

Remissyttrande

Datum 2024-03-19

Diarienummer RS 2023–06418

Ert diarienummer Ku2023/01093

Regeringskansliet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun” (SOU 2023:58)

Västra Götalandsregionen (VGR) är positiv till betänkandets grundidé om att kultursamverkansmodellen ska bidra till att fler får möjlighet att ta del av den offentligfinansierade kulturen och till målen om decentraliserad beslutsmyndighet, administrativ förenkling och minskad detaljstyrning. VGR är dock kritiska till flera av förslagen som VGR anser saknar grundlig motivering och analys och snarare riskerar att försämra måluppfyllelsen kring kultur i hela landet samt bidra till ökad administration. ”Samtidigt bör regionernas roll som samordnande instans tydliggöras och stärkas”, står det inledningsvis i betänkandet (sid 9). VGR har svårt att se att och i så fall hur regionernas roll stärks i och med det här förslaget: det finns inga konkreta exempel och de olika rollerna är betydligt mer otydliga än idag. VGRs invändningar gäller framför allt förslaget om att fördela verksamhetsstöd direkt till kommunerna, farhågor om ökad administration och att kraften i samspelet mellan nationella, regionala och kommunala prioriteringar kommer att gå förlorad med samverkansplaner i stället för de fleråriga och i högsta politiska instans beslutade kulturplanerna. VGR ser också svårigheter i att omhändertaga utredningens alla ambitioner då kultursamverkansmodellens utgiftspost är flyttad till ett sakområde.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

VGR noterar inledningsvis att den nya lagen inte innehåller någon hänvisning till de kulturpolitiska målen, vilket är olyckligt eftersom ett av syftena med utredningen var att se till att modellen i högre utsträckning uppfyller de nationella kulturpolitiska målen. VGR stödjer skrivningen där bildningen lyfts fram.

VGR är positiva till att ”annan verksamhet på kulturområdet” kan komma in i modellen utöver förordningsområdena, även om dagens stödnivåer riskerar att minska om fler områden ska in utan att budgeten höjs. VGR antar att ett område som nu försvunnit ur förordningsområdena, kulturmiljön, kan komma tillbaka inom satsningar inom gestaltad livsmiljö?

VGR är liksom tidigare positiva till en förstärkt dialog med staten kring hur man gemensamt kan utveckla dessa nya områden. Inför 2022 inledde VGR en dialog med Statens kulturråd och Svenska Filminstitutet kring att plocka in Göteborg Film Festival i modellen – filmen var förvisso inget nytt område i kultursamverkansmodellen men VGR tyckte samtliga att filmen borde stärkas i

modellen och staten menade att VGR som region kunde gå före och inspirera andra att göra på liknande sätt med sina filmverksamheter. Det ledde till att VGR inför 2022 fördelade en statlig miljon till Göteborg Film Festival utöver de 4,5 miljoner kronor i regionala medel som de redan hade. VGR hade åren innan medvetet höjt festivalens budget varje år, och nu hoppades både VGR och festivalen på att Svenska Filminstitutet också skulle höja stödet till Sveriges enda filmfestival med internationell räckvidd. Så blev det dock inte, och VGR hade gärna sett lite högre grad av flernivåsamverkan här.

Även kommuner bör kunna omfattas

VGR är kritisk till förslaget om att kommuner ska kunna fördela statsbidrag inom kultursamverkansmodellen. Till det finns flera anledningar. Den främsta är att VGR anser att den regionala nivån är funktionell när det gäller att bygga infrastruktur, ha överblick och samtidigt bedriva dialog med kommuner kring hur den kulturella utvecklingen bäst kan ske – helt enkelt på att inneha rollen som ”samverkansingenjörer” som den regionala rollen beskrivs på ett ställe i betänkandet. Det ansåg även Ansvarskommittén i det betänkande kring regionförstoring som utgjorde bakgrunden till kultursamverkansmodellen då den först skrevs fram – förstörade regioner med överblick, resurser och möjlighet till nära dialog med kommunerna skulle få förtroendet att fördela statliga medel på kulturområdet. Om man sneglar på tillväxtpolitiken så kan den, precis som betänkandet nämner, vara en förebild med tydliga roller och strukturerad dialog mellan stat och region. Förslaget om att fördela medel direkt till kommunerna betraktar vi som nyckfullt utifrån den historiska kontexten, och det motiveras inte heller på något övertygande sätt i betänkandet.

Som region beaktar VGR det regionala mervärdet när VGR fördelar medel. De verksamheter som får regionala uppdrag och stöd av kulturnämnden bedöms, oavsett om det handlar om regionala eller statliga medel, utifrån sin regionala relevans – alltför lokala verksamheter hänvisas till kommunal finansiering eftersom VGR annars måste ha beredskap att potentiellt kunna ge samtliga 49 kommuner i Västra Götaland stöd för samma sak för att inte sätta likabehandlingsprincipen ur spel. När betänkandet nu öppnar upp för att ge vissa kommuner möjlighet att själva fördela medel riskerar VGR att hamna i en svår bedömningsituation. Ska VGR som region medfinansiera verksamheter utan regional relevans i vissa kommuner bara för att staten är med, och samtidigt säga nej till andra kommuner med liknande verksamheter? Som region måste VGR vara transparenta genom att ställa vissa krav som gäller alla, och förslaget motverkar den målsättningen.

Dessutom riskerar alltför många och allmänna satsningar att urholka budgeten för större åtaganden eftersom den, enligt vad som sagts, inte kommer att öka. Det framgår inte heller hur den nya modellen ska tillvarata lagstadgade verksamheter som bibliotek och museer: hur ska man garantera en jämn infrastruktur över hela landet i en modell där vissa kommuner särbehandlas? Hela förslaget är så pass luddigt att VGR misstänker att utredningen sett sig tvingad att föreslå att potentiellt kunna lyfta in samtliga kommuner i modellen för att maskera faktumet att Stockholms stad vägrat att gå med i modellen i dess nuvarande form.

Kultursamverkansmodellen har under åren fått kritik för att den inte bidragit till någon omfattande förnyelse av den regionala kulturverksamheten utan cementerat (det statliga) bidragsflödet till de större institutionerna. Denna syn anas också i betänkandet, och man läser mellan raderna att det är detta som förslaget med kulturpåsar till kommunerna är tänkt att korrigera. Betänkandet visar dock med intressant statistik att denna kritik är missvisande: sedan 2013 har 49 verksamheter tillkommit i modellen, varav flertalet ligger utanför storstäderna och bedrivs i icke-institutionell form (sid 318 ff).

Men denna kritik bortser också från det faktum att statsbidragen möjliggör att regioner med egna skattemedel kan göra satsningar som de annars inte skulle haft råd med och som bidrar till geografisk spridning och kommunal utveckling i lika hög grad som medlen i kultursamverkansmodellen. Samverkansmedlen utgör 20 procent av VGRs medel till kultur, vilket innebär att VGR får möjlighet att medfinansiera ännu fler samarbeten med kommunerna. VGR kan ta ett exempel från bild- och formområdet som ofta lyfts fram som underfinansierat inom kultursamverkansmodellen. VGR ger treåriga verksamhetsstöd till nio kollektivverkstäder i Västra Götaland om knappt fyra miljoner kronor per år, två av dem lyfts fram på sid 91 i betänkandet.

Kollektivverkstäderna ligger i Borås, Göteborg (2 st), Mark, Skövde, Tanum, Tidaholm och Åmål (2 st). Betänkandet lyfter fram kollektivverkstäderna som viktiga för den kulturella infrastrukturen och konstnärers möjligheter att verka i hela territoriet. VGR kunde ha lyft in dem i samverkansmodellen, och därmed förbättrat statistiken för bild- och formområdet, men har gjort bedömningen att dessa aktörer har små administrativa resurser för återrapportering i bl.a. Kultur databasen och därför beslutat att inte plocka in dem i modellen. Detsamma gäller centrumbildningarna, som nämns i betänkandet som eventuellt lämpliga att ta in i kultursamverkansmodellen (sid 266): tack vare de statliga medlen har kulturnämnden råd att finansiera tolv centrumbildningar med strax under åtta miljoner kronor per år. Eftersom stödet till lokalavdelningarna ofta är litet och nyckfullt framräknat så skulle vi gärna se en fördjupad dialog och flernivåsamverkan kring centrumbildningarna inom kultursamverkansmodellen.

Ersätt kulturplanerna med levande samverkansbeskrivningar

VGR ser en tydlig risk att helheten och långsiktigheten försvinner om dagens kulturplaner ersätts med kultursamverkansplaner. Vill staten verkligen endast veta vad regionerna ska göra för de statliga medlen – är man inte intresserad av att se hur dessa medel sammantaget medverkar till en utveckling? Det staten kommer att få med kultursamverkansplaner är något som mer liknar projektbeskrivningar än långsiktiga strategiska dokument.

I VGR befinner sig nuvarande kulturstrategi + kulturplan på högsta dokumentnivå tillsammans med den regionala utvecklingsstrategin, trafikförsörjningsprogrammet och strategin för omställning av hälso- och sjukvården. En kultursamverkansplan kommer att försvinna ner i dokumenthierarkin och skapa sämre förutsättningar för långsiktigt förändringsarbete än en plan som antas i fullmäktige och därmed får större politisk tyngd än löpande uppdateringar.

Den demokratiska processen med beslut om kulturplaner i regionfullmäktige är viktig. Om en samverkansplan inte antas politiskt kan inte heller ansvar utkrävas

och det blir svårare för intressenter att både bidra till och reagera på planerna. De statliga medlen bidrar dessutom till utgiftsområdets tyngd och förhindrar att man alltför lättvindigt skär i utgifterna på kulturen. Det försvinner om samverkan med staten inte syns på högsta politisk nivå.

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

Inför krav på konstnärlig frihet

VGR är odelat positiva till förslaget om att staten ställer krav på respekt för den konstnärliga friheten hos de verksamheter som kultursamverkansmodellen ska finansiera. VGR kommer sannolikt att ställa samma krav på kulturnämndens uppdragstagare i de nya fyraåriga uppdrag som skrivs fram under 2024 – alltså även de verksamheter som inte omfattas av modellen.

9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur

En otydlighet i betänkandet gäller hur beloppen till både regioner och eventuella kommuner ska justeras och räknas fram: ”Det löpande statsbidraget till etablerade kulturverksamheter i regioner och kommuner decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att fördelningen ska bygga på historiska nyckeltal som svarar mot de gemensamma åtaganden som gjorts i uppbyggnaden av denna del av landets kulturella infrastruktur” (sid 217). För det första är kopplingen mellan att något ”decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att fördelningen ska bygga på historiska nyckeltal” oklar. Hur kan något decentraliseras genom att bygga på nyckeltal? Är det befintliga nivåer eller nyckeltal som ska sättas av regering och riksdag? Av Statens kulturråd? Och baserat på vad? Samtidigt hamnar hela ansvaret för kostnadsökningar på regioner och kommuner eftersom uppräknningen av kultursamverkansmodellen försvinner.

Decentralisera det löpande verksamhetsstödet

Betänkandets idé om ett mer jämställt förhållande mellan stat, region och kommun och att decentralisera beslutsmakt och fokusera mer på flernivåsamverkan än på -styrning är det svårt att vara emot. Även förstärkt politisk och ”behovsanpassad dialog” mellan nivåerna är VGR positiva till. Men vad innebär det i praktiken och hur ska det gå till? Staten ska alltså gå från att vara bidragsgivare och granskare till att bli en tydligare samverkanspart. Det låter bra, men staten är ju bidragsgivare oavsett, och måste därmed, precis som regioner, klara av att vara både bidragsgivare och dialogpart. VGR har svårt att se hur medel och dialog hänger ihop om riksdag och regering, som betänkandet är inne på utan att direkt föreslå, först tar beslut om nivåer med oklara nyckeltal som grund och därefter ska föra dialog med Statens kulturråd kring utvecklingsinsatser?

Att VGR som region tar aktiv del i kommunövergripande samverkan är ingenting nytt och uppstår inte i och med en eventuellt förändrad kultursamverkansmodell. Det är en del i det regionala utvecklingsansvaret att se kluster och stötta kulturutveckling över kommungränserna, ofta i dialog med ett antal kommuner med ”variabel geometri”. Det blir många dialoger – inte minst i en region med 49 kommuner. Mäktar staten med att vara en del i dessa dialoger?

Att samla bidragen till kommunerna kan vara en god idé som motverkar kortsiktighet och gör att de förtroendevalda kan ta ansvar för helheten och göra

politiska prioriteringar på längre sikt. Det framgår dock inte av betänkandet hur långa verksamhetsperioder som kommunstöden är tänkta att ha och inte heller på vad de ”nyckeltal” som ska ligga till grund för fördelningen består i. En schablonmässig fördelning av verksamhetsstöd riskerar att, om uppräkningsav de statliga medlen inom kultursamverkansmodellen försvinner, lägga hela ansvaret för kostnadsökningar på regioner och kommuner. VGR tror inte heller på fyra typer av stöd mot dagens två: en ökad fragmentisering i olika typer av stöd ökar administrationen och försämrar förutsättningarna för förtroendevalda att ta ansvar för helheten och göra politiska prioriteringar.

VGR saknar också en konsekvensbeskrivning av förslaget att avveckla statsbidraget till icke-statliga kulturlokaler som i 40 procent av fallen går till läns museer och som i VGR skulle drabba bl a Bohusläns museum och Västergötlands museum. Anslaget är helt centralt för läns museernas möjlighet att göra större investeringar i fastigheterna för att ta hand om samlingarna och förbättra tillgängligheten – utgifter som stiftarna sällan har möjlighet att bekosta på egen hand. VGR motsätter oss förslaget om att ta bort detta stöd.

Utredningen resonerar kring att ”ett större kommunalt ansvar skulle kunna medföra att regionerna blir mindre intresserade av att medfinansiera vissa kulturinstitutioner” (sid 267). Det är en märklig slutsats när det regionala arbetssättet snarare går ut på att möta kommunala satsningar. I Västra Götaland finns till exempel Vara kommun som satsar runt 20 miljoner kronor i sitt konserthus varje år och där regionen medfinansierar med regionala och statliga medel. För att regioner ska möta upp med ekonomiska medel krävs en större satsning med regional relevans och att kommunerna tar ansvar är en förutsättning för att regionen ska vilja bidra, inte ett hinder.

Hela betänkandet tampas med utmaningen att det nya systemet ”måste kunna värna befintlig infrastruktur samtidigt som det ger utrymme för nya initiativ” (sid 201). Men i en budget som enligt förhandsbesked inte kommer att skrivas upp så blir det inte möjligt, såvida inte regioner och kommuner tillskjuter väsentliga medel. Man kommer att behöva vara ganska selektiv. Att i det läget ha ambitionen att plocka in ett stort antal nya kommuner i modellen kommer sannolikt att få konsekvenser för de lite större satsningarna, och slår snarare sönder befintlig infrastruktur. Kommuner som fördelar statliga medel riskerar dessutom att tappa det regionala perspektivet vilket försvårar för regionens invånare och besökare att ta del av och utöva kultur.

Regionstyrelsen
Västra Götalandsregionen

Helén Eliasson
Regionstyrelsens ordförande

Håkan Sandahl
Regiondirektör