

Sektionen för näringsliv, kultur och fritid
Louise Andersson

Mottagare
Kulturdepartementet

SKR:s yttrande - Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)

Sammanfattning

Kultursamverkansmodellen är ett centralt kulturpolitiskt system för regioner och kommuner. Sveriges Kommuner och Regioner har sedan modellens inrättande bedrivit ett arbete för en utveckling av modellen i samspel med staten. Flera av Kultursamverkansutredningens analyser och ambitioner ligger i linje med de utvecklingsområden som förbundet lyft fram. SKR ser även att utredningen i hög grad har inhämtat synpunkter och lärdomar från många kommuner och regioner.

Då flera av förslagen är av genomgripande karaktär och det i flera fall saknas tillräckligt utförliga beskrivningar av genomförande eller konsekvensanalyser är det svårt att ta ställning till vad de konkret skulle innebära för kommunal och regional kulturpolitik.

- SKR avstyrker därför förslaget om en lag om samverkan på kulturområdet.
- SKR avstyrker förslaget om att ersätta kravet på kulturplaner med kultursamverkansplaner så som det är formulerat i betänkandet.
- Förslaget om att kommuner ska kunna fördela statsbidrag möts av stora förhoppningar och farhågor liksom av många frågetecken bland SKR:s medlemmar. Eftersom förslaget är så otydligt formulerat exempelvis gällande vilka kommuner som skulle komma i fråga och på vilka villkor bidraget skulle fördelas är det svårt att ta ställning till om det bör genomföras.

Ett fortsatt utvecklingsarbete behövs för att finna bra lösningar som tillvaratar de behov som beskrivs i betänkandet och den potential till kulturpolitisk utveckling som betänkandet rymmer.

För SKR:s ytterligare ställningstaganden se yttrandet i sin helhet.

Inledande ställningstaganden

SKR:s medlemmar är måna om att på bästa sätt utveckla förutsättningarna för kulturlivet i hela landet. Därför är det av stor vikt att ta vara på den analys och de ambitioner som presenteras i betänkandet. Det gäller exempelvis förutsättningarna för att forma ett system som är långsiktigt stabilt och som samtidigt kan vara en plattform för en dynamisk och responsiv kulturpolitik. Detta för att kunna säkra en kulturell infrastruktur i hela landet för alla invånare, för att kunna tillvara ta kulturlivets utvecklingspotential och skapa förutsättningar för sektorns resiliens. Att bygga på ökad tillit och lärande mellan samhällsnivåerna är en bra ingång för ett sådant arbete. Att hitta bättre samverkansformer både på det kulturpolitiska området liksom med andra politikområden är en annan.

SKR anser att följande behöver åstadkommas för att utveckla samverkan mellan stat, kommuner och regioner:

En långsiktigt hållbar statlig anslagsutveckling är nödvändig för att de verksamheter som tar del av årliga verksamhetsmedel genom kultursamverkansmodellen inte ska hamna i ekonomiska svårigheter, eller att det ekonomiska ansvaret förskjuts till kommuner och regioner.

- Anslaget behöver värdesäkras och räknas upp med pris- och löneomräkning.
- För en bättre framförhållning och därmed även bättre planeringsförutsättningar bör förslaget om att decentralisera anslaget vidareutvecklas.

Större flexibilitet gällande hur de statliga medlen får användas och ett större bejakande av regionala variationer och prioriteringar efterfrågas. Staten behöver utveckla former för att möjliggöra en större bredd av arbetssätt inom modellen.

- Att vidga vilka kulturområden som medlen kan användas till och att parterna även kan komma överens om andra kulturområden än de som nämns i förordningen är en bra väg, dock krävs en stärkt statlig finansiering då förväntningar på kommuner och regioner ökar.
- Stärkta utvecklingsbidrag till regional kultur är en möjlighet i kombination med att dessa även kan fördelas till mer långsiktigt strukturellt utvecklingsarbete.

Förbättrade förutsättningar för samverkan med staten. Staten behöver bli en mer aktiv och jämbördig samverkanspart till kommuner och regioner med fokus på samarbete, lärande och utveckling.

- Minimera de statliga uppföljningskraven och vidareutveckla förslaget om en skrivelse till riksdagen med viss periodicitet.
- Utveckla den nationella dialogen och använd den som ett samråd gällande all den statliga politik som berör lokal och regional kultur.
- Hämta inspiration från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och vidareutveckla förslaget om att Statens kulturråd får i uppdrag att förbereda nationell dialog.
- För samman riktade statsbidrag till kommuner i ett sektorsbidrag och förenkla de administrativa processerna för kommuner och regioner i mesta möjliga mån.

Kommande förändringar behöver vara väl förankrade med kommuner och regioner för att säkerställa att ambitionerna med politiken uppnås.

- Genomför förändringar i samråd med SKR, kommuner och regioner.

1.1 Förslag till lag om samverkan på kulturområdet

SKR avstyrker förslaget om en ny lag med anledning av att konsekvenserna av de förändringar som blir följden av en sådan lagstiftning inte är tillräckligt belysta i betänkandet.

Ytterligare belysning behövs gällande exempelvis konsekvenserna av en övergång till kultursamverkansplaner, kommunernas möjlighet att fördela statsbidrag och förändringen gällande ändamål jämfört med nuvarande lag och förordning för kultursamverkansmodellen, liksom gällande de statliga myndigheternas ansvar. Om lagförslaget skulle genomföras är även tidplanen alltför optimistisk till följd av dessa oklarheter.

Observera att det tydliggörande som görs gällande Gotlands kommun i nuvarande lagstiftning och förordning för statsbidrag till regional kultur saknas i både lagförslag och förordningstexter i betänkandet. Vad som gäller för Gotland bör anges om ändringar i lag och förordningar görs.

SKR uppskattar utredningens ambition till ökad decentralisering och mer jämbördiga relationer mellan stat, kommuner och regioner. SKR ser gärna att staten arbetar vidare i denna anda tillsammans med kommuner och regioner. Det är även positivt att mer av den statliga regleringen föreslås ligga i lagstiftning beslutad av riksdagen än nuvarande förhållanden.

Övriga kommentarer gällande lagförslaget berörs under aktuella rubriker nedan.

1.2 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan samt 1.3 förslag till förordning om samverkansstöd och utvecklingsbidrag

Då SKR inte anser att lagförslaget är tillräckligt genomlyst kommenterar förbundet inte de föreslagna förordningstexterna i detalj.

Förbundet anser dock att det är intressant att arbeta vidare med förslaget till områden som det statliga bidraget till regional kulturverksamhet kan användas inom, då flera medlemmar efterfrågar en större flexibilitet och större möjlighet till variation och prioriteringar än dagens förordning medger. Samtidigt är det avgörande att det statliga anslaget räknas upp med pris- och löneomräkning för att kunna behålla den nuvarande infrastrukturen i landet som stat, regioner och kommuner under lång tid har investerat i. En större flexibilitet och möjlighet att stödja fler områden än de listade höjer också förväntningarna på stat, regioner och kommuner och bör följas av förstärkta medel för att statens ska kunna samfinansiera utveckling.

SKR avstyrker skrivningen som betonar att statsbidraget ska användas för verksamhet på professionell grund, vilket är en förändring jämfört med nuvarande förordning. Om medlen enbart får användas till verksamhet på professionell grund snävar det in användningen på ett sätt som inte är lämpligt i relation till alla nämnda områden i den föreslagna förordningen.

SKR noterar även att den nuvarande skrivningen om att kulturplanerna ska tas fram efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället föreslås ändras till förmån för det nya begreppet det fria kulturlivet. Det är olyckligt då det riskerar att osynliggöra civilsamhällets stora betydelse för tillgången till, och delaktigheten i, kultur hela i landet.

Övriga kommentarer som berör förordningsförslagen görs under aktuella rubriker nedan.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

SKR tar övergripande ställning till lagförslaget under 1.1 ovan.

Förbundet vill uppmärksamma att man genom ett skifte från *Lag (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet* till betänkandets förslag om en lag om samverkan på kulturområdet riskerar att osynliggöra att statens politiska och ekonomiska insatser inom området hittills syftat till bidrag till regional kulturverksamhet. Om staten vill ändra det bör det tydligare framgå vilka andra anslag som skulle kunna kopplas till lagen om samverkan på kulturområdet över tid. Det finns behov av möjligheter att samverka mellan

stat, kommuner och regioner även inom andra statliga anslagsområden och förordningar.

SKR menar även att den föreslagna ändamålsbeskrivningen inte tillräckligt värnar möjligheten till regionala och kommunala variationer och prioriteringar. I en lag behöver det tydligare framgå att ett varierat kulturliv avser respekten för kommunala och regionala prioriteringar och variationer.

SKR avstyrker förslaget om att ersätta kravet på kulturplaner med kultursamverkansplaner så som det är formulerat i betänkandet. Förslaget har fångat vissa temata, bland annat gällande hur staten förhåller sig till kommuners och regioners mål och strategibeslut i sin bidragsgivning, liksom ambitionen med behovsbaserad samverkan med staten. Bland SKR:s medlemmar finns dock många och stora frågetecken kring detta förslags innehåll. Det rör inte minst farhågor om ökad administration, minskat politiskt inflytande, oklara beslutsgångar och mandat. Det är även oklart vilka verktyg staten behöver utveckla för att hantera sin flerdubbla uppgift om att vara en dialogpart, bedömare av planer och samverkanspart. SKR noterar även att utredningen inte analyserar hur förslaget om kultursamverkansplaner påverkar den koppling som finns mellan de regionala utvecklingsstrategierna och de regionala kulturplanerna idag vilket gör att betänkandet saknar en viktig aspekt.

Det finns behov av långsiktiga strategier på kommunal och regional nivå. Samtidigt finns det även behov av att kunna arbeta mer flexibelt och iterativt i takt med förändrade förutsättningar och behov. Det är därför av intresse att gemensamt utveckla arbetssätten på ett ändamålsenligt sätt mellan stat, region och kommun framöver. För att inte äventyra den infrastruktur som är beroende av fungerande system så kan ett sådant arbete inledas med någon form av pilot- eller försöksprojekt.

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

SKR menar att det är positivt att betänkandet betonar vikten av den regionala uppgiften att stödja utveckling och samordning samt att statsbidraget även får användas till det. SKR anser att detta bör möjliggöras även i nuvarande kultursamverkansmodell.

9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur

SKR ställer sig positiva till att det löpande statsbidraget till regional kulturverksamhet decentraliseras ytterligare under förutsättning att anslaget värdesäkras och skrivs upp med pris- och löneomräkningen. Det behöver även finnas resurser på statlig nivå för att kunna samfinansiera utveckling i högre grad än i dag. För att kunna genomföras på ett ansvarsfullt sätt behöver även andra aspekter belysas ytterligare, exempelvis hur schabloner

och nyckeltal kan skapa större förutsägbarhet i den statliga bidragsgivningen för regioner och kommuner.

SKR delar utredningens slutsats att fördelningen mellan regioner borde lyftas upp till riksdag eller regering för att blir mer transparent och möjlig att diskutera på politisk nivå. Det har ett demokratiskt värde och möjliggör för Statens kulturråd att bli en mer aktiv och jämbördig samverkanspart till regioner och kommuner.

SKR ser vikten av att skapa förutsättningar för samverkan för effektivt resursutnyttjande i högre grad, men ställer sig tveksam till om det behövs ett nytt bidrag. Istället skulle det nuvarande utvecklingsbidraget kunna utvidgas och i så fall stärkas ekonomiskt. Gällande finansiering av det föreslagna samverkansstödet se 11.1 nedan.

SKR noterar en skillnad i hur det föreslagna samverkansstödet beskrivs i förordningsförslaget 1.3 respektive i kapitel 9.3. SKR menar att om ett samverkansstöd införs bör det syfta till att främja gemensamt resursutnyttjande, men det bör inte beläggas med krav om nationellt intresse på det sätt som görs med utvecklingsbidraget. Det kan motverka att goda samverkanslösningar skalas upp för att användas i flera delar av landet.

SKR tillstyrker förslaget om att skapa ett samlat sektorsbidrag gällande riktade statsbidrag till kommunal kulturverksamhet. Det kan underlätta administrativt för kommunerna och skapa bättre förutsättningar för kommunernas strategiska utvecklingsarbete, särskilt om det åtföljs av ett större mandat att utgå från lokala prioriteringar och behov vid fördelning mellan verksamhetsområden. Den skisserade ”kulturpåsen” behöver dock utredas vidare om det ska gå att realisera.

9.4 Statens arbetsformer

SKR instämmer i utredningens slutsats att staten behöver bli en mer aktiv samverkanspart för kommuner och regioner överlag. Det är efterfrågat med en ordning där staten grupperar sig efter vilka myndigheters områden som kommer i fråga. Det är dock inte säkert att en ad hoc-baserad samverkan på statlig nivå svarar mot de behov som finns om långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete tillsammans med regioner och kommuner. Samverkansrådet har i vissa stycken haft en viktig funktion i modellen och de statliga myndigheterna behöver finnas med för att utveckla flernivåsamverkan framöver.

SKR anser att det är positivt att betänkandet betonar att det ska ske en dialog om de föreslagna kultursamverksplanerna. Det visar att kultursamverksmodellen inte är att betrakta som övrig statlig

bidragsgivning utan att det är en samverkan mellan stat, kommuner och regioner som efterfrågas.

SKR menar att det är positivt att utredningen vill minimera kraven på löpande uppföljning. Det skapar utrymme för regioner och kommuner att utforma sin egen uppföljning på det sätt de finner lämpligast.

SKR instämmer i behovet av särskilda uppföljningar med längre intervall som kan tjäna som ett underlag till en riksdagsskrivelse. En sådan skrivelse kan ligga till grund till den statliga politikens inriktning, bidra till mer förutsägbarhet för kommuner och regioner jämfört med styrning i myndigheternas regleringsbrev samt bidra till utveckling av flernivåsamverkan.

Förbundet för gärna en dialog med staten om förutsättningarna för särskilda uppföljningar som kan bidra till politikutvecklingen.

9.5 Utvecklade dialogformer

SKR instämmer i behovet av att utveckla de nationella dialogerna på politisk nivå.

Det finns även skäl att finna former för dialog om den samlade kommunala, regionala och statliga kulturpolitikens genomförande jämfört med att enbart ha utgångspunkt i kultursamverkansmodellen.

SKR ställer sig positiv till att Statens kulturråd ges i uppdrag att förbereda den nationella dialogen. Som nämnts i inledningen av yttrandet finns mycket lärdomar att hämta från Landsbygds- och infrastrukturdepartementets arbetssätt liksom Tillväxtverkets uppdrag kopplat till möten mellan regeringen och regionala företrädare inom det regionala utvecklingsuppdraget.

Agendan för nationell dialog bör även fortsättningsvis tas fram efter samråd med SKR och en arbetsplan bör tas fram.

SKR anser att den nationella dialogen som grundregel ska äga rum minst två gånger per år. Det är en förutsättning för ett utvecklat samtal som kan leda framåt.

SKR anser även att den nationella dialogen bör formaliseras samt ges en tydligare och bredare strategisk inriktning.

Den nationella dialogen bör behandla kulturpolitiska frågor liksom hur kulturpolitiken möter andra politikområden. Detta i syfte att bättre nå kulturpolitiska mål på nationell, regional och kommunal nivå samt att bidra till utvecklad flernivåsamverkan.

Den nationella dialogen bör betraktas som ett samråd där staten har möjlighet att stämma av kommande kulturpolitiska prioriteringar och satsningar samt eventuella myndighetsuppdrag som berör kommunal och regional kulturverksamhet.

Dialogen bör även vara ett sammanhang för att diskutera eventuella förändringar i samverkansformernas omfattning och struktur.

Det är önskvärt att statliga myndigheter finner former för att även samråda med kommuner i frågor som berör kommunal kulturpolitik.

9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner

Förslaget om att kommuner ska kunna fördela statsbidrag möts av stora förhoppningar och farhågor liksom av många frågetecken bland SKR:s medlemmar. Eftersom förslaget är otydligt formulerat exempelvis gällande vilka kommuner som kan komma i fråga och på vilka villkor bidraget skulle fördelas, liksom hur det påverkar regionernas uppdrag och övriga kommuner, är det svårt att ta ställning till om det bör genomföras. En del av komplexiteten med detta förslag är även kopplingarna till förslaget om en ”kulturpåse” till kommunerna som är mycket skissartat beskrivet.

En fördel med detta förslag är att vissa kommuner ser en möjlighet till större rådighet över områden och verksamheter som de tar ett stort ansvar för redan idag, liksom en möjlighet att vara med och forma den regionala och nationella kulturpolitiken i högre grad. Detta är något som efterfrågas av bland annat storstäderna med flera kommuner.

En farhåga som har påtalats är att förslaget skapar instabilitet i den struktur som finns idag och som flera kommuner och regioner tycker fungerar bra. Det finns en oro över att avståndet mellan kommuner som är starka respektive har en mer utmanande situation på kulturområdet riskerar att öka, liksom att de kommuner som vill satsa på kultur framöver inte kommer ges utrymme i det föreslagna systemet.

En risk är att förslaget gör regionens roll mer otydligt än idag, inte minst då begreppet ”samverkansingenjör” inte utvecklas i betänkandet. Regionens roll för samordning och utveckling av kulturlivet i hela länet är betydelsefull.

Flera kommuner har påpekat att de är positiva till en möjlighet att fördela medel och flera vill involveras i nationella processer för att utveckla kulturlivet i hela landet i större utsträckning än idag. Det gäller delvis de verksamheter och områden som är inkluderade i den nuvarande kultursamverkansmodellen men även inom fler områden som berör kommunal kulturpolitik.

Om förslaget genomförs krävs det ytterligare utredningsinsatser följda av fördjupad dialog då det är av vikt att det blir ett system som är verkningfullt för alla kommuner och regioner, samt att det stärker förutsättningarna för ”ett rikt och varierat kulturliv i hela landet”, för att låna betänkandets formulering.

SKR:s enkät gällande kommunernas erfarenheter av kultursamverkansmodellens som genomfördes 2023 tillsammans med Kultursamverkansutredningen, visade att kommunerna har en varierad uppfattning gällande om deras roll i modellen behöver förändras. Drygt en tredjedel anser att kommunernas roll bör förändras, en tredjedel har svarat att man inte vet om rollen bör förändras medans knappt en tredjedel svarar nej på samma fråga.

Undersökningen visade också att det finns ett tydligt behov av större flexibilitet och lyhördhet för kommunala perspektiv för att samverka mellan kommun, region och stat ska nå sin fulla potential.

10.2 Gestaltad livsmiljö

SKR avstyrker förslaget att se över de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen (PBL) då vikten av att värna estetiska perspektiv redan framgår av lagen genom ett flertal olika paragrafer. Vägledning kring tillämpningen av befintlig lagstiftning vore att föredra framför ytterligare ändringar i PBL.

Många kommuner har redan tagit fram eller håller på att ta fram en arkitekturpolicy, eller motsvarande dokument, vilket kan vara ett viktigt stöd i arbetet.

10.3 Kulturinstitutionen skolan

SKR delar utredningens bedömning att de estetiska ämnena i grundskolan och gymnasiet är av stor vikt och ambitionen att tillmäta dem större vikt är förståelig. SKR anser att den pågående Läroplansutredningen (U2023:09) kan överväga frågan vidare.

Förbundet ser att samverkan mellan utbildningssektorn och kultursektorn är av stor betydelse för att barn och unga ska kunna vara delaktiga i kulturlivet på ett jämlikt sätt. Det sker redan idag på flerfaldiga sätt genom exempelvis samverkan mellan skola och kulturskola, genom kommuner och regioners arbete med kulturgarantier och genom stödet till skapande skola. Statliga incitament som stödjer en sådan samverkan är positiv. De statliga insatserna behöver bestå av långsiktiga satsningar som är enkla för kommuner och regioner att ta del av samt vara baserade på lokala behov

och prioriteringar. Jämför med förbundets synpunkter gällande förslaget om ett statligt sektorsbidrag till kommunal kulturverksamhet ovan.

10.4 Kulturen och funktionshinderspolitiken

SKR instämmer i bilden av att det bör vara möjligt för personer med funktionsnedsättning att i högre utsträckning kunna vara verksamma inom kultursektorn liksom på arbetsmarknaden överlag. Förbundet vill därför påminna om SOU 2021:69 *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* och de förslag som skulle kunna förbättra förutsättningarna för detta, samt SKR:s yttrande över nämnda betänkande.

11.1 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Enligt betänkandets konsekvensanalys kommer förslagen leda till mindre administration. Bland kommuner och regioner finns farhågor kring att vissa förslag istället leder till mer administration. Detta gäller särskilt de föreslagna kultursamverkansplanerna. Det är viktigt att det finns en möjlighet att använda en del av de statliga medlen för att kunna genomföra de uppgifter som följer av de statliga bidragen.

Om staten ställer nya eller utvidgade förväntningar på kommuner och regioner bör det åtföljas av statlig finansiering.

Utredningen redovisar inte någon konsekvensanalys gällande förslaget om att finansiera samverkansstödet med hjälp av det befintliga bidraget till vissa ickestatliga kulturlokaler. Bidraget till vissa ickestatliga kulturlokaler avser i första hand lokaler för läns museer, därför är det anmärkningsvärt att detta inte analyseras mer grundligt.

Det framgår i detta avsnitt tydligt att de förslag i betänkandet som rör de statliga anslagen grundar sig i att de statliga medlen till regional kultur räknas upp med den årliga pris- och löneomräkningen. Det är en helt avgörande förutsättning för ett vidmakthållande av den kulturella infrastrukturen i landet liksom för att kunna genomföra utvecklingsinsatser. Staten borde även ta höjd för befolkningsökningen vid justeringen av anslagsnivåer framöver.

Flera kommuner och regioner har påpekat att de förslag som läggs gällande kommuner och regioner inte tydliggörs tillräckligt när det gäller mandat och roller. Det här är en svaghet och behöver undersökas närmare om förslagen genomförs.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson

Ordförande