

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ku.kkm@regeringskansliet.se

Yttrande över "Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun" (SOU 2023:58, Ku2023/01093)

Region Östergötland har beretts möjlighet att yttra sig över Kultursamverkansutredningens betänkande "Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun" (SOU 2023:58).

Bakgrund

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av kultursamverkansmodellen för kultur i hela landet. Mats Svegfors förordnades den 11 juli 2022 som särskild utredare. Den 20 april 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen om minskad administrativ resursåtgång. Utredningen har antagit namnet Kultursamverkansutredningen.

Förslagen med motiveringar

Den reformstrategi som föreslås består i att på kulturområdet öppna för **friare samverkansformer** mellan de olika offentliga nivåerna, med ett mer **jämställt förhållande mellan stat, region och kommun**. Förslagen innebär enligt utredaren inte en drastisk omläggning av det sätt som parterna i dag samverkar på. Men ska vi nå målet att kulturen verkligen får ett bredare genomslag i samhället måste systemet tydligare **inkludera kulturverksamhet framför allt i landets kommuner**. Samtidigt bör **regionernas roll som samordnande instans tydliggöras och stärkas**.

För att uppnå ett mer dynamiskt system än i dag föreslås ett antal reformer i syfte att vidareutveckla den nuvarande kultursamverkansmodellen. Avsikten är att ta tillvara det som fungerat bra men också att **vidga modellen så att den ger större utrymme för utveckling och samarbete på nya områden**. Genomgående syftar förslagen till att uppnå **administrativa förenklingar och minskad detaljstyrning från statens sida**. I öppenheten ligger möjligheter till initiativ som definitionsmässigt innebär att allt inte kommer att bli lika i hela landet. Styrkan med detta är dock att lyckade insatser i en region eller kommun kan stimulera till efterföljd i andra delar av landet.

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

I syfte att minska den statliga detaljstyrningen och skapa förutsättningar för jämlik samverkan samt göra det möjligt även för kommunerna att fördela statsbidrag, föreslår vi att det införs en **ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet**. I stället för den relativt detaljerade styrning som ryms i dagens system – till exempel med löpande uppföljning av regionala kulturplaner – skapas på så sätt **långsiktigt stabila förutsättningar** som ger berörda parter stor frihet att arbeta med utveckling inom områden **de själva bedömer är prioriterade**. I lagen anges, i linje med dagens nationella kulturpolitiska mål, att det övergripande ändamålet med samverkan är att bidra till ett **rikt och varierat kulturliv i hela landet**. Vidare att samverkan ska **främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse**.

För att betydelsefulla kulturområden, som gestaltad livsmiljö, ska kunna främjas på ett effektivt sätt är det viktigt att de kan stödjas inom ramen för ett reformerat samverkanssystem. Därför föreslås att det beskrivs i **mer generella termer än i dag till vilka konst- och kulturområden statsbidrag kan fördelas** samt att det införs en möjlighet att **även fördela medel till helt nya områden om parterna är överens om det**.

Det är ett välkänt bekymmer **att många kommuner har svårt att hantera mängden riktade statsbidrag till olika, ofta relativt snävt definierade områden**. Detta bekymmer finns även på kulturområdet, med särskilda ansökningsprocesser för stöd till bland annat skolan, kulturskolan och kommunal biblioteksverksamhet. Därför är vårt förslag att det initieras en process för att **på sikt samla de riktade statsbidragen som i dag finns hos Kulturrådet i särskilda ”kulturpåsar” som kan fördelas samlat till respektive kommun**.

Många har efterlyst större möjligheter för **staten att stödja viktig behovsbaserad samverkan som växer fram underifrån, kommuner och regioner emellan**. Redan i dag finns i viss mån sådana möjligheter men det föreslås att dessa utökas genom att ett **långsiktigt statsbidrag till just samverkansprojekt mellan kommuner och regioner införs**. De tidsbegränsade utvecklingsbidrag som redan finns bör bibehållas.

I betänkandet behandlas även ett antal reformbehov på längre sikt för att främja en utveckling mot **breddat deltagande i kulturlivet**. I ett avslutande kapitel föreslås bland annat att det görs en översyn av de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen för att tydliggöra värdet av **estetiska perspektiv i stadsplaneringen**. I sammanhanget bör även regleringen av den så kallade **enprocentsregeln** uppmärksammas och det bör belysas hur användandet av **kommunala arkitekturpolicier** kan främjas.

Vidare görs bedömningen att det är avgörande att det offentliga skolsystemet kan ge **alla elever, oavsett bakgrund, en kvalificerad kulturell orientering samt att de estetiska ämnena i grundskolan och gymnasiet bör tillmätas större vikt än i dag**. Staten bör även se över hur olika stöd- och regelsystem påverkar möjligheterna för **personer med funktionshinder att vara verksamma som kulturskapare, även professionellt**.

Våra förslag syftar generellt till att **decentralisera beslutsmyndighet** och att **minska den administrativa bördan** inom systemen för samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Enligt vår bedömning bör detta kunna ske genom en **mindre detaljerad och mer långsiktig reglering** som baseras på en ny lag. Bedömningen är att de föreslagna

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

förändringarna i stort innebär **oförändrade kostnader totalt sett för stat, region och kommun**. Om förslagen genomförs innebär det att mindre tid behöver ägnas äskanden, löpande uppföljning och arbete med att ta fram strategiska planer hos i första hand staten och regionerna. Med utredningens förslag skulle resursåtgången för äskandeprocesserna som sagt minska. Vidare torde utredningens förslag att **ersätta kulturplanerna med löpande uppdaterade och mer specifika samverkansplaner innebära en administrativ besparing, både för de centrala myndigheterna och berörda regioner**.

Utöver strukturreformer när det gäller statsstöden hos Statens kulturråd, föreslås även ett **nytt statsbidrag till samverkansinsatser**. För att inledningsvis finansiera detta föreslår vi att det befintliga **bidraget till icke-statliga kulturlokaler (knappt 10 miljoner kronor) omfördelas till ändamålet**. Som tidigare skett när ny verksamhet införlivats i samverkansmodellen finns även möjlighet att **använda delar av den årliga pris- och löneomräkning** som görs av befintliga medel i kultursamverkansmodellen.

Synpunkter

En övergripande synpunkt är att intentionerna som läggs till grund för utredningen ger en positiv ingång med en strävan mot ökad likställighet och mer fördjupad samverkan. Det blir dock mer problematiskt vid en närmare granskning kring hur detta är tänkt att genomföras. En tidig invändning rör förstås de ekonomiska incitamenten för att fullgöra utredningens syften. Den ekonomiska verkligheten i rådande läge ger mycket begränsat utrymme för de föreslagna reformer som lyfts i utredningen. Ska förslagen likväl genomföras så är det enkel matematik att nuvarande verksamheter inom kultursamverkansmodellen kommer att drabbas.

I författningsförslaget lämnas förslag på ny indelning av konst- och kulturområden. Förslaget innebär att bibliotek separeras från det läsfrämjande arbetet då 5 § sorterar "arkiv, bibliotek, museer" för sig och "litteratur och läsfrämjande" i en annan punkt. Det läsfrämjande uppdraget som är en viktig del av folkbibliotekens uppdrag, och därmed i förlängningen också ett uppdrag för den regionala biblioteksverksamheten vars uppdrag är att främja verksamhetsutveckling riktat till folkbiblioteken. Den regionala biblioteksverksamheten har förvisso beröringspunkter med arkiv och museer, men skiljer sig ändå från dessa då man inte är en publik verksamhet med egna samlingar. Därför är det något märkligt att man väljer att skilja dessa åt i förslaget till ny förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan.

En annan central synpunkt i utredningen är tanken om en förenklad administration i alla led. Det är svårt att se logiken bakom det resonemanget, då de tänkta kultursamverkansplanerna med förankringsprocesser kommer att ta mycket administrativ energi, inte minst på regional och kommunal nivå.

Nedan följer en mer nogsam analys med synpunkter av utredningens olika delar, där fokus har lagts på skrivningarna i kapitel 9, Nya samverkansformer. Innan dess ska sägas att det finns delar i utredningen där Region Östergötland instämmer till fullo, inte minst vad gäller skrivningarna om estetiska skolämnen och att verka för att personer med funktionsnedsättningar (vilket är det korrekta begreppet i detta sammanhang) ska ges förbättrade möjligheter att vara verksamma även som professionella kulturskapare. Dock kan

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

dessa perspektiv inte ses som bärande delar för själva utredningen om kultursamverkansmodellen, utan borde vara tydliggjorda redan i det system som idag gäller.

Nedan direkta citat från utredningen (kursiverade), som följs av synpunkter från Region Östergötland.

”...regioner som idag ingår i samverkansmodellen får större rådighet över den egna politiken genom minskad detaljstyrning och statlig bedömning av politiska visionsdokument.”

Synpunkt

Den statliga styrningen och kontrollen över regional kulturpolitik upplever Region Östergötland inte som speciellt betungande. Tvärtom har Region Östergötland uppfattningen att den regionala nivån ges relativt stor frihet i hanteringen inom KSM (Kultursamverkansmodellen).

”...vissa kommuner som idag erhåller större statsbidrag till kulturverksamhet kan ges möjlighet att själva fördela detta.”

Synpunkt

Uppfattas som kommuner som även själva ger finansiering inom KSM. Otydligt med gränsdragningen där kommuner och regional nivå i samverkan står för finansieringen. Exempelvis vad gäller Scenkonst Öst och Östergötlands museum.

” Samtidigt innebär de förslag som lämnas ett ökat fokus på faktisk kulturverksamhet och ett mindre fokus på administrativt betungande beredningsprocesser och återrapporteringar.”

Synpunkt

Mycket tveksamt om den administrativa bördan kommer minska. De nuvarande kulturplanerna och den process som föregår dessa tar visserligen mycket tid. Så kommer vara fallet även med förslaget om regionala kultursamverkansplaner, där kommunal nivå får fördela statsbidrag om den bistår regionen med uppgifter. Fortsatt oklart vilka kommuner som innefattas. Om endast bidragsgivande kommuner räknas hamnar vi lätt i ett demokratiskt underskott. Samtliga kommuner måste involveras liksom, vilket anges, även fria kulturlivet, professionella kulturskapare samt civilsamhället. Sammantaget svårt att se minskad administration i de processerna.

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

”Mot denna bakgrund föreslår vi att det i den föreslagna lagen inför en särskild ändamålsbestämmelse där det anges att samverkan på kulturområdet ska bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet.”

Synpunkt

En helt relevant formulering. Dock, angående texten i den ”bakgrund” som åsyftas råder vissa oklarheter, i hur hantering eller rentav borttagande av de nationella kulturpolitiska målen föreslås implicit. I sammanhanget viktigare än någonsin att lyfta och värna: *”Målen för kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, ...”*

”Enligt vår bedömning kan det skapas en sådan möjlighet på kulturområdet (möjlighet till reell trepartssamverkan, Region Östergötlands notering) om även kommuner kan ges möjlighet att fördela statsbidrag decentraliserat, samtidigt som andra (ofta mindre) kommuner kan involveras i arbetet på andra sätt genom att staten engagerar sig tydligare i interkommunala samarbetsprojekt.”

Synpunkt

Vilket i hög grad bekräftar den tidigare synpunkten om att administrationen knappast kommer att minska på någon nivå, även om grundtanken är god. Mer uppseendeväckande är tanken att staten ska engagera sig på denna, närmast handlingsplanbaserade, nivå men inte göra det på övergripande strategisk nivå.

”Alla kommuntyper bör också involveras i de dialogprocesser som staten ansvarar för, antingen det är på myndighetsnivå eller i direkt regi av regeringen. Det avgörande är att systemet bygger på en ”variabel geometri” som gör det möjligt att hantera den stora olikheten i storlek och resurser mellan landets kommuner.”

Synpunkt

Här syns en ambition att inkludera även det stora flertal kommuner som inte är direkta finansörer inom KSM. Dock oklart hur detta inflytande de facto kommer att se ut, även hur denna ”variabla geometri” är tänkt att fungera praktiskt, men bedömningen är att det handlar om ”representation i urval”, dock på oklara grunder.

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

"I samverkanslagen menar vi att förutsättningar för detta (variabel geometri, min anm.) skapas om det anges att en enskild kommun får fördela statsbidrag till kulturverksamhet om kommunen i fråga bistår regionen med de uppgifter som behövs för den regionala kultursamverkansplanen i den del den rör kommunens verksamhet. Det skulle göra det möjligt för ett antal kommuner, som redan idag uppbär stora statsbidrag till kulturinstitutioner de är huvudmän för, att ta över fördelningen av dessa medel."

Synpunkt

Här blir det något förvirrande. Ingången är den "variabla geometrin", dvs någon form av **likvärdighet** mellan kommunerna, till en övergång där kommuner kommer att kunna fördela statsbidrag om de **bistår med uppgifter**. Till att slutligen landa i att det i själva verket handlar om kommuner som idag uppbär **stora statsbidrag till kulturinstitutioner de är huvudmän för**. Här krävs ett tydligt klagörande om hur kommuner ska få reellt inflytande, oavsett om de är stora och starka med finansiella resurser eller om de inte är det. Antalet kommuner som uppfyller villkoret om huvudmannaskap är som sagt lätt räknade (även om räknemodellen inte är helt tydliggjord).

"Som en vidareutveckling av samverkansstrukturen är det i stället motiverat att släppa kravet på kulturplaner och i stället från statens sida efterfråga "kultursamverkansplaner" utifrån vilka stat, region och kommun som mer jämbördiga parter kan diskutera konkreta insatser."

Synpunkt

Frågan uppstår om förflyttningen av statens roll från strategisk överblick och "kontroll" nu ska övergå till att "diskutera konkreta insatser". Detta verkar bakvänt och inte något staten ska ägna sig åt.

"Planen bör alltså både innefatta en beskrivning av de verksamheter som finansieras via redan anslagna medel och nya samverkansinsatser som söker statligt stöd."

Synpunkt

Att öppna upp för nya insatser är självklart positivt, men om dessa ska ske inom redan befintliga medel blir det problematiskt, inte minst för nuvarande verksamheter inom KSM med redan ansträngd ekonomi. Utredningen ger visserligen förslag på stärkt finansiering, men premisserna för detta ekonomiska tillskott måste bedömas som mycket låga.

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

”...de konst- och kulturområden som ligger till grund för fördelningen beskrivs i mer allmänna termer än idag, vilket på sikt kan öppna för att fler fristående verksamheter får finansiering denna väg.”

Synpunkt (i stort kopia från ovanstående)

Att öppna upp för nya verksamheter är självklart positivt, men om dessa ska rymmas inom redan befintliga medel blir det problematiskt, inte minst för nuvarande verksamheter inom KSM med redan ansträngd ekonomi. Utredningen ger visserligen förslag på stärkt finansiering, men premisserna för detta ekonomiska tillskott måste bedömas som mycket låga.

Därför föreslår vi även att det i anslutning till bestämmelserna om kultursamverkansplaner i den nya lagen ska anges att samråd ska ske med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet i framtagandet av planerna.”
”Med det fria kulturlivet avses då alla delar av kulturlivet som inte är en del av det allmänna, oavsett om det handlar om ideellt organiserad kulturverksamhet eller om kultur som bedrivs på huvudsakligen kommersiell grund.”

Synpunkt

Naturligtvis en god ambition, men då de föreslagna kultursamverkansplanerna syftar till ökad konkretion så kommer denna samrådstid ta väsentligt mer administrativ energi än nuvarande system.

I en egen bestämmelse bör det dock även anges att andra statliga myndigheter med verksamhet på områden som behandlas i regionala kultursamverkansplaner ska medverka i beredningen av förslag om samverkan från regioner och kommuner.”

Synpunkt

Självklart en bra och även efterfrågad ambition, då en allt större del av såväl den regionala som kommunala kulturverksamheten kräver samverkan med andra politik- och samhällsområden. Dock, återigen uppstår frågan hur exempelvis Tillväxtverket eller Skolverket reellt ska kunna bereda eller diskuterar konkreta insatser på regional eller lokal nivå. Vore i så fall en bättre lösning att förstärka såväl dialog som finansiell samverkan mellan statliga myndigheter på en övergripande nivå. Detta för att utifrån vissa premisser kunna förstärka gemensam finansiering inom områden som är gränsöverskridande mellan myndigheter.

2024-03-20

Dnr: 2023/13952

”...finns det dock i dag inte några rättsregler i kulturpolitiken som föreskriver oberoende för kulturen. Mot bakgrund av hur viktig frågan är, inte minst på regional och kommunal nivå, menar vi därför att ett sådant villkor knutet till fördelningen av statsbidraget bör uttryckas i den lag om samverkan som vi föreslår.”

Synpunkt

Ett bra förtydligande, som ändå väcker frågan om inte de nationella kulturpolitiska målens portalparagraf stipulerar just detta: *”Målen för kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, ...”*

Region Östergötland ser positivt på det föreslagna tillägget, men också att det är ytterst angeläget att portalparagrafen i nationell kulturpolitik lämnas oförändrad.

Slutligen, de regionala kulturplanerna är idag centrala dokument inom den regionalpolitiska sfären. Tillsammans med främst den regionala utvecklingsstrategin formar kulturplanerna en tydlig färdriktning för den regionala kulturpolitiken. Förankringsprocessen med en mångfald av dialoger och den politiska beredningsprocessen innebär att kulturfrågorna sätts högt på den politiska dagordningen. Att ta bort kulturplanerna i dess nuvarande form innebär en uppenbar risk att även den regionala kulturpolitiken tappar i status och inflytande.

Per Larsson
Regionutvecklingsnämndens ordförande

Richard Widén
Regionutvecklingsdirektör