

Länsmuseernas samarbetsråd: Remissvar på Kultursamhället (SOU 2023:58)

Innehåll

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	2
Bakgrund	3
Vad är ett länsmuseum?.....	3
Länsmuseernas förutsättningar	3
Ekonomi.....	4
Personal.....	5
Länsmuseernas åtgärder	6
2024 års länsmuseumskät.....	6
Slutsats	6
Synpunkter på betänkandet Kultursamhället (2023:58).....	7
Allmänna synpunkter	7
Ny lag och förordning.....	7
Medelstilldelning inom modellen – ett breddat system för kultursamverkan	8
Reformbehov inom modellen	10
Boverkets stöd till icke-statliga kulturlokaler	10
En stärkt roll för Riksantikvarieämbetet.....	11
Byråkrati och konsekvensanalyser	11

Inledning

Länsmuseernas samarbetsråd avger härmed sitt remissvar rörande förslagen i den statliga utredningen Kultursamhället (SOU 2023:58). Länsmuseerna i hela landet berörs av finansieringen ur kultursamverkansmodellen och haft dialog med utredningen om modellens betydelse och funktion. Därför förmedlas här en sammantagen bild av länsmuseernas villkor och de synpunkter som förmedlats till utredningen, men som bara delvis adresseras i slutbetänkandet. Länsmuseernas samarbetsråd vill understryka att de synpunkter som i detta yttrande förmedlas är viktiga vid en översyn av modellen och i frågor om finansiering av regional kultur och kulturarv i allmänhet.

Sammanfattning

- Läns museerna finansieras delvis genom kultursamverkansmodellen. Men medlen inom modellen har över tid urholkats samtidigt som kostnaderna ökar. Läns museerna är i behov av en solid och långsiktigt hållbar finansiering, och därför är modellens underfinansiering den fråga som i första hand behöver prioriteras.
- En lag om kultursamverkan där övergripande riktlinjer och ändamål stadgas ger hållfasthet och legitimitet över tid. Den ändamålsparagraf som föreslås är rimlig och balanserad.
- I lagen föreslås att kommuner ska kunna ta plats inom modellen. Samtidigt ska fler kulturområden kunna omfattas. En sådan breddning skulle, om inte nya medel samtidigt tillförs, riskera att leda till en utarmning av de kulturverksamheter som redan i dag får sin finansiering via modellen. Nya åtaganden inom modellen kan därför inte komma i fråga utan att nya pengar samtidigt tillförs.
- Att uppräkningsanslaget för den regionala kulturen avskaffas från 2024 förstärker denna slutsats ytterligare. Den årliga uppräkningsanslaget behöver snarast möjligt återställas.
- Läns museernas samarbetsråd instämmer i förslaget om att parter inom modellen ska respektera den konstnärliga friheten och att de ska dokumentera på vilket sätt detta sker.
- Det är bra att utredningen konstaterar att medelstillsättningen inom modellen i hög grad är uppbyggd i stabila institutioner och att dessa institutioner är en del av landets kulturella infrastruktur vars finansiering inte kan omkullkastas. Det är sålunda rimligt att fördelningen, givet dagens anslagsnivå, bygger på historiska nyckeltal. Samtidigt kan en sådan fördelning på sikt riskera att konsolidera en befintlig regional ojämlikhet. Det kan bara åtgärdas med ett större finansiellt ansvarstagande inom modellen.
- Läns museernas samarbetsråd invänder starkt mot förslaget om att ta bort museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete som särskilt utpekade områden i den föreslagna förordningen. Det riskerar att förstärka den redan befintliga tendensen att läns museernas verksamhet tas för givet och inte får den resurstillsättning som behövs. Museiverksamhet och kulturmiljöarbete behöver stå kvar som utpekade områden för att understryka dessa verksamheters betydelse för ett starkt kulturarv och levande kulturmiljöer i hela landet.
- Läns museernas samarbetsråd avvisar förslaget om att flytta pengar från det stöd som Boverket fördelar till icke-statliga kulturlokaler. Läns museerna är särskilt utpekade som mottagare av stödet och erhåller i genomsnitt 65 procent av de tilldelade medlen. Stödet underlättar underhåll av fastigheter och frigör resurser till museiverksamhet. Det är inte rimligt att ta ifrån läns museerna detta lilla men viktiga stöd och därmed ytterligare försvaga dem i förhållande till helheten inom modellen.
- Om reformerade samverkansformer sker på myndighetsnivå bör Riksantikvarieämbetet tilldelas större ansvar för museiverksamheten utifrån dess roll som expertmyndighet inom kulturarvssektorn.
- En större omorganisation av modellen riskerar att leda till otydlighet om beslutsmandat och ansvar och därmed öka behovet av byråkrati, tvärt emot utredningens intention. Varje krona i ökad byråkrati har en skuggsida i form av en krona mindre till kulturell verksamhet. Därför måste nyttan i stora omorganisationer övervägas noga.

Bakgrund

Vad är ett länsmuseum?

Sveriges 24 läns museer, eller regionala museer som de också kallas, är tillsammans en unik institution. De finns i hela landet och berättar utifrån kunskap och regional förankring om sitt län och dess unika kultur och historia. Läns museerna tillsammans speglar hela landets kultur och gör kulturarvet tillgängligt för hela Sveriges befolkning i dag och för kommande generationer. Läns museerna är en kunskapsinstitution med breda och mångfacetterade områden. De verkar brett inom hela museiområdet, med stora samlingar som omfattar alla material och samlingsområden, arkeologi, äldre och samtida konst, textilsamlingar, kyrkliga föremål, bruksföremål, fotosamlingar och dokumentation av immateriella företeelser. De är en förlängning av 1800-talets olika föreningar och institutioner för fornfyndssamlingar och kulturhistorisk dokumentation, med samlingar som utgörs av föremål, kvarlevor och berättelser sedan tusentals år. De representerar hela vårt land och de olika kulturer som finns och funnits här, liksom även andra kulturer, inte sällan från hela världen.

Läns museerna förvaltar också ett omfattande bestånd av kulturhistoriskt viktiga byggnader. På så vis skiljer sig ett läns museum från många andra museer, som ofta arbetar mer nischat. Läns museerna kan istället betraktas som ett sorts allmuseum som centralt placerad i sitt län arbetar med breda kulturella områden. De har i uppdrag att verka runt om i hela sitt län, vilket gör att de har stark förankring hos allmänheten och har över tid utvecklat vitt förgrenade kontaktnät inom länets civila samhälle och näringsliv. De flesta läns museer bedriver också omfattande uppdragsverksamhet, särskilt inom arkeologi och byggnadsvård, och de är kunskapsintensiva institutioner med en hög grad av forskningskompetens knutet till museet. Läns museer har vidare ofta funktionen som formell remissinstans eller som kompetensförsörjare och rådgivande aktör gentemot länsstyrelsen, kommun, region och andra intressenter i frågor som rör stadsplanering, byggnadsvård, infrastrukturprojektplan- och byggärenden. De ger därtill stöd i museala funktioner för kulturarvsaktörer i hela länet, exempelvis hembygdsrörelsen. Läns museerna har även en omfattande pedagogisk verksamhet och mycket arbete riktat mot barn och unga.

Läns museet är alltså en viktig, central aktör i sitt län, med breda verksamhetsområden och tung kompetens som stöttar samhällets aktörer i en rad olika frågor, en roll som det omgivande samhället vant sig vid att läns museet tar sig an och som man förväntar sig att det även fortsättningsvis ska göra. Det är ett sorts samlande kulturellt ankare, djupt förankrat i länets historia och hos de människor som lever och verkar där. Ett läns museum är en viktig samhällsaktör, en institution värd att värna.

Läns museernas förutsättningar

Läns museernas finansiering har under lång tid urholkats och de är idag kraftigt underfinansierade i förhållande till sina breda uppdrag, vilka kräver stora resurser. Som exempel kan nämnas arbetet med samlingsförvaltning som både är personalintensivt och fordrar stora och ändamålsenliga magasin, med anpassade förutsättningar avseende temperatur och klimat. Museernas byggnader, som ofta har arkitektoniska värden (och många är byggnadsminnen) behöver särskild omsorg i förvaltningen. Dessutom har flera läns museer stora friluftsanläggningar med gamla byggnader som kräver mycket underhåll. Museernas ansvarsområden har därtill ökat över tid, exempelvis genom införandet av museilagen som innebär att uppdragen lagstadgas och att kraven på kvalitet ökar. Samtidigt behöver museerna digitalisera sina samlingar för att bättre bevarande och tillgänglighet ska kunna skapas. Digitalisering är för museernas vidkommande inte en effektivisering, utan en betydande ökning av uppdraget i och med att åtgärder för digital dokumentation och katalogisering behöver vidtas.

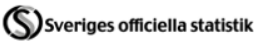
Museernas allt mer uppenbara roll i samhällets beredskapsarbete, återkommande analyserad av aktörer som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,¹ Totalförsvarets forskningsinstitut² och Riksantikvarieämbetet³ är också ett ökat åtagande som behöver finansieras.

Länsmuseernas grundläggande uppdrag skiljer sig från flera andra verksamheter som erhåller medel inom modellen i det att de har att uppfylla det som ibland refereras till som ”det dubbla uppdraget”, alltså att både bedriva publik verksamhet, liksom scenkonsten, men även att förvalta samlingar, och därmed fungera som samhällets kollektiva minne och en brygga mellan samtid, historia och framtid, en uppgift som snarare liknar arkivens. Det dubbla uppdraget är förstås extra resurskrävande, och särskilt taget i beaktande de stora resurser som krävs för att hålla ändamålsenliga fastigheter och magasin.

Ekonomi

Länsmuseerna erhåller medel via kultursamverkansmodellen. Staten har under lång tid inte tagit det ansvar som vore önskvärt inom modellen för de regionala kulturverksamheterna. För 2022 stod staten för ungefär 28 procent av medelstillelningen inom modellen, en andel som sjunkit över tid, även om en viss återhämtning skett under pandemiåren. Det innebär, som Kulturrådet skriver, att ”verksamheterna inom kultursamverkansmodellen totalt sett finansieras i högre grad av regionala bidrag 2022 jämfört med 2013.”⁴ Mellan 2013 och 2022 ökade de årliga regionala bidragen med 18 procent, de kommunala bidragen med 9 procent och de statliga med 10 procent.⁵ Backar man tillbaka något i tiden, för att få syn på utvecklingen över tid, kan konstateras att under perioden mellan 2010 och 2020 var statens ökning inom modellen endast 3,7 procent, att jämföra med regionernas 31,8 procent och kommunernas 28,4 procent.⁶ Den slutsats som går att dra av denna sifferexercis är att sedan 2010 har kommunerna, och i än högre grad regionerna, i högre grad än staten, ökat sina investeringar i modellen, och att denna utveckling pågått sedan modellens införande. Det innebär i praktiken att ansvaret för den regionala kulturens finansiering succesivt skjutits över till kommun och region, allt medan staten drar sig tillbaka, även om statens bidrag ökat något på senare år, främst som en konsekvens av de relativt omfattande pandemistöd som sjösattes 2020–2021. Vid en analys av hur fördelningen av de offentliga bidragen faller ut gentemot de regionala museerna exponeras statens tillkortakommande i förhållande till regionerna än mer tydligt. I tabellen nedan framgår att staten bistår de regionala museerna med 17 procent av deras totala intäkter, medan regionerna står för 40 procent.

Tabell 22. Intäkter från offentliga bidrag eller anslag per museikategori 2022, procent av totala intäkter.
Table 22. Revenue from public grants by museum category 2022, percent of total revenue.



Museikategori	Bidrag från			Kommunala		Övriga bidrag	Samtliga bidrag
	Statliga bidrag*	Arbetsförmedling	Regionala bidrag	bidrag	Bidrag från EU		
Centrala museer	67	0	0	0	0	2	69
Övriga statliga museer	61	0	1	1	2	10	75
Regionala museer	17	2	40	13	1	2	75
Kommunala museer	6	1	9	64	1	1	82
Övriga museer som omfattas av museilagen	21	1	12	11	0	7	52
Andra museer	17	1	7	6	0	10	41
Totalt	42	1	12	13	0	3	71

Tabellen utgör underlag till figur 5.
* Inklusivt medel från Kultursamverkansmodellen, som fördelas av regionerna.

Källa: Myndigheten för kulturanalys, *Museer 2022* (statistisk bilaga, tabell 22).

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, 2023.

² Totalförsvarets forskningsinstitut, *Hoten mot kulturarven – En analys av aktörsdrivna hot mot kulturarv i Sverige*, 2024.

³ Riksantikvarieämbetet, *Förutsättningar och former för ett nationellt kulturskyddsråd*, 2023.

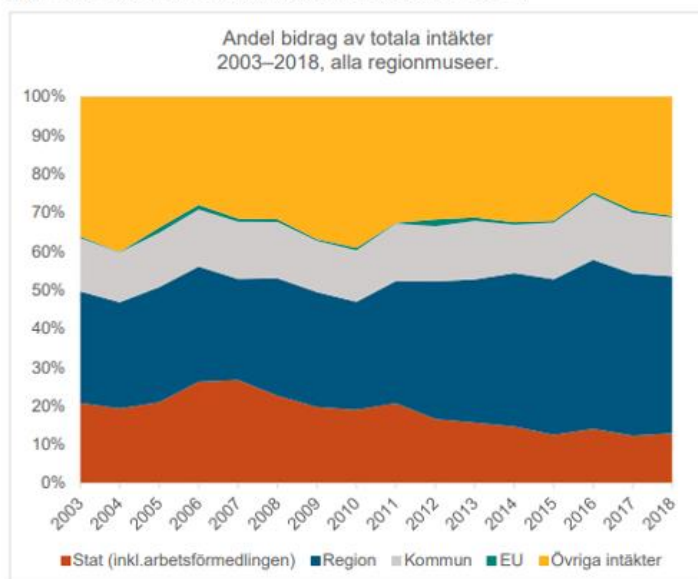
⁴ Kulturrådet, *Kultursamverkansmodellen – Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2022*, s. 17.

⁵ *Ibid.* s. 16.

⁶ Kulturrådet, *Kultursamverkansmodellen – Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2020*, s. 15.

Statens andel av finansieringen av de regionala museerna minskar också över tid. I figuren nedan visas statens minskande finansieringsandel under perioden 2003 till 2018, samtidigt som den regionala andelen i ungefär motsvarande mån ökar.

Figur 1. Procentuell andel av totala intäkter för perioden 2003–2018.



Källa: Riksantikvarieämbetet, *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet*, 2021

Med 2024 års budget, och den avskaffade indexeringen av medelstildelning inom modellen, skjuter staten än mer ifrån sig ansvaret för sin del av finansieringen av regionala kulturverksamheter. Därtill har pandemin, höga elkostnader och inflation tillkommit som försvårande faktorer, som visserligen är generella för hela samhället, men slår extra hårt mot museer, som är personal- och fastighetsintensiva verksamheter.

Personal

Samtidigt har personalstyrkan under senaste dryga decenniet minskat, samtidigt som besöksantalen snarare har ökat (med undantag för under pandemin). Minskade personalresurser men fler besökare gör att museerna får sämre förutsättningar att klara sitt uppdrag. Beroende hur man avgränsar de regionala museerna har antalet årsarbetskrafter sedan 2008 minskat påtagligt. För alla regionala museer är minskningen 254 årsarbetskrafter⁷, och räknar man istället den något mer avgränsade kretsen av läns museer är minskningen istället 205 årsarbetskrafter.⁸ Oavsett hur man räknar framgår samma trend av minskning av personalstyrkan om cirka 15 procent,⁹ vilket motsvarar personalstyrkan av ungefär fem läns museer av genomsnittlig storlek sammanlagt. Noterbart är att de regionala museerna, fram tills slutet av 00-talet, hade högst antal årsarbetskrafter bland landets museikategorier. Den positionen har sedan dess övertagits av de centrala museerna. Det är alltså färre personer som ska möta ett uppdrag som ökar i omfattning, ta emot fler besökare och stötta det omgivande samhället i fler frågor. Det är en ekvation som inte går ihop.

⁷ Myndigheten för kulturanalys, *Museer 2022, 2023*, statistisk bilaga, tabell 21.

⁸ Riksantikvarieämbetet, *Genomlysning av förutsättningarna för de regionala museernas verksamhet*, 2021, s. 90.

⁹ Det skiljer något i mätperiod, Myndigheten för kulturanalys har mätt till 2022 medan Riksantikvarieämbetet mätt till 2018. Det kan förstås ha viss påverkan, även om tendensen likafullt är tydlig.

Länsmuseernas åtgärder

Den ohållbara finansieringen innebär att flera länsmuseer ställs inför avvägningen i att behöva prioritera mellan uppdrag som på olika sätt tillhör museernas kärnuppdrag, som förvaltning, visning och kunskapsuppbyggnad. De politiska uppdragsgivarna, liksom allmänheten, förväntar sig att den publika verksamheten ska fortgå, därför är det ofta andra uppdrag, till exempel samlingsförvaltningen som blir lidande, trots att uppdragen om samlingsförvaltning och att bedriva publik verksamhet båda finns stadgade i museilagen. Länsmuseerna hamnar således i en situation där de inte ges förutsättningar att klara lagstadgade krav. Den allt mer ansträngda ekonomin driver länsmuseerna att vidta ingripande åtgärder för att klara verksamheten på kort sikt. Det innebär vakanser som inte tillsätts, trots att tjänsterna behövs, personal med nyckelkompetenser som finansieras med tillfälliga stödpengar, ambitionssänkningar för den publika verksamheten, digitalisering som uteblir, minskad pedagogisk verksamhet och mer därtill. Brister i samlingsförvaltningen innebär risker för irreparabla skador. Länsmuseerna rapporterar om kulturvärden som går förlorade då föremål angrips av mögel och skadedjur, material som förstörs av icke ändamålsenlig förvaring, magasin som riskerar att drabbas av bränder och översvämningar samt kulturhistoriskt värdefulla fastigheter som måste avvecklas på grund av resursbrist.

2024 års länsmuseienkät

I en nyligen gjord undersökning bekräftas bilden. Först bör dock framhållas att länsmuseerna ändå är robusta institutioner som står stadigt i sin kompetens och långa erfarenhet. Hälften av museerna uppger att läget för 2024 är tufft men under kontroll. Ytterligare ett par museer menar att läget är bra eller i alla fall hyfsat stabilt. Men det går inte att blunda för utmaningarna, exempelvis att hälften av museerna på omvänt sätt uppger att de under 2024 inte, eller bara kanske, klarar basverksamheten och de i museilagen stadgade uppdragen. Utöver denna hälft lämnar ytterligare ett par museer särskilda förbehåll på frågan om läget för 2024, så som att de har behov av extra stöd för att klara höjda hyror och att innevarande år klaras ”med nöd och näppe” och att det därefter ser dystrare ut. Det finns också andra svar som får varningsklockor att ljuda. Som exempel uppger över 90 procent av länsmuseerna att kostnaderna ökar mer än anslagen, 88 procent att bara driften av fastigheter ökar mer än vad de sammanlagda intäkterna ökar, över 70 procent att de har nödvändiga underhåll på fastigheter som saknar hel eller delvis finansiering och lika många att de är i behov av nya eller renoverade magasin. Dessutom uppger 58 procent att de inte klarar, eller enbart med hårda prioriteringar, en acceptabel nivå av samlingsförvaltning, och 67 procent menar att det inom de närmaste åren kommer bli problem att klara grundläggande krav för samlingsförvaltningen. Det finns som synes stora behov i länsmuseisektorn.

Slutsats

Länsmuseerna har under många decennier fyllt rollen som starka och attraktiva museer centralt i länet och agerat som stöttande aktör i olika samhällsprocesser. Det omgivande samhället förväntar sig att museerna alltjämt ska tillgodose dessa behov. År 2021 gjorde Riksantikvarieämbetet en genomlysning av länsmuseernas förutsättningar. I den konstateras att det finns en obalans i länsmuseernas finansiering i relation till de anspråk på verksamheten som samhället ställer. Myndigheten konstaterar att samlingsförvaltning är kostsamt och personalintensivt och att ansvaret för att bedriva förvaltningen med hög kvalitet ökar. Myndighetens slutsatser, i en rapport beställd av regeringen, har ännu inte lett till åtgärder.

Synpunkter på betänkandet Kultursamhället (2023:58)

Allmänna synpunkter

Utredningen har som ambition att skapa ett ramverk för kultursamverkan som kan ge övergripande riktlinjer och en hållfasthet över tid, samtidigt som det ger en flexibilitet som möjliggör nya kultur- och samverkansformer. Det är i grunden en vällovlig ambition; kulturen är en dynamisk och föränderlig kraft och det är viktigt att dess dynamik inte hämmas av alltför snäva administrativa ramar. Utredningen söker samtidigt minska det hierarkiska förhållandet mellan de förvaltningspolitiska nivåerna – stat, region och kommun – och eftersträvar istället en ökad grad av samverkan mellan de administrativa nivåerna. En ökad samverkan kan stimulera och ge upphov till fler och nya aktörer och kulturformer, exempelvis inom ramen för interregionala samarbeten. Det kan i sin tur bidra till att de kulturpolitiska målen i högre grad kan nås. Ett uttryck för denna ambition är förslaget om att inrätta ett samverkansstöd, som vid sidan av den ordinarie stödgivningen inom modellen kan stimulera nya samverkansformer. Men det gäller att inte i kölvattnet av goda intentioner riskera att kasta ut barnet med badvattnet och istället försvåra för de viktiga kulturverksamheter som redan i dag har sin finansiering genom modellen. Att mer kulturverksamhet kan ta plats inom modellen är inte fel – men det måste göras på rätt sätt, och framför allt: nya satsningar behöver finansieras.

Ny lag och förordning

Länsmuseernas samarbetsråd instämmer i bedömningen att övergripande riktlinjer, ändamål och samverkansformer gott och väl kan slås fast i en lag om kultursamverkan. Det ger hållfasthet, trovärdighet, långsiktighet och legitimitet vilket behövs i ett så betydelsefullt kulturpolitiskt instrument som kultursamverkansmodellen. Men det faktum att en ny lag bör införas är inte samma sak som att den föreslagna är bra i alla delar. Länsmuseernas samarbetsråd har i detta avseende både rosor och ris att dela ut.

I lagen föreslås en **ändamålsbestämmelse** som beskriver syftet med kultursamverkan. Samarbetsrådet anser att den i lagen föreslagna ändamålsbestämmelsen är rimlig och välbalanserad.

En lag för kultursamverkan bör, som utredningen skriver, kunna **samspele med speciallagstiftning** som finns på olika kulturpolitiska områden. För museerna finns museilagen. Den har kommit att bli ett viktigt ramverk och stöd för de museer som faller inom dess tillämpningsområde, vilket exempelvis länsmuseerna gör. Eftersom museilagen är ett centralt styrdokument är det viktigt att all ny kulturpolitisk lagstiftning rimmar med museilagen. Samarbetsrådet har ingen annan uppfattning än att förslaget om en ny lag för kultursamverkan kan fungera väl med museilagen.

Förslaget om att i lagen införa ett **krav på att stödgivning inom modellen sker på ett sådant sätt att den konstnärliga friheten respekteras**, och att den region eller kommun som avser fördela statsbidrag också ska redovisa hur detta krav tillgodoses, är bra och viktigt. Det är rimligt att inte mer i detalj föreskriva vilka åtgärder som ska vidtas för att säkerställa den konstnärliga friheten, eller vilka institutionella arrangemang som ska vidtas. Samarbetsrådet instämmer i denna del i utredningens förslag.

På museiområden finns museilagen. I 5 § museilagen stadgas att huvudmännen ska säkerställa museiledningens bestämmande inflytande över verksamheten, en bestämmelse som gestaltar det som ofta kallas principen om armlängds avstånd. Denna regel har ett par gånger utmanats, och eftersom lagen saknar sanktioner har sådana händelser efterverkningar begränsats till kulturpolitisk debatt, om

än ganska engagerad sådan. Utredningens förslag innebär att möjligheten att fördela statsbidrag görs avhängig att kommuner och regioner gör troligt att det konstnärliga oberoendet kommer att respekteras i bidragsgivningen, vilket i någon mån innebär en skärpning av det samlade regelverket för den konstnärliga frihetens efterlevnad. Det är välkommet. Regeringen kan överväga, om denna bestämmelse införs, att efter en tid också ge en relevant myndighet i uppdrag att undersöka vilka effekter bestämmelsen haft för den konstnärliga friheten och för museernas vidkommande, efterlevnaden av principen om armlängds avstånd och 5 § museilagen.

Däremot har samarbetsrådet **skarpa invändningar mot förslaget om att i förordningen ta bort museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete** som särskilt utpekade områden. Att dessa anges ihop med andra, förvisso klart viktiga, områden riskerar att minska fokuset, och därmed stödgivningen, till museiverksamhet och kulturmiljö i samband med regionernas fördelning inom modellen. Det riskerar att förstärka en redan befintlig tendens att läns museernas omfattande verksamhet inom dessa fält är tagna för givet, och att museerna inte får den resurstilldelning som behövs.

Medelstillelning inom modellen – ett breddat system för kultursamverkan

Utredningen föreslår att kommuner, i den mån de bistår sin region med uppgifter som behövs för upprätta en kultursamverkansplan, ska kunna fördela statsbidrag till kulturverksamheter inom sin kommun. På så vis föreslås ett mer jämställt förhållande mellan stat, region och kommun med möjlighet även för större kommuner att agera i direkt samverkan med staten som självständig bidragsfördelande part inom modellen. Därtill föreslås att förordningen för kultursamverkansmodellen ska ge möjlighet för fler kulturområden än de i dag utpekade att få stöd, likaså ett nytt samverkansstöd, även det öppet för kulturområden som i dag inte omfattas av modellen. Det är således en betydande breddning som föreslås. En sådan reform vore **högst riskabel** i ett läge som i dag, när modellen redan i sin befintliga form är underfinansierad. En breddning skulle – om inte betydande nya medel samtidigt tillförs – riskera att leda till en utarmning av de kulturverksamheter som redan i dag erhåller stöd inom modellen. Särskilt allvarligt är det för de verksamheter som i någon mån måste betraktas som den regionala kulturens kärna, så som det regionala kulturarvet förvalt av läns museerna, och för den delen också de regionala institutionerna för scenkonst. Även om Läns museernas samarbetsråd i grunden sympatiserar med tanken om breddning och att låta fler aktörer ta plats inom modellen är det **avgörande** att en sådan ambition **inte** sker på bekostnad av den kulturella infrastrukturens viktiga basverksamhet, så som våra regionala kulturarvsinstitutioner.

Den regionala ekonomin genomgår svåra tider, som en konsekvens av hög inflation och långvarig underfinansiering, och vissa av de regionala verksamheterna står inför ett ekonomiskt stålbad. Trots att statens finanser är goda har staten inte prioriterat att kompensera regionerna för det tuffa ekonomiska läget. I en sådan situation, när regional och kommunal välfärdsverksamhet också brottas med ekonomiska svårigheter, får kulturen svårare att hävda sig. Därför behöver de kulturpolitiska instrument som finns, som samverkansmodellen, och de i jämförelse små ekonomiska medel som finns inom dessa, skyddas i förhållande till andra trängande behov i stat, region och kommun. I detta ekonomiskt bekymmersamma läge vore det vanskligt att initiera betydande breddningar av modellen utan att samtidigt tillföra finansiering. Kulturen har svårt nog som det är i förhållande till andra samhällssektorer. De kulturverksamheter som redan finns i modellen behöver först säkras innan breddningar kan komma i fråga.

Det faktum att riksdagen, i enlighet med regeringens budgetproposition, **avskaffat uppräknigen för den regionala kulturen** förstärker denna slutsats ytterligare. Att indexeringen avbryts är allvarligt och kommer få negativa följder för den regionala kulturens finansiering. Det innebär att den regionala kulturen varje år blir beroende av att det inom statens budgetprocess förhandlas fram nya pengar, så kallade reformmedel, för att den regionala kulturen ens ska kunna vara i närheten av att kompenseras för löpande kostnadsstegringar. Man måste också hålla i minnet att den hittillsvarande indexeringen inte heller den varit tillräcklig för att hålla jämna steg med kostnadsutvecklingen, utan anslaget har i praktiken urholkats över tid. Att i det läget avskaffa den indexering som ändå funnits gör en redan bekymmersam situation än värre. Den regionala kulturen underkastas en logik där kostnadsökningarna är automatiska medan varje tillskott bara kan åstadkommas genom politiska förhandlingar. Det handlar i praktiken om en sorts årlig automatisk åtstramning. Den enda möjligheten i det läget är att staten år för år genom reformmedel skjuter till de pengar som behövs för att den regionala kulturen ska kunna upprätthållas på samma nivå. Så har inte skett inför 2024, och det finns skäl att tro att staten inte heller i framtiden kommer kunna kompensera kultursamverkansmodellen för de ökande kostnaderna. **Den årliga uppräknigen behöver därför snarast möjligt återställas.**

Det allvarliga läget för de verksamheter som redan finns inom kultursamverkansmodellen gör att breddningar i det här läget inte kan komma i fråga, om inte betydande ekonomiska tillskott samtidigt tillförs. Länsmuseernas samarbetsråd avstyrker därmed utredningens förslag i denna del. **En given utgångspunkt borde vara: inga nya åtaganden inom modellen utan att nya pengar följer med!**

Det är samtidigt bra att utredningen framhåller att **medelstildelningen i hög grad är uppbundet i stabila institutioner på kulturområdet** och att dessa är en del av den kulturella infrastrukturen som under lång tid byggts upp som ett gemensamt åtagande mellan staten och länens kulturaktörer. Ur detta perspektiv är det rimligt, givet dagens anslagsnivå och som ett första steg, att fördelningen inom modellen sker enligt historiska nyckeltal. Samtidigt går det inte att bortse från att den historiska nivån av tilldelning innebär regionala ojämlikheter, som riskerar att konsolideras om den befintliga nivån ligger kvar under överskådlig tid. På detta dilemma finns bara en lösning, och det är ett ökat finansiellt ansvarstagande inom modellen, så att regionala ojämlikheter kan justeras och att likvärdig tillgång till kultur i hela landet därmed kan åstadkommas. Att utjämna regionala obalanser borde vara en prioriterad ambition för en nationell kulturpolitik som syftar till att kulturen ska kunna komma alla till del. Att den historiska nivån av medelsfördelning inte kullkastas är alltså att betrakta som ett minimikrav och ett första steg, eftersom finansieringen inom modellen egentligen borde öka för att institutionernas verksamhet ska kunna säkras. Det är nödvändigt att de regionala basverksamheterna, så som länsmuseerna, kan ha förutsättningar att upprätthålla sin verksamhet, inte minst utifrån att en stor del av anslagen behövs för att finansiera driften av fastigheter (som behöver vara anpassade för museernas särskilda behov och dessutom ofta är i behov av underhåll), vilket är en kostnad som knappast är anpassningsbar efter vilken budget som råkar stå till buds. Utifrån det aktuella finansiella läget inom modellen är alltså ett minimikrav att den historiska tilldelningen ligger fast. Det är svårt att se hur en ambition om att bredda modellen ska kunna kombineras med att fördelningen av samverkansmedel sker enligt historiska nyckeltal utan att mer medel tillförs. Det är en ekvation som inte går ihop.

Reformbehov inom modellen

Ett rimligt första steg i en reform av modellen vore att säkra de verksamheter som redan finns inom den. Länsmuseernas samarbetsråd har tidigare framhållit behovet av ett större samhälleligt ansvarstagande för länsmuseernas samlingar, som ju är allas vårt gemensamma kulturarv. Som framgått har flera läns museer i dag ekonomiska bekymmer och saknar de resurser som behövs för att kulturarvet ska kunna förvaltas på ett bra sätt. Det vore rimligt att initialt säkra det som i någon mening är den regionala kulturens kärnverksamheter, som exempelvis läns museerna. Det sker lämpligen genom en stärkt basfinansiering inom modellen, tillsammans med riktade statliga medel för en stärkt samlingsförvaltning. Museernas samlingar är våra gemensamma skatter, men i dag är det upp till vart och ett av museerna, och till deras regionala huvudman, att inom ramen för den finansiering man blivit tilldelad ta ansvar för att vårt gemensamma arv kan förvaltas. Det strikt avgränsade regionala ansvaret leder till stora skillnader runt om i landet i förvaltningen av det som i grunden är vårt gemensamma. Därför bör staten ta ett större och mer samlat ansvar för att hela landets kulturarv ska kunna bevaras och visas. Det kan göras genom att inom eller utom modellen införa ett direkt riktat statligt stöd till museerna för samlingsförvaltning. Riksantikvarieämbetet bör i en sådan konstruktion spela en roll.

Boverkets stöd till icke-statliga kulturlokaler

Utredningen föreslår att pengarna för **det stöd som Boverket fördelar till icke-statliga kulturlokaler ska omdisponeras** till anslaget för kultursamverkan för att bidra till finansiering av det föreslagna samverkansstödet. Boverkets stöd går till ny- eller ombyggnationer av kulturlokaler och ska enligt förordningen i första hand tilldelas projekt som avser lokaler för läns museer. Stödet är viktigt för läns museernas möjligheter att utföra underhåll på sina fastigheter, vilket frigör resurser till museernas grunduppdrag. Utan detta stöd skulle mer fastighets- och lokalunderhåll istället behöva finansieras genom den löpande budget som i möjligaste mån bör användas för själva museiverksamheten. Som ett genomsnitt sett till de senaste fem åren går ungefär 65 procent av det utbetalade stödet till läns museerna.¹⁰ Det är ett uttryck för hög efterfrågan från museernas sida och visar i sin tur det behov som finns av resurser som kan bidra till underhåll på lokaler och fastigheter. Boverkets stöd fungerar också som en pusselbit för att kunna attrahera ytterligare extern finansiering, eftersom varianter av samfinansiering och flera finansieringskällor ofta är ett krav för att potentiella externa bidragsgivare ska kunna tänka sig att bidra. Om detta stöd dras in kommer viktigt underhåll antingen inte bli av eller måste finansieras med pengar som egentligen var tänkta att gå till läns museernas basverksamhet. Dessutom riskerar ett undandragande av stödet att försvåra möjligheten till extern finansiering. Läns museerna har svårt att hävda sig inom kultursamverkansmodellen och erhåller en klart mindre andel, 18 procent, av de statliga och regionala medlen inom modellen i jämförelse med exempelvis scenkonsten, som får 66 procent.¹¹ Om även Boverkets medel flyttas från läns museernas disposition till förmån för hela kulturlivet innebär det ytterligare en försvagning av läns museerna i förhållande till andra kulturverksamheter. Läns museerna har i dag stora behov, en underhållsskuld kombinerad med en långt gången underfinansiering, och det är mot den bakgrunden inte rimligt att läns museerna också ska bli av med denna lilla, men ändå effektiva, skärva av extra finansiering. Ett särskilt stöd för lokalunderhåll går också att motivera utifrån läns museernas ”dubbla uppdrag”, vilket inbegriper resurskrävande samlingsförvaltning och fastighetsdrift. **Läns museernas samarbetsråd motsätter sig därför med bestämdhet utredningens förslag i denna del.** Boverkets stöd till icke statliga kulturlokaler bör snarare stärkas.

¹⁰ Uppgift från Boverket, vid kontakt med myndighetens handläggare.

¹¹ Kulturrådet, *Kultursamverkansmodellen – Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2022, 2023*, s. 26

En stärkt roll för Riksantikvarieämbetet

Utredningen anser att Kulturrådet ska ges i uppdrag att bereda utvecklings- och samverkansprojekt med andra berörda statliga myndigheter och nationella institutioner. Riksantikvarieämbetet är den myndighet som har övergripande ansvar inom museiområdet. Av naturliga skäl har Riksantikvarieämbetet större kunskap om museiområdet än Kulturrådet. Därför anser Läns museernas samarbetsråd att Riksantikvarieämbetet ska få en mer framträdande plats i beredningen av samverkansinsatser som rör museiområdet. På sikt bör även modellen utvärderas med utgångspunkt i frågan om en särskild struktur inom eller utom modellen borde skapas för att bättre ta till vara den regionala museisektorns behov. I en sådan struktur bör Riksantikvarieämbetet tilldelas en central funktion i egenskap av sektorsmyndighet inom kulturarvsområdet. Ett exempel på fråga som inte lösts inom modellen i dess nuvarande form är behovet av ett samlat stöd till museernas samlingsförvaltning. Riksantikvarieämbetet har i dag ett regeringsuppdrag om att analysera förutsättningarna för i första hand de statliga museernas samlingsförvaltning, en naturlig fortsättning bör vara att myndigheten får ett mer långsiktigt stöttande uppdrag i samlingsförvaltningsfrågor riktat till hela museisektorn. Museisektorn behöver en långsiktig och samlad nationell museipolitik, där hela museilandskapet ingår. De organisationsförändringar som Riksantikvarieämbetet gjort under det senaste året, med en ny avdelning för museer, är ett steg i rätt riktning.

Byråkrati och konsekvensanalyser

Även om Läns museernas samarbetsråd gärna ser ett ökat statligt ansvarstagande bland annat för läns museernas samlingsförvaltning finns det en förvaltningspolitisk naturlighet i att regionerna agerar som samordnande part inom modellen, med överblick i förhållande till de kommuner som ingår i regionen. Då utredningen föreslår att vissa kommuner kan få agera på näst intill jämställd fot med regionerna riskerar detta att leda till en otydlighet i förvaltningsstrukturen. Denna risk torde öka i och med att långt ifrån alla kommuner kommer beredas denna möjlighet, utan tvärtom är det bara ett fåtal större kommuner som kan komma i fråga. Det riskerar att leda till än större otydlighet om vilket beslutsmandat respektive förvaltningsnivå egentligen har. Det aktualiserar också frågan om jämlik tillgång till kultur i hela landet och riskerar att även förstärka regionala och kommunala skillnader om vissa kommuner ska anförtros att delta i modellen medan andra nekas denna möjlighet. Det riskerar att ge upphov till gränsdragningsproblem och ytterligare diskussioner, vilket i sin tur kan komma att innebära än mer byråkrati. En tämligen omfattande omdaning av systemet av det slag som utredningen föreslår borde åtminstone i ett initialt skede leda till ökad osäkerhet, och därmed också till behov av ökad byråkrati, tvärt emot intentionen. Omorganisationer är ibland nödvändiga, och en viss oro i samband med en sådan kan ibland bli ofrånkomlig, men ska man göra en större omorganisation måste den förväntade nyttan vara större än den turbulens omorganisationen ger upphov till. Det måste också finnas en genomtänkt plan för dess genomförande och en trovärdig konsekvensanalys. Läns museernas samarbetsråd anser att den förväntade nyttan av denna reform inte är uppenbar, och i vart fall inte motiverad av den ökade byråkrati och osäkerhet den kan ge upphov till. Samarbetsrådet anser att det också saknas trovärdiga och genomarbetade konsekvensanalyser för de aktörer inom modellen som riskerar att komma sämre ut om förslagen skulle genomföras. Detta bör regering och riksdag ta i noggrant beaktande i samband med förslagets fortsatta beredning.