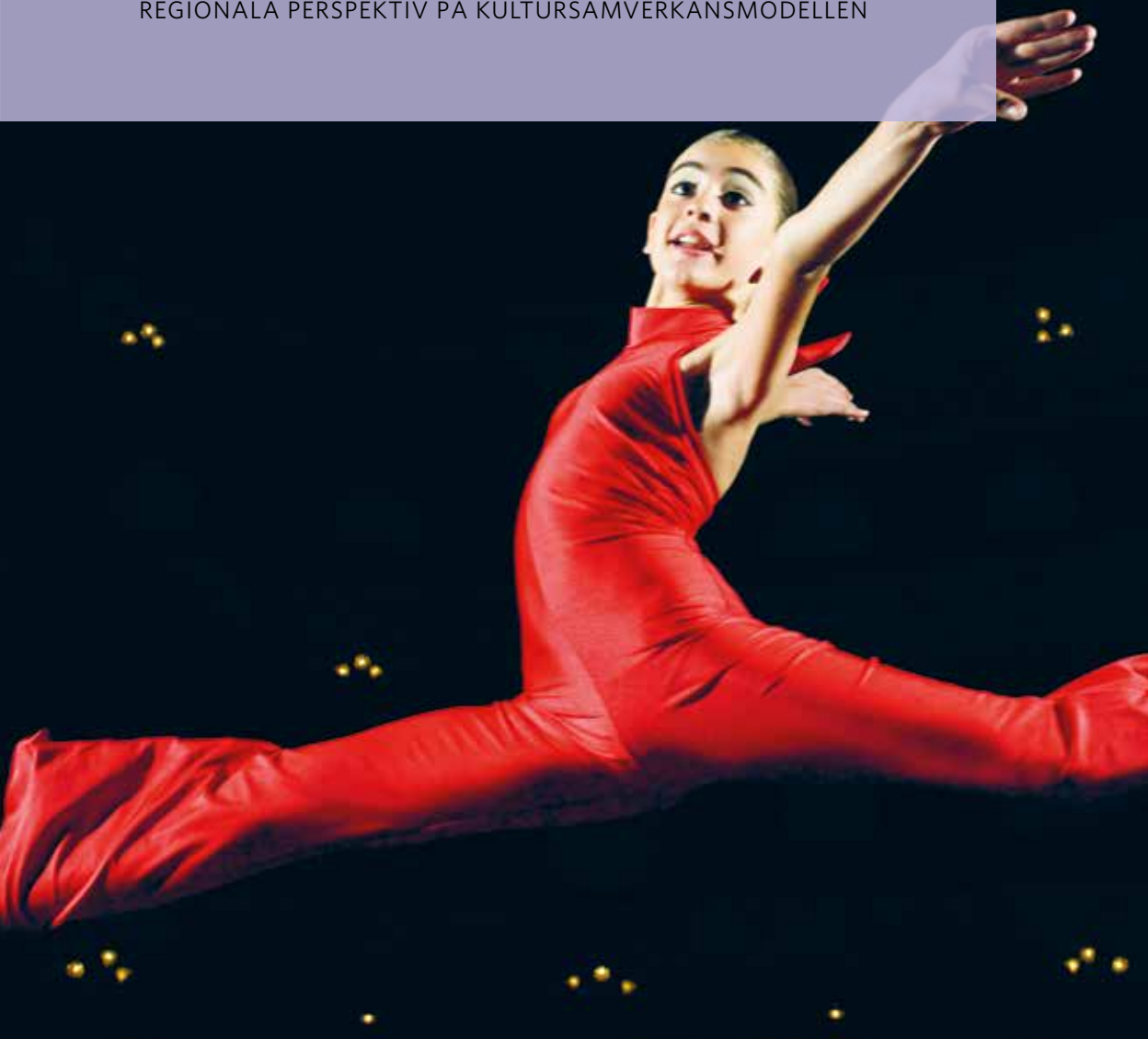


REGIONALISERING

Kultur i hela landet

REGIONALA PERSPEKTIV PÅ KULTURSAMVERKANSMODELLEN



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Kultur i hela landet

REGIONALA PERSPEKTIV PÅ KULTURSAMVERKANSMODELLEN



Upplysningar om innehållet:
Louise M Andersson, louise.m.andersson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN: 978-91-7585-354-3
Text: Louise Andersson, Christina Thulin, Jan Torége
och Nils-Olof Zethrin
Illustration/foto: Hans Neleman, Johnér
Produktion: Åkesson & Curry
Tryck: LTAB, 2015

Förord

Kultursamverkansmodellen är en av de stora kulturpolitiska reformerna under senare år. Syftet med modellen är att flytta beslut om kulturpolitiken närmare medborgarna samt skapa förutsättningar för regionala variationer och prioriteringar. Det är en reform som SKL:s medlemmar uppskattar och ser många goda effekter av. Det är därför viktigt att vårda och utveckla kultursamverkansmodellen.

Sedan kultursamverkansmodellen infördes 2011 har regioner och landsting satsat allt mer pengar på kulturlivet, både när det gäller befintliga verksamheter och nya satsningar. Det statliga ansvarstagandet har inte följt med kostnadsutvecklingen. Detta medför att regionerna tar en gradvis större andel av kostnaderna för både befintlig kulturverksamhet och utvecklingsåtgärder.

Om kulturlivet ska kunna fortsätta att utvecklas i hela landet är det angeläget att modellens ursprungliga intentioner värnas. Det innebär att prioriteringar och beslut om kulturpolitiken även fortsättningsvis ska ske på regional nivå samtidigt som statens andel av finansieringen inte bör minska över tid. Det är också viktigt att den politiska dialogen mellan den nationella och den regionala nivån utvecklas och sker regelbundet.

Detta är den tredje skriften i SKL:s uppföljning av kultursamverkansmodellens utveckling och syftar till att ge en tydligare bild av det ekonomiska ansvarstagandet för den regionala kulturens befintliga verksamheter och utveckling. Notera att detta är en reviderad utgåva av rapporten ”Kultur i hela landet”.

Stockholm i november 2015

Gunilla Glasare

Avdelningsdirektör

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

6	Sammanfattning
9	Kapitel 1. Inledning
13	Kapitel 2. Offentlig finansiering av kultur
17	Kapitel 3. Finansiering av kultursamverkansmodellen
22	Kapitel 4. Modell eller förordning - ett exempel på kultursamverkan
26	Kapitel 5. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen
35	Intervjupersoner
36	Referenser

Sammanfattning

Regionernas ansvarstagande har ökat

Regionerna har tagit ett ökat ansvar för finansiering av kultursamverkansmodellen över tid i förhållande till de statliga åtagandena. De statliga bidragen som är knutna till kultursamverkansförordningen har mellan åren 2011–2014 ökat från 1,099 miljarder kronor till 1,151 miljarder kronor. Detta motsvarar en ökning om 4,6 procent i löpande priser. Under samma tidsperiod har de regionala årliga bidrag som redovisas till staten enligt förordningen ökat från 1,602 miljarder kronor till 1,802 miljarder kronor. Detta motsvarar en ökning med 12,5 procent. Det innebär att för åren 2011–2014 har staten tillfört kultursamverkansmodellen 51 miljoner kronor, medan motsvarande ökning vad gäller regionala bidrag till modellen är 200 miljoner kronor.

När modellen infördes 2011 lade regionerna en halv miljard kronor mer än staten på de verksamheter som kommit att rapporteras inom ramen för förordningen. Fyra år senare har denna skillnad ökat med 149 miljoner kronor. Ur ett regionalt perspektiv har skillnaderna ökat än mer eftersom allt som ryms inom de regionala kulturplanerna inte rapporteras inom ramen för förordningen. Totalt sett innebär detta att regionerna tagit ett större finansiellt ansvar över tid jämfört med staten.

En majoritet av regionerna uppskattar att merparten av kostnadsökningarna under åren 2012–2014 relaterar till redan befintlig verksamhet. Flera andra menar att kostnadsökningarna till största delen svarar mot regionala ambitionshöjningar.

Modell eller förordning

Ur ett regionalt perspektiv är kultursamverkansmodellens grunddokument de regionala kulturplanerna. Dessa svarar upp mot statens förordning men är framförallt utformade utifrån regionala och lokala prioriteringar. Detta

betyder att de stöd, verksamheter och organisationer som ryms inom kultursamverkansmodellen täcker ett större område än vad som ryms inom ramen för den statliga finansieringen och styrningen. Tillämpningen av kultursamverkansmodellen rymmer flera nivåer av styrning och finansiering som inte är begränsade till kultursamverksförordningen till exempel genom ägarbidrag. Det finns ett behov av att utveckla underlagen till att bedöma modellen i dess helhet. Detta för att få en än mer rättvisande överblick över kultursamverkansmodellens omfattning och dess utveckling, både ekonomiskt och innehållsmässigt.

Regional kultur och kultursamverkansmodellen – bredare utbud och kultur i hela regionen

Det finns en rad positiva aspekter med kultursamverkansmodellen. Enligt regionalt kulturansvariga tjänstemän möjliggör regionala kultursatsningar ett bredare utbud än som annars hade funnits och en spridning i den egna regionen av kulturutbudet. Modellen bidrar till att skapa en närmare kontakt med medborgarna. Politiker på regional nivå har också ökat sin kunskap om, och sitt intresse för kulturfrågor. De regionala politikerna har god kännedom om den egna regionen och ett helhetsperspektiv på de regionala frågorna. Genom detta skapas större engagemang och långsiktighet utifrån en förståelse av regionens behov än vad som var effekten av de fördelningssystem som fanns tidigare. Kultursamverkansmodellen för med sig en ökad samverkan och förstärkt dialog mellan olika parter. Detta är viktigt för modellens genomförande. Modellen har även möjliggjort ett tätare samarbete mellan region och kommun samt mellan kommuner.

Låg uppskrivning av statliga anslag får konsekvenser och väcker kritik

Det finns en kritik mot statens finansiering av kultursamverkansmodellen och framför allt hur finansieringen har utvecklats över tid. Modellen tappar i dynamisk och framåtsyftande kraft när inte staten svarar upp mot kostnadsutvecklingen. Flera kulturinstitutioner har dragit ner på sin verksamhet då medlen minskar. Tillgängligheten påverkas också då möjligheten för turnéverksamhet och att vara ute i till exempel skolor och äldreomsorg minskar. Flera regionala kulturansvariga menar att utvecklingssatsningar blir lidande då regionala medel används för att kompensera kostnadsökningar i befintlig verksamhet.

Modellen riskerar även att bli konserverande vid fortsatt svag statlig uppskrivning av anslaget eftersom en stor andel av medlen behövs i redan

befintlig kulturverksamhet. Statens styrning anses vara fortsatt stark samtidigt som dialogutrymmet mellan region och stat uppfattas som litet. Det finns även farhågor om att utbudet av kultur över hela landet kommer att påverkas på sikt då regioner och kommuner har olika ekonomiska förutsättningar.

Modellens legitimitet riskerar att urholkas

Kultursamverkansmodellen är sammantaget en uppskattad modell som leder till nya typer av samarbeten, större helhetssyn och nya aktiviteter. Modellen anses även främja en högre tillgänglighet till kultur i regionen, ett kulturutbud närmare medborgarna och ett ökat samspel mellan regional och lokal nivå.

Det finns en rad aspekter som kan komma att påverka kultursamverkansmodellens framtida genomförande. Grundtanken i kultursamverkansmodellen är att regionerna ska få både ökad frihet men även ökat ansvar inom kulturområdet. Friheten har inte ökat i samma grad som ansvaret då staten utövar en fortsatt stark styrning och uppföljning, samtidigt som den statliga finansieringen relativt sett minskar.

Kultursamverkansmodellen är tänkt som en modell som ska hantera både regionala prioriteringar och nationella kulturpolitiska mål. Modellen är inte tillräckligt dynamisk. Staten utövar en stark styrning och omprioriteringar mellan kulturinstitutioner anses svåra att genomföra då de får för stora konsekvenser för kulturutbudet.

Dialogpartner önskas

Flera regionala företrädare uttrycker en avsaknad av dialogpartner från den nationella politiska nivån kring långsiktiga frågeställningar rörande kulturutbud och målsättningar.

Kultursamverkansmodellen bygger på ett gemensamt ansvar mellan stat, region och kommun. Eftersom samverkan är i fokus för modellen och samverkan har blivit stärkt mellan kommuner och regioner ger avsaknaden av dialogprocess med den nationella politiska nivån en asymmetri som ger modellen legitimitetsproblem.

Inledning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under sommaren 2015 initierat en nulägesbeskrivning av kultursamverkansmodellen med fokus på relationerna mellan staten och regionerna. Rapporten ägnar särskild uppmärksamhet åt finansieringen av regional kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen samt förhållandet mellan statligt respektive regionalt ekonomiskt ansvarstagande. Syftet har varit att skapa en bild av hur finansieringen ser ut idag samt vilka konsekvenserna kan bli av förändringar i det statliga respektive regionala ekonomiska ansvarstagandet.

Rapportens övergripande frågeställningar är:

- › Hur ser finansieringen av kultursamverkansmodellen ut idag?
- › Hur har finansieringen av kultursamverkansmodellen utvecklats sen införandet?
- › Hur ser regionerna på kultursamverkansmodellen idag?
- › Hur ser regionerna på finansieringen och ansvaret för finansieringen från stat respektive region?
- › Vad innebär förändringar i finansieringen för den regionala kulturverksamheten och för kultursamverkansmodellen som system?

Bakgrund

Kultursamverkansmodellen infördes 2011 och innebär ett nytt sätt för staten, regioner och kommuner att samspela när det gäller fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet. Kultursamverkansmodellen är kopplad till förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och innebär att en region får fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om en regional kulturplan har upprättats av regionen och planen uppfyller förordningens föreskrifter.

Frågan om ett ökat regionalt inflytande över kulturpolitiken har diskuterats sedan 1970-talet.¹ I början av 2000-talet lyftes frågan åter på allvar i samband med att Ansvarskommitténs betänkande (SOU 2007:10) över strukturer och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen föreslog att landstingen skulle omvandlas till mellan sex och nio regionkommuner med ansvar för bland annat hälso- och sjukvård, regional utveckling samt kultur (i form av ansvar för fördelning av medlen mellan länets olika institutioner). Förslaget fick ett mycket starkt stöd i remissvaren – särskilt från kommuner och landsting. I betänkandet diskuterades även förhållandet mellan nationella övergripande mål och likvärdighet i relation till lokala lösningar och självstyre och man drog slutsatsen att ”de lokala företrädarnas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet skapar en samhällsorganisation där olika aktörer inspireras och/eller tvingas till förnyelse och därmed ökat värde för brukarna.”²

Grundtanken om ett decentraliserat regionalt ansvar kvarstod inom det kulturpolitiska området trots att Ansvarskommitténs förslag ej fick gehör hos dåvarande regering och realiserades i och med kultursamverkansmodellen. Syftet med modellen är att föra beslut om kulturen närmare medborgarna samt möjliggöra regionala prioriteringar och variationer i den regionala kulturverksamhet som erhåller statligt stöd. Regionerna får därmed en ökad frihet men även ett ökat ansvar inom kulturområdet.

De regionala kulturplanerna är fleråriga och utarbetas i samverkan med kommunerna i regionen och efter samråd med regionens professionella kulturliv och det civila samhället. Kulturplanerna utgör sedan underlag för det statsbidrag som Kulturrådet fattar beslut om att fördela till respektive region.

Regionen ansvarar för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för invånarna inom:

1. professionell teater-, dans – och musikverksamhet
2. museiverksamhet
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. främjande av hemslojd

Not. 1. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2012), *Under konstruktion - effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*.

Not. 2. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10).

Det första året, dvs. 2011, ingick Skåne, Halland, Gotland, Västra Götalandsregionen och Norrbotten i kultursamverkansmodellen. År 2012 anslöt sig ytterligare elva regioner: Blekinge, Kronoberg, Kalmar, Jönköping, Östergötland, Södermanland, Örebro, Västmanland, Jämtland, Västerbotten och Västernorrland. Sedan 2013 är samtliga regioner utom Stockholms läns landsting med i kultursamverkansmodellen.

Tidigare erfarenheter av kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellens genomförande är en av de mer omfattande reformerna av svensk kulturpolitik. Trots att det endast gått snart fem år sedan modellen infördes har den redan varit föremål för ett antal nulägesbeskrivningar och uppföljningsstudier där ett antal olika effekter identifierats.

Kultur har kommit högre upp på den regionalpolitiska agendan och intresset för och kunskapen om kulturpolitik har ökat bland regionala och kommunala politiker. Processerna med att ta fram kulturplaner har även bidragit till ökad dialog och samverkan. Många regioner har bedrivit ambitiösa dialogprocesser med ett brett deltagande av kulturaktörer, kulturinstitutioner, kommuner och civilsamhälle. Olika aktörers intressen har synliggjorts och samverkan har ökat. Samverkan har även lett till nya samarbetsformer och aktiviteter. Kulturplanerna har också inneburit ett ökat helhetsperspektiv kring kulturen i regionen. Det politiska synliggörandet har även lett till fler diskussioner och samarbeten med andra politikområden och kulturen har tagit en tydlig plats i strategier kring regional utveckling.³

Det ökade intresset för kulturens regionala betydelse har också resulterat i ökade regionala ekonomiska satsningar. I antologin *Under konstruktion – effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012* (SKL, 2012) konstaterades att regionerna ökat sina totala kulturbudgetar med i genomsnitt drygt fem procent och att samverkansmodellen varit en drivkraft.⁴ Kulturrådets uppföljning av kultursamverkansmodellen från 2013 visade också att de regionala och kommunala årliga bidragen till kultursamverkansmodellens verksamheter hade ökat relativt kraftigt mellan 2010 och 2013 medan det statliga bidraget, sett till fasta priser, hade minskat marginellt. Detta har inneburit att utveckling inom modellen i första hand finansierats av regional och kommunal nivå.⁵

Not. 3. Myndigheten för kulturanalys (2013) *Samverkan ligger i tiden – en intervjustudie om kultursamverkansmodellen*.

Not. 4. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2012), *Under konstruktion - effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*.

Not. 5. Kulturrådet (2014), *Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2013*.

Andra utmaningar som identifierats för kultursamverkansmodellen rör en fortsatt stark statlig styrning, få regionövergripande samarbeten, tidskrävande administration med inrapporteringssystem på en alltför detaljerad nivå samt små förändringar i hur de statliga bidragen till regional kulturverksamhet fördelas mellan och inom regionerna.⁶ I en intervjustudie från Myndigheten för kulturanalys (2013) med företrädare för sju regioner uttrycktes även en önskan om förbättrad dialog mellan region och stat samt att staten förtydligade modellens syfte och funktion.⁷

Om rapporten

Rapporten bygger på statistik från Kulturrådet och Myndigheten för kulturanalys samt på intervjuer med företrädare för de 20 regioner som ingår i kultursamverkansmodellen.

Syftet med intervjuerna har varit att komplettera ekonomisk data och ge en fördjupad bild av kultursamverkansmodellen ur ett regionalt perspektiv. Ramböll Management Consulting AB har anlåtats för insamling av intervju-materialet.

Kompletterande information har hämtats in via e-post där regionalt kulturansvariga chefer och andra tjänstemän fått göra en uppskattning av regionens ambitionsnivå, dvs. hur stor del av kostnadsökningarna som består av ökad ambitionsnivå och investeringar till skillnad från rena kostnadsökningar i befintlig verksamhet (t.ex. verksamhetskostnader, personalkostnader och lokalkostnader). Bedömningen utgör en grov uppskattning.

I rapporten används begreppet region för de organisationer som har ett regionalt ansvar för kulturen (dvs. regioner, landsting och regionförbund). Rapportens fokus utgörs av förhållandet mellan stat och region. Kommunernas del i kultursamverkansmodellen berörs därför endast kortfattat.

Not. 6. Myndigheten för kulturanalys (2013), *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning. Rapport 2013:3*.

Not. 7. Myndigheten för kulturanalys (2013), *Samverkan ligger i tiden – en intervjustudie om kultursamverkansmodellen*.

Offentlig finansiering av kultur

De sammanlagda offentliga utgifterna för kultur uppgick 2013 till cirka 25 miljarder kronor. Av dessa utgifter står staten för 44 procent, kommunerna för 41 procent och regionerna för 15 procent.⁸ Såväl den kommunala, regionala och statliga nivån gör fler åtaganden för kultur i regionerna än vad som ingår i kultursamverkansmodellen. Som nämnts inledningsvis fokuserar denna rapport på de statliga och regionala insatserna inom kultursamverkansmodellen. Kommunerna bär dock en stor del av de offentliga kostnaderna för kultur, t.ex. i form av kostnader för bibliotek, musik- och kulturskola, övriga kommunala kulturinstitutioner och föreningsbidrag. Kommunernas årliga bidrag som rapporteras inom kultursamverkansmodellen uppgick 2013 till drygt 950 miljoner kronor, vilket utgör cirka 18 procent av intäkterna till modellen.⁹

Statens finansiering av kultur

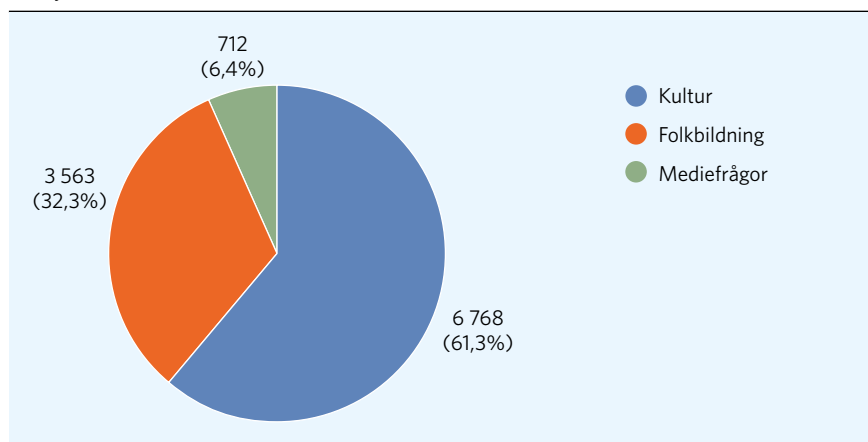
Statens utgifter för kultur utgör en del av utgiftsområde 17, *Kultur, medier, trossamfund och fritid* och delas upp i tre huvudområden: *Kultur, Folkbildning och Medier*. För 2013 uppgick de totala utgifterna till drygt 11 miljarder kronor. I diagram 1 illustreras respektive huvudområdes andel av de totala utgifterna för kultur. *Kultur* är det största av de tre huvudområdena och står för drygt 61 procent av statens totala bidrag till kultur. Huvudområde *Media* är det minsta av de tre. Förhållandena mellan de tre huvudområdena har inte ändrats mellan åren 2011 till 2013.

Not. 8. Myndigheten för Kulturanalys (2014), *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013, Rapport 2014:2*.

Not. 9. Kulturrådet, (2014), *Kultursamverkansmodellen uppföljning 2013*.

Huvudområdet *Kultur* fördelar knappt 6,8 miljarder kronor och omfattar 11 delområden, varav ”Kulturområdesövergripande verksamhet” utgör det största delområdet med 1,6 miljarder kronor år 2013. I detta delområde ingår anslaget ”Bidrag till regional kulturverksamhet” som till största delen fördelas till verksamheter av regionerna genom kultursamverkansmodellen.

DIAGRAM 1. Statens utgifter för de tre huvudområdena Kultur, Folkbildning och Media år 2013, miljoner kronor



Källa: Myndigheten för kulturanalys, *Kulturfakta 2014:2*.

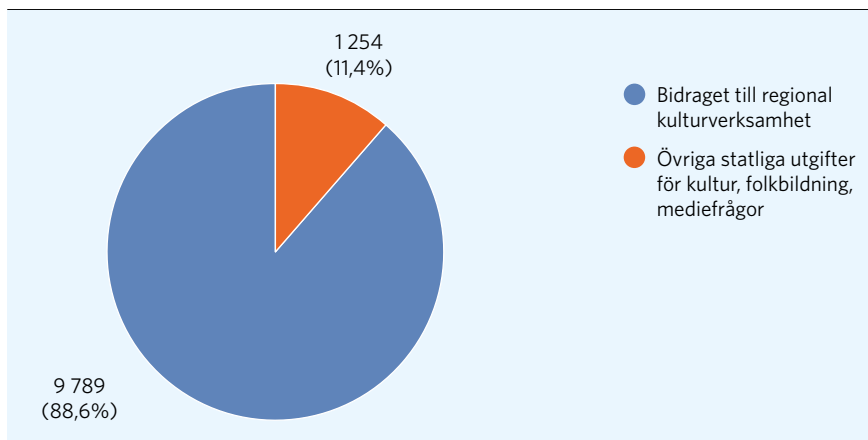
Bidraget till regional kulturverksamhet

Kulturrådets regionalt härledda del av ”Bidraget till regional kulturverksamhet” uppgick till 1,254 miljarder kronor år 2013.¹⁰ Här ingår de årliga bidragen till kultursamverkansmodellen, men även andra medel som t.ex. utvecklingsbidrag och de årliga bidragen till verksamheter i Stockholms läns landsting (som inte ingår i kultursamverkansmodellen). De statliga årliga bidragen till regioner i kultursamverkansmodellen omfattar cirka 90 procent av ”Bidraget till regional kulturverksamhet”, dvs. cirka 1,123 miljarder kronor år 2013.

Som framgår av diagram 2 utgör Kulturrådets regionalt härledda del av ”Bidraget till regional kulturverksamhet” cirka 11 procent av statens samlade utgifter för kultur.

Not. 10. Kulturrådet (2014), *Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013–2014*.

DIAGRAM 2. Kulturrådets regionalt härledda del av "Bidrag till regional kulturverksamhet" som andel av statens totala utgifter för Kultur, Folkbildning och Media år 2013, miljoner kronor

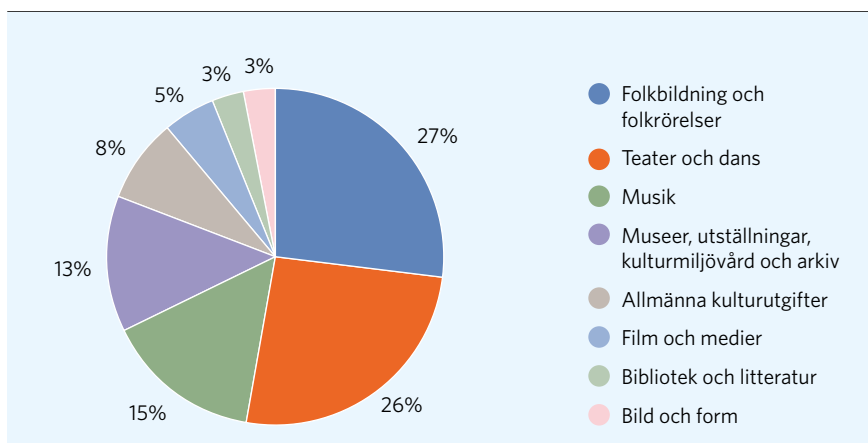


Källa: Kulturrådet (2014), *Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013–2014*.

Regionernas finansiering av kultur

De sammanlagda kostnaderna för kultur för regionerna år 2013 uppgick till 3,6 miljarder kronor vilket utgör 15 procent av de offentliga utgifterna för kultur. Mellan 2007–2013 har regionernas kostnader för kultur ökat med cirka 18 procent (560 miljoner kronor).

DIAGRAM 3. Relativ fördelning av regionernas kostnader för kultur fördelat på olika områden, år 2013



Källa: Myndigheten för kulturanalys (2014), *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013*.

Under perioden 2007–2013 ökade regionernas kostnader för kultur inom samtliga områden utom allmänna kulturutgifter (samlingsnamn för kulturrelaterade kostnader som ej kan placeras inom annat område, exempelvis sektörövergripande arbeten och administration).¹¹

År 2013 var de årliga regionala bidragen som redovisas inom kultursamverkansmodellen 1,738 miljarder kronor. Övriga regionala bidrag som redovisas inom kultursamverkansmodellen uppgick till 58 miljoner.¹²

Not. 11. Myndigheten för kulturanalys (2014), *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013*. Kulturfakta 2014:2.

Not. 12. Kulturrådet (2014), *Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2013*.

Finansiering av kultursamverkansmodellen

Statliga och regionala bidrag

Detta avsnitt syftar till att ge en bild av statens och regionernas finansiering av kultursamverkansmodellen enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet samt hur denna bild förändrats över tid sedan modellen infördes år 2011. De totala intäkter som redovisas inom kultursamverkansmodellen uppgår för år 2013 till cirka 5,2 miljarder. Cirka 80 procent utgörs av offentliga medel, där regionernas bidrag står för den största andelen med 33 procent av de totala intäkterna. De statliga bidragen står för 21 procent av totala intäkter och kommunerna för 18 procent. Relationen mellan bidragen från kommun, region och stat varierar mellan regionerna. I några regioner står kommunerna för den största delen av den offentliga finansieringen. Övriga offentliga medel består av EU-medel samt övriga bidrag som projektbidrag och lönebidrag.

Utöver offentliga medel består intäktssidan av verksamhetsintäkter (cirka 14 procent), övriga intäkter (cirka 8 procent) och sponsring (0,6 procent).¹³

Vid sidan av de årliga statliga bidragen finns utvecklingsbidrag som regionerna kan söka från Kulturrådet. Dessa bidrag söks i projektform. För 2014 uppgick utvecklingsbidraget till 41,6 miljoner kronor. Utvecklingsbidragen ingår inte i sammanställningen av finansieringen i denna rapport

Tabell 1 visar utvecklingen av de statliga årliga bidragen till kultursamverkansmodellen per region för åren 2011–2014 i löpande priser. Under perioden har de statliga bidragen ökat med 4,6 procent från 1 100 miljoner kronor till 1 151 miljoner kronor. I fasta priser utgör ökningen 3,6 procent.

Not. 13. Kulturrådet (2014), *Kultursamverkansmodellen, uppföljning 2013*.

Observera att samtliga regioner ej deltagit i kultursamverkansmodellen under samtliga år. I tabell 1 ingår därför både bidrag inom kultursamverkansmodellen och statliga verksamhetsbidrag direkt till verksamheter i regionerna.

TABELL 1. Statliga årliga bidrag för verksamhet inom kultursamverkansmodellen 2011-2014, löpande priser, tusentals kronor

Region	2011	2012	2013	2014	Förändring % 2011-2014
Blekinge	18 118	18 374	18 486	18 856	4,1
Dalarna	30 603	31 302	31 493	32 123	5,0
Gotland	21 610	21 826	21 959	22 399	3,7
Gävleborg	36 169	36 455	36 677	37 411	3,4
Halland	23 507	23 743	23 888	25 166	7,1
Jämtland	28 422	28 863	29 145	29 630	4,2
Jönköping	28 982	29 723	29 653	30 247	4,4
Kalmar	27 198	27 474	27 642	28 195	3,7
Kronoberg	30 243	30 748	30 936	31 555	4,3
Norrbottnen	39 508	40 116	41 017	43 124	9,2
Skåne	175 149	176 901	178 980	183 860	5,0
Södermanland	23 826	24 092	24 464	25 554	7,3
Uppsala	37 377	37 630	37 860	38 618	3,3
Värmland	46 546	48 220	48 514	50 085	7,6
Västerbotten	66 326	67 337	68 177	69 703	5,1
Västernorrland	44 689	45 222	45 306	46 563	4,2
Västmanland	28 755	29 139	29 317	29 904	4,0
Västra Götaland	293 724	296 660	298 470	304 440	3,6
Örebro	34 769	35 313	35 928	36 647	5,4
Östergötland	64 262	64 905	64 301	66 608	3,7
Totalt	1 099 784	1 114 044	1 123 213	1 150 687	4,6

Källa: Kulturrådet.

Tabell 2 visar utvecklingen av de regionala årliga bidragen till kultursamverkansmodellen under perioden 2011-2014. Under perioden 2011-2014 har de regionala bidragen ökat med 12,5 procent, från 1,6 miljarder kronor till 1,8 miljarder kronor. I fasta priser utgör ökningen 11,3 procent.

Den största procentuella ökningen av regionala bidrag har skett i Jönköping. En förklaring till regionens kraftiga ökning är satsningen på kulturhuset Spira.

Observera att samtliga regioner ej deltagit i kultursamverkansmodellen under samtliga år. I tabell 2 ingår därför både bidrag inom kultursamverkansmodellen och motsvarande verksamheter åren innan respektive region gått in i modellen.

TABELL 2. Regionala årliga bidrag till kultursamverkansmodellen per region för åren 2011–2014, löpande priser, tusentals kronor

Region	2011	2012	2013	2014	Förändring % 2011–2014
Blekinge*	22 148	20 255	20 856	21 226	-4,2
Dalarna	62 196	64 722	68 816	70 959	14,1
Gotland	17 933	18 026	19 611	18 802	4,8
Gävleborg	49 685	49 854	53 917	54 970	10,6
Halland	32 427	32 423	33 037	34 651	6,9
Jämtland	29 720	31 856	32 824	33 565	12,9
Jönköping	57 749	78 688	93 272	97 064	68,1
Kalmar	27 918	28 305	29 031	29 814	6,8
Kronoberg	29 315	30 299	31 103	31 891	8,8
Norrbottnen	57 009	63 152	64 614	67 203	17,9
Skåne**	258 607	264 952	273 151	280 233	8,4
Södermanland	40 038	41 336	44 291	45 431	13,5
Uppsala	37 154	38 239	39 232	40 569	9,2
Värmland	44 072	44 631	45 966	47 304	7,3
Västerbotten	48 805	51 544	52 054	52 601	7,8
Västernorrland	63 458	62 872	64 031	63 812	0,6
Västmanland	34 172	35 439	38 311	39 611	15,9
Västra Götaland	605 244	608 165	652 762	681 000	12,5
Örebro	39 351	38 980	39 369	40 861	3,8
Östergötland	45 061	46 970	47 697	50 186	11,4
Totalt	1 602 062	1 650 707	1 743 945	1 801 753	12,5

*) Blekinges höga siffra för 2011 beror på merkostnader för Musik i Blekinge som uppstod vid övergången från Landstinget till Region Blekinge. Enligt Region Blekinges egna beräkningar ska en mer rättvisande siffra för år 2011 vara 18 911 tkr, vilket ger en förändring över tid på 12,2 %.

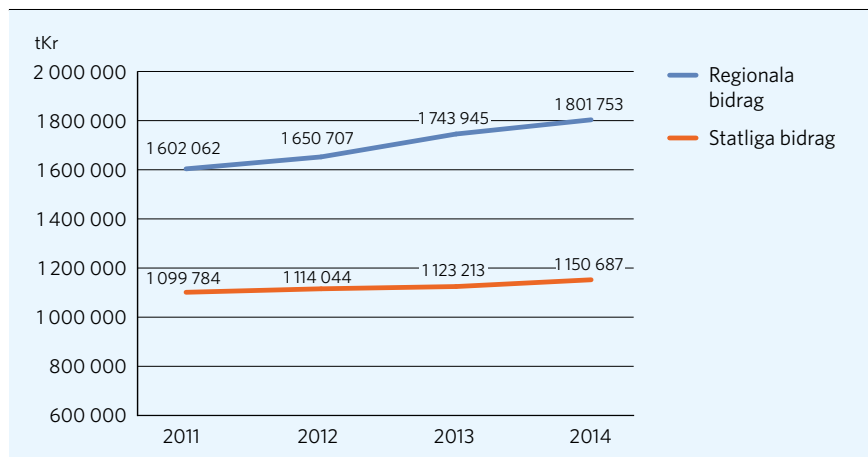
**) Läs mer om Region Skåne i kapitel 4.

Källa: Kulturrådet.

Diagram 4 visar hur de regionala respektive statliga årliga bidragen som rapporteras inom ramen för kultursamverkansmodellen har utvecklats under åren 2011–2014.

Staten har ökat bidragen till kultursamverkansmodellen med 51 miljoner kronor, medan motsvarande ökning vad gäller regionala årliga bidrag till modellen är 200 miljoner kronor. Regionerna har därmed ökat sitt ansvarstagande för finansieringen med 149 miljoner kronor mer än staten under denna period.

DIAGRAM 4. Statliga och regionala årliga bidrag till kultursamverkansmodellen för åren 2011–2014, löpande priser, tusentals kronor



Källa: Kulturrådet.

Kostnadsutveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen

För att ge en uppfattning om kostnadsutvecklingen jämförs här kostnaderna som rapporteras inom ramen för kultursamverkansmodellen mellan år 2012 och 2013. I sammanställningen ingår personalkostnader, verksamhetskostnader, lokalkostnader och övriga kostnader.

Sexton regioner var med i kultursamverkansmodellen 2012. Mellan åren 2012 till 2013 hade samtliga regioner, utom två, ökade kostnader. Totalt sett var kostnadsökningen inom ramen för kultursamverkansmodellen 2012 till 2013 drygt 180 miljoner kronor, en ökning på 4,1 procent.¹⁴

Kostnaderna för de verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen följer inte utvecklingen av konsumentprisindex och det innebär en ökad nettokostnad. De ökade kostnaderna beror bland annat på ökade lönekostnader i befintlig verksamhet men kan till del även förklaras av en ökad ambitions-

Not. 14. Löpande priser, baserat på regionernas redovisning till Kulturrådet.

nivå där regionerna valt att satsa på utveckling, investering eller utökning av kulturutbudet.

I intervjustudien har samtliga 20 regioner som ingår i kultursamverkansmodellen tillfrågats om hur stor del av kostnadsökningarna mellan åren 2012–2014 som kan sägas vara ambitionsökningar respektive kostnadsökningar för redan befintlig verksamhet. Varje region har uppskattat hur stor andel av de totala kostnaderna som kan sägas vara uttryck för ambitionsökningar. Resultatet sammanfattas nedan.

- Nästan en tredjedel av regionerna (sex regioner) bedömer att regionens *hela* kostnadsökning består av ökade kostnader för befintlig verksamhet.
- Sju regioner uppskattar att deras kostnadsökningar till största delen utgörs av ökade kostnader för befintlig verksamhet.
- Återstående sju regioner uppskattar att mer än hälften av deras kostnadsökningar beror på ambitionsökningar, varav två regioner till så stor grad som 90 procent.

Det är värt att notera att majoriteten av regionerna bedömer att den största delen av kostnadsökningarna rör redan befintlig verksamhet. Samtidigt menar sju regioner att mer än hälften av deras kostnadsökningar hänförs till ambitionshöjningar för regional kulturverksamhet.

Modell eller förordning – ett exempel på kultursamverkan

I föregående kapitel redovisades de statliga och regionala bidragens storlek samt utvecklingen av dessa för åren 2011–2014. Redovisningen bygger på den regionala redovisning som Kulturrådet presenterar och har en direkt relation till förordning och föreskrifter. Förordningen som styr fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet (2010:2012) är en viktig del av kultursamverkansmodellen, men flera regioner menar att den inte kan beskriva kultursamverkansmodellen som helhet. Ur ett regionalt perspektiv är kultursamverkansmodellens grunddokument de regionala kulturplanerna. Dessa utformas utifrån regionala och lokala prioriteringar samtidigt som de relaterar till de nationella kulturpolitiska målen. Detta betyder att de stöd, verksamheter och organisationer som ryms inom kultursamverkansmodellen ser olika ut.

Följande avsnitt avser att fördjupa bilden av de regionala medel som kan relateras till kultursamverkansmodellen ur ett regionalt perspektiv med hjälp av ett regionalt exempel kring ägarbidrag. Syftet är inte att ge en total bild av vad man verkligen satsar genom kultursamverkansmodellen, utan snarare ge en indikation på hur och om satsningarna utvecklats olika i förhållande till den ekonomiska rapportering som görs till staten.

Det finns olika sätt att spegla regionala ekonomiska kultursatsningar och oavsett hur man väljer att gå till väga är det viktigt att påpeka att det krävs en ytterligare fördjupad analys innan jämförelser kan göras mellan regionerna och sätta dessa i relation till kultursamverkansmodellen. Detta har inte gjorts i rapporten utan följande regionala exempel bör betraktas som ett självstän-

digt exempel över hur satsningar har ökat i förhållande till det statliga åtagandet och att dessa satsningar ej till fullo ryms inom ramen för Kulturrådets sammanställningar.

Region Skåne – ägarbidrag

Region Skåne var en av de första regionerna som utvecklade kultursamverkansmodellen. De regionala kultursatsningarna i Region Skåne bör sättas i relation till den verksamhetsplan som kulturnämnden beslutar sin budget utifrån. Verksamhetsplanen bygger på målen i den regionala kulturplanen för 2013–2014, vilken till delar bygger på statliga förutsättningar som härrör från kultursamverkansmodellen, men framförallt på den regionala utvecklingsstrategin *Det öppna Skåne 2030*. Detta betyder att de regionala kulturpolitiska målsättningarna och följande strategiska områden inte är identiska med, men däremot samspelar med, de statliga målen och prioriteringarna.

De ramanslag som Region Skånes kulturnämnd beslutar om för kulturverksamheten motsvarar i viss utsträckning de siffror som rapporteras till Kulturrådet. De motsvarar dock inte samtliga betydande anslag till den regionala kulturverksamhet som direkt kan relateras till kultursamverkansmodellen. Väsentliga exempel är bland annat de s.k. *ägarbidragen* till de landstingskommunala bolagen för Malmö opera och Skånes dansteater.¹⁵ Dessa redovisas i tabellen nedan. Ett annat exempel är stödet till filmproduktion.

TABELL 3. Beslutade ramanslag Region Skåne för kulturverksamhet och s.k. ägarbidrag till landstingskommunala bolagen för kulturinstitutioner, 2011–2015, tusentals kronor

År	Ägarbidrag ¹⁶	Kulturverksamhet	Totalt
2011	158 486	267 200	425 686
2012	167 035	272 000	439 035
2013	173 755	277 000	450 755
2014	180 200	276 000	456 200
2015	187 506	299 500	487 006

Källa: Region Skåne.

Siffrorna från Region Skåne visar att höjningen av ramanslagen för kulturverksamheter inklusive ägarbidragen till bolagen från år 2011–2014 är 14 procent. Även om ägarbidragen inte inkluderas utan enbart ramanslagen under

Not. 15. Dessa bolag ägs till 90% av Region Skåne och till 10% av Malmö stad.

Not. 16. Ägarbidrag till de landstingskommunala bolagen för Malmö opera och Skånes dansteater.

posten kulturverksamhet redovisas är ökningen 12 procent. I den återrapportering som görs till Kulturrådet hamnar Skåne på en ökning med 8,4 procent. Den statliga förordningens krav på återrapportering kan därmed inte tas som ensam grund för en bedömning av kultursamverkansmodellens utveckling som helhet. Bedömningsunderlaget behöver utvecklas i och med att satsningarna inom ramen för den regionala kulturplanen inte återspeglas i de underlag som staten tar fram för att bedöma modellens utveckling.

Kultursamverkansmodellen är en komplex modell. Med detta exempel kan man få en begynnande bild av hur de ekonomiska redovisningarna behöver problematiseras framöver. I följande avsnitt återges resultaten av intervjuer med personer med centrala positioner från den regionala nivån.

Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen

Följande kapitel baserar sig på intervjuer med tjänstemän från de 20 regioner som nu ingår i modellen. Tjänstemännen utgörs av regionala kulturchefer och andra tjänstemän med god insyn i hur kultursamverkansmodellen fungerar. Den regionala nivåns betydelse för ett omfattande och varierande kulturutbud sträcker sig långt utöver de medel som administreras inom förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, vilket också speglas närmare i kapitel fyra. Fokus för dessa intervjuer ligger på regionernas möjligheter att uppfylla de mål som anges av förordningen samt den regionala kulturpolitiken. Intervjupersonerna ger sin övergripande syn på kultursamverkansmodellen, vad man anser om dess finansiering samt hur man ser på eventuella konsekvenser av förändringar i det statliga respektive regionala åtagandet kring finansieringen.

Kultur i hela landet – värdet av en regional kulturpolitik

Den regionala kulturen är en viktig förutsättning för att jämna ut förutsättningar, utveckla samordning, förstärka och stötta den lokala nivån samt bidra till långsiktighet och stabilitet. Ett regionalt perspektiv möjliggör ett bredare utbud och en större regional spridning av kulturutbudet och en närmare kontakt med medborgarna jämfört med då beslut fattas av den statliga nivån. En regional kulturverksamhet blir en form av garant för både professionell konst och för alla kulturella yttringar som rymts i de regionala kulturplanerna. Detta, menar en av de intervjuade regionalt kulturansvariga, är viktigt utifrån ett demokratiskt perspektiv.

”Det är för att garantera att vi har professionell konst och kultur i vårt län. Grundförutsättningen för den regionala kulturen är att man har en demokratisk kultur tillgång i form av institutioner och organisationer – de står för det demokratiska begreppet. Alla ska kunna ha tillgång till det. Det ska vara tillgängligt och spegla samhället.”

En av intervjupersonerna uttrycker det som att den regionala nivån bidrar till den lokala nivån och att den lokala bidrar till den regionala. Den regionala nivån kan bidra till att jämna ut förutsättningarna för invånare i olika kommuner. En av intervjupersonerna beskriver:

”Vi har ett regionalt uppdrag och vi ska finnas i varje buske. Vi har ett uppdrag att finnas där medborgarna finns och vi ska finnas i småkommuner och i småorter.”

Stabilitet och långsiktighet beskrivs som ytterligare en positiv effekt av det regionala ansvaret. Genom kontinuerliga dialoger och årliga kommunbesök med bred representation skapas en kontinuitet och en förståelse för vad som är viktigt, menar en av de intervjuade regionalt kulturansvariga.

Genom en regional kulturpolitik kan den statliga kulturpolitiken i högre grad kopplas till de behov som finns i regionen och till de behov som regionens medborgare har.

Kultursamverkansmodellens positiva effekter

Precis som i tidigare nulägesbeskrivningar beskriver de regionala företrädarna att kultursamverkansmodellen har medfört många positiva effekter. Flera anser att grundtanken med modellen är bra och att själva samverkanstanken är en betydande förutsättning för kulturens möjligheter att utvecklas.

Kulturpolitik på agendan

Kultursamverkansmodellen har enligt många av intervjupersonerna resulterat i att kulturfrågorna hamnat högre upp på den politiska agendan i regionerna. Decentraliseringstanken och det processinriktade arbetssättet med att ta fram kulturplaner har skapat ett ökat politiskt engagemang som inneburit en ambitionshöjning i form av ökade regionala och kommunala anslag avseende kulturverksamhet runt om i landet, vilket också var en inledande

förhoppning när modellen sjösattes¹⁷. Uppfattningen är att kulturens betydelse för regional utveckling diskuteras på ett nytt sätt utifrån regionala utvecklingsstrategier och att kulturplanerna har spelat en viktig roll för denna utveckling. Det ökade intresset för kulturfrågorna har även resulterat i en ökad kunskap gällande det kulturpolitiska fältet.

”Modellen triggade i gång något hos våra politiker, de avsatte mer pengar till kultur.”

Tydligare roll för den regionala kulturen

Genom kultursamverkansmodellen har inte bara intresset för kultur ökat lokalt och regionalt, den regionala nivån har även format en tydligare roll i relation till verksamheterna samt till kommunerna och staten vilket i många regioner utgjort en viktig förutsättning för möjligheten att skapa nya samverkansarenor.

”Ska vi kunna involvera kulturinstitutionerna är det viktigt att vi har en röst och att besluten kan fattas regionalt... det gör ju att det stärker banden mellan region och kommun, det blir tydligare – vi har ett tydligare gemensamt uppdrag som är lättare att hävda.”

Den stärkta regionala nivån har på många håll inneburit att man utgör en tydligare röst för all kultur i regionen i kontakterna med staten men denna utveckling innebär även nya utmaningar och krav på den egna organisationens förmåga att föra dialog med berörda verksamheter, kommuner, kulturskapare och civilsamhälle.

”Flera nivåer som samspelar är bra. Vi har kommit bort från hierarkin. Vi kan inte säga vad kommunerna ska göra, vi måste prata med dem.”

”Modellens svagaste ben – hur man ska jobba med kommunerna så de blir starkt delaktiga, så att det inte bara fastnar kring kulturtjänstemännen i kommunen. Det måste finnas aktiviteter och presentationer av kulturplaner och modeller i politiska sammanhang.”

Ökad lokal samverkan och dialog

Trots att flera regionala företrädare ser behov av att utveckla de egna dialogverktygen ytterligare anser intervjupersonerna att kultursamverkansmodel-

Not. 17. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2012), *Under konstruktion - effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*.

lens krav på just samverkan och dialog är en av de största vinsterna med modellen. Samtliga intervjupersoner ger uttryck för att ett ökat samarbete mellan regional och lokal nivå samt med kulturskapare och övriga samhället utgör ett betydelsefullt resultat av modellen.

”Modellens nyckel är dialogerna. Vi pratar med civilsamhället genom årliga kommunbesök där vi har representation från många. Vi träffar folk från olika områden, t.ex. nationella minoriteter. Genom detta får vi en stabil känsla för vad som är viktigt.”

Nya verksamheter har etablerats

Flera exempel ges på kulturverksamheter som genomförts tack vare kultursamverkansmodellen. Ett av dessa är Norrbottens län där bild- och formkonsten har främjats genom en permanentad länskonsthall, Havremagasinet i Boden. Verksamheten kunde bli mer än ett kortvarigt projekt tack vare att finansieringen består av både nationella, regionala och kommunala medel. I Norrbotten har även en satsning gjorts för nationella minoriteter, vilken finansierats av både statliga och regionala medel. Denna satsning är också en effekt av modellen.

I Region Jönköpings län har större satsningar möjliggjorts inom bild och formområdet och som ett resultat av förstärkt samarbete mellan regioner. Ett exempel utgör ansökan om att få arrangera Manifesta 2018, som beskrivs som världens fjärde största konstbiennial. Ansökan gjordes i samarbete mellan Region Jönköping län, Region Kronoberg och Regionförbundet Kalmar. Arrangörskapet gick till annan part men de tre regionerna har, som en direkt konsekvens av arbetet med ansökan, inlett ett mer omfattande och långsiktigt samarbete genom arbetet med New Småland, där regionerna med samtidskonstens hjälp synliggör och arbetar med viktiga frågor och företeelser som berör Småland lokalt och globalt. Satsningen hade inte genomförts om inte samarbetet hade initierats via kultursamverkansmodellen.

Kulturplanen – möjligheter och begränsningar

En förutsättning för att Kulturrådet ska kunna fatta beslut om statsbidrag är en regional kulturplan. Som nämndes inledningsvis ska den utarbetas i samverkan med kommunerna och efter samråd med regionens professionella kulturliv och det civila samhället. Fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regi-

onala prioriteringar och variationer¹⁸. De regionala processerna med att ta fram kulturplanerna upplevs som mycket positiva av samtliga regionala företrädare just för att de bidragit till nya samverkansarenor och skapat möjligheter till regional samling kring kulturpolitiken vilket gett nya samarbeten och projekt. Det har också drivit på regionerna att utveckla dialogformer och mötesplatser både gentemot den lokala nivån samt med kulturskapare och civilsamhälle. På flera håll har kulturplanerna också gjort det lättare att koppla kulturen till andra politikområden och strategiska dokument vilket ytterligare bidragit till att synliggöra kulturens betydelse för regionens utveckling. Dessa regionalt initierade fördjupande processer innebär att kulturplanen än mer förändras från ett förordningsstyrt dokument för statsbidragstilldelning till att snarare hantera samtliga kultursatsningar i regionen oavsett om de rapporteras som en del av kultursamverkansmodellen eller inte.

”Vi har tagit fram en plan för all kultur, oavsett pengar.”

Sambandet mellan planernas utformning och statlig anslagsfördelning har varit föremål för frågor sen kultursamverkansmodellen infördes. Regionerna beskriver ambitiösa planprocesser med dialoger och samverkan med många inblandade grupper. Dessa processer har visserligen varit en av de stora vinsterna med modellen men också mycket resurskrävande.

Incitamenten för att fortsätta utveckla planprocessen kan försvagas om inte dialogen med den nationella nivån blir mer utvecklad och kopplingen mellan kulturplanerna och anslagsutveckling tydliggörs.

”Men i grunden – vad har den för betydelse för de medel som vi får? Detta har aldrig blivit tydligt.”

Fortsatt kritik mot statens finansiella engagemang

Trots att majoriteten av de regionala företrädarna i grunden tycker att kultursamverkansmodellens intentioner är goda finns en samstämmig syn kring att negativa erfarenheter rör statens finansiering. Den inneboende förutsättningen, dvs. att statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås inom de utpekade områdena och samtidigt möjliggöra för regionala framåtsyftande prioriteringar och variationer, omöjliggörs av att statens finansiering ej räknas upp tillräckligt relaterat till kostnadsökningar (exempelvis ökningar av lönekostnader och verksamhetskostnader).

Not. 18. Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, SFS 2010:2012.

Det fanns en förhoppning vid införandet av modellen att det inte skulle innebära att staten minskade sitt engagemang, men bland regionerna finns nu en tydlig uppfattning om att utvecklingen har gått i motsatt riktning. Det bekräftades också av den uppföljning som genomfördes av Kulturrådet år 2013 vilken konstaterade att både regional och kommunala bidrag ökat relativt kraftigt men att de statliga årliga bidragen, sett till fasta priser däremot minskat.

”Alltså, det är ganska enkelt. Staten skjuter över ett ansvar.”

Ansvarsförskjutningen avseende finansiering resulterar i olika negativa konsekvenser som i grunden handlar om modellens legitimitet. I förlängningen blir det svårt att motivera grundtanken med modellen om de prioriteringar som den ska möjliggöra de facto till största delen kommer att utgöras av beslut om neddragningar.

Kritiken förstärks ytterligare av att regionerna upplever att ytterligare områden lyfts in i modellen utan kompensation samtidigt som de medel som kan sökas som utvecklingsbidrag dras ner. I följande avsnitt sammanfattas de konsekvenser som regionerna ser utifrån statens minskade engagemang avseende finansiering av kultursamverkansmodellen.

Effekter av ett minskat statligt engagemang

Utbud och verksamhet

Regionala utvecklingsmedel har gått till att täcka upp för den uteblivna uppräkningen av statliga utvecklingsåtgärder vilket gör att regional finansiering måste täcka upp för kostnadsökningar relaterade till befintlig verksamhet. En majoritet av regionerna uppger att de i så stor utsträckning som möjligt har prioriterat lönekostnader och att det istället är tillgängligheten till olika kulturformer som försämras. I längden kommer den regionala nivån inte att klara av att kompensera den statliga nivån. För medborgarna blir detta märkbart i det utbud som kan erbjudas. En intervjuperson menar att just tillgängligheten till kultur i form av turnéverksamhet i hela regionen liksom uppsökande verksamhet i exempelvis skola och äldreomsorg blir det som får stryka på foten. Det finns även en risk att arbetet med att involvera nya grupper i verksamheterna får mindre utrymme.

Ytterligare exempel är en minskning av antalet föreställningar per teaterproduktion, en opera som nu har längre tid mellan premiärerna samt ett museum som skjutit på nya basutställningar. Flera intervjupersoner menar att konsekvenserna av att institutionerna tvingas dra ner kanske inte syns så tydligt idag men det kommer att märkas på längre sikt. Enligt en av intervjupersonerna finns det en stor risk för att vissa av de kulturinstitutioner som har en stor

andel statlig finansiering inte kommer att överleva om åren av låg statlig uppräkning av medel blir fler.

En av intervjupersonerna berättar om hur regionen har tvingats till nedskärningar i stödet till kulturinstitutionerna och att varje institution i regionen har fått hantera detta. I en annan region har ambitioner dragits ner kring ett litteraturens hus och lässatsningar har förverkligats på andra sätt men med mindre resurser. I samma region har även en körfestival lagts ner för att kunna finansiera andra satsningar i kulturplanen.

En annan intervjuperson menar att om inte regionen kompenserat för staten så hade länsmusiken fått en mycket större neddragning än länsmuseet eftersom musiken har fler projektanställda. En ytterligare intervjuperson beskriver vad som hade hänt om inte regionen hade lagt ihop statliga och regionala medel i en pott:

”Då hade länsmusiken fått en lägre uppräkning än länsmuseet, eftersom länsmusiken har en högre andel statliga medel och länsmuseet har en mindre andel statliga medel. Vi har alltså anpassat regionalt så att alla institutioner får samma statliga neddragning.”

Utvecklingsinriktade prioriteringar försvåras

Regionala prioriteringar och följande regionala variationer utifrån de nationella kulturpolitiska målen som skulle möjliggöras tack vare kultursamverkansmodellen har varit svåra att genomföra då de behöver göras på bekostnad av grundförutsättningarna för annan viktig verksamhet i regionen. I intervjuerna identifieras en brist på dynamik avseende den statliga finansieringen, t.ex. är det svårt att göra omprioriteringar av medel och utveckling hamnar därför utanför modellen vilket kan sägas motverka dess ursprungliga syfte. De statliga utvecklingsmedel som finns söks från Kulturrådet.

Flera intervjupersoner menar att det finns en förväntan på att det ska ske en förhandling mellan region och stat kring prioriteringar men att det inte finns något faktiskt utrymme för dialog. Modellen medger för lite dynamik och det skulle behövas nya statliga medel för att gynna utvecklingen menar en av intervjupersonerna. En av intervjupersonerna berättar om svårigheten med omprioriteringar:

”Genom att vi inte fått några friska pengar så sitter det fast. Mycket av medlen går till lönekostnader och institutionerna får pengar. Vi har försökt göra omfördelning på marginalen, om än små prioriteringar, men det är svårt.”

En annan intervjuperson menar att förändring och utveckling av kulturen i hela landet krävs extra resurser:

”Det tråkiga är att man inte sett vad som kan förändras och utvecklas i hela landet. För då krävs extra resurser. Synd att modellen genomfördes utan att det satsades en enda krona. Det kunde ha varit en signal från staten, att man tycker det är viktigt.

Regionernas skilda förutsättningar förstärks

Förutom små möjligheter till regionala prioriteringar finns även farhågor bland intervjupersonerna om att regionernas förutsättningar att bedriva en regional kulturpolitik i hela landet kommer att se olika ut framöver eftersom de statliga medlen fungerar som en delvis utjämnande faktor. I flera små regioner finns en uppfattning om att modellen är mer anpassad efter större regioner. Stora regioner har även andra möjligheter att hitta ytterligare finansiering samt bära de administrativa kostnaderna som förknippas med modellen.

”Storleken spelar roll. De stora kan på ett annat sätt kompensera uteblivna satsningar med regionala medel. I mindre regioner är det mer – finns inga pengar händer inget.”

En annan aspekt av regionernas skilda förutsättningar utgörs av vilka kommuner som ingår i samverkansmodellen. I regioner med stora kommuner kan dessa i vissa fall finansiera större delar av kultursamverkansmodellen än staten och/eller regionen. Detta skapar en diskrepans enligt en av intervjupersonerna, eftersom staten i första hand förhåller sig till den regionala finansieringen. Andra regioner står inför en annan typ av problematik, där den kommunala finansieringen är låg och där den regionala nivån står för den stora delen av finansieringen.

Modellens legitimitet urholkas

Det finns enligt intervjupersonerna en motsättning mellan ett ökat regionalt ansvarstagande i kultursamverkansmodellen samtidigt som den statliga styrningen, genom uppföljningskraven, anses vara på detaljnivå. Flera intervjupersoner menar att detta riskerar att undergräva tanken med modellen. Det finns även en uppfattning att styrningen har eskalerat över tid.

För trovärdighet och fortsatt engagemang för modellen måste det vara rätt nivå på styrningen.”

Flera av de regionala företrädarna identifierar att kultursamverkansmodellen även har medfört en ökad administration och uppföljning för regionerna, något man ej erhållit kompensation för.

”Det finns så stora förväntningar på vad regionerna och kommunerna ska genomföra, det här kräver helt andra insatser. Det är väl också så att den stora utmaningen är de administrativa kraven. Vi har gjort kulturplan, haft 60-tal samråd och dialoger. Jag har 2,75 procent tjänst för att rådda allt detta. Det är orimliga förutsättningar för oss.”

Modellens kulturpolitiska betydelse försvagas

Utöver minskade finansiella resurser saknas en politisk dialogpartner på den statliga nivån. Samtidigt som kulturen har kommit högre upp på den regionala politiska agendan så finns det ingen tydlig plattform för regionala politiker att föra kulturpolitiska samtal med staten som motpart¹⁹. En intervju-person beskriver:

”Modellen har hanterats ur ett administrativt perspektiv. Man överlåter till Kulturrådet att hantera modellen, blir en tjänstemannaangelägenhet. Vi jobbar med att modellen är ett politiskt initiativ. Om den ska överleva måste den bli föremål för politisk debatt och politiska samtal regelbundet.”

Kulturrådet fungerar i stor utsträckning som en bra samtalspartner för tjänstemannanivån men det finns en uttalad frustration över att samtalen stannar där i stället för att tas vidare till den politiska nivån.

Avsaknaden av en statlig dialogpartner på den politiska nivån resulterar i en osäkerhet kring om staten verkligen vill samverka med regionerna och stötta regionala initiativ. Det är en olycklig utveckling eftersom att de nationella kulturpolitiska målen ska uppnås i en regional kontext.

”Det måste pratas på högsta nivå om modellen och vad den betyder. Hos oss har det varit jätteroligt att jobba med denna modell. Det har varit mycket jobb men det har gett ett starkt nätverk och djup kunskap.”

Not. 19. Samtal har förts mellan nationell och regional politik genom att Kulturdepartementet bjudit in till dialog vid några tillfällen de senaste åren. Det finns dock önskemål om större kontinuitet och en utvecklad målsättning för samtalen.

Intervjupersoner

Mikael Palo, *Landstinget Sörmland*

Eva Nyhammar, *Region Halland*

Märta Molin, *Landstinget Västernorrland*

Anna Söderbäck, *Landstinget Uppsala*

Anne Hederen, *Region Östergötland*

Ingrid Printz, *Region Jämtland*

Lena Adem, *Region Örebro län*

Jessica Linde, *Region Kronoberg*

Lena Karlström, *Landstinget Västmanland*

Ola Kellgren, *Region Västerbotten*

Malin Lagergren, *Landstinget Dalarna*

Jörgen Lindvall, *Region Jönköpings län*

Ulf Nordström, *Region Värmland*

Jan Stenfell, *Region Skåne*

Catrine Wikström, *Region Gotland*

Elisabet Lax, *Norrbottnens läns landsting*

Maria Agestam, *Regionförbundet i Kalmar län*

Staffan Rydén, *Västra Götalandsregionen*

Anna Lindqvist, *Region Gävleborg*

Malena Sandgren, *Region Blekinge*

Referenser

Svensk författningssamling 2010:2012, *Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.*

Statens offentliga utredningar, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén* (SOU 2007:10)

Kulturrådet (2014), *Kultursamverkansmodellen – uppföljning 2013.*
Kulturrådet (2015), Statliga kulturutgifter i regionalt perspektiv 2013-2014.

Myndigheten för kulturanalys (2013), *Samverkan ligger i tiden – en intervjustudie om kultursamverkansmodellen.*

Myndigheten för kulturanalys (2013), *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning. Rapport 2013:3.*

Myndigheten för kulturanalys (2014), *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013. Kulturfakta 2014:2.*

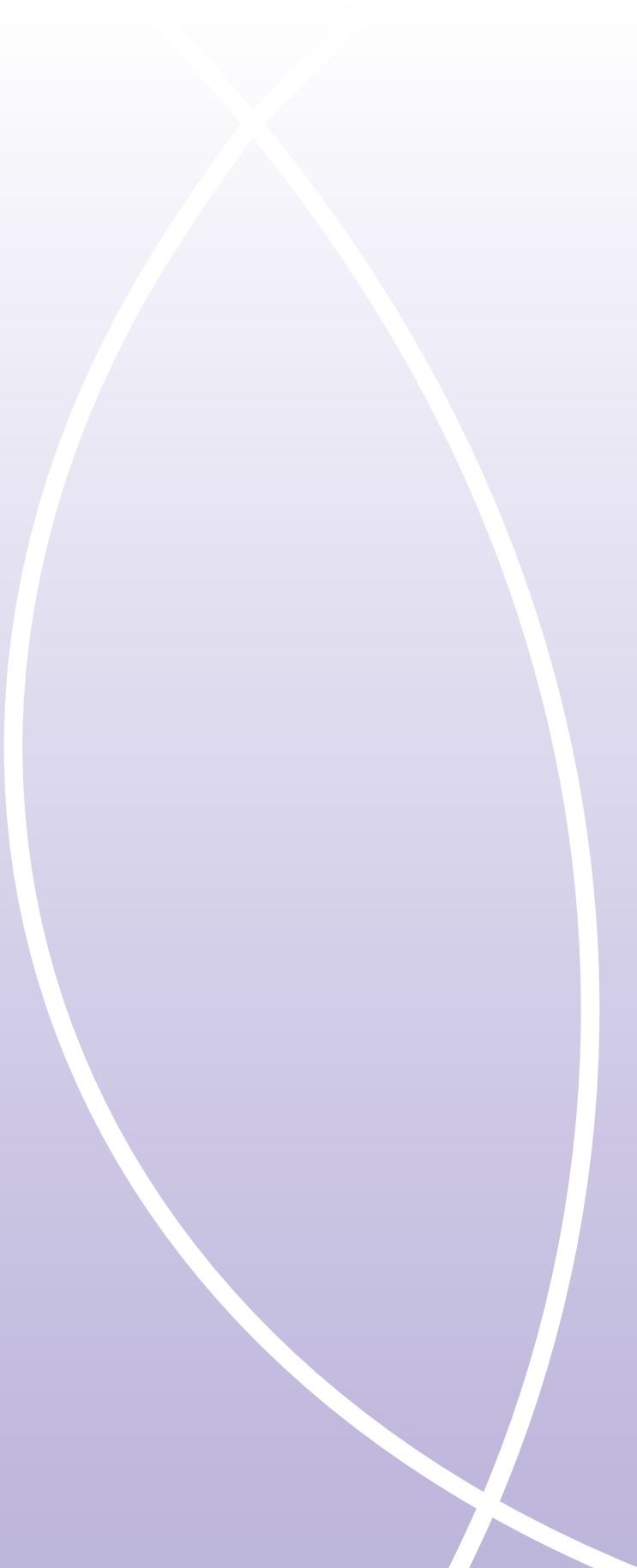
Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2012), *Under konstruktion – effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012.*

Mats Hallberg, *Region Skåne*

Emelie Johansson, *Region Kronoberg*

Martin Rickardsson, *Kulturrådet*

Erik Åström, *Kulturrådet*



Kultur i hela landet

Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen är en av de stora kulturpolitiska reformerna under senare år. Syftet med modellen är att flytta beslut om kulturpolitiken närmare medborgarna samt skapa förutsättningar för regionala variationer och prioriteringar. Det är en reform som SKL:s medlemmar uppskattar och ser många goda effekter av.

Detta är den tredje skriften i SKL:s uppföljning av kultursamverkansmodellens utveckling och den syftar till att ge en tydligare bild av det ekonomiska ansvarstagandet för den regionala kulturens befintliga verksamheter och utveckling.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-354-3



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se