamverkansmodellen. Det handlar om att stärka interregional samverkan och behovet av att nå bredare grupper med den offentligt finansierade kulturen. Styrelsen har beslutat om reviderade prioriteringsgrunder som fokuserar på både stärkt samverkan, utveckling av regionala strukturer och främjandearbete för att nå nya målgrupper. Beslutet togs vid styrelsemötet den 23 januari 2020.

Styrelsens gällande princip för medfinansiering inför beslut av regionala verksamhetsbidrag har förtydligats genom ett beslut av styrelsen (Sty 2019:5). I rapporten föreslår vi att kansliet får i uppdrag att utveckla detta vidare för att säkerställa att den gemensamma finansieringen av de regionala verksamheterna vilar på en långsiktigt hållbar finansieringsprincip.

Sammanfattning av utvecklingsförslag

I rapporten presenteras ett antal utvecklingsförslag kopplat till varje avsnitt i genomlysningen. Dessa är:

Forum för samverkan - Utvecklingsförslag

- Göra en tydligare plan i början av kalenderåret för Kulturrådets punkter inför de kommande regionala dialogerna och informera regionerna i god tid innan dialogerna.
- Förtydliga syftet med rundabordssamtalen och dela diskussionsunderlag tidigare inför samtal som berör komplexa frågor.
- Utveckla Samverkanskonferensens utformning och innehåll för att ge tillfälle till fördjupade samtal mellan statlig och regional nivå om hur vi gemensamt kan arbeta med att uppnå de nationella kulturpolitiska målen.

Berednings- och arbetsprocesser - Utvecklingsförslag

- Utveckla Kulturrådets arbetssätt för beredning och uppföljning av konst- och kulturområdena samt horisontella perspektiv.

Regional finansiering - Utvecklingsförslag

- I samverkan med regionerna fortsätta att utveckla ett standardiserat underlag av regional finansiering inför Kulturrådets beredning av de årliga besluten om verksamhetsbidrag.
- Ta fram en reviderad version av underlaget senast den 15 september 2020 som är tillgänglig för regionerna senast den 1 oktober 2020.

Ekonomiska förutsättningar i modellen - Utvecklingsförslag

- Tydliggöra behovet av förstärkningar inom kultursamverkansmodellen i budgetunderlaget till kulturdepartementet i syfte att göra strategiska förstärkningar av vissa verksamhetsbidrag.

Princip för medfinansiering av verksamhetsbidrag - Utvecklingsförslag

- Ta fram en hållbar princip för statens finansiering av kultursamverkansmodellen i samråd med regionerna. Denna bör tydliggöra hur Kulturrådet principiellt förhåller sig till
 - stora regionala neddragningar i flera regioner
 - statliga neddragningar av betydelse
 - att minimera behovet av "prövning i varje enskilt fall".

Prioriteringsgrunder - Styrelsen beslutade den 23 januari att ²Ta bort prioriteringsgrunden som handlar om att *ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter*.

- Revidera prioriteringsgrunden som handlar om *att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka*.
- Lägga till en prioriteringsgrund som avser *breddat deltagande*.

Prioriteringsgrunden som avser *att ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur* bör kvarstå i nuvarande form.

Regionala utvecklingsbidrag - Utvecklingsförslag

- Utveckla informationsinsatser. Etablera arbetssätt för kunskapsspridning om intressanta projekt som fått regionala utvecklingsbidrag.

Tendens- och behovsrapport - Utvecklingsförslag

- Ta fram en tendens- och behovsrapport som tätast vartannat år. Året efter uppdateras och kompletteras rapporten efter behov

² Se vidare **Styrelsebeslut – reviderade prioriteringsgrunder** sid 27.

Styrelsebeslut - reviderade prioriteringsgrunder

I styrelsens uppdrag till kansliet ingick att föreslå en eventuell revidering av de gällande prioriteringsgrunderna. Ett förslag till nya prioriteringar bereddes vid styrelsemötet den 29 november 2019. Efter vissa omarbetningar av kansliet har Kulturrådets styrelse den 23 januari 2020 fattat beslut om reviderade prioriteringsgrunder enligt nedan inför beslut om regionala verksamhetsbidrag från och med 2021.

Målsättningen med Kulturrådets prioriteringar är att bidra till att regionala kulturverksamheter ökar tillgängligheten till kultur och skapar förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse. Till grund för de prioriteringar som görs inom verksamhetsbidraget ligger följande strategiska områden:

- utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, etablera och stärka samverkansformer och interregionala samarbeten
- ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur
- insatser som leder till att fler invånare deltar i kulturlivet

En förutsättning för utveckling är också att de regionala kulturverksamheterna ger goda möjligheter för kulturskapare och samverkar med professionella kulturaktörer utan offentlig huvudman, så kallade "fria aktörer."

Utgångspunkter

Syfte och mål

Syftet med genomlysningen är att undersöka om och på vilket sätt Kulturrådets bidragsgivning och arbete med kultursamverkansmodellen kan utvecklas för att den i högre grad ska uppfylla de nationella kulturpolitiska målen med utgångspunkt i de regionala kulturplanerna.

Långsiktigt syftar genomlysningen till att stärka kultursamverkansmodellens legitimitet och relevans genom att statlig och regional nivå gemensamt främjar arbetet att uppnå de nationella kulturpolitiska målen och utformar mål och långsiktiga strategiska prioriteringar baserade på ett fördjupat kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Målet är att Kulturrådets kansli ska lämna en rapport till styrelsen med bakgrund och utvecklingsförslag för Kulturrådets bidragsgivning och arbete med kultursamverkansmodellen. Detta dokument utgör slutrapport av genomlysningen.

Omfattning, avgränsning och resurser

Uppdraget har genomförts av Kulturrådets handläggare och utredare som arbetar med kultursamverkansmodellen. Rapportens utvecklingsförslag har utarbetats av dessa tjänstepersoner. I olika delar av processen har samverkansrådet, samverkansrådets och Kulturrådets sakkunniga handläggargrupper samt regionernas kulturchefer och strateger deltagit och getts möjlighet att komma med inspel på genomlysningsarbetet.

Genomgående har genomlysningen haft att förhålla sig till förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och till Kulturrådets nya riktlinjer för kvalitativ uppföljning, samt den reglering som refereras i avsnittet "Reglering av kultursamverkansmodellen" nedan.

Slutrapporten är ett arbete med fokus på utveckling och större transparens av Kulturrådets arbete med kultursamverkansmodellen. Kultursamverkansmodellen i sig har inte varit föremål för genomlysning.

Historik och utblick

Statens stöd till de regionala kulturverksamheterna ges idag genom kultursamverkansmodellen till samtliga regioner utom Region Stockholm. Modellen sjösattes successivt från 2011. Det gamla statsbidragssystemet vilade lite förenklat på principer från 1974 med vissa revideringar i slutet av 1990-talet. Kultursamverkansmodellen infördes med utgångspunkt från den fördelning av bidrag som gjorts inom det gamla systemet (dvs. åren 2010, 2011 och 2012).

Två år innan modellen infördes beslutades de nationella kulturpolitiska målen av riksdagen.³ Förutom att målen styr den statliga kulturpolitiken ska de vägleda kulturpolitiken i kommuner och regioner. I det kontinuerliga arbetet med att bidra till att uppfylla målen utifrån ett regionalt perspektiv har modellen fyllt en viktig roll – ett av ändamålen med modellen är just detta.

³ De nationella kulturpolitiska målen refereras och redogörs för i sin helhet i avsnittet "Bakgrund och reglering av Kultursamverkansmodellen".

En grundläggande ambition i kultursamverkansmodellen, som framhålls i Kulturutredningen, är att vitalisera kulturpolitiken. I dagens diskussioner kring modellen ligger ofta fokus på ekonomiska faktorer, men modellen är inte enbart utvecklad med utgångspunkt i dem. Ett motiv med att införa systemet var att ge regionerna möjligheter till egna prioriteringar, vilket också skett framgångsrikt.

Ytterligare ett syfte med modellen var att öka det regionala inflytandet. Samtidigt skulle ansvars- och rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå tydliggöras. Det är utifrån dessa syften som Kulturrådets arbete med kultursamverkansmodellen har utarbetats, dels i beredningsprocesserna, dels i de samverkansformer som vi redogör för i denna rapport.

Kulturrådet uppfattar att kultursamverkansmodellen bidragit till mindre detaljstyrning, och till att kulturpolitiken utvecklats avsevärt på många håll i landet. Det har inte minst skett genom att kulturen är en fråga som också är på agendan när regional utveckling diskuteras och utvecklingsstrategier tas fram i regionerna. I ett diskussionsunderlag för utveckling av kultursamverkansmodellen som *SKR* (Sveriges kommuner och regioner) tagit fram lyfts att regionernas strategiska kapacitet inom kulturområdet har stärkts, och är idag en viktig del av den kulturella infrastrukturen. Som Kulturrådet ser det är det ett gynnsamt läge för utveckling av arbetet med kultursamverkansmodellen.

Forum för samverkan

Sammanfattning

En effekt av att genomföra kultursamverkansmodellen och även en av framgångsfaktorerna för att utveckla kulturpolitiken i landet är en ökad samverkan och dialog mellan kommuner, regioner och stat. Denna genomlysning har fokuserat på samverkan mellan regional och statlig nivå och de olika dialoger och möten som genomförs varje år.

Kultursamverkansmodellen är inte enbart ett anslag av statliga medel som fördelas till konst- och kulturområdena genom regionerna som ingår i modellen utan även en "modell för samverkan". De kvalitativa samtalen med möjlighet till konstruktiva diskussioner och en fördjupad dialog kan värnas och utvecklas till form och innehåll. Detta bör Kulturrådet göra i samverkan med regionerna. I dagsläget finns tre forum för regional samverkan: regional dialog, rundabordssamtal och en årlig samverkanskonferens.

I januari 2019 beslutade Kulturrådets styrelse om nya riktlinjer för den kvalitativa uppföljningen av kultursamverkansmodellen. Tidigare beskrev regionerna i enkätform den verksamhet som de bedrivit under året som uppföljningen avsåg. Frågorna utgick från förordningen om fördelning om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och de nationella kulturpolitiska målen. Idag utgår den löpande, årliga uppföljningen istället huvudsakligen från konst- och kulturverksamheternas dokument i form av årsredovisningar och verksamhetsberättelser.

I och med att den kvalitativa uppföljningen har förenklats har Kulturrådets behov i viss mån ökat av att komplettera kunskapsinhämtningen genom de regionala dialogerna. Regionerna har också framfört behov av att i större utsträckning prata fördjupat kring konst- och kulturområdena. Vi ser att detta kan stärka kvaliteten både av informationsutbyte och av det gemensamma ansvaret att främja och utveckla konst- och kulturområdena samt de horisontella perspektiven. (Se även *Kvalitativ uppföljning* s. 14).

Utvecklingsförslag

- Göra en tydligare plan i början av kalenderåret för Kulturrådets punkter inför de kommande regionala dialogerna och informera regionerna i god tid innan dialogerna.
- Förtydliga syftet med rundabordssamtalen och i dela diskussionsunderlag tidigare inför samtal som berör komplexa frågor.
- Utveckla Samverkanskonferensens utformning och innehåll för att ge tillfälle till fördjupade samtal mellan statlig och regional nivå om hur vi gemensamt kan arbeta med att uppnå de nationella kulturpolitiska målen.

Dessa punkter bör Kulturrådet i möjligaste mån genomföra i samverkan med regionerna, till exempel genom samråd med regional representation och/eller vid gemensamma samråd som vid ett rundabordssamtal som samlar samtliga regioner inom modellen.

Bakgrund

Regionala dialoger

Kulturrådet träffar årligen varje region inom kultursamverkansmodellen för ett dialogmöte. Från regionerna deltar den regionala kulturchefen, ofta även kulturstrateg/utvecklare och ibland verksamhetsutvecklare eller ansvariga verksamhetschefer från några konst- och kulturområden beroende på vilka frågor respektive region vill lyfta. Agendan sätts gemensamt, men regionerna avgör om och vilka regionala verksamheter/verksamhetschefer som det är relevant för Kulturrådet att träffa.

Under 2019 har en delvis ny struktur för dialogerna redan införts för myndighetens punkter till dagordningen. Vid varje samtal under 2019 har Kulturrådet informerat om behovet av att tydliggöra dialogens struktur.

Från Kulturrådet deltar i princip alltid den regionala koordinatören och handläggare för kultursamverkansmodellen. Beroende på mötesagenda deltar även en eller två handläggare med sakkunskap inom konst- och kulturområdena. Minst vartannat år deltar även en ansvarig enhetschef från Kulturrådet.

Kulturrådets upplever att kvaliteten på samtalen generellt är mycket god.

Frågor om så kallade horisontella perspektiv, till exempel hbtq, jämställdhet och nationella minoriteteters kultur, har genom åren tagits upp på olika sätt i de årliga dialogerna med regionerna. Delvis mot bakgrund av den förändrade uppföljningen finns det behov av en systematik för hur dessa perspektiv följs i dialogerna, för att främja såväl långsiktighet som fördjupning. Förslaget är att Kulturrådet årligen fokuserar på ett eller två horisontella perspektiv.⁴

För att främja kunskapsutbytet mellan stat och region och stärka uppföljningen av konst- och kulturområdena och de kulturpolitiska målen har Kulturrådet ambitionen att lämna en tydligare planering med bättre framförhållning inför de årliga regionala dialogerna. Kulturrådet bör göra en intern behovsinventering i början på året. På så sätt kan vi informera regionerna i god tid om vilka perspektiv som är i fokus för året och vilka konst- och kulturområden som vi särskilt önskar följa i respektive region. Skriftliga underlag kommer inte att efterfrågas utan fokus ligger på dialog. En möjlighet är vidare att vi ber regionen att kommentera utvecklingsmöjligheter eller behov inom ett eller flera perspektiv kopplat till konst- och kulturområden. Det är vår förhoppning att även regionerna i ett tidigt skede kan informera Kulturrådet om vilka frågor och behov de vill ta upp vid dialogerna.

Regionala rundabordssamtal

Kulturrådet arrangerar två rundabordssamtal per år. Det är ett forum där regionernas representanter och Kulturrådet har möjlighet att dryfta frågor som är aktuella utifrån ett regionalt och nationellt kulturpolitiskt perspektiv. Inom mötesformen har till exempel delar av innehållet i denna rapport diskuterats (regionalt rundabordssamtal den 12 september 2019). Exempel på andra teman för tidigare rundabordssamtal är digitaliseringen och regionernas arbete med nationella minoriteter.

Kulturrådet bedömer att rundabordssamtalen fyller en viktig funktion för samtal och kunskapsutbyte kring de frågor som rör alla regioner, dels för aktuella frågor där

⁴ Se vidare avsnitt **Regionala verksamhetsbidrag/Bakgrund** beredning av rättighetsperspektiv samt internationellt och interkulturellt utbyte/s.k. "horisontella perspektiv", s. 11–12.

Kulturrådet behöver få inspel, dels för att kunna diskutera och dela information om aktuella utmaningar och regionala förutsättningar.

Flera regioner har framhållit att det råder en viss oklarhet kring förväntningarna för deras deltagande vid rundabordsamtalen. För att samtalen ska kunna hantera komplexa frågor och leda till en fördjupad diskussion behöver regionerna få möjlighet att i god tid kunna förbereda sitt deltagande. Samtalen behöver alltså planeras med större framförhållning för att ge tid för förberedelse och Kulturrådet skulle vid behov kunna ge bättre diskussionsunderlag.

Samverkanskonferensen

Varje vår arrangerar Kulturrådet en samverkanskonferens där regionernas kulturförvaltningar träffar samtliga parter i samverkansrådet. Ofta talar kulturministern eller statssekreteraren vid konferensen. En punkt i konferensen är också en föreläsning med gästtalare kring en aktuell och relevant fråga. Huvuddelen av konferensen har genom åren ägnats åt så kallade snabbmöten mellan regionala företrädare och Samverkansrådets parter. Det var särskilt relevant vid införandet av modellen för att skapa kontaktytor mellan regionerna och de myndigheter och organisationer som ingår i Samverkansrådet.

Det är rimligt att efter de inledande åren med kultursamverkansmodellen utveckla konferensens form och innehåll. Både regioner och samverkansrådets parter har till exempel uttryckt önskemål om tid för fördjupade samtal kring specifika konst- och kulturområden, och en långsiktig diskussion kring hur statlig (central) och regional nivå gemensamt kan främja utvecklingen och uppnå de nationella kulturpolitiska målen. Detta kräver ett delvis annat upplägg för konferensen och beroende på vilket område som lyfts kan vi behöva bjuda in andra expertmyndigheter och aktörer.

Redan under 2019 har steg tagits för förnyelse av konferensen, till exempel genom att ett antal regioner har inbjudits att delta i planeringen och påverka innehållet vid 2020 års konferens.

Regionala verksamhetsbidrag

Verksamhetsbidragen är kultursamverkansmodellens kärna och utgör den absoluta merparten av den statliga finansieringen i modellen. De regionala kulturplanerna ligger till grund för fördelningen av verksamhetsbidragen (enligt förordning). Det innebär att en väl formulerad och förankrad kulturplan är en förutsättning för fördelningen.

Här ger vi en bakgrund och lämnar förslag för utvecklingsarbete kopplat till fem områden:

- Berednings- och arbetssätt för bedömning av kulturplaner och äskanden samt horisontella perspektiv
- Jämförbara ekonomiska underlag för regional framställan
- Ekonomiska förutsättningar i modellen
- Principen för medfinansiering av verksamhetsbidrag
- Prioriteringsgrunder

Berednings- och arbetsprocesser

Sammanfattning

I avsnittet kartläggs arbetssätt i syfte att skapa en tydligare och mer transparent systematik för såväl det interna arbetet som i kommunikationen till regionerna. I fokus står beredningsarbetet för bedömning och uppföljning av de sju utpekade konst- och kulturområdena samt våra arbetssätt med så kallade horisontella perspektiv

Utvecklingsförslag

- Utveckla Kulturrådets arbetssätt för beredning och uppföljning av konst- och kulturområdena samt horisontella perspektiv.

Bakgrund och reglering av Kultursamverkansmodellen

Ändamålet med statsbidraget inom Kultursamverkansmodellen är att bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. Det framgår i förordningen (2010:2012) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

De kulturpolitiska målen

De nationella kulturpolitiska målen slår fast att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla 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.

Förordningen för regional kulturverksamhet

Enligt förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ska kulturplanerna beskriva hur regionen ansvarar för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för invånare till sju utpekade konst- och kulturområden:

1. *professionell teater-, dans- och musikverksamhet,*
2. *museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete,*
3. *biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,*
4. *professionell bild- och formverksamhet,*
5. *regional enskild arkivverksamhet,*
6. *filmkulturell verksamhet, och*
7. *främjande av hemslöjd.*

Kulturplanen ska också beskriva hur regionens prioriteringar förhåller sig till de nationella kulturpolitiska målen.

Kulturrådets instruktion

Av förordning (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd framgår att myndigheten har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder. Övriga uppdrag av särskild betydelse för kultursamverkansmodellen är bland annat att Kulturrådet ska

- särskilt verka för konstnärligt och kulturpolitiskt värdefull utveckling inom verksamheter som rör samiska folkets och övriga nationella minoriteters kultur (2 §)
- verka för ökat internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan inom hela kulturområdet (3 §)
- integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet (3 §)
- ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda aktörer (3 §)
- ha ett samlat ansvar för att inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck (3 §)
- samverka med berörda myndigheter, landsting och kommuner med ansvar enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statliga bidrag till regional kulturverksamhet samt med institutioner, det civila samhället och andra aktörer
- främja samverkan, erfarenhetsutbyte och lärande mellan lokala, regionala, nationella och internationella aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för kulturens utveckling (5 §)
- i årsredovisningen redovisa hur myndigheten verkat för det samiska folkets och övriga nationella minoriteters kultur i såväl kultursamverkansmodellen som övrig bidragsgivning och verksamhet. Redovisningen ska göras utifrån de nationella kulturpolitiska målen och de minoritetspolitiska målens delområden språk och kulturell identitet samt inflytande och delaktighet (7a §).

Kulturrådets arbetssätt

Nedan följer en beskrivning av Kulturrådets arbetssätt gällande de utpekade konst- och kulturområdena i modellen samt de horisontella perspektiven.⁵

För att ge en överblick kan myndighetens arbetssätt sorteras enligt nedanstående tre rubriker. Ofta överlappar arbetssätten och deras syften. Kunskap som vi uppnår genom att läsa årsredovisningar och verksamhetsberättelser eller genom att bedöma kulturplaner kan exempelvis utgöra underlag för dialoger eller rundabordssamtal. På motsvarande sätt kan kunskap som uppnås genom dialogsamtal ge upphov till särskilda tematiska uppföljningar.

⁵ Kulturrådet har inte utformat föreskrifter för hur de utpekade konst- och kulturområdena ska beskrivas eller vad som ska ingå i kulturplanen, exempelvis vad gäller jämställdhets- och hbtq-frågor, då det inte skulle främja regionernas möjligheter till egna prioriteringar.

Kontrollerande → Kravställande genom villkor och vid behov uppföljning. Insatser som syftar till att säkerställa att bidragsmottagare lever upp till gällande villkor i bidragsgivningen och att regionerna i kulturplanen beskriver hur de främjar en god tillgång för invånarna till de sju utpekade konst- och kulturområdena samt hur prioriteringarna i kulturplanen förhåller sig till de kulturpolitiska målen och gällande förordningen.

Kulturrådets villkor för bidragsgivningen innebär att bidragsmottagare ansvarar för att bedriva projekt eller verksamhet i enlighet med gällande svensk lagstiftning. Enligt principen om tillitsbaserad styrning följer Kulturrådet enbart upp att villkoren efterlevs om det finns skäl för det, exempelvis om Kulturrådet får kännedom om bristande arbetsmiljö. Kulturrådet ställer då kontrollfrågor för att se om verksamheten lever upp till satta villkor för bidraget och för dialog med tillsynsmyndigheter.

Kulturrådet ställer även minimikrav på tillgänglighet i sin bidragsgivning, bland annat att reglerna om enkelt avhjälpna hinder i plan- och bygglagen ska följas. Eftersom kraven på tillgänglighet är villkorat i bidragsgivningen kan en kontrollerande uppföljning vara motiverad. Kommunernas byggnadsnämnder är tillsynsmyndigheter för enkelt avhjälpna hinder, med länsstyrelserna som nästa instans.

Avseende tillgång till konst- och kulturområdena i respektive region kan Kulturrådet be om kompletterande information om nuläge och regionala ambitioner och prioriteringar för utveckling kopplat till områden som beskrivs i kulturplanen.

Följande → Inhämtande av kunskap genom bedömning av kulturplaner, dialoger och andra mötesformer samt uppföljning. Det kan vara insatser som syftar till Kulturrådets och Samverkansrådets löpande kunskapsutveckling om den regionala kulturverksamheten. Vi tittar till exempel på hur verksamheter arbetar för att uppnå de kulturpolitiska målen och främja allas lika rättigheter och möjligheter att delta i kulturlivet. Detta är stadgat i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och svensk lagstiftning, däribland diskrimineringslagen. Det kan också avse hur regionerna arbetar med utveckling av konst- och kulturområdena. Den förvärvade kunskapen kan ligga till grund för främjande insatser i dialoger eller andra mötesformer och uppföljning.

Främjande → Utbyte av kunskap genom dialoger och andra mötesformer samt uppföljning. Det kan vara insatser som syftar till att främja en viss utveckling genom att på olika sätt stötta och informera. Till exempel genom att i dialogform ställa frågor, vidareförmedla stödmaterial som andra parter i den offentliga förvaltningen tagit fram, informera om vad en lagändring kan betyda för kulturlivet, ge utrymme för delad kunskap om regioners arbetssätt, konst- och kulturområdenas behov och utveckling.

Bakgrund - Beredning av nya kulturplaner

Den regionala koordinatören och handläggarna för kultursamverkansmodellen på Kulturrådet planerar och genomför arbetsmöten och beredningar av kulturplaner och regionernas äskanden inför förslag till Kulturrådets styrelse om årligt beslut om regionala verksamhetsbidrag. Arbetsprocessen omfattar en gemensam bedömning av om respektive region säkerställer en god tillgång till de sju utpekade konst- och kulturområdena från förordningen (2010:2012) och om de nationella kulturpolitiska målen

i övrigt främjas. Läsning, presentation och bedömning av nya kulturplaner, revideringar för gällande kulturplaner och av regionala äskanden sker stegvis.

Sedan två år tillbaka ges regionerna tillfälle att presentera sina nya kulturplaner inför samtliga sakkunniga från samverkansrådets parter. Då ges även tillfälle till dialog och möjlighet för de sakkunniga att ställa frågor till regionens representanter kring eventuella oklarheter.

Interna beredningar av kommande och gällande kulturplaner, revideringar och äskanden genomförs med Kulturrådets sakkunniga handläggare och med övriga sakkunniga tjänstepersoner från samverkansrådets parter. Kulturrådets kansli har också möten med *KL YS* (Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd) och *IKA* (Ideell kulturallians) där vi diskuterar kulturplaner och regional kultur utifrån de professionella kulturskaparnas respektive det civila samhällets perspektiv.

Sakkunniga från samverkansrådets parter lämnar även skriftliga omdömen på nya kulturplaner inom sina respektive ansvarsområden. Kansliet sammanfattar noteringarna och lämnar dessa som ett arbetsmaterial till respektive region. Det ger regionerna en återkoppling på den nya kulturplanen och en grund för fortsatt dialog med Kulturrådet.

De regionala kulturplanerna och äskandena presenteras för de olika nivåerna internt på Kulturrådet. Ett underlag för beslut bereds, först med Kulturrådets ansvariga enhetschefer och sedan vid ett par tillfällen med myndighetens generaldirektör. Ett preliminärt förslag till beslut presenteras för samverkansrådets parter som efter en gemensam diskussion lämnar sin gemensamma rekommendation till Kulturrådets styrelse inför beslut.

Underlaget skickas till Kulturrådets styrelse inför årets första styrelsemöte i januari där de diskuterar och fattar beslut.

Bedömningen av kulturplanerna ger Kulturrådet och samverkansrådet kunskap om styrkor och svagheter i regionernas arbete för att uppnå de kulturpolitiska målen. Den kan även användas som ett underlag för främjande arbete, till exempel i dialogform.

Kulturrådet ser över hur vi kan utveckla bedömningsarbetet framöver, bland annat mot bakgrund av att kulturplanerna tenderar att bli mer generella. Utredarna utvecklar för närvarande en läsanvisning för bedömningsarbetet.

Bakgrund - Kvalitativ uppföljning

Kulturrådets övergripande syfte med uppföljningen av kultursamverkansmodellen är demokratisk insyn och legitimitetsskapande samt kunskapsinhämtning och underlag för prioriteringar. Sedan januari 2019 består kvalitativ redovisning av verksamheternas årsredovisningar, verksamhetsberättelser och separata uppgiftsinsamlingar.

Separata uppgiftsinsamlingar sker i enlighet med särskilda instruktioner från Kulturrådet. En separat uppgiftsinsamling kan exempelvis belysa ett specifikt kulturområde, genreöverskridande verksamhet eller olika samarbeten och nationella kulturpolitiska mål. Formerna för insamlingen (exempelvis enkäter eller intervjuer) och vilka regioner och vilka statsbidragsmottagande verksamheter som ska lämna in uppgifter kan variera från år till år. Kulturrådet ska innan beslut om en separat uppgiftsinsamling inhämta synpunkter från regioner och berörda myndigheter på tema, metod och förväntad resursåtgång. I samband med instruktioner och uppgiftsinsamling ska Kulturrådet tydliggöra att insamlingen är en del av uppföljningen av statliga bidrag som fördelats enligt förordning 2010:2012 om statsbidrag till viss regional kulturverksamhet. Eftersom regionerna är mottagare av bidragen bör de vara första instans för de separata

uppgiftsinsamlingarna. I vissa fall kan det vara motiverat med uppföljning även av regionala verksamheter.

Genom att vi i uppföljningen av kultursamverkansmodellen har frångått enkäten om bland annat horisontella perspektiv kan vi tydligare kommunicera att uppföljningen av och dialogen kring de horisontella perspektiven primärt har ett följande/kunskapshöjande och främjande syfte. Det möjliggör ett positivt anslag som i sin tur kan gynna ett delande av kunskap, goda arbetssätt och samtal om utmaningar.

Bakgrund – beredning av rättighetsperspektiv samt internationellt och interkulturellt utbyte, så kallade horisontella perspektiv

Kulturrådet har i uppdrag att arbeta med frågor som rör nationella minoriteter, jämställdhet, mångfald, barn och unga, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och hbtq. Perspektiven benämns som horisontella eftersom de berör samtliga konst- och kulturområden. Kulturrådet har även i uppdrag att arbeta med internationella och interkulturella frågor. Kulturrådet benämner perspektiven:

- Barn och unga
- Jämställdhet
- Hbtq (homosexuella, bisexuella, trans- och queerpersoner)
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
- Etnisk tillhörighet
- Nationella minoriteter
- Internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan

I genomlysningsarbetet har vi diskuterat hur Kulturrådet tolkar och arbetar med dessa uppdrag internt och externt, bland annat i relation till principen om armlängds avstånd. Ett relativt vedertaget begrepp på myndigheten är *horisontella perspektiv*.

Ibland benämns det som rättighetsperspektiv och avser då samtliga horisontella perspektiv med undantag för det internationella. Även om det finns variationer i uppdragsformuleringarna i instruktionen så syftar dessa, på en övergripande nivå, till att uppnå de kulturpolitiska målen och allas lika rättigheter och möjligheter att delta i kulturlivet, som det är stadgat i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och svensk lagstiftning, däribland diskrimineringslagen.

Att regioner och kulturverksamheter ska följa lagen är reglerat i villkoren i bidragsgivningen, men det ligger inte i Kulturrådets uppdrag att *kontrollera* hur regioner och verksamheter arbetar enligt diskrimineringslagen⁶ eller andra lagar (med vissa undantag som beskrivs på s. 14). Kulturrådet kan istället *följa* regionernas arbete med ett kunskapshöjande och främjande syfte genom bedömning av kulturplaner, dialoger och andra mötessammanhang och uppföljning.

Det är upp till myndigheten att utifrån exempelvis förordningar, nationella strategier eller handlingsplaner inom de olika områdena tolka myndighetens uppdrag och hur arbetet ska bedrivas inom exempelvis dialoger och uppföljning inom kultursamverkansmodellen.

⁶ Enligt den svenska diskrimineringslagen får ingen människa diskrimineras eller hindras från att utnyttja sina rättigheter på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Principen om armlängds avstånd

Uppdragsbeskrivningarna i Kulturrådets instruktion ger myndigheten ett relativt stort tolkningsutrymme. Utifrån principen om armlängds avstånd beaktar Kulturrådet sin självständighet gentemot politiken när myndigheten genomför sitt uppdrag. Utgångspunkten är att det konstnärliga innehållet/budskapet inte ska styras eller riskera att styras.

Ekonomiska förutsättningar i modellen

Sammanfattning

När kultursamverkansmodellen infördes så övertogs de ekonomiska förutsättningarna som var gällande inom det föregående statsbidragssystemet till regional kulturverksamhet. Dessa ekonomiska ingångsvärden påverkar i stor utsträckning storleken på verksamhetsbidragen än idag. De kan till stor del förklaras och motiveras, men på vissa håll saknas hållbara förklaringsmodeller då det gäller fördelningen av verksamhetsbidrag. Det finns skäl att se över dessa förhållanden. Kulturrådet kan dock konstatera att en förstärkning utifrån nuvarande ekonomiska förhållanden förutsätter en omfördelning mellan regionerna. Detta skulle mycket troligt innebära en nedmontering av andra viktiga verksamheter och en försämring den regionala kulturella infrastrukturen. Om en större ekonomisk balans avseende regionernas förutsättningar ska kunna ges ser Kulturrådets kansli ett behov av strategiska förstärkningar av verksamhetsbidragen. Nuvarande ekonomiska förutsättningar är inte tillräckliga för att kunna genomföra detta. Kulturrådets kansli avser lyfta dessa behov i det kommande arbetet med budgetunderlaget.

Utvecklingsförslag

- Tydliggöra behovet av förstärkningar inom kultursamverkansmodellen i budgetunderlaget till kulturdepartementet i syfte att göra strategiska förstärkningar av vissa verksamhetsbidrag.

Bakgrund

En grundläggande ambition med kultursamverkansmodellen är att ge utrymme för regionala prioriteringar och variationer, vilket framgår av förordningen (2010:2012) som styr bidraget till regional kulturverksamhet. Utformningen av den regionala kulturverksamheten ska dock inte ske på bekostnad av uppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen – de målen ska vägleda hur kulturverksamheten och kulturpolitiken i regionerna utarbetas.

För att de regionala förutsättningarna på bästa sätt ska kunna tillvaratas i utformningen och utvecklingen av kulturverksamheten förutsätts ekonomiska satsningar från såväl regionalt, kommunalt och statligt håll. Sedan modellen infördes har Kulturrådet, vid sidan av höjningar av anslag mot bakgrund av pris- och löneomräkning, genomfört enskilda regionala prioriteringar i den utsträckning som anslaget storlek har tillåtit. Sedan 2015 har dessa prioriteringar gjorts utifrån de prioriteringsgrunder som myndigheten tagit fram. Från flera håll har dock hävdats att den statliga finanseringsdelen är otillräcklig. I SKR:s rapport "Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas?" hävdas att statens anslag inte motsvarat kostnadsutvecklingen inom framför allt personalintensiva verksamheter och att modellen allmänt sett anses vara underfinansierad.⁷

⁷ [Länk till SKR:s diskussionsunderlag: "Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas?"](#)

För att granska och analysera de ekonomiska förutsättningarna inom kultursamverkansmodellen räcker det dock inte med att se på hur mycket som har tillförts, utan även *hur* medlen fördelats mellan regioner och konstområden. Dagens fördelning av årliga statliga verksamhetsbidrag till regionerna speglar till stor del de statliga verksamhetsbidrag som fördelades till regionala kulturverksamheter innan modellen infördes – trots ökning och prioriteringar är dessa aspekter av den ekonomiska historiken i många sammanhang närvarande. Nyckelfrågan i det här sammanhanget är: finns det skäl, argument och metoder för att göra förändringar som bryter mot dessa historiska ingångsvärden?

Utveckling av stabila system

Kultursamverkansmodellen infördes med utgångspunkt från den fördelning av bidrag som gjorts inom det föregående statsbidragssystemet. Det som idag kanske kan uppfattas som svårförklarade skillnader mellan olika regioner är oftast konsekvensen av regionala kulturpolitiska ambitioner och ett förhållandevis generöst statligt finansieringssystem. Det systemet växte fram som ett resultat av 1974 års kulturpolitik och innebar att stöd till regional kulturverksamhet fördelades i form av statliga grundbelopp. Syftet med systemet var bland annat att bidra till framväxten av ett landsomfattande nät av professionella och väl fungerande institutioner. För varje institutionstyp fastställdes vid systemets införande värdet av ett grundbelopp. Det utgjorde den genomsnittliga personalkostnaden inom institutionstypen. När systemet infördes var avsikten att varje bidragsberättigad institution skulle få lika många grundbelopp som institutionerna hade personal uttryckt i årsverken, inklusive ett visst utrymme för köpta tjänster.

Ett reformerat statsbidragssystem infördes från 1997 och bestod då för scenkonstinstitutionerna och de regionala museerna av två delar – en del för verksamhetsstöd och en för utvecklingsbidrag. För utvecklingsbidragsdelen avsattes första året 2 procent av den totala summan. Avsikten var att delen med utvecklingsbidrag successivt skulle öka till 6 procent. Utredningen hade föreslagit att 20 procent skulle avsättas för utvecklingsarbete.

Några justeringar mellan regioner eller mellan konst- och kulturområden gjordes inte vid samverkansmodellens införande. Ett skäl till det var att det fanns förväntningar på en ny regionindelning med större och färre regioner i landet, vilket skulle ha möjliggjort en annan struktur för regionala uppdrag och därmed ett annat utgångsläge för finansiering. Förväntningarna på en storregionsindelning innebar emellertid inte att modellen skraddarsyddes efter den, det bör snarare betonas att det fanns en beredskap för en sådan utveckling. Oavsett regionindelning var en viktig utgångspunkt i sammanhanget att skapa ett system med ett utökat regionalt inflytande över kulturen. Systemet skulle vara robust – hållbart över tid och samtidigt tillåta förändringar och vara förutsägbart.

Erfarenheter från tio års verksamhet inom modellen visar att systemet i mångt och mycket besitter denna robusta styrka, åtminstone utifrån ett kulturpolitiskt och ett kulturellt kvalitativt perspektiv. Som redan konstaterats är det Kulturrådets uppfattning att modellen har bidragit till att den regionala kulturpolitiken vitaliserats, både vad gäller det politiska intresset och de resurser som tillförts modellen på regional nivå. Från konst- och kulturområdenas sida betraktat är områden som dans, bild och form under stark utveckling i den regionala infrastrukturen, vilket framgår i Kulturrådets uppföljningsrapport av kultursamverkansmodellen 2018. Om kultursamverkansmodellen är robust utifrån ett kulturpolitiskt och kvalitativt perspektiv finns det utvecklingsmöjligheter när det gäller dess ekonomiska förutsättningar och hur medlen fördelas.

Utvecklingsmöjligheter och behov

Det är viktigt att framhålla att Kulturrådet *inte* anser att regioners respektive befolkning och geografiska avstånd främst kan vara avgörande utgångspunkter för bedömning, men

att beakta regionernas verksamhetsbidrag i förhållande till deras befolkningstäthet och geografiska avstånd synliggör, tillsammans med modellens historik som ovan skisserats, vilka regionala ekonomiska förhållanden som kan behöva förklaras och hanteras i det här sammanhanget.

För de regioner som får höga bidrag per invånare skulle nuvarande nivåer för en del regioner kunna motiveras av stora avstånd inom regionen, stora avstånd till regioner med stora kulturutbud eller, som i Gotlands fall, ett litet befolkningsunderlag som kan medföra svårigheter att erbjuda ett grundutbud av regional kultur. Till detta finns även regioner med kostsam teater-, dans- och musikverksamhet där staten före kultursamverkansmodellens införande valt att gå in som medfinansiär. Den här typen av mer kostsam verksamhet, exempelvis *GotlandsOperan* och *Norrlandsoperan*, skulle kunna motivera högre statliga årliga bidrag, särskilt om utbudet även tillgängliggörs till närliggande regioner.

Tabell 2. Denna tabell illustrerar bakgrunden för årliga statliga bidrag per region och per invånare samt procentuell förändring om bidraget skulle ha fördelats utifrån befolkning.

Region	Årligt bidrag 2019, tusentals kronor	Årligt bidrag, kronor/invånare	Procentuell förändring om bidraget skulle fördelas utifrån befolkning
Halland	28 392	86	+82 %
Jönköping	33 201	92	+70 %
Södermanland	27 760	94	+66 %
Uppsala	40 422	107	+46 %
Blekinge	17 311	108	+44 %
Västmanland	31 304	114	+37 %
Dalarna	35 468	123	+26 %
Kalmar	31 128	127	+23 %
Örebro	39 386	130	+20 %
Gävleborg	40 675	142	+10 %
Skåne	197 270	144	+8 %
Östergötland	70 535	153	+2 %
Kronoberg	36 476	182	-14 %
Norrbottnen	46 211	184	-15 %
Västernorrland	45 356	185	-16 %
Värmland	52 423	186	-16 %
Västra Götaland	321 997	188	-17 %
Jämtland	30 796	236	-34 %
Västerbotten	83 682	309	-50 %
Gotland	23 448	396	-61 %
Summa	1 233 241	156	0 %

Flera av de regioner som har de lägsta årliga statliga bidragen räknat per invånare (se tabell 2, kolumn årliga bidrag/invånare) har medelstor befolkning och ligger i närheten av

andra regioner med omfattande kulturutbud.⁸ Även om dessa regioner har gjort betydande satsningar inom kulturlivet har flera av dem dessutom en låg andel resurskrävande institutioner. Dessa faktorer förklarar delvis statens låga medfinansiering, vilket inte innebär att den alltid kan rättfärdigas.

Avsikten är alltså *inte* att befintliga belopp ska justeras regioner emellan utifrån tabell 2. Tabellen är framtagen för att illustrera regionernas ekonomiska förutsättningar utifrån statlig finansiering av konst- och kulturområdena. Det är myndighetens uppfattning att staten inte ska fylla en kompensatorisk funktion för vissa regioner på bekostnad av andra regioner. En schablonmässig höjning av bidraget i enlighet med högerkolumnen skulle inte vara förenlig med kultursamverkansmodellens logik och funktion, lika lite som en sänkning för regionerna med högst årligt bidrag per invånare skulle vara det.

Däremot ser Kulturrådet ett behov av att skapa en större ekonomisk balans avseende regionernas förutsättningar, behov och ambitioner än vad som är fallet idag. En sådan process måste vara långsiktig och i enlighet med kultursamverkansmodellens funktion och form. Med utgångspunkt i de bidragsnivåer som inte kan förklaras eller motiveras finns möjligheter att göra strategiska förstärkningar av verksamhetsbidrag i mån av tillgängliga medel. Nuvarande ekonomiska förutsättningar är inte tillräckliga för att kunna genomföra detta. De ekonomiska behoven kommer Kulturrådet att tydliggöra och skriva fram under budgetprocessen inför 2021 och i budgetunderlag för 2021–2023.

Regional finansiering

Sammanfattning

Kulturrådet har identifierat ett behov av att ha en bättre överblick på regionernas finansiering av modellens sju konst- och kulturområden. Som en följd av detta beslutade myndigheten att redan inför fördelningen av verksamhetsbidrag för år 2020 begära in ett standardiserat underlag från regionerna.

Utvecklingsförslag

- I samverkan med regionerna fortsätta att utveckla ett standardiserat underlag för regional finansiering inför Kulturrådets beredning av de årliga besluten om verksamhetsbidrag.
- Ta fram en reviderad version av underlaget senast den 15 september 2020 som är tillgänglig för regionerna senast den 1 oktober 2020.

Bakgrund

Statens insatser i kultursamverkansmodellen ska främja det regionala arbetet inom de sju konst- och kulturområden som pekats ut i förordningen. Det är också dessa som de regionala kulturplanerna *måste* behandla enligt samma förordning. Idag är kulturplanerna breda och tar ett helhetsgrepp över den regionala kulturen, oavsett statlig medfinansiering eller utgiftsområde i statsbudgeten. I grunden ser Kulturrådet positivt på denna utveckling.

Regionerna är organiserade på olika sätt, vilket innebär att de nämnder som ansvarar för kulturfrågorna har ett varierat ansvar. Vissa regioner har renodlade kulturnämnder, medan kulturfrågorna i andra regioner ligger under nämnder med ett bredare ansvar. Det

⁸ För sammanställningar av 2019 års bidrag har vi ännu inte korrigerat för gemensamma verksamheter i Blekinge, Kalmar och Kronoberg. När detta gjorts kommer Blekinge i tabellen att falla ut betydligt bättre och Kronoberg sämre baserat på att de statliga bidragen till *Regionteatern Blekinge-Kronoberg* enligt Kulturrådets beslut i sin helhet fördelats till Kronoberg. I Västerbottens bidragsbeslut ingår hela stödet till *Norrlands nätverk för musikteater och dans* där en del bidrag kommer verksamheter i Västernorrland, Jämtland och Norrbotten till del, något man också får beakta vid läsning av tabellen.

innebär att till exempel folkbildningsfrågor kan omfattas. I andra fall ligger kulturen tillsammans med regionala utvecklingsfrågor. En majoritet av regionerna har inte en "ren" kulturnämnd. Detta gör att det utifrån en regional "kulturbudget" är svårt att utläsa hur mycket medel som avsätts för modellens sju områden.

De regionala processerna att ta fram en budget skiljer sig också åt. När en kulturbudget tas av fullmäktige varierar anseendet mellan regionerna. Det leder till att de regionala förutsättningarna att redovisa beslutade siffror i samband med framställan inte är lika för samtliga regioner.

Kulturplanen ska innehålla uppgifter om statlig, regional, kommunal och annan finansiering. Kulturrådet bedömer att eftersom det endast är den egna finansieringen som en region råder över, så är det endast denna som ska ligga till grund för Kulturrådets beslut om verksamhetsbidrag.

Jämförbara ekonomiska underlag vid regional framställan

För att Kulturrådet ska kunna ha en bättre överblick av utvecklingen av regionernas kulturbudgetar kan konstateras att det behövs ett underlag som gör det möjligt att jämföra regionernas framställningar och kulturbudgetar. I första hand behöver Kulturrådet bättre kunskap om varje regions insatser över tid, alltså utvecklingen från ett år till ett annat. Kulturrådet bedömer dessutom att denna åtgärd är nödvändig för att kunna efterleva Kulturrådets princip för fördelning av verksamhetsbidraget (se nedan avsnitt *Princip om medfinansiering* s. 21).

Redan i samband med genomlysningens delrapport två beslutade Kulturrådet att, från och med fördelningen inför 2020, begära in ett standardiserat underlag från regionerna i samband med den årliga framställan om verksamhetsbidrag. (Enligt styrelsebeslut den 23 september 2019.) Detta underlag lämnades som en excelfil enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1. Finansiering av regional kulturverksamhet 2020

Verksamhet inom kulturområden	budget/finansiering		ingår i kulturområde						
	2019	2020	professionell teater-, dans- och musikverksamhet	museiverksamhet och museernas	biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande	professionell bild- och formverksamhet	regional enskild arkivverksamhet	filmkulturell verksamhet	främjande av hemslöjd
Verksamhet 1			X	X					
Verksamhet 2			X	X					
Verksamhet 3								X	
Verksamhet 4							X		
Lägg till rader efter behov									
Summa									
Fyll i de verksamheter som får regionalt verksamhetsstöd inom modellens konst- och kulturområden. Ange med ett "X" i den eller de kolumner som representerar de områden verksamheten bidrar till. Ange de regionala medel som avsätts för									

verksamheterna 2019 och budget för 2020.									
Del 2:									
Sökt belopp för kommande år:									
Varav uppräknig för pris- och löneomräkning									
Varav ökning för satsningar									
Ange vilket belopp som söks av Kulturrådet för 2020. Ange dessutom vad som är en uppräknig och i vilken utsträckning nya satsningar görs.									

I underlaget ska regionen förutom att ange den totala regionala finansieringen av kultursamverkansmodellens sju områden fördelat på verksamheter även ange hur mycket verksamhetsbidrag regionen ansöker om och vad i detta som utgör uppräknig och vad som utgör förstärkning. Anledningen är att det i många fall hittills varit svårt att utläsa detta ur framställningarna som har lämnats till Kulturrådet.

Fortsatt arbete

Under hösten 2019 har tabellen ovan remitterats till regionerna och det framgår bland annat efter denna remiss att det finns fortsatt utvecklingspotential i arbetet med framställningarna till Kulturrådet och ett standardiserat underlag.

Den nu införda rutinen ses som grunden för ett kommande löpande utvecklingsarbete. Kulturrådet bör i dialog med regionerna komma fram till ett bra sätt att begära in nödvändiga uppgifter. Detta arbete bör sträva efter bland annat att

- inte innebära mer administration än nödvändigt
- inte minska möjligheterna till genomslag för regionala prioriteringar
- fortsatt främja att kulturplanerna utvecklas efter regionala behov.

En ny reviderad grund för uppgifterna bör göras klart senast 15 september 2020 för finnas tillgänglig för regionerna från 1 oktober 2020 som en obligatorisk bilaga i samband med regionala framställanden inför 2021.

Princip för medfinansiering av verksamhetsbidrag

Sammanfattning

Under de senaste åren har i stort sett samma princip för statens medfinansiering av de regionala kulturplanerna tillämpats av Kulturrådet. I detta avsnitt beskrivs förutsättningarna för denna princip samt hur den kan utvecklas. För- och nackdelar tas upp i form av vilka effekter principen kan ha för regional kulturverksamhet.

Utvecklingsförslag

- Ta fram en hållbar princip för statens finansiering av kultursamverkansmodellen i samråd med regionerna. Denna bör tydliggöra hur Kulturrådet principiellt förhåller sig till
 - stora regionala neddragningar i flera regioner
 - statliga neddragningar av betydelse
 - att minimera behovet av "prövning i varje enskilt fall".

Bakgrund och gällande principer

De senaste åren har i stort sett samma princip använts vid beslut om finansiering av verksamhetsbidraget inom kultursamverkansmodellen. Inför beslut om medel 2020 har styrelsen beslutat att tillämpa denna med följande lydelse:

Inför 2020 års beslut om verksamhetsbidrag enligt förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet till verksamhet inom modellens sju konst- och kulturområden kommer Kulturrådet att tillämpa följande huvudprincip:

- Under förutsättning att huvudmannen för den regionala kulturplanen ökar sin finansiering i förhållande till föregående år ökar Kulturrådet det statliga bidraget.
- Om huvudmannens insats ligger på samma nivå som föregående år lämnar Kulturrådet samma stöd som föregående år.
- Vid en sänkning av huvudmannens ekonomiska insats sänker även Kulturrådet bidraget.

Principen gäller under förutsättning att tillgängliga medel finns. Kulturrådet tillämpar principen med möjlighet till prövning i varje enskilt fall.

I genomlysningen av kultursamverkansmodellen ingick också att undersöka vilka förutsättningar som finns för *en långsiktigt hållbar finansieringsprincip*. Nedan redogörs för några utgångspunkter för detta arbete, och för- och nackdelar med olika typer av modeller diskuteras översiktligt. Detta material kan utgöra ett underlag om Kulturrådet bestämmer att ett fortsatt utvecklingsarbete av finansieringsprincipen bör genomföras. En princip för finansiering av kultursamverkansmodellen bör

- bidra till kulturpolitisk måluppfyllelse
- vara långsiktigt hållbar
- vara förutsägbar och transparent för regionerna
- ses som legitim av regionerna i flernivåsamverkanssystemet
- möjliggöra utveckling av nya och befintliga verksamheter.

Dessutom bör en princip även hålla i tider där statens finansiering ligger still eller minskar. Hur hanterar Kulturrådet en sådan situation och vilken kommer den regionala responsen på en statlig minskning att bli?

Med *långsiktig hållbar* avses att principen med ett minimum av förändringar bör hålla inte bara över tid, utan även i olika konjunkturer för den regionala kulturverksamheten. Med andra ord kunna hantera både uppåtgående och nedåtgående trender i de regionala kulturbudgetarna och i statens finansiering.

En bra princip bör innebära *förutsägbarhet och transparens* – en region ska kunna förutse hur det statliga bidraget förändras vid regionala förändringar av finansieringen av modellens sju konst- och kulturområden. Vidare bör det vara förståeligt på vilket sätt Kulturrådet kommer fram till det årliga beslutet om verksamhetsbidrag, alltså hur olika parametrar värderas utifrån den information Kulturrådet inhämtar inför beslutet.

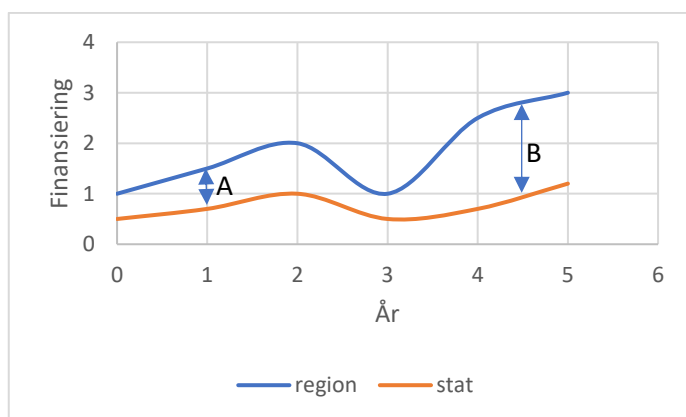
En förutsättning för att kultursamverkansmodellen ska fungera och uppfattas som *legitim* är att främst stat och region samverkar för att uppnå de kulturpolitiska målen. Ska modellen utvecklas bör parterna vara måna om att detta förutsätter samverkan och samsyn om området.

Hittills tillämpad princip

Enkelt uttryckt kan sägas att den princip som hittills varit gällande innebär att en regional ökning av kulturbudgeten innebär en ökning av statens bidrag, en oförändrad regional satsning innebär ett oförändrat bidrag och, slutligen, en sänkning av statens bidrag i det fall att en region drar ner på den egna verksamhetsbudgeten inom modellens sju konst- och kulturområden. I praktiken har det innan 2020 endast inträffat i ett fall sedan modellens införande att en region har sänkt sin budget. Detta gäller Skåne som inför verksamhetsåret 2019 gjorde en neddragning som efter bedömning av Kulturrådet resulterade i att myndigheten reducerade Region Skånes bidrag med cirka en procent. De medel med vilka Region Skånes bidrag reducerades avsattes under 2019 som utvecklingsbidrag, vilket innebar en ökning av tillgängliga medel för denna stödform. Det kan med andra ord slås fast att den nuvarande principen använts mest i tider av ökande kulturbudgetar. Mycket tyder på att en princip som, i likhet med den nuvarande, innebär ett "hot" om neddragningar av statens stöd i samband med regionala besparingar, har motverkat ytterligare regionala neddragningar under de år som den tillämpats.

Tänkbara problem med befintlig modell

Den hittills tillämpade modellen hanterar inte explicit vad som händer om en region efter en neddragning återställer sin budget till tidigare nivå. Om den hittills tillämpade principen används riskerar det gap som uppstår mellan regional finansiering och statlig (genom att samtliga regioner hittills höjt sina bidrag i högre omfattning än staten) att vidgas ytterligare. Detta kan på sikt leda till att skillnaden i statens andel av den regionala finansieringen kommer att öka mellan regioner.



Figur A. Schematisk bild av hur statens andel kan sjunka i samband med tillfälliga neddragningar i en region. Skillnaden mellan regional och statlig finansiering ökar vid B, jämfört med A. Eftersom Kulturrådet inte håller inne medel i samband med neddragningen vid år 2, kan staten inte fullt återgå till den tidigare finansieringen år 4 och framåt, eftersom det skulle innebära att medel måste tas från någon annan region.

Om flera regioner ligger stilla eller sänker sina budgetar, kan det leda till att andra regioner "belönas" med avsevärt höjda anslag, eftersom Kulturrådet strävar efter att fördela hela bidraget, men enligt principen inte ska öka bidragen till regioner som sänker och ligger stilla, måste anslaget fördelas på de regioner som ökar sin egen finansiering. Alltså kan regioner komma att få ett högre bidrag utan att de egentligen höjer kvaliteten eller måluppfyllelsen i egentlig mening, vilket inte självklart gynnar måluppfyllelsen av de nationella kulturpolitiska målen. Detta innebär potentiellt en oavsiktlig omfördelning mellan regioner.

Om en fördelning sker på detta sätt finns inte heller adekvata medel att höja samtliga regioner, om de som tidigare sänkt på bred front höjer sina budgetar igen. Vi hamnar då i en situation där staten de facto omfördelat medel mellan regionerna, inte utifrån måluppfyllelse eller kvalitet, utan som en reaktion på de regionala budgetprocesserna. Regionala beslut om budgetar kan på så sätt komma att gynna (eller missgynna) "tredje region".

Nuvarande princip kan leda till en *ryckig finansiering* för verksamheter. När Kulturrådet väljer att följa trenden i den regionala finansieringsutvecklingen finns en risk att myndigheten bidrar till att förstärka svängningar i bidragsnivåerna till kulturverksamheter. Om en region under ett eller två år sänker sin insats till en verksamhet för att sedan återställa den, och detta innebär att Kulturrådets finansiering följer samma logik, innebär det att verksamheten får "djupare dalar" i verksamhetsbidraget. Det finns dessutom en risk, enligt stycket ovan, att Kulturrådet inte har medel tillgängliga vid en eventuell höjning från regionens sida, vilket i praktiken innebär att statens andel av finansieringen minskar utan att detta egentligen varit målet för den ursprungliga neddragningen av statsbidraget.

Det finns alltså en risk för att principen om medfinansiering under vissa förutsättningar kommer i konflikt (eller i varje fall inte uppenbart stärker) den kulturpolitiska måluppfyllelsen. Å ena sidan ska den statliga finansieringen i möjligaste mån följa den regionala, å andra sidan ska den statliga bidragsgivningen bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppfylls. Uppfyllelsen kan naturligtvis bli svårare att uppnå om resurser minskar.

Alternativa former av finansieringsprincip

I detta avsnitt lämnar vi den nuvarande principen för medfinansiering för att principiellt undersöka förutsättningar för hur en ev. reviderad princip skulle kunna utformas. Generellt kan påpekas att så länge inte modellen tillförs medel (utöver PLO) får alla diskussioner om fördelning och omfördelning karaktär av nollsummespel, alltså att om någon gynnas så missgynnas en annan.

Som framgår ovan finns en risk för oönskade effekter av att tillämpa en princip för medfinansiering. Detta gäller naturligtvis alla typer av principer. I det fortsatta arbetet för att fastställa en långsiktigt hållbar princip bör därför en vägning av olika principers för- och nackdelar göras kopplat till Kulturrådets mål med verksamheten.

Nedan skissas på tre schematiska och teoretiska sätt att utforma en finansieringsprincip som det inte nödvändigtvis behöver vara vattendäta skott emellan. Samtliga är naturligtvis beroende av att tillgång på medel finns.

Princip	Fördelar	Nackdelar
<i>Strikt spegling av regional finansiering</i>	Förutsägbar Tydlig Kan minska risken för kortsiktiga regionala neddragningar	Hittills har staten inte haft resurser att uppfylla en sådan princip. Skillnaden mellan regional finansiering och statlig har i modellen kontinuerligt ökat. Kan ge oönskade omfördelningseffekter Förstärker fluktuationer i verksamheternas finansiering Minskad finansiering bidrar kanske inte till måluppfyllelse
<i>Kompensatorisk finansiering</i>	Jämnare tillgång till kultur över landet Klar koppling till de nationella kulturpolitiska målen Kan ge måluppfyllelse på regional nivå	Ökat inslag av statlig styrning på bekostnad av samverkan Kan öppna för småskjuts-beteende Inte förutsägbar Svagare koppling till kulturplaner
<i>Fördröjd spegling av regionens finansiering (utjämnande)</i>	Tydlig och förutsägbar Mildrar omedelbara effekter för verksamheter och bibehåller kvalitet Kan stärka samverkan Medel kan omfördelas mer kontrollerat	Ökad administrativ börda Kan utnyttjas taktiskt

Strikt spegling av regional finansiering är den tillämpning som mest liknar den nuvarande principen. Sänker en region sänker staten, höjer en region höjer staten, ligger en region stilla ligger staten stilla.⁹

Om utgångspunkten är att staten ska garantera tillgången på kultur i hela landet skulle en princip kunna vara *kompensatorisk finansiering*. Regionala satsningar eller neddragningar ska inte påverka statens insats på kort sikt. Medel bör istället fördelas (eller omfördelas) till regioner som har svårt att uppnå de nationella kulturpolitiska målen och en god tillgång inom modellens sju konst- och kulturområden.

En tredje tänkbar utgångspunkt skulle kunna vara att staten (Kulturrådet) i princip i mån av medel följer den regionala utvecklingen av finansieringen av de sju konst- och kulturområdena, men med viss anpassning. I tabellen kallad *fördröjd spegling av regionens finansiering*. Med en sådan princip skulle Kulturrådet i samband med en regional neddragning låta förstå att om inte den regionala satsningen återställs, eller åter

⁹ Den nu gällande principens stadgande om "möjlighet till prövning i varje enskilt fall" innebär i praktiken att genomslaget av en strikt spegling kan mildras. Nackdelen med det är att förutsägbarheten av besluten blir mindre.

ökar inom ett, två eller tre år, kommer även den statliga finansieringen att minskas, och de frigjorda medlen omfördelas.

Ett fortsatt arbete bör också hantera hur Kulturrådet ska agera om statens bidrag till modellen minskar. Hur fördelar Kulturrådet minskande resurser, och hur värderas regionala verksamheter och satsningar i en sådan kontext?

Prioriteringsgrunder

Sammanfattning och styrelsebeslut

Kulturrådets prioriteringsgrunder har varit gällande sedan 2015. De är väl genomarbetade och speglar fortfarande de utvecklingsbehov som finns och den verksamhet som drivs inom regional kultur. De är i det stora hela robusta, dvs. är tydliga, relevanta och långsiktiga, vilket konstaterades på Kulturrådets regionala rundabordssamtal hösten 2019 där bland annat prioriteringsgrunderna diskuterades. Efter fyra år har Kulturrådet ändå sett ett behov av att undersöka i vilken grad prioriteringsgrunderna fortfarande svarar mot de behov och utvecklingsmöjligheter som finns hos många av regionerna, men också i vilken grad de tillämpats när regionala verksamhetsbidrag fördelats. Vid styrelsens möte den 23 januari beslutades att genomföra ändringar i linje med genomlysningens utvecklingsförslag.

Styrelsen beslutade den 23 januari att

- Ta bort prioriteringsgrunden som handlar om att *ta tillvara digitaliseringens och teknikens* möjligheter.
- Revidera prioriteringsgrunden som handlar om *att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka.*
- Lägga till en prioriteringsgrund för *breddat deltagande.*

Prioriteringsgrunden *att ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur* bör kvarstå i sin nuvarande form.

Nya prioriteringsgrunder från och med 2021 lyder i sin helhet:

Målsättningen med Kulturrådets prioriteringar är att bidra till att regionala kulturverksamheter ökar tillgängligheten till kultur och skapar förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse. Till grund för de prioriteringar som görs inom verksamhetsbidraget ligger följande strategiska områden:¹⁰

- utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, etablera och stärka samverkansformer och interregionala samarbeten
- ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur
- insatser som leder till att fler invånare deltar i kulturlivet

En förutsättning för utveckling är också att de regionala kulturverksamheterna ger goda möjligheter för kulturskapare och samverkar med professionella kulturaktörer utan offentlig huvudman, så kallade "fria aktörer".

¹⁰ Med strategiska områden avses ett långsiktigt inriktat arbete, med fokus på måluppfyllelse avseende målgruppen och/eller verksamheten.

Nuläge

Prioriteringsgrunderna togs fram i samråd med regioner, Kulturrådets styrelse och samverkansråd, i första hand för att göra eventuella omfördelningar på upp till 2 procent. I praktiken har de använts som grund för att möta upp vissa regionala förstärkningar. Prioriteringsgrunderna ska betraktas som ett stöd i arbetet med att uppnå de nationella kulturpolitiska målen, vilket är ett av de grundläggande ändamålen med kultursamverkansmodellen (4 §, förordning 2010:2012).
Prioriteringsgrunder till och med 2020 lyder:

Styrelsens gällande prioriteringar för de statliga insatserna för regional kulturverksamhet är att insatserna bör inriktas på en regional kulturverksamhet som ökar tillgängligheten och skapar förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse

- A: genom att ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter
- B: genom att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka
- C: genom att ge utrymme till och konst- och kulturområden med en svag regional struktur.

Styrelsen har också betonat att en viktig förutsättning för utveckling är att de regionala kulturverksamheterna ger goda möjligheter för kulturskapare och samverkar med professionella kulturaktörer utan offentlig huvudman, så kallade "fria aktörer".

Det bör poängteras att prioriteringsgrunderna inte är fristående enheter som ska betraktas var för sig. När en prioritering görs är ofta två, ibland alla tre grund för den – vi ser till exempel att flera av de insatser som prioriterats inom bild- och formområdet, ett område med svag infrastruktur (prioritering C), genomförs just i form av samverkansinsatser (prioritering B). Flera exempel på detta finns i nedanstående tabeller.

Bakgrund

Här följer en genomgång av prioriteringsgrunder och bakgrunden till beslutet om ny prioriteringsgrund.

Ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter (prioriteringsgrund A, föreslås utgå)

I prioriteringsgrundernas nuvarande upplägg hamnar digitalisering först och sätter därmed tonen för texten – den signalerar att digitalisering är en primär aspekt i kulturutveckling att förhålla sig till. Att den är viktig råder det inget tvivel om. Snart sagt samtliga aktörer som på ett eller annat sätt tar del av de medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen arbetar idag med att göra det som prioriteringen lyfter fram: att ta tillvara teknikens och digitaliseringens möjligheter. Regioner berättar att prioriteringsgrunden varit ett stöd i arbetet med att lyfta upp digitaliseringsfrågorna på agendan inom regional kulturutveckling. Samtidigt vittnar flera regioner om att formuleringen är vag, att det är svårt att veta vad Kulturrådet avser med prioriteringsgrunden och vilket målet med den är.

Det kan konstateras att prioriteringsgrunden som handlar om att ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter inte har tillämpats av Kulturrådet i någon större utsträckning. Av de 16 prioriteringar som gjorts inom regionalt verksamhetsbidrag 2017, 2018 och 2019 rör endast 4 stycken digitalisering (se tabeller nedan). Utfallet beror inte på att de satsningar som regionerna gör inom digitaliseringsområdet inte är tillräckliga, utan har snarare att göra med att behoven inom området är större än vad som ryms inom kultursamverkansmodellen, inte endast de ekonomiska. Ofta pekas på

behovet av nationell samordning av frågan, senast i Kulturrådets rapport "Folkbibliotek i glesbygd". När det gäller digitala medieresurser men även i KB:s rapport "Biblioteken i skyn" pekas på behovet av en nationell digital bibliotekstjänst. Kulturrådet har inget samordningsuppdrag när det gäller digitaliseringsområdet och som myndigheten ser det krävs att dessa strategiskt samlade insatser genomförs på en mer grundläggande nivå snarare än att enskilda punktinsatser runt om i landet ges stöd mot bakgrund av en uttalad regional prioritering. I fråga om digitalisering är det, som Kulturrådet ser det, inte regionala prioriteringar och variationer som idag är högsta prioritet.

Mot bakgrund av ovanstående är det kansliets bedömning att prioriteringsgrunden som handlar om att tillvarata teknikens och digitaliseringens möjligheter bör utgå.

Utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka (prioriteringsgrund B, föreslås utvecklas)

I prioriteringsgrunden att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och *samverka* kan man säga att interregional verksamhet ingår. Men mot bakgrund av den utveckling i interregionala arbetssätt som redan pågår mellan regionerna skulle interregionaliseringen dock kunna skrivas fram tydligare som ett prioriterat område, då det speglar ett fortsatt behov hos regionerna.

I Kulturrådets tendens- och behovsrapport för regional kulturverksamhet har Kulturrådet identifierat att interregional samverkan är en tydlig tendens nationellt sett (tendens- och behovsrapporten i sin helhet behandlas i ett eget avsnitt i denna rapport). Det sker på såväl regional samarbetsnivå som i enskilda projekt som drivs runt om i landet och inom flera kulturområden. Eftersom flera interregionala satsningar vittnar om långtgående positiva effekter och resultat bör denna tendens främjas och understödjas av Kulturrådet, genom att interregional samverkan benämns tydligare i prioriteringsgrunderna, som ett sätt att samverka och utveckla regional kulturell infrastruktur. Viktiga interregionala samarbeten har skett inom exempelvis dans- och musikområdena, vilket bidragit till att flera regioner samverkat i projekt som utvecklar konstformerna och samtidigt är kostnadseffektiva. I Kulturrådets regleringsbrev 2016–2018 fanns också inskrivet att särskild uppmärksamhet ska ges till interregionala samarbeten som gäller regionala utvecklingsbidrag.

Kulturrådet föreslår att prioriteringsgrunden utvecklas i enlighet med följande: *Utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, etablera och stärka samverkansformer och interregionala samarbeten.*

Prioriteringsgrunden som handlar om att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka har legat till grund för prioriteringar enligt nedanstående tabeller.

Ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur

(prioriteringsgrund C) Prioriteringsgrunden är alltså aktuell och viktig och bör kvarstå i oförändrad form. Den har varit föremål för en rad prioriteringar, enligt nedanstående tabell.

Samverkan med fria aktörer

(Styrelsens tillägg)

Ett befintligt tillägg till prioriteringsgrunderna handlar om regional samverkan med fria aktörer: en förutsättning för utveckling är att de regionala kulturverksamheterna ger goda möjligheter för kulturskapare och samverkar med professionella kulturaktörer utan offentlig huvudman, så kallade "fria aktörer".

Kulturrådet bedömer att formuleringen bör kvarstå, eftersom den innebär ett viktigt led i arbetet med att kunna göra de regionala prioriteringar och variationer som är ett centralt ändamål med kultursamverkansmodellen (4 §, förordning 2010:2012).

Prioriteringar, dvs. ekonomiska ökningar utöver pris- och löneomräkning under åren 2017, 2018 och 2019

Under 2015 och 2016 gjordes inga prioriteringar. Bokstäverna A-B-C motsvaras av idag gällande prioriteringsgrunder:

- A: att ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter
- B: genom att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka
- C: genom att ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur

Tabell 3: År 2017, sammanlagt 16 650 000 kr

Region/Prioriterad verksamhet	Belopp	A	B	C
Dalarna: Dalhalla samt Ethno	1 800 000		X	X
Halland: Art Inside Out	2 000 000	X	X	X
Jämtland: Interregional samverkan	700 000		X	
Jönköping: Vandalorum	1 500 000		X	X
Kalmar: The Glass Factory	400 000		X	X
Kronoberg: Interregional samverkan	1 000 000		X	X
Norrbottnen: Interregional samverkan	700 000		X	
Skåne: Strategiskt utvecklingsarbete	4 000 000	X	X	X
Västra Götaland: Röda Sten	1 350 000		X	X
Västerbotten: Interregional samverkan	700 000		X	
Västernorrland: Interregional samverkan	700 000		X	
Örebro: The Non Existent Center	1 000 000		X	X
Östergötland: Strategiskt utvecklingsarbete	800 000	X	X	X

Tabell 4: År 2018, sammanlagt 13 300 000 kr

Region/Prioriterad verksamhet	Belopp	A	B	C
Blekinge: Strategiskt utvecklingsarbete	500 000		X	X
Gävleborg: Strategiskt utvecklingsarbete – implementering av kulturgaranti	1 500 000		X	X
Jämtland Härjedalen: Jamtli	1 000 000		X	X
Kronoberg: Strategiskt utvecklingsarbete	300 000		X	X
Norrbottn: Ung Scen Norr	1 000 000		X	X
Skåne: Strategiskt utvecklingsarbete, Moomsteatern	4 700 000	X	X	X
Sörmland: Dansutveckling	1 000 000		X	X
Västerbotten: NorrlandsOperan	2 100 000		X	X
Västra Götaland: Röda Sten	1 200 000		X	X

Tabell 5: År 2019, sammanlagt 2 550 000 kr

Region/Prioriterad verksamhet	Belopp	A	B	C
Kalmar: Virserums konsthall	350 000			X
Norrbottn: Konstmuseet i Norr	1 200 000		X	X
Västra Götaland: GIBCA	800 000		X	X

Förslag till ny prioriteringsgrund för området breddat deltagande

I utformandet av en ny prioriteringsgrund har Kulturrådet tagit hänsyn till flera faktorer, inte minst den enkät kring ett breddat deltagande som samtliga regioner besvarat. Vi har också beaktat bland annat kulturplaner, pågående regionala projekt, de nationella kulturpolitiska målen och regionala kulturpolitiska mål. I det regionala arbetet med breddat deltagande är hållbarhetsmålen i Agenda 2030 och de regionala utvecklingsstrategierna viktiga.

Prioriteringsgrunden ligger avsiktligt nära det kulturpolitiska målet om att alla ska ha möjlighet att kunna delta i kulturlivet, med ambitionen att precisera och operationalisera målet efter regionala utmaningar, behov och förutsättningar.

En möjlig definition av breddat deltagande (som använts i samband med Kulturrådets regionala uppföljningsenkät som skickats ut till regioner och regionala verksamheter 2019) är att konst och kultur ska komma breda grupper av invånare till del utifrån aspekter som till exempel socioekonomiska och geografiska förhållanden samt diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder.

Arbetet med en breddad delaktighet och att uppnå en likvärdig tillgång till kultur äger rum i regionerna på många olika sätt, vilket inte minst en nyligen genomförd regional uppföljningsenkät visar. Kulturrådet konstaterar i budgetunderlag för 2020–2022 att regionerna har en avgörande roll när det gäller arbetet med ett breddat deltagande, men det är viktigt att understryka att stat, region och kommun genom samverkan kan undanröja hinder och skapa nya lösningar tillsammans. I regleringsbrev för 2016–2018 framgick att Kulturrådet inom kultursamverkansmodellen särskilt ska uppmärksamma projekt som leder till breddad delaktighet i kulturlivet.

Att arbeta med frågor som rör ett breddat deltagande och en likvärdig tillgång till kultur har visat sig vara en grundförutsättning för många verksamheter (såväl kulturaktörer som myndigheter). Det är inget raster som läggs på i efterhand för att legitimera tillgänglighetsambitioner. Den höga angelägenhetsgraden på området gör att det bör föras upp som en grund för prioritering, vilket var ett förslag som lyftes vid styrelsemötet 27 maj 2019. I många kultursammanhang idag är det av yttersta vikt att det ges utrymme för att alla ska kunna delta och utvecklas samtidigt som möjligheten att kunna ta del av bland annat föreställningar, konserter och utställningar inte kan sägas vara likvärdig runt om i landet. Att i en större utsträckning än idag bidra till ett breddat deltagande och att en likvärdig tillgång till kultur uppnås är ett ansvar som bör delas mellan stat, kommun och region.

Kulturrådet föreslår mot bakgrund av ovanstående resonemang en ny prioriteringsgrund i enlighet med följande: *insatser som leder till att fler invånare deltar i kulturlivet.*

Uppföljning av prioriteringar

Efter att Kulturrådets styrelses prioriteringar etablerats finns ett behov av att kontinuerligt återvända och analysera tidigare års prioriteringar och vad de har resulterat i. Därför behöver myndigheten systematiskt följa upp underlagen för prioriteringarna för att på så sätt säkerställa vilka resonemang som ligger till grund för besluten. Här bör såväl utredarfunktion som handläggargrupp inom kultursamverkansmodellen delta i arbetet.

Regionala utvecklingsbidrag

Sammanfattning

Fördelning av utvecklingsbidrag, bidragets uppbyggnad och arbetssätt fungerar i stort bra. Det framgår inte minst av stödda organisationers redovisningar och i flera av de dialogmöten Kulturrådet haft med regionerna. Myndigheten har ett strukturerat sätt för uppföljning av hur bidragen används i regionerna. Något som däremot framhållits både internt och externt är att det finns ett behov av att i högre grad än idag sprida information om och erfarenheter mellan regionerna från intressanta utvecklingsprojekt som beviljats stöd. Det finns också ett behov av att Kulturrådet tydliggör och formaliserar användningen av de prioriteringar som ovan nämnts i relation till de regionala utvecklingsbidragen. Utvecklingsförslagen nedan berör dessa två utvecklingsaspekter.

Utvecklingsförslag

- Utveckla informationsinsatser. Etablera arbetssätt för kunskapsspridning om intressanta projekt som fått regionala utvecklingsbidrag.

Stödets utformning, behov och funktion

Utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet finns till för att stödja regionala aktörer i tidsbegränsade projekt och ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer runtom i Sverige. Det söks av organisationer som är verksamma i de regioner som ingår i kultursamverkansmodellen, och som får bidrag från region, kommun eller annan huvudman. Bidrag söks för projekt som har effekter som sträcker sig utöver de enskilda verksamheternas organisatoriska utveckling och som relaterar till de nationella kulturpolitiska målen.

I den regionala uppföljningen framstår de beviljade regionala utvecklingsbidragen som viktiga, vilket framhålls i tendens- och behovsrapporten för kultursamverkansmodellen 2018. Enligt regionernas redovisningar har de beviljade bidragen bland annat lett till utveckling av de tillkomna konstområdena litteratur samt bild och form. De har också stärkt de regionala infrastrukturerna och skapat möjlighet för regionala verksamheter att utvecklas och komma in i kultursamverkansmodellen.

Bedömningsgrunder Kulturrådet ser ett stort behov av att i fördjupad form följa upp utvecklingsbidragen framöver utifrån frågorna:

- Hur har de regionala utvecklingsbidragen fördelats mellan olika regioner och kulturområden?
- Har de regionala utvecklingsbidragen bidragit till långvariga effekter och i så fall på vilket sätt?
- Hur väl fungerar de administrativa rutinerna för fördelning och uppföljning av regionala utvecklingsbidrag?

Detta arbete är dock så pass omfattande att det bör göras i en särskild rapport, och involverar såväl handläggare som utredare.

Kultursamverkansmodellen i stort har visat sig vara effektiv för att driva på utveckling inom kulturområdet. Det gäller både utveckling av verksamhet inom konstområden med svagare strukturer runt om i landet, exempelvis danskonst samt bild- och formkonst, och kulturpolitikens horisontella perspektiv. I det här sammanhanget framstår de regionala utvecklingsbidragen som en mycket viktig del. Genom åren har Kulturrådet stöttat en rad

projekt som på olika sätt har bidragit till att främja en kulturpolitiskt värdefull utveckling. Satsningar inom det regionala utvecklingsbidraget kan i längden bli permanent verksamhet inom regional kultur, vilket redan har skett inom flera områden.

Från Kulturrådets sida är det viktigt att belysa denna koppling mellan utvecklingsbidrag till enskilda verksamheter och Kulturrådets verksamhetsbidrag som regionerna i sin tur fördelar till institutioner och verksamheter. Till grund för höjningar och satsningar som görs inom regionalt verksamhetsbidrag ligger som bekant Kulturrådets prioriteringsgrunder.

I bedömningen av utvecklingsbidrag prioriterar Kulturrådet strategiska utvecklingsprojekt av nationellt intresse. Vi prioriterar också projekt med regional förankring och spridning och med regional medfinansiering. Vi tar även hänsyn till regionernas ställningstagande för de enskilda projekten.

I Kulturrådets regleringsbrev för 2020 framgår att myndigheten inom ramen för utvecklingsbidragen bland annat ska prioritera dans, insatser för att stärka arrangörer samt länsövergripande samverkan. För att undvika dubbelstyrning ingår inte Kulturrådets prioriteringar i bedömningsgrunderna av utvecklingsbidraget.

Informationsinsatser

Det är av flera skäl viktigt att sprida information om intressanta utvecklingsprojekt som har beviljats stöd. Redan i den uppföljningsrapport om de regionala utvecklingsbidragen som Kulturrådet publicerade 2014 konstaterade vi att eftersom många utvecklingsprojekt är av intresse för många parter så finns det anledning att utveckla myndighetens arbete med att sprida information om projekten.

Kulturrådet har en nationell överblick av de utvecklingsprojekt som drivs, och med det kommer ett ansvar att dela med sig av denna kunskap med regionerna. Det gör vi ofta, till exempel vid de regionala dialogerna och vid olika slags projektpresentationer. Kunskap har också spridits i återkommande regionala rundabordsamtal med representanter från projekt inom bland annat bild och form. Men kunskapsdelningen behöver göras i en strukturerad form och möjligheterna att använda sig av Kulturrådets nya webbplats bör utnyttjas. Att sprida kunskap om erfarenheter från utvecklingsbidragen legitimerar stödet, vi visar genom spridningsinsatserna varför det är viktigt och vad det har bidragit till. Insatser involverar såväl handläggare som kommunikatörer.

Tendens- och behovsrapport

Till styrelsemötet den 27 maj 2019 togs för första gången en rapport fram kring tendenser och behov för bidrag till regional kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen. Rapporten skrevs av Kulturrådets handläggare och utredare för kultursamverkansmodellen. Den bygger dels på Kulturrådets uppföljningsrapport för kultursamverkansmodellen 2016–2017, dels på de åtta nya kulturplaner, de revideringar av gällande kulturplaner och de regionala äskanden som lämnades in 2018 inför 2019 samt de årliga dialogerna och den regionala samverkanskonferensen. Grund för rapporten var också hur Samverkansrådets parter ser på utvecklingen inom respektive utpekade konst- och kulturområde i stort.

De sakkunniga tjänstepersonerna från Kulturrådets kansli och Samverkansrådets parter bidrog till rapporten genom gemensamma diskussioner och samråd samt genom att lämna textunderlag om sina respektive ansvarsområden.

Utöver de sju utpekade konst- och kulturområdena reflekteras i rapporten även över generella tendenser och behov inom modellen samt kring de professionella kulturskaparnas villkor, infrastruktur för konstnärligt skapande, samverkan med fria aktörer, arrangörsledet, samverkan med civilsamhället och horisontella perspektiv.

Eftersom arbetet inom kultursamverkansmodellen bygger på de regionala kulturplanerna och ett regionalt och kommunalt arbete som är både långsiktigt och strategiskt förankrat, så är tendenser och behov inom bidrag till regional kulturverksamhet inget som förändras ofta. Efter en intern utvärdering föreslår Kulturrådets kansli att det inte behöver tas fram en helt ny tendens- och behovsrapport varje år utan den som tagits fram ett år kan kompletteras med viss aktuell information och därmed gälla även nästföljande år.

Kulturrådet har uppmärksammat ett regionalt önskemål att förankra framtagandet av rapporten till styrelsen från ett regionalt perspektiv och att kommunicera den bredare. Eftersom Kulturrådets styrelse har beställt tendens- och behovsrapporten bör styrelsen fatta beslut om eventuella förändringar i tillvägagångssätt och kommunikation.

Utvecklingsförslag

- Ta fram en tendens- och behovsrapport som tätast vartannat år. Året efter uppdateras och kompletteras rapporten efter behov

Genomförda möten och referensmaterial

Interna möten

Utöver regelbundna arbetsmöten inom arbetsgruppen för genomlysningen och avstämningsmöten med uppdragets styrgrupp har följande interna möten och samråd genomförts:

2 april	Samverkansrådets arbetsgrupp för sakkunnig bedömning
11 april	Kulturrådets arbetsgrupp för sakkunnig bedömning
25 april	Samverkansrådet
14 maj	Samverkansrådets utredargrupp
22–23 aug	Samverkansrådet, strategiskt möte
5 september	Samverkansrådets arbetsgrupp för sakkunnig bedömning
9 september	Kulturrådets arbetsgrupp för sakkunnig bedömning
17 januari	Samverkansrådet

Externa möten

5 mars	Per Molander, konsult i politiska policyfrågor
10 juni	Riksantikvarieämbetets fördelningsnyckel, Anna Östling och Julia Rolandsdotter, handläggare Riksantikvarieämbetet
12 juni	Bollplank med Jörgen Peters, länsråd och Mats Nilsson, ekonomichef, Länsstyrelsen i Halland kring nationella fördelningsprinciper.
12 juni	Regionala kulturchefernas nätverksträff arrangerat genom SKL
22 augusti	Kent Johansson, kring storregioner och nationella fördelningsmodeller
12 september	Rundbordssamtal med regionala kulturchefer arrangerat av Kulturrådet

Övriga möten

13 maj, 24 juni	Karin Hovlin, Governo, externt stöd i processarbetet
26 aug	Möte med Bo Per Larsson som tagit fram en rapport på uppdrag av SKL med utvecklingsförslag av kultursamverkansmodellen

Referensmaterial – rapporter/uppföljningar/utvärderingar av kultursamverkansmodellen

Externt material

- Betänkande av kulturutredningen – förnyelseprogram (SOU 2009:16)
- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Delbetänkande av kultursamverkansutredningen 2010
- På väg mot ett starkare Sverige. Samverkansmodellen 2010, SKL 2010 (antologi)
- Under konstruktion – effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012, SKL 2012
- Kultursamverkansmodellen – styrning och bidragsgivning, Myndigheten för kulturanalys 2013
- Samverkan ligger i tiden – en intervjustudie om kultursamverkansmodellen, Myndigheten för kulturanalys 2013
- Kultur i hela landet, SKL 2015

- Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen, Kulturutskottet 2015
- Kultursamverkan som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen, Kulturdepartementet PM 2017 (med utpekade utvecklingsinsatser bl.a. för bild och form och civilsamhället samt att uppföljningen utvärderas, se nedan)
- Uppföljnings- och utvärderingssystemet inom kultursamverkansmodellen – en översyn, Statskontoret 2018
- Kulturarbetare eller byråkrat, Regionala kulturkonsumenter roller och förutsättningar
- Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? SKR 2019

Internt material dvs. publikationer och uppföljningar från Kulturrådet

- Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2013
- Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2014
- Uppföljning av regionala utvecklingsbidrag 2014
- Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015
- Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2016–2017
- Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2018