



2011:18

Myndighetsanalys av Kulturrådet





MISSIV

DATUM
2011-06-27
ERT DATUM
2010-12-22

DIARIENR
2011/48-5
ER BETECKNING
Fi2010/5790 (delvis)

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Statens kulturråd

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens kulturråd. Analysen skulle genomföras enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Kulturrådet* (2011:18).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Michael Kramers

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget	13
1.1	Regeringens uppdrag	13
1.2	Modell för myndighetsanalyser	13
1.3	Genomförande	14
1.4	Avgränsningar	14
1.5	Rapportens disposition	15
2	Kulturrådets uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Nationella kulturpolitiska mål	17
2.2	Uppgifter enligt instruktionen	17
2.3	Förändringar av Kulturrådets uppdrag och uppgifter	18
2.4	Kulturrådets målgrupper	25
2.5	Samverkansmodellen	26
2.6	Resurser för att fullgöra uppgifterna	31
2.7	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	35
3	Myndighetens resultat	37
3.1	Vår analysram	37
3.2	Resultat i förhållande till statsmakternas krav	40
3.3	Effekter av Kulturrådets bidragsgivning	46
3.4	Hur uppfattar målgrupperna resultatet?	49
3.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	52
4	Interna faktorer som påverkar myndighetens resultat	57
4.1	Ledningssystem och organisation	57
4.2	Kulturrådets arbete med planering och uppföljning av verksamheten	58
4.3	Påverkar statsmakternas krav Kulturrådets interna styrning?	63
4.4	Den interna ekonomiska styrningen	63
4.5	Tre övergripande verksamhetsprocesser	64
4.6	Intern styrning och kontroll	72
4.7	Kompetenskartläggning	75
4.8	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	77
5	Externa faktorer som påverkar myndighetens resultat	79
5.1	Påverkas Kulturrådet av förändringar i kulturvanor?	79
5.2	Samverkansmodellen	82
5.3	Myndigheten för kulturanalys	87
5.4	Övriga omvärldsförändringar	91
5.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	95

6	Kulturrådets framtid	97
6.1	Hur påverkas Kulturrådet av omvärldsförändringar?	97
6.2	Hur bör staten styra Kulturrådet?	101
6.3	Vilka resultat kan Kulturrådet redovisa?	102
6.4	Begränsar interna faktorer möjligheterna att nå resultat?	104

Bilagor

1	Bidrag som Kulturrådet fördelar	109
2	Tidsåtgång för handläggning av bidrag	111

Sammanfattning

Statens kulturråd (Kulturrådet) är en central förvaltningsmyndighet inom kulturpolitiken. Myndighetens verksamhet består av tre delar: att fördela statsbidrag till kulturverksamheter, att löpande följa upp bidragsgivningen och att informera om kulturlivet.

Under senare år har flera förändringar genomförts inom kulturområdet. Riksdagen beslutade år 2009 om nya nationella mål för kulturpolitiken, vilket bland annat har inneburit att regionerna har fått ett större inflytande över hur statens kulturbidrag fördelas. Uppgiftsfördelningen mellan de statliga myndigheterna på kulturområdet har i vissa fall förändrats och några nya kulturmyndigheter har påbörjat sin verksamhet.

Statskontorets myndighetsanalys visar att Kulturrådet, i kraft av sitt breda kulturpolitiska uppdrag, i stor utsträckning påverkas av de förändringar som genomförs och genomförs i den statliga kulturpolitiken. Kulturrådet befinner sig i början av en utveckling där myndighetens roll och uppgifter behöver anpassas till en förändrad omvärld.

Statskontoret gör följande bedömningar av hur regeringens styrning och Kulturrådets verksamhet bör förändras för att Kulturrådet ska kunna möta nuvarande och framtida krav.

Förtydliga Kulturrådets uppgifter i samverkansmodellen

Vår myndighetsanalys visar att regionerna och staten, genom Kulturrådet, har delvis olika förväntningar på den s.k. samverkansmodellen där regionerna kommer att fördela de kulturbidrag som staten tidigare fördelade. Kulturrådet framhåller vikten av att det finns en statlig aktör som bevakar att olika konstområden tillgodoses i regionerna, medan företrädare för regionerna lyfter fram behovet av en stödjande part, bland annat när det gäller uppföljning och utvärdering. Kulturdepartementet och Kulturrådet behöver fortsätta arbetet med att förtydliga och utveckla statens roll i samverkansmodellen inom följande områden:

Kulturrådets och samverkansrådets synpunkter på de regionala kulturplanerna och på regionernas kulturpolitiska prioriteringar

Det behövs förtydliganden om när och på vilket sätt Kulturrådet och dess samverkansråd ska kunna påverka de regionala kulturplanerna. Det behöver också klargöras under vilka förhållanden Kulturrådets styrelse kan besluta att inte betala ut bidrag till en region.

Uppföljning av de statliga bidragen i samverkansmodellen

Arbetet med att ta fram indikatorer för resultatuppföljningen av den statliga bidragsgivningen har påbörjats. Det fortsatta arbetet med att utveckla resultatuppföljningen bör, enligt Statskontoret, syfta till ett mindre antal utfalls-

mått än vad som används i dag och en ökad betoning av nyttan av hur skattemedel används, till exempel bredd i kulturutbudet och publikutveckling.

Vilka bidrag som ska ingå i samverkansmedlen

Kulturrådet behöver tydliggöra argumenten för varför vissa bidrag inte lämpar sig för samverkansmodellen.

Klargör ansvarsfördelningen mellan Kulturanalys och Kulturrådet

Regeringen har inte fattat något beslut om hur ansvaret för kulturstatistik ska fördelas mellan Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) och Kulturrådet. Mot bakgrund av den oklara ansvarsfördelningen har Kulturrådet avstått från att sammanställa viss statistik. Kulturanalys bygger inte upp någon långsiktig kompetens på statistikområdet så länge ansvarsfördelningen är olöst. I en tidigare promemoria har Kulturdepartementet föreslagit att Kulturanalys ska ansvara för den officiella statistiken på kulturområdet.

Statskontoret bedömer att regeringen bör klargöra hur uppgifterna ska fördelas. Vid bedömningen av ansvarsfördelningen bör regeringen ta hänsyn till om skillnaderna mellan den officiella statistiken och den övriga statistik som Kulturrådet samlar in är så pass stora att de motiverar att ansvaret för statistiken delas på två myndigheter. Regeringen bör också ta hänsyn till att Kulturrådet behöver behålla statistisk kompetens för att utveckla uppföljningen och bearbetningen av de data som samlas in från bidragsmottagarna. I dag klarar Kulturrådet inte av att bearbeta all data som samlas in.

Regeringens detaljstyrning bör minska

I dag reglerar ett 20-tal förordningar ändamålen med bidragen. Kulturrådets instruktion anger ett antal så kallade tvärvillkor som bidragsmottagarna ska uppfylla när det gäller jämställdhet, mångfald osv., och som ytterligare påverkar vad Kulturrådet kan ge bidrag till. Därutöver anger regeringen många specifika krav i regleringsbrevet. I många fall anges mottagare och i en del fall belopp per mottagare. Av de cirka 1,8 miljarder kronor som Kulturrådet fördelar anger Kulturdepartementet styrande villkor för mellan 40 och 70 procent av bidragen, beroende på om medlen i samverkansmodellen räknas med eller inte. Statskontoret anser att regeringen i stor utsträckning styr inriktningen på Kulturrådets bidragsgivning.

I takt med att allt fler regioner omfattas av samverkansmodellen kommer antalet namngivna bidragsmottagare inom ramen för de regionala kulturverksamheterna successivt att minska. Vi menar att det finns anledning för regeringen att minska antalet namngivna mottagare och därtill kopplade bidragsbelopp även när det gäller andra statsbidrag som Kulturrådet fördelar.

Statskontoret har noterat att Kulturdepartementet för närvarande ser över förordningarna. Detta arbete bör även syfta till att minska antalet förordningar och detaljregleringen i dem.

Använd inte sakanslagen för att genomföra Kulturrådets verksamhet

Regeringen har inte tydligt angett hur stor del av sakanslagen som Kulturrådet får använda för administrationskostnader och för genomförande av verksamheten. År 2010 använde Kulturrådet sammantaget 26,8 miljoner kronor av sakanslagen för bidrag för att genomföra verksamheten. Av regleringsbrevet för år 2010 framgår uttryckligen att totalt cirka 4,6 miljoner kronor av sakanslagen får användas för förvaltningskostnader. För vissa sakanslag har regeringen medgivit att anslagsposten får belastas med vissa kostnader för administration och genomförande av verksamheten men inte specificerat till hur stor del.

Genom att vissa insatser som tillhör Kulturrådets löpande verksamhet finansieras med sakanslag har myndigheten svaga incitament för att prioritera mellan verksamheter och att anpassa verksamhetskostnader till en given kostnadsram.

Statsmakterna har fastslagit som princip att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. Att särskilja förvaltningskostnader från utgifter för lämnade bidrag och transfereringar har ansetts väsentligt för att säkerställa öppenhet och en god kostnadskontroll inom staten.

Statskontoret anser därför att regeringen bör ta ställning till hur en långsiktig finansieringslösning för Kulturrådet ska se ut, i det perspektivet bör det övervägas hur en större del av verksamheten kan finansieras via förvaltningsanslaget. Av anslagsvillkoren för insatser som fortsatt ska finansieras via sakanslagen bör högsta belopp avsett för genomförandekostnader tydligt framgå.

Lyft fram resultat som kan härledas till Kulturrådets verksamhet

I sin årsredovisning redogör Kulturrådet främst för genomförda aktiviteter av typen utbetalade bidrag, anordnade seminarier, framtagna strategier och avrapporterade uppdrag.

Kulturrådets årsredovisning ger ingen tydlig bild av hur Kulturrådet uppfyller det enda mål som finns i regleringsbrevet, nämligen det om att ge pengar till ett varierat och omfattande utbud av hög kvalitet. Vi anser att beskrivningar av Kulturrådets aktiviteter bör minska till förmån för vad man får ut av stöden, bland annat hur många verksamheter som stöds, inom vilka områden, vilken publik de verksamheter som stöds når och vilken ekonomisk nytta mottagarna har av bidragen. Kulturdepartementet bör ta initiativ för att tillsammans med Kulturrådet få till stånd en förändring av reglerings-

brevet så att detta mer styr mot att Kulturrådet redovisar resultat av sin verksamhet.

Kulturrådets stöd riktar sig till verksamheter eller professionella grupper där mötet med en publik är centralt. Kulturrådet bör överväga om redovisningar av hur allmänheten och publiken uppfattar kulturutbudet och hur efterfrågan på kultur utvecklas skulle kunna få en mer framträdande plats i Kulturrådets resultatredovisningar i årsredovisningen eller i andra publikationer, till exempel årsredogörelsen.

De iakttagelser om brister i Kulturrådets resultatredovisning som vi har noterat kan enligt vår bedömning delvis hänföras till alltför omfattande och oprecisa krav på återrapportering från bidragsmottagarna. Vi menar att det krävs en ökad precision i Kulturrådets återrapporteringskrav för att Kulturrådet ska få en tydligare bild av resultatet av bidragsgivningen. Det är Statskontorets bedömning att Kulturrådet skulle tjäna på att rensa ut frågor som genererar svar som bygger på osäkra data och i stället inskränka utfallsdata till några robusta variabler som kan jämföras över tid, till exempel andel verksamhet riktad till barn och unga, könsfördelning i olika befattningar inom en verksam grupp eller fast inrättning.

En annan möjlighet är att istället mäta genomslag för prioriteringar och mål vad gäller tvärfrågorna på aggregerad nivå, i likhet med målet om att 30 procent av bidragsgivningen ska gå till verksamhet riktad till barn och unga.

Gör det enklare att avläsa kostnader för olika verksamheter

Kulturrådet saknar ett heltäckande system för att mäta resursanvändningen. Det går endast att hämta uppgifter på en aggregerad nivå från myndighetens tidredovisningssystem. Kulturrådets ekonomistyrning, som baseras på ett stort antal tvärgående aktiviteter, är svåröverskådligt och kräver en detaljerad resursstyrning och uppföljning.

Kulturrådet bör i den del som rör verksamhetskostnader i ekonomisystemet eftersträva tydligare kategoriseringar. Ett exempel är regeringsuppdrag. I dagsläget redovisas vissa regeringsuppdrag under särskilda aktivitetskoder, medan andra inte gör det. Alla regeringsuppdrag bör redovisas var för sig, men också samlas till en särskild aktivitetskategori – regeringsuppdrag.

För att förbättra styrningen inom de olika verksamhetsgrenarna bedömer Statskontoret att det behövs en mer detaljerad tidredovisning. På så sätt skulle Kulturrådet ha ett bättre underlag för att till exempel se över möjligheten att ytterligare utveckla bidragsprocessen så att den nyligen införda rutinen som ska frigöra mer av handläggarnas tid för uppföljning av bidrag får avsett genomslag.

Redovisa särskilda främjandeinsatser separat

Kulturrådet redovisar att 60 procent av myndighetens kostnader rör bidragsgivning. Den totala arbetstiden för kvalificerad bidragshandläggning omräknat i årsarbetskrafter motsvarar dock i dag 17 årsarbetskrafter. I denna siffra ingår inte den tid cheferna, koordinatörerna och administratörerna lägger ner på bidragsgivningen.

I Kulturrådets uppdrag att främja utvecklingen inom kulturområdet ingår vid sidan av fördelning av bidrag även andra insatser, till exempel deltagande på konferenser och mässor, som finansieras via sakanslagen och som kostnadsförs under huvudprocessen bidragsgivning.

Statskontoret tolkar detta som att många av de arbetsinsatser som kostnadsförs på bidragsgivning inte rör den rena handläggningen av bidrag. Handläggning av bidrag är bl.a. att hantera ansökningar, uppföljningar och kommunikation med bidragsmottagare. Vi anser därför att det är missvisande att redovisa att 60 procent av verksamhetskostnaderna härrör från bidragsgivningen. Det finns anledning att överväga att redovisa de insatser och aktiviteter som faller utanför den rena bidragshandläggningen i särskild ordning. Det skulle ge både Kulturrådet och regeringen ett bättre underlag för att bedöma hur mycket resurser som behövs för att främja utvecklingen inom kulturområdet och för att bedöma hur resurser ska prioriteras mellan olika verksamheter.

1 Uppdraget

1.1 Regeringens uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en myndighetsanalys av Statens kulturråd (Kulturrådet). Den ska genomföras enligt den modell som Statskontoret har utvecklat och redovisat i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17).

1.2 Modell för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys görs en genomlysning av myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Myndighetsanalysen kan användas i regeringens myndighetsdialog. Den ger också underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar i regel inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen ge underlag för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

En myndighetsanalys genomförs med hjälp av fyra analysmoment.

Figur 1 Myndighetsanalys



Momenten är beroende av varandra och stöder varandra. Analysens första moment handlar om myndighetens förutsättningar i form av uppgifter, resurser och mål och är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna värderas. Det första och det andra momentet om myndighetens resultat ger tillsammans en grund för att undersöka vilka interna och externa faktorer som påverkar myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet

berör frågor om hur myndigheten ska arbeta framöver och bygger på vad som framkommit i de tre föregående momenten.

1.3 Genomförande

Underlag för analysen är bl.a. skriftligt offentligt material samt Kulturrådets interna styrdokument. I myndighetsanalysen har vi löpande haft kontakt med Kulturrådet som varit behjälpliga bl.a. med att ta fram olika uppgifter ur sina verksamhetssystem som vi därefter har bearbetat.

För att få kunskap om hur Kulturrådets omvärld ser på myndigheten har vi intervjuat företrädare för de landsting som fördelar statens kulturbidrag på regional nivå och företrädare för ett flertal statliga kulturmyndigheter som Kulturrådet samverkar med. Därutöver har vi sammanträtt med Kulturrådets ledningsgrupp och intervjuat samtliga enhetschefer samt ett flertal handläggare vid myndigheten. Vi har också haft ett par möten med ansvariga på Kulturdepartementet.

Kulturrådet har fått möjlighet att lämna synpunkter på samtliga faktadelar i Statskontorets rapportutkast.

Projektgrupp

Myndighetsanalysen har genomförts av Michael Kramers (projektledare) och Ulrika Vintmyr.

1.4 Avgränsningar

Myndighetsanalysen utmynnar i ett antal förslag som rör hur Kulturrådet och Kulturdepartementet bör arbeta framöver. Det innebär att vi tar de förändringar som genomförts och genomförs vad gäller Kulturrådet för givna. Det gäller bland annat regionaliseringen av de statliga kulturbidragen i den så kallade samverkansmodellen och Myndigheten för kulturanalys, som tar över en del av Kulturrådets uppgifter.

Statskontorets uppdrag har inte varit att analysera eller ompröva den statliga kulturpolitiken i stort. Vår uppgift har varit att analysera hur Kulturrådets verksamhet och regeringens styrning av Kulturrådet bäst ska utformas för att kunna fungera nu och de närmaste åren givet de förändringar i kulturpolitiken som riksdagen beslutat ska gälla framöver.¹

¹ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

1.5 Rapportens disposition

I *kapitel 2* görs en genomgång och analys av Kulturrådets uppgifter, resurser och mål. I *kapitel 3* beskrivs och analyseras Kulturrådets resultat med utgångspunkt från bl.a. årsredovisningar och intervjuer med externa intressenter. I *kapitel 4* beskrivs och analyseras hur interna faktorer, exempelvis organisation och kompetens, påverkar Kulturrådets resultat. I *kapitel 5* analyseras externa förhållanden som vi bedömer är särskilt betydelsefulla för Kulturrådets möjligheter att nå resultat i förhållande till sitt uppdrag. Kapitlet handlar om de större förändringar som nu pågår inom det statligt finansierade kulturområdet, bland annat samverkansmodellen och ett antal organisationsförändringar som innebär att Kulturrådet både får nya uppgifter och blir av med vissa uppgifter. I *kapitel 6* gör Statskontoret en sammanfattande bedömning och lämnar förslag på vilka områden i Kulturrådets verksamhet och Kulturdepartementets styrning som kan utvecklas.

2 Kulturrådets uppgifter, mål och resurser

2.1 Nationella kulturpolitiska mål

Grunden för dagens kulturpolitik lades i samband med att riksdagen 1974 för första gången beslutade om särskilda övergripande mål för kulturpolitiken.² Kulturrådet inrättades samma år som ny förvaltningsmyndighet inom kulturområdet. En mindre justering av målen gjordes i mitten av 1990-talet när riksdagen fastställde 1996 års kulturpolitiska proposition. Regeringen konstaterade i den senaste kulturpolitiska propositionen från 2009 att målen i vissa delar var föråldrade och dåligt anpassade till ändrade förutsättningar och behov.

Riksdagen har efter regeringens förslag antagit följande nationella kulturpolitiska mål:

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällsutvecklingen. För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.³

2.2 Uppgifter enligt instruktionen

Sedan den 1 april år 2011 har Kulturrådet en ny instruktion. Denna liknar i stor utsträckning den tidigare. Det som är nytt är att Kulturrådets utvärderingsuppdrag upphört. Även uppdraget att i budgetunderlaget göra en sammanfattande bedömning av utvecklingen inom kulturområdet har upphört. Kulturrådet har vidare fått ett nytt uppdrag när det gäller den regionala samverkansmodellen.

² Prop. 1974:28, bet. 1974:KrU15, rskr. 1974:248.

³ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

Enligt instruktionen är Kulturrådets uppgifter att:

- främja utvecklingen inom kulturområdet genom att ge bidrag till kulturell verksamhet och genom andra statliga åtgärder som rör teater, dans, musik, konst, museer, utställningar, litteratur, folkbibliotek, folkbildning och folkrörelser,
- följa utvecklingen på kulturområdet och svara för uppföljningen av de statliga insatserna,
- samla och sprida information om kulturell verksamhet,
- ansvara för officiell statistik på kulturområdet,
- verka för samordning och effektivitet i de statliga åtgärderna och därigenom främja utvecklingen av kulturverksamheten,
- representera staten när det gäller dialogen med berörda landsting inom ramen för samverkansmodellen i enlighet med förordningen om fördelning av vissa bidrag till regional kulturverksamhet och också ansvara för att den statliga bidragsgivningen till regionerna följs upp.

Dessutom gäller följande:

- Vid Kulturrådet ska det finnas ett samverkansråd som ska samordna de nationella kulturpolitiska intressena i modellen.
- Kulturrådet har ett samlat ansvar för handikappfrågor inom myndighetens verksamhetsområde.
- Kulturrådet ska i sin verksamhet integrera jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.⁴

Kulturrådet är sedan 1994 statistikansvarig myndighet på kulturområdet⁵, vilket bland annat innebär att utveckla och förbättra statistiken inom olika områden.

2.3 Förändringar av Kulturrådets uppdrag och uppgifter

I detta avsnitt ger vi en kortare beskrivning av de viktigare förändringar som skett i Kulturrådets uppdrag de senaste åren. I kapitel 5 går vi närmare in på

⁴ Förordning (2007:1186) med instruktion för Statens kulturråd

⁵ Den 1 juli 1994 fördes ansvaret för den officiella statistiken inom ett stort antal avgränsade sektorsområden över från SCB till andra statliga myndigheter (prop. 1993/94:100 bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94: 269).

förändringarnas konsekvenser för Kulturrådet och för regeringens styrning av Kulturrådet.

2.3.1 Samverkansmodellen

I december 2009 beslutade riksdagen, med utgångspunkt i den kulturpolitiska propositionen, om en ny modell för fördelning av statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet.⁶ Vilka medel som skulle ingå i modellen beslutades av riksdagen den 8 december 2010, efter att förslagen i betänkandet Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet (SOU 2010:11) presenterats och remissbehandlats.⁷ Den nya lagen gör det möjligt för landstingen och Gotlands kommun att fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Den trädde i kraft den 1 januari 2011.⁸ Modellens utformning och tillämpning har konkretiserats genom regeringens beslut om förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

För Kulturrådets vidkommande innebär samverkansmodellen att den totala volymen bidrag som Kulturrådet i fortsättningen kommer att fördela direkt till de regionala kulturverksamheterna minskar med ungefär två tredjedelar (se vidare avsnitt 2.5).

2.3.2 Ny analysmyndighet

Regeringen aviserade i 2009 års kulturpolitiska proposition sin avsikt att inrätta en analysmyndighet inom det kulturpolitiska området.⁹ Regeringen anger som skäl att det är viktigt att förstärka oberoende analys och uppföljning inom kulturområdet. Regeringen menar att ansvaret för att följa upp den bidragsgivning som Kulturrådet ansvarar för fortsatt bör ligga hos myndigheten. Huvudsaklig uppgift för den nya Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) bör vara att analysera det samlade utfallet av kulturpolitiska insatser.¹⁰

2.3.3 Nya prioriteringar

Kulturrådet har sedan 2006 haft ett ökat ansvar för internationell kulturverksamhet. Kulturrådet har ett särskilt ansvar för att utveckla internationaliseringen inom hela kulturområdet i enlighet med den strategi för internationell verksamhet under 2007–2010 som myndigheten har tagit fram.¹¹ Sedan 2008

⁶ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

⁷ Prop. 2010/11:1 utg. omr. 17, bet. 2010/11:KrU1, rskr. 2010/11:113.

⁸ Lag (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

⁹ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

¹⁰ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

¹¹ Prop. 2010/11:1, utg. omr. 17, s. 47.

regleras det stöd som Kulturrådet fördelar till internationell och interkulturell verksamhet i en särskild förordning.¹² Enligt förordningen ska ändamålet med statsbidraget vara att främja internationella utbyten samt etnisk och kulturell mångfald.

Från och med 2008 har Kulturrådets uppdrag inom litteraturområdet utvidgats till att även gälla översättning av svensk litteratur och utveckling av det internationella litteratursamarbetet. Anslaget för internationellt kulturutbyte och samarbete har successivt ökat, delvis som en följd av att medel omdisponerades från Svenska institutet till Kulturrådet år 2006.¹³ Kulturrådets bidragsgivning till internationell och interkulturell verksamhet har förstärkts årligen med 6 miljoner kronor under perioden 2008–2010.¹⁴

Regeringen har dels genom de nya nationella kulturpolitiska målen, dels genom regeringens prioriterade områden under mandatperioden fastslagit att ökad prioritet bör ges åt barn- och ungdomskulturen. Som ett led i detta arbete inleddes 2008 en långsiktig satsning för barn i grundskolan, kallad Skapande skola.¹⁵ Från och med år 2011 omfattar Skapande skola hela grundskolan. Kulturrådet ansvarar för fördelningen av bidragen samt uppföljning av satsningen.

2.3.4 Regleringsbrev

Statskontorets analys av regeringens styrning och Kulturrådets redovisning av resultat omfattar perioden 2009–2011, eftersom dessa år speglar den styrning som regeringen för närvarande har av Kulturrådet. I detta avsnitt väljer vi att redogöra för regleringsbrevet för 2011, eftersom det i stora drag är identiskt med de två föregående årens regleringsbrev.

I regleringsbrevet för 2011 anger regeringen mål enbart för en av Kulturrådets verksamheter, nämligen bidragsgivning. Kulturrådet ska genom sin bidragsgivning uppnå ett omfattande och varierat kulturutbud av hög kvalitet för alla i hela landet. Bidragen ska prövas utifrån bidragsmottagarnas ekonomiska situation och prestation samt kulturpolitiska prioriteringar.

Regeringen anger även de kulturpolitiska prioriteringar som ska vara styrande för Kulturrådet. Prioriteringarna är barns och ungas rätt till kultur, kulturarv för framtiden samt förbättrade villkor för den nyskapande kulturen.

¹² Förordning (2008:556) om statsbidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet.

¹³ Prop. 2005/06:1, utg. omr. 17, s. 63.

¹⁴ Prop. 2010/11:1, utg. omr. 17, s. 47.

¹⁵ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 17, s. 58.

En del av återrapporteringskraven för bidragsgivningen kan också ses som styrande för Kulturrådets verksamhet. Kulturrådet ska redovisa bidragsfördelningen fördelat på regioner, finansiering av kulturen fördelat på lokal, regional, statlig nivå samt privat finansiering, hur stor del av bidragsgivningen som rör barn och unga samt hur bidragsgivningen till institutioner inom scenkonstområdet samverkat med den fria scenkonsten.

2.3.5 Bidragsgivning styrs av förordningar och regleringsbrev

De bidrag som Kulturrådet fördelar är kringgärdade av en mängd olika villkor, både vad avser belopp som ska utbetalas och vem som ska få bidragen.

Av de dryga 1,8 miljarder kronor som Kulturrådet enligt sitt regleringsbrev för 2011 fördelar anger Kulturdepartementet styrande villkor för ungefär 1,3 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 70 procent av bidragen (se bilaga 1). Villkoren handlar främst om att Kulturdepartementet anger vilka mottagare på regional och lokal nivå som ska ha bidrag. Detta gäller drygt 100 mottagare. Bland annat är regionala institutioner och lokala verksamheter namngivna som mottagare. I flera fall är inte bara mottagarna namngivna, även de belopp som ska utbetalas anges. Det handlar till exempel om Hanaholmens kulturcentrum, allianserna, Ulriksdals slottsteater, Orion-teatern och Eric Ericsons kammarkör.

I vilken mån villkoren i regleringsbreven är styrande är en bedömningsfråga. Statskontoret räknar även in de sammantagna bidrag om ca 550 miljoner kronor som för närvarande ges till de regioner som gått in i samverkansmodellen. Den förordning som styr samverkansmodellen anger särskilt sju definierade konstområden till vilka bidrag ska ges. Om inte dessa medel skulle räknas in, skulle drygt 40 procent av bidragen ges med styrande villkor. Å andra sidan, om alla de förordningar som styr bidragen skulle räknas in skulle den helt övervägande delen av Kulturrådets bidragsgivning kunna ses som styrd av regeringen.

I takt med att allt fler regioner går in i samverkansmodellen kommer antalet namngivna mottagare att minska i regleringsbrevet. Om regleringsbrevet inte ändras i övrigt, kommer dock ett drygt 40-tal mottagare fortfarande att vara namngivna när alla regioner gått med i samverkansmodellen.

Utöver villkoren i regleringsbrevet styrs bidragsgivningen också av ett antal förordningar. Merparten av Kulturrådets bidrag har en eller flera förordningar som styr vilka villkor som mottagarna ska uppfylla för att kvalificera

sig för bidrag. Regeringen har utfärdat ett knappt 20-tal förordningar.¹⁶ Av förordningarna framgår särskilda villkor för de olika bidragen. Det kan röra sig om bidragens syfte och form, vilken typ av mottagare bidragen riktar sig till samt vilka krav på redovisning och återrapportering som gäller. För vissa anslag har Kulturrådet utfärdat särskilda föreskrifter.¹⁷

2.3.6 Många regeringsuppdrag

För åren 2010 och 2011 har Kulturrådet haft 15 respektive 14 särskilda regeringsuppdrag. År 2010 lämnades 8 uppdrag i regleringsbrev samt 7 regeringsuppdrag vid sidan av regleringsbrevet:

- Uppdrag till Kulturrådet om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet (KUR 2010/3140).¹⁸
- Uppdrag till Kulturrådet om samverkan mellan Konstnärsnämnden och Kulturrådet (KUR 2010/1879).¹⁹
- Uppdrag att följa upp och analysera den egna verksamheten utifrån det minoritetspolitiska målet (KUR 2010/2368).
- Uppdrag att ta fram förslag på delmål samt en struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi (KUR 2010/3276),
- Bidrag för musikfrämjande insatser (KUR 2010/3142).
- Uppdrag att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor under 2011 (KUR 2010/6132).

¹⁶ Förordning (1974:452) om statsbidrag till teater-, dans- och musikverksamhet i mindre ensembler och fria grupper; förordning (1982:502) om statsbidrag till konsthantverkskooperativ; förordning (1982:505) om statsbidrag för framställning och utgivning av fonogram; förordning (1984:326) om statsbidrag till kulturella ändamål; förordning (1991:975) om statsbidrag till ideella föreningars kulturprogram; förordning (1996:1608) om statsbidrag till folkbibliotek; förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet; förordning (1998:1370) om statligt utrustningsbidrag till kollektivverksstäder; förordning (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet; förordning (1998:2000) om statliga utställningsgarantier; förordning (2002:1091) om litteraturpris till Astrid Lindgrens minne; förordning (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet; förordning (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan; förordning (2007:1435) om statsbidrag till internationellt utbyte och samarbete på litteraturområdet; förordning (2007:609) om fortsatt försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet; förordning (2008:556) om statsbidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet; förordning (2010:1058) om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande insatser; förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

¹⁷ Till exempel KRFS 2010:1, Statens kulturråds föreskrifter om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande insatser; KRFS 2003:1, Föreskrift om litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne.

¹⁸ Kulturdepartementet, Regeringsuppdrag (Ku2010/961/KV), 2010-06-01.

¹⁹ Kulturdepartementet, Regeringsuppdrag, (Ku2010/550/KV), 2010-03-19.

- Bidrag för utbildningsinsatser i anslutning till det nya avtalet om utställnings- och medverkandeersättning på bild- och formområdet (KUR 2010/3718).

Kulturrådet har under senare år fått allt fler uppdrag som kan hänföras till tvärsektoriella frågor. Sådana uppdrag handlar om att utveckla och medverka i insatser inom politikområden som befinner sig i skärningspunkten mellan kulturpolitik och angränsande politikområden. Det handlar bland annat om regional utveckling, kulturella och kreativa näringar samt Skapande skola. I flera av dessa uppdrag ingår även att kartlägga, sammanställa och på andra sätt följa upp och redovisa genomförda insatser till regeringen. I flera fall har regeringsuppdragen tidigare funnits upptagna i regleringsbrevet under rubriken Övriga mål och återrapporteringskrav.

Tabell 1 Exempel på regeringsuppdrag till Kulturrådet

Regeringsuppdrag 2010	Beskrivning av uppdrag
Barns och ungas rätt till kultur	Vidareutveckla uppdrag inom samordning, informationsspridning och statistik. I uppdraget ingår att publicera en barnkulturportal.
Skapande skola	Genomföra en uppföljning av skapande skola
Kultur och hälsa	Utveckla Kulturrådets utåtriktade information inom området kultur och hälsa.
Kulturens finansiering	Kartlägga förekomsten av sponsring och annan extern finansiering av kulturverksamheter samt analysera och belysa hinder för breddad icke-offentlig finansiering i Sverige.
Stöd till inspelning och distribution av musik	Föreslå hur det nuvarande fonogramstödet bör utformas framöver.
Nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande	Inkomma med underlag för en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande.
Regionalt tillväxtarbete	Ta fram en långsiktig intern strategi som ska vägleda myndigheten i dess arbete med regionala tillväxtfrågor samt redovisa och kommentera medverkan i det regionala tillväxtarbetet.
Kulturella och kreativa näringar	Utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar.
Uppdrag om samverkan med Konstnärsnämnden	Gemensamt med Konstnärsnämnden utveckla en långsiktig samverkan. I uppdraget ingår att analysera bidrags- och stipendiefördelning i syfte att identifiera skevheter och eventuella överlappningar inom området. Möjligheter till samordning av insatser och administrativ samverkan ska undersökas.
Uppdrag om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet	Förbereda arbetet inför en ny modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet. I uppdraget ingår att lämna förslag om modellens utformning samt bidragsvillkor och former för utvärdering av modellens första steg.

Statskontoret kan konstatera att flera regeringsuppdrag har varit årligen återkommande (om än under olika benämningar):

- EU:s strukturfondsprogram (2006–2011)
- Regional tillväxt; Regionalt tillväxtarbete; Regional utveckling; Regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 (2006–2011)
- Sysselsättningsåtgärder (2006–2009)

- Regionalt utfall (2006–2009, 2011)
- Besöksutveckling för museer (2007–2011)
- EU:s ramprogram för kultur 2007 (2007–2009, 2011)
- Skapande skola; Samverkan kulturliv och skola (2007–2011)
- Kultur och hälsa; Folkhälsoarbete (2009–2011)

Kulturrådets uppdrag inom regional tillväxt ingår i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, med Tillväxtverket som ansvarig myndighet.²⁰

Under 2010 handlade flera av de uppdrag som regeringen lämnade till Kulturrådet om att ta fram ett underlag inför de kulturpolitiska reformer som under året bereddes i Regeringskansliet. Uppdragen berörde bland annat fonogramstödet, möjligheter och hinder för att utveckla breddad icke-offentlig finansiering och kultursamverkansmodellen.

Inom ramen för satsningen på barns och ungas tillgång till kultur har regeringen gett Kulturrådet i uppdrag att löpande följa upp och redovisa hur barns och ungas inflytande och delaktighet förändras.

2.4 Kulturrådets målgrupper

Kulturrådet beskriver i budgetunderlag för 2012–2014 att det övergripande målet med verksamheten är att se till att så många som möjligt har tillgång till konst och kultur av hög kvalitet. I Kulturrådets externa kommunikationsplan, som togs fram år 2010, gör myndigheten en indelning av målgrupperna i primära respektive sekundära målgrupper.²¹ Primära målgrupper är enligt Kulturrådet de grupper som myndigheten har direkt kontakt med, till exempel bidragsmottagare och Kulturdepartementet. Till den primära målgruppen räknar Kulturrådet även de grupper som har direkt nytta av Kulturrådets verksamhet, vilka enligt Kulturrådet bland annat utgörs av kulturinstitutionerna. Övriga primära målgrupper är medier, skolhuvudmän, politiker och tjänstemän i kommuner och landsting samt de statliga myndigheter som ingår i samverkansrådet.²² Till den sekundära målgruppen räknar Kulturrådet andra bidragsgivare (till exempel Konstnärsnämnden och Författarfonden), branschorganisationer inom kultursektorn, civilsamhället och opinionsbildare.

²⁰ Regeringsbeslut 2007-09-06, En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 (N2007/7152/RT).

²¹ Kulturrådet (2010), Extern kommunikationsplan, 2010-10-14.

²² Kulturrådet (2010), Extern kommunikationsplan, 2010-10-14.

Först i gruppen övriga nämns allmänheten som målgrupp för Kulturrådets verksamhet. Den nationella kulturpolitiken tar i första hand sikte på att genom bidragsgivning uppnå ett omfattande och varierat kulturutbud. Kulturrådets kulturstöd riktar sig till verksamheter eller professionella grupper där mötet med en publik är centralt. Till skillnad från till exempel Konstnärsnämnden och Författarfonden disponerar Kulturrådet inga bidrag avsedda för enskilda konstnärer.

Bidragsmottagarna utgörs av institutioner (t.ex. scenkonst, musik och bibliotek), fria grupper (främst inom scenkonsten), kulturbranscher (t.ex. musik och litteratur), projektgrupper, organisationer samt ”en rad specifika mottagargrupper som är knutna till de kulturpolitiska prioriteringar som beslutas av riksdag och regering.”²³

I den externa kommunikationsplanen framhåller Kulturrådet även att myndigheten i sin information ska ha ständigt fokus på barn och unga, etnisk kulturell mångfald, tillgänglighet och jämställdhetsfrågor.

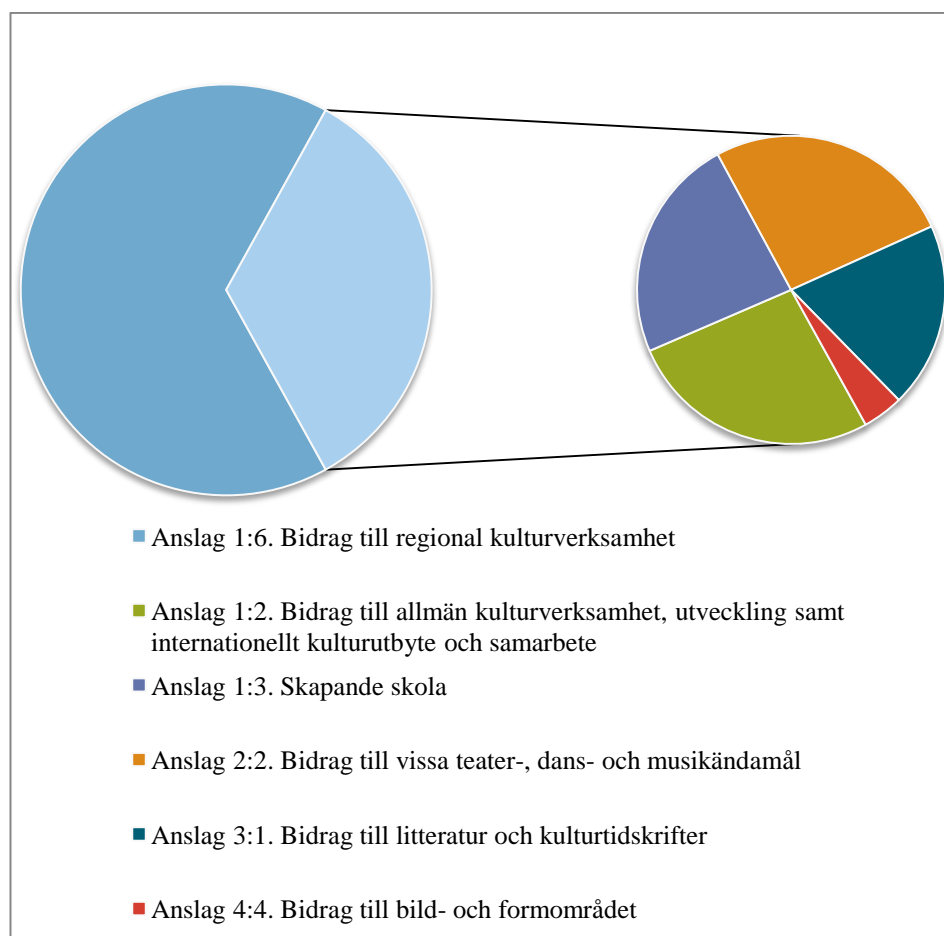
2.5 Samverkansmodellen

Samverkansmodellen innebär att bidrag som Kulturrådet tidigare fördelat till regionala kulturverksamheter framöver kommer att fördelas av landstingen och Gotlands kommun. Kulturrådet fortsätter emellertid att fördela särskilda utvecklingsmedel för tidsbegränsade projekt inom ramen för de regionala kulturverksamheterna, som år 2010 har uppgått till cirka 40 miljoner kronor.

Den totala volymen bidrag som Kulturrådet fortsatt kommer att fördela direkt till kulturverksamheter minskar därmed med ungefär två tredjedelar.

²³ Kulturrådet PM, Uppföljning av bidrag, 2010-09-20, rev. 2010-09-29.

Figur 2 De bidrag som Kulturrådet fortsatt fördelar direkt till kulturverksamheter när samverkansmodellen är fullt genomförd

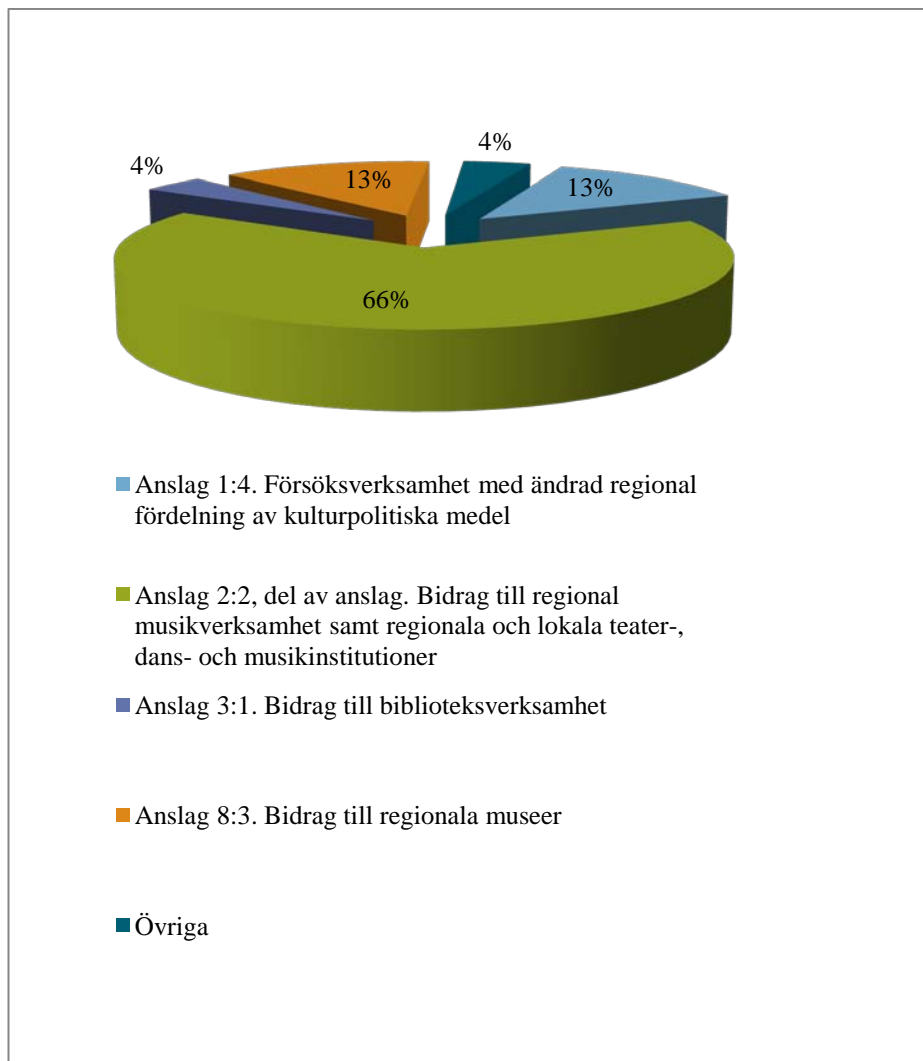


Diagrammet visar utfallet när samverkansmodellen är fullt genomförd. Den tredjedel av dagens bidragsvolym som Kulturrådet fortsatt disponerar kommer då att utgöras av fem anslagsposter och cirka 55 bidragstyper, varav de tre största posterna utgörs av bidrag till Skapande skola, bidrag till fria grupper samt bidrag till allmän och internationell kulturverksamhet.

Redan innan samverkansmodellen infördes administrerade Kulturrådet den största delen av det statliga kulturstödet till den regionala och lokala nivån. Av de medel som ingår i samverkansmodellen utgör ungefär 96 procent av bidrag som Kulturrådet fördelar.²⁴ Resterande bidrag till den regionala och lokala nivån fördelades av Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Nämnden för hemslöjdsfrågor. De bidragen kommer också i fortsättningen under en övergångsperiod att fördelas av dessa till de län som i dag inte ingår i samverkansmodellen.

²⁴ SOU 2010:11, Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet, Kultursamverkansutredningens delbetänkande.

Figur 3 Statens bidrag till regionerna inom ramen för samverkansmodellen²⁵



Ändamålet med modellen är att ”fördelningen av statsbidrag ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.”²⁶ Det är endast den del av de regionala kulturplanerna som innehåller verksamheter som är berättigade till statsbidrag som ska utgöra underlag för Kulturrådets beslut om bidragstill-

²⁵ Till posten övriga hör: Anslag 6:1, del av anslag. Bidrag till enskilda regionala arkiv; Anslag 2:1, del av anslag. Bidrag till teaterkonsulenter; Anslag 6:2, del av anslag. Bidrag till regional arkivverksamhet; Anslag 1:2, del av anslag. Bidrag till länskonsulenter inom dans, bild och form samt mångkultur; Anslag 4:4, del av anslag. Bidrag till konsulentverksamhet inom hemslöjden; Anslag 10:1, del av anslag. Del av bidrag till regionala resurscentra för film och video)

²⁶ 4§ förordning (2010:2012) om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

delning. Dessa verksamhetsområden listas i förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. De är:

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

Med utgångspunkt i det övergripande ändamålet med modellen ska landstingen ansvara för att bidragsgivningen främjar en god tillgång av kulturverksamheter inom respektive verksamhetsområde.²⁷

Kulturrådet lämnade i juni 2010 på regeringens uppdrag förslag till särskilda bedömningsgrunder för respektive verksamhetsområde.²⁸ Av förordningen framgår även att regional medfinansiering är ett villkor för fördelningen av statsbidrag. ”Landstingen får endast lämna statsbidrag till sådan verksamhet som också får bidrag från landsting, kommun eller annan huvudman.”²⁹

Den obligatoriska delen av kulturplanerna ska innehålla:

- kulturpolitiskt prioriterade områden (barn och unga, jämställdhet, tillgänglighet, internationellt och interkulturellt arbete),
- regionala förutsättningar,
- ekonomiska utgångspunkter,
- arbetsmetod – hur den regionala kulturplanen arbetats fram och beskrivningar av de sju verksamhetsområden som landstingen får fördela statliga medel till.³⁰

Från och med 2011 ingår fem landsting och regionförbund i samverkansmodellen: Norrbottens läns landsting, Region Gotland, Region Halland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Under 2012 kommer ytterligare elva landsting och regionförbund att ingå och flertalet av resterande fem landsting kommer troligen att gå med i samverkansmodellen 2013.

²⁷ 8§ Förordning (2010:2012) om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

²⁸ Kulturrådet (2010), Redovisning av regeringsuppdrag (Ku2010/961/KV) om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet, bilaga 1.

²⁹ 9 § förordning (2010:2012) om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

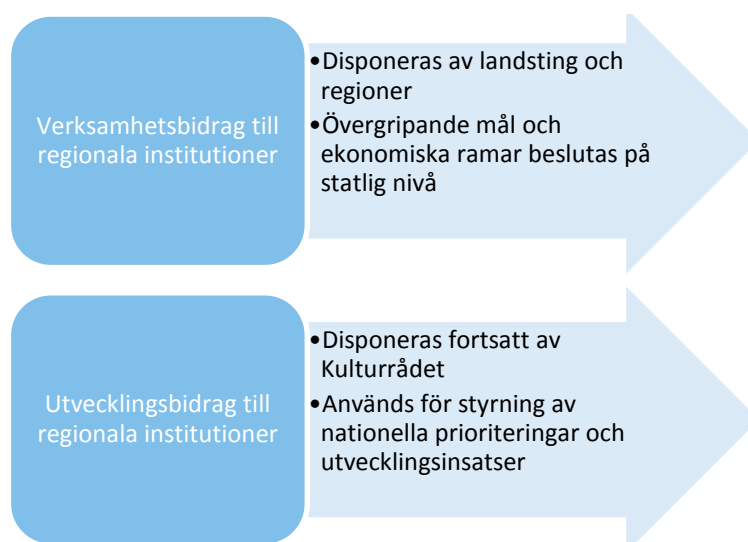
³⁰ <http://www.kulturradet.se/sv/verksamhet/Modell-for-kultursamverkan/Fragor-och-svar/>

För de fem landsting och regionförbund som i dag ingår i samverkansmodellen har Kulturrådet för 2011 beslutat att fördela statsbidrag på följande sätt:

- Norrbottens läns landsting 37,8 mnkr³¹,
- Region Gotland 21,6 mnkr³²,
- Region Halland 23,5 mnkr³³,
- Region Skåne 175 mnkr³⁴,
- Västra Götalandsregionen 293,5 mnkr³⁵

Kulturrådet får bestämma om tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse. ”Vid fördelning av tidsbegränsade utvecklingsbidrag ska Kulturrådet särskilt beakta de nationella kulturpolitiska målen som rör kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet till kulturutbudet.”³⁶

Figur 4 Vem förfogar över bidragen i samverkansmodellen?



³¹ Beslut S 2011:2, Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2011 inom ramen för samverkansmodellen, dnr. KUR 2010/5588, 2010-01-26.

³² Beslut S 2011:3, Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2011 inom ramen för samverkansmodellen, dnr. KUR 2010/5586, 2010-01-26.

³³ Beslut S 2011:4, Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2011 inom ramen för samverkansmodellen, dnr. KUR 2010/5584, 2010-01-26.

³⁴ Beslut S 2011:5, Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2011 inom ramen för samverkansmodellen, dnr. KUR 2010/5583, 2010-01-26.

³⁵ Beslut S 2011:6, Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2011 inom ramen för samverkansmodellen, dnr. KUR 2010/5587, 2010-01-26.

³⁶ 11 § förordning (2010:2012) om vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Inom ramen för kultursamverkansmodellen har det till Kulturrådet knutits ett samverkansråd med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena.³⁷ I samverkansrådet ingår Stiftelsen Svenska filminstitutet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Nämnden för hemslöjdsfrågor, Konstnärsnämnden, Kungliga biblioteket, Riksteatern och länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i Södermanslands län.

Utöver de myndigheter som ingår i samverkansrådet ska Kulturrådet även samråda med kulturskaparnas centrala organisationer och företrädare för det civila samhället på central nivå samt, i förekommande fall, med andra myndigheter.³⁸

2.6 Resurser för att fullgöra uppgifterna

2.6.1 Anslagstilldelning och anslagsvillkor

Kulturrådets förvaltningsanslag ska finansiera kostnader för administration, operativa kostnader samt avskrivningar och ränta på lån. Därtill förfogar Kulturrådet över sakanslag för finansiering av bidrag till kultur.

Kulturrådet disponerar även ett utvecklingsanslag (anslag 1:2) som enligt Kulturrådet ger myndigheten ett utrymme att genomföra och utveckla nya uppdrag som Kulturrådet inte har fått extra finansiering för.³⁹ I anslaget ingår även insatser inom ramen för internationell och interkulturell kulturverksamhet.

För att genomföra samverkansmodellen har Kulturrådet tilldelats 2 miljoner kronor att använda för förvaltningskostnader åren 2010 och 2011.⁴⁰ Åren 2007–2009 genomförde Kulturrådet i samverkan med Konstnärsnämnden på regeringens uppdrag en särskild jämställdhetsatsning. För detta ändamål tilldelades Kulturrådet 4,3 miljoner kronor, varav 1,3 miljoner kronor för administrativa kostnader i samband med att uppdraget genomfördes.⁴¹ Under 2009 fick Kulturrådet i uppdrag att genomföra kulturaktiviteter i samband med Sveriges EU-ordförandeskap 2009. För detta ändamål tillfördes 3,6 miljoner kronor till anslaget 1:2 på tilläggsbudget ett, varav högst 460 000 kronor fick användas för administration enligt beslutet.⁴²

³⁷ Förordning (2007:1186) med instruktion för Statens kulturråd.

³⁸ Kulturrådet (2010), Redovisning av regeringsuppdrag (Ku2010/961/KV) om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet, s. 3.

³⁹ Se även Kulturrådet (2009), Redovisning av förvaltningskostnader, dnr. KUR 2009/1882, 2009-03-31.

⁴⁰ Kulturdepartementet, (Ku2010/964/KV)

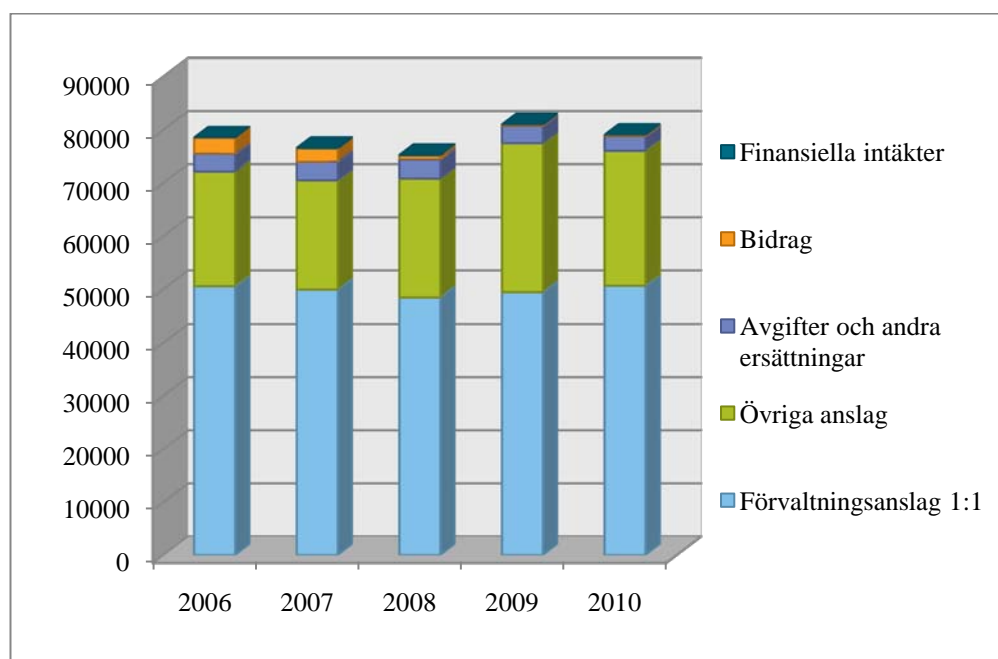
⁴¹ Integrations och jämställdhetsdepartementet, Uppdrag att redovisa en fördjupad analys av jämställdheten inom scenkonstområdet (IJ2007/2359/JÄM), 2007-08-16.

⁴² Kulturdepartementet, (Ku2009/791/KV)

Som framgår av figuren nedan har förvaltningsanslaget legat på en relativt konstant nivå, omkring eller strax under 50 miljoner kronor i 2010 års prisnivå åren 2006–2010. Från 2008 minskar förvaltningsanslagets andel av de totala intäkterna något, vilket kan förklaras av en viss ökning av andelen av verksamhetens intäkter som kommer från andra anslag än förvaltningsanslaget.

Från år 2010 har regeringen beslutat om en generell anslagsminskning för att skapa utrymme för omprioriteringar inom kulturområdet.⁴³ För år 2011 innebär det en minskning av förvaltningsanslaget med 5 miljoner kronor för Kulturrådet.⁴⁴

Figur 5 Kulturrådets intäkter⁴⁵



Källa: Kulturrådets resultatredovisning

2.6.2 Sakanslag används för att genomföra verksamheten

Riksrevisionen har under en följd av år riktat kritik mot att Kulturrådet belastar sina sakanslag med kostnader för administration och genomförande av verksamheten. Riksrevisionen har rekommenderat att Kulturrådet gentemot regeringen ytterligare inskräper betydelsen av att detta tydliggörs i reg-

⁴³ 2009/10:1, utg. omr. 17, s. 50.

⁴⁴ 2010/11:1, utg. omr. 17, s. 64.

⁴⁵ Kulturrådets anslag har fastprisberäknats utifrån KPI.

leringsbrevet.⁴⁶ I den senaste granskningen av Kulturrådets årsredovisning 2010 tog Riksrevisionen upp sina iakttagelser i en särskild revisionsrapport.⁴⁷ Kulturrådet har vid ett flertal tillfällen påtalat för regeringen att förvaltningsanslaget inte täcker myndighetens förvaltningskostnader.⁴⁸

År 2010 belastade Kulturrådet sakanslagen för bidrag med förvaltningskostnader med totalt 26,8 miljoner kronor. Av dessa framgår uttryckligen av regleringsbrevet för år 2010 att kostnader till ett belopp av totalt ca 4,6 miljoner kronor får användas för administration och genomförande av verksamheten.⁴⁹ För några anslagsposter har regeringen medgivit att anslagsposten får användas till administration men inte specificerat till hur stor del.⁵⁰ Riksrevisionen skriver i sin revisionsrapport att konsekvensen av otydliga villkor är att det inte klart framgår hur mycket förvaltningskostnader Kulturrådet har rätt att belasta sakanslagen med.⁵¹

Kulturrådet redovisar hur sakanslagen används

Till följd av Riksrevisionens kritik gav regeringen i 2009 års regleringsbrev Kulturrådet i uppdrag att tydligare redovisa hur stor del av respektive bidragsanslag som belastas med förvaltningsutgifter samt specificera vad förvaltningsutgifterna innefattar.

I den redovisning som Kulturrådet framställt på regeringens uppdrag skriver Kulturrådet att myndigheten för finansiering av sin verksamhet har tre olika typer av anslag: sakanslag, förvaltningsanslag och sakanslag som får användas till bidrag och andra insatser för genomförande av verksamheten. Ett exempel på det senare är, enligt Kulturrådet, anslag 1:3 Skapande skola, där regeringen i stället för att öka Kulturrådets förvaltningsanslag har gett ett medgivande om att 1,5 miljoner kronor av anslagsposten får användas för administration.⁵² Av redovisningen framgår att lönekostnadernas andel av de förvaltningskostnader som finansieras av sakanslag uppgår till 19 årsarbetskrafter, vilket motsvarar 26 procent.⁵³

⁴⁶ Revisionspm, Statens kulturråds årsredovisning 2006, dnr. 32-2006-0645, Riksrevisionen, 2007-05-21; Revisionspm, Statens kulturråds årsredovisning 2007, dnr. 32-2007-0762, Riksrevisionen, 2008-04-16.

⁴⁷ Riksrevisionen (2011), Revisionsrapport, dnr. 32-2010-0775, 2010-03-18.

⁴⁸ Statens kulturråd (2007), Budgetunderlag 2008-2010, dnr. 2007/1212; Kulturrådets skriftserie 2009:3, Budgetunderlag 2010-2012.

⁴⁹ För anslag 1:3 ap.1 anges att högst 2 500 tkr får användas för administration; för anslag 2:2 ap.3 högst 500 tkr; för anslag 2:3 ap.1 högst 875 tkr; för anslag 2:3 ap.21 högst 700 tkr

⁵⁰ För anslag 1:2 ap.1 anges att anslagsposten även får belastas med vissa kostnader för administration och genomförande av verksamheten; för anslag 3:1 framgår att av anslagsposten ska minst 7 000 000 användas för bidragsgivning enligt förordning (2007:1435) om statsbidrag till internationellt utbyte och samarbete på litteraturområdet samt för kostnader för administration och genomförande av verksamheten.

⁵¹ Riksrevisionen (2011), Revisionsrapport, dnr. 32-2010-0775, 2010-03-18.

⁵² Kulturrådet Redovisning av förvaltningskostnader, dnr. KUR 2009/1882, 2009-03-31.

⁵³ Ibid.

Kulturrådet har under senare år fått ett förstärkt anslag för bidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet.⁵⁴ Hur stor del av förstärkningen som får användas för administration och genomförande av verksamheten är däremot inte tydligt angivet i anslagsvillkoren för anslag 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete. År 2009 anger Kulturrådet att 3 950 000 kronor av sakanslaget har använts för förvaltningskostnader inom ramen för anslag 1:2, anslagspost 4 Bidrag till internationell och interkulturell kulturverksamhet.

Enligt Kulturrådets uppfattning används inte sakanslagen för administration utan för olika insatser för att genomföra verksamheten och främja utvecklingen inom kulturområdet. I det ingår bland annat referens- och arbetsgruppernas beredning och beslut i bidragsärenden samt deltagande på olika bokmässor. Kostnaden för de insatser som Kulturrådet genomför vid sidan av bidragsgivningen är störst inom anslag 3:2 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter. I budgeten för 2010 avsattes totalt 12,8 miljoner kronor (inkl. OH-kostnader 1,5 miljoner kronor) för att genomföra de olika insatserna.⁵⁵

2.6.3 Hög personalomsättning

Förändringarna i antalet årsarbetskrafter har under åren 2007–2010 varit måttliga. Kulturrådets personalomsättning har under dessa år legat stabilt kring strax över 70 årsarbetskrafter.

Tabell 2 Kulturrådets storlek och personalomsättning

	2007	2008	2009	2010
Antal årsarbetskrafter	74,5	72,5	74,4	71,6
Personalomsättning	19,2	18,5	16,2	28,5

Källa: Kulturrådets årsredovisning

Kulturrådet har haft en relativt hög personalomsättning under den tidsperiod som Statskontoret har analyserat. Kulturrådet skriver i årsredovisningen 2010 att den ovanligt höga personalomsättningen har flera orsaker. Det främsta skälet är pensionsavgångar, men myndigheten har också i avvaktan på utfallet av de olika utredningarna inom kulturområdet under de senaste åren valt att tidsbegränsa flera av de anställningar som gjorts under denna tid. Syftet har varit att ha beredskap för att möta de förändringar som skulle kunna bli aktuella. Den osäkerhet i anställningssituationen som därmed har uppstått har i flera fall resulterat i att personal valt att sluta hos Kulturrådet i förtid. Under år 2010 slutade 22 personer och 11 nyanställdes.

⁵⁴ Prop. 2008/09:1, utg. omr. 17, s. 42.

⁵⁵ Verksamhetsplan 2010, bilaga 2 Budget 2010 (Verksamhetskostnader ej bidrag).

2.6.4 Utökat bemyndigande

Den fria scenkonsten har behov av långsiktiga förutsättningar för att kunna anställa personal och för att planera sina produktioner. För att tillgodose detta har riksdagen på förslag av regeringen infört en bemyndiganderam på anslag 2:2 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål,⁵⁶ som fördelas av Kulturrådet. Riksdagen beslutade att utöka bemyndiganderamen till 100 miljoner kronor 2011.

2.7 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Regeringen detaljstyr bidragsgivningen

De nationella kulturpolitiska målen är formulerade på en övergripande nivå. Målen är i så mån inte direkt översättbara i styrande mål för Kulturrådets verksamhet. Regeringen styr i stället bidragsgivningen genom förordningar och genom generella och specifika bidragsvillkor.

Av de ca 1,8 miljarder kronor som Kulturrådet fördelar i bidrag anger Kulturdepartementet, enligt Statskontorets bedömning, styrande villkor i förordningen som styr samverkansmodellen och i regleringsbrev för ungefär 1,3 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 70 procent av bidragen. Om medlen i samverkansmodellen inte räknas in skulle drygt 40 procent av bidragen vara styrda av särskilda villkor i regleringsbrevet. I takt med att fler regioner går in i samverkansmodellen kommer antalet namngivna bidragsmottagare successivt att minska.

Därtill kommer de 20-tal förordningar som styr Kulturrådets olika bidrag. I förordningarna anges syfte och vilken typ av mottagare bidragen riktar sig till.

De administrativa kraven på bidragsgivningen har också ökat i takt med att regeringen har infört krav på att ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv ska vara en integrerad del av verksamheten och att internationellt och interkulturellt utbyte ska prioriteras. Dessa krav finns sedan 2009 införda som ett allmänt verksamhetsmål i Kulturrådets instruktion. I enlighet med Kulturrådets regleringsbrev ska myndigheten bland annat återrapportera hur stor del av bidragsgivningen som rör barn och unga samt geografisk spridning av bidragsfördelningen.

Regeringen utövar genom årliga regeringsuppdrag en aktiv styrning av den del av Kulturrådets verksamhet som myndigheten svarar för vid sidan av bidragsgivningen, dvs. kunskapsuppbyggnad och information. Ofta preciseras här uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Till exempel

⁵⁶ Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:KrU1.

ges Kulturrådets centrala uppgift, att följa utvecklingen på kulturområdet, konkret innebörd genom olika uppdrag att kartlägga och redovisa insatser. Under senare år har allt större fokus lagts vid tvärssektoriella frågor.

Många regeringsuppdrag utan nya resurser

Statskontoret noterar att Kulturrådet har fått flera nya uppgifter och uppdrag utan att dessa har åtföljts av en utökning av förvaltningsanslaget och utan att myndighetens personal har utökats. Vissa nya uppdrag och särskilda regeringsuppdrag har finansierats av sakanslag. Samtidigt kommer Myndigheten för kulturanalys att överta vissa utvärderings- och analysuppgifter som tidigare legat på Kulturrådet. Kulturrådet kommer inte heller på sikt att ha till uppgift att direkt fördela statsbidrag till regionala kulturverksamheter i och med att samverkansmodellen införts.

Under senare år har Kulturrådet till följd av osäkerhet om myndighetens framtida uppdrag valt att tidsbegränsa flera anställningar. Detta har i synnerhet under år 2010 resulterat i en ovanligt hög personalomsättning.

Nya uppdrag som myndigheten har fått handlar framför allt om Skapande skola, en satsning som sedan 2008 successivt byggts ut för att år 2011 omfatta hela grundskolan från årskurs 1 till årskurs 9. Kulturrådet har även fått en ny roll när det gäller stöd till internationell och interkulturell kulturverksamhet.

Samverkansmodellen innebär också att Kulturrådet har fått ett nytt uppdrag att samordna den statliga kulturpolitiken gentemot regionerna och svara för en samlad uppföljning kulturverksamheterna i regionerna.

Otydliga anslagsvillkor

Kulturrådet har i uppdrag att främja utvecklingen inom kulturområdet genom fördelning av bidrag och andra insatser. Insatserna spänner över ett brett spektrum av aktiviteter, varav deltagande på konferenser och internationella mässor utgör en del. Till insatser för genomförande av verksamheten räknar Kulturrådet även arvoden för referens- och arbetsgruppernas ledamöter. Kostnaden för dessa verksamheter täcks inte av förvaltningsanslaget utan finansieras via Kulturrådets sakanslag.

Regeringen har medgivit att vissa anslagsposter får belastas med kostnader för administration och genomförande av verksamheten men inte specificerat till hur stor del. Det är därmed inte tydligt angivet hur stor del av sakanslagen som Kulturrådet får använda för kostnader för att genomföra verksamheten. År 2010 belastade Kulturrådet sakanslagen för bidrag med förvaltningskostnader med totalt ca 26,8 miljoner kronor. Av dessa framgår uttryckligen av regleringsbrevet för år 2010 att totalt ca 4,6 miljoner kronor får användas för förvaltningskostnader.

3 Myndighetens resultat

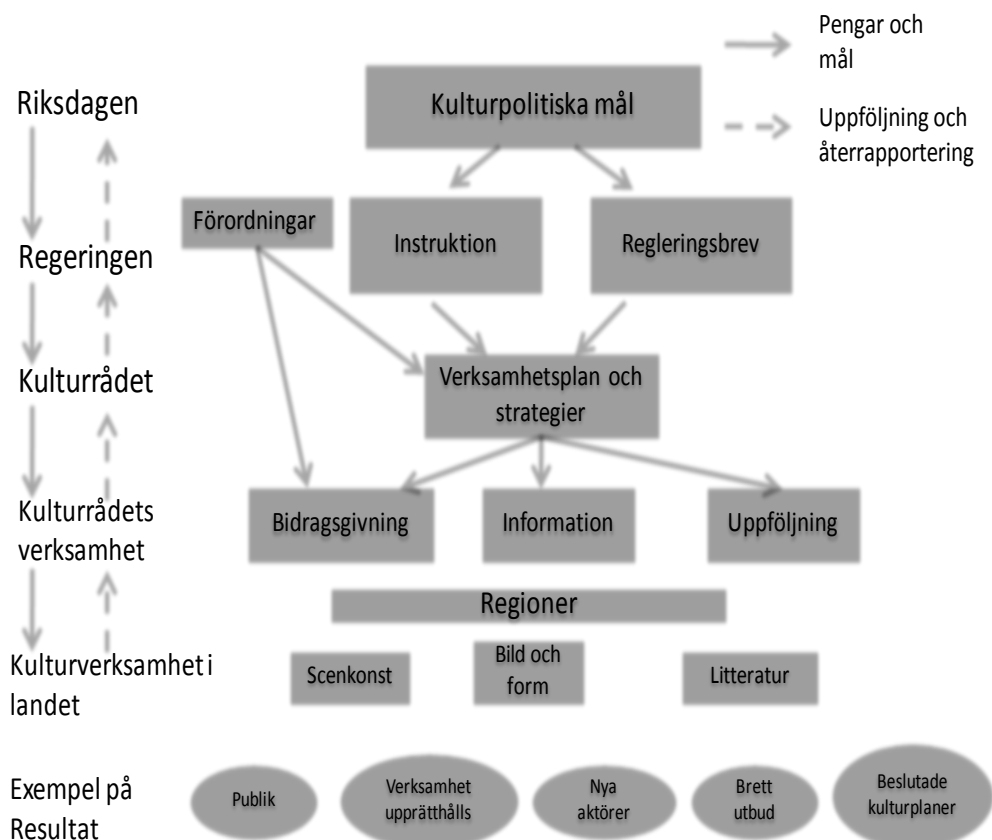
I detta kapitel beskrivs och analyseras det resultat Kulturrådet åstadkommit utifrån sina förutsättningar. Motsvarar resultatet de krav regeringen ställt? Hur svarar resultaten mot de förväntningar som Kulturrådets målgrupper har?

3.1 Vår analysram

Resultatet har vi analyserat utifrån den återrapportering som Kulturrådet lämnar till Kulturdepartementet i form av årsredovisningar och andra uppdrag, till exempel i serien Kulturen i siffror. Även intervjuer och andra källor har använts, såsom Riksrevisionens rapporter.

Vår bedömning av Kulturrådets resultat utgår från den nya instruktionen som gäller från den 1 april 2011 och i tillämpliga delar även den tidigare instruktionen samt regleringsbrev för 2010 och 2011. Nedanstående bild visar vår modell för att analysera Kulturrådets resultat.

Figur 6 Statskontorets analysram



Vi ser Kulturrådets resultat i ett perspektiv som utgår från att riksdagen beslutar om resurser och mål för statens kulturpolitik. Den närmare inriktningen av målen och resurserna bestäms av regeringen i instruktion och regleringsbrev till Kulturrådet. Kulturrådet delar upp målen och pengarna ytterligare i sin verksamhetsplan. Kulturrådet tar också fram strategier som särskilt fokuserar på ett antal områden, till exempel barn och unga. Kulturrådet ger bidrag, informerar, samlar kunskap och följer upp. Målgrupperna eller kulturverksamheterna, exempelvis teater, museer och bokutgivare, producerar föreställningar, utställningar och böcker som i sin tur når publik. I växande utsträckning kommer regionerna (landsting eller regionförbund) att vara ytterligare en målgrupp i rollen som fördelare av statens kulturbidrag i sina respektive regioner.

Kulturrådets resultat kan bedömas på flera nivåer. I det första ledet handlar det om att Kulturrådet utför vissa aktiviteter, till exempel betalar ut bidrag. I det andra ledet rör det sig om att bidragen leder till att utbudet blir bredare och att verksamheter som inte skulle klara sig ekonomiskt kan fortsätta tack vare statligt stöd. I det tredje ledet kan det röra sig om att de verksamheter som Kulturrådet stöder ger publiken och medborgarna upplevelser och insikter. Statskontorets analys rör de första två leden i resultatkedjan.

Vår analysmodell används inte bara för att åskådliggöra vilka resultat som riksdagen, regeringen och Kulturrådet tänkt sig åstadkomma. Modellen används även för att bedöma vad Kulturrådet återskildrar i form av resultat och vad Kulturrådet skulle kunna återskildra när det gäller resultat.

3.1.1 Vår syn på resultat

Regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna har förändrats sedan några år tillbaka. Från och med år 2009 ska Kulturrådet redovisa sitt resultat utifrån sin instruktion och vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i annat beslut. Resultatredovisningen ska lämnas enligt den indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen beslutat annat. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer utvecklats med avseende på volym och kostnader.⁵⁷

Myndighetens resultat är beroende av bland annat de resurser myndigheten fått och vilka aktiviteter myndigheten genomfört för att nå ett visst resultat.

⁵⁷ 3 kap. 1§ i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Ekonomistyrningsverket har utfärdat föreskrifter och allmänna råd till förordningen om årsredovisning (se i ESV 2010:3). Enligt föreskrifterna ska resultatredovisningen ge en rättvisande bild av den genomförda verksamheten och resultatet av denna verksamhet. Innehållet i resultatredovisningen ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information.

Figur 7 **Effektkedjan**



Med *resurser* avses allt som används för att producera verksamhet. Det handlar bland annat om Kulturrådets förvaltningsanslag, mål, uppgifter och andra villkor som regeringen ställt upp för Kulturrådet. *Aktiviteter* är den verksamhet som bedrivs av Kulturrådet. Ibland används i stället begreppet processer. Det innebär bland annat att bereda bidragsärenden, ta fram strategier och skriva statistikrapporter.

Ibland sätts aktiviteter och *prestationer* samman i en samlad kategori, men när det gäller mått på produktivitet är det viktigt att särskilja dem. Enligt den internationella standarden för mått på offentliga sektorns produktion bör man sträva efter att mäta de prestationer som faktiskt möter brukarna. I Kulturrådets fall skulle det handla om att exempelvis beredningen av ett bidrag lede till att en mottagare fick ett ekonomiskt bidrag för att upprätthålla och driva sin verksamhet.

Effekter är det slutliga utfallet av den offentliga sektorns verksamhet. Effekterna kan delas in efter tidshorisont eller efter vilket perspektiv som anläggs, ett strikt myndighetsperspektiv eller ett samhällsekonomiskt perspektiv, där alla upptänkliga effekter bör vägas in. Effekter av Kulturrådets verksamhet skulle exempelvis kunna vara att medborgarna erbjuds ett brett kulturutbud tack vare bidrag. Statskontoret menar att Kulturrådets resultat ska ses i perspektivet att Kulturrådet åstadkommer olika prestationer som olika kulturverksamheter tar emot (pengar, information osv.) och som verksamheterna i sin tur använder för att tillhandahålla ett utbud som möter en publik och de effekter detta kan tänkas leda till.

Detta synsätt ansluter också till det som regeringen skriver i sin förvaltningspolitiska proposition (2009/10:175). Den förvaltningspolitiska propositionen tillsammans med den så kallade Styrtredningen⁵⁸ lägger grunden för nuvarande synsätt på statens styrning. Av propositionen framgår att det är viktigt att vidareutveckla den resultatkultur som etablerats inom statsförvaltningen de två senaste decennierna. Inom staten avser begreppet resultat främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter prestationerna leder till.

⁵⁸ Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75

Av propositionen framgår vidare att informationen från myndigheterna är central för regeringens styrning. Myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag och andra rapporteringar, liksom information genom informella kontakter, ger information som framför allt används i den löpande styrningen och kontrollen av myndigheter och verksamheter. Myndighetens ledning ansvarar för en tillförlitlig och rättvisande information.

Med utgångspunkt i bland annat myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog genomföras (tidigare benämnd mål- och resultatdialog), dvs. en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet. Vid myndighetsdialogen bör myndighetens ledning och företrädare för regeringen delta.⁵⁹

3.2 Resultat i förhållande till statsmakternas krav

I bedömningen av Kulturrådets resultat har vi utgått från ett flertal källor, såsom årsredovisningar, förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag, Kulturrådets rapporter och intervjuer. Kulturrådet redovisar sin verksamhet i flera verksamhetsgrenar. I årsredovisningen för 2010 finns följande indelning i verksamheter: bidragsgivning, utredning och uppföljning, information, samverkan, regional utveckling och tillväxt, barn och unga samt internationellt samarbete. Huvudverksamheterna är dock bidragsgivning, utredning och uppföljning (kunskapsunderlag) samt information.

3.2.1 Bidragsgivningen

Enligt verksamhetsplanens mål ska Kulturrådets bidragsgivning skapa förutsättningar för ett brett utbud av konstnärliga uttryck i alla län.

I sin årsredovisning beskriver Kulturrådet att målet uppnås genom omfattande bidragsgivning inom samtliga konstområden. Vägledande i bidragsgivningen är att befolkningen ska ha tillgång till den kultur som stöds. Att det som får stöd har hög kvalitet säkras genom de experter som är med i Kulturrådets arbets- och referensgrupper. Bidragsgivningen återspeglar också, enligt Kulturrådet, regeringens prioriteringar när det gäller jämställdhet, mångfald samt barn och unga.

Kulturrådet beskriver en rad aktiviteter som genomförts. Det handlar bland annat om nya metoder för uppföljning av bidragen och att utveckla bidragsgivningen till regionerna. Kulturrådet beskriver också alla de tvärgående uppdragen (jämställdhet, barn och unga, interkulturell verksamhet osv.) under bidragsgivningen. Dessa tvärgående perspektiv återkommer även i redovisningen av de andra huvudverksamheterna. De tvärgående uppdragen

⁵⁹ Proposition 2009/10:175

beskrivs på ett sådant sätt att det är svårt att se kopplingen till just bidragsgivningen.

Under 2010 hanterade Kulturrådet cirka 5 900 ansökningar, beviljade 2 900 bidragsansökningar och betalade ut ungefär ut 3 900 bidrag. Kulturrådet fick också tillbaka 3 200 redovisningar av hur bidragen använts och avslutade drygt 2 300 redovisningar.

Resultat av bidragsgivningen per konstområde

I årsredovisningen ges en ingående beskrivning av hur bidragen prioriterats och betalats ut. Nedan följer ett axplock i starkt sammanfattad form, som vi bedömer väl beskriver vilken typ av resultat Kulturrådet redovisar.

Fria grupper

- Kulturrådet har fördelat drygt 50 miljoner kronor per år till de fria teatergrupperna under åren 2008–2010.
- Dansen har under åren 2003–2009 ständigt fått ökade bidrag. År 2009 fick dansen drygt 66 miljoner kronor, vilket är mer än en fördubbling i förhållande till år 2003. En strategi har tagits fram för att fortsatt främja professionell dans.
- Till de fria musikgrupperna fördelades cirka 12,5 miljoner kronor. Kulturrådet har försökt stödja nya grupper och uppnå bättre balans i olika musikaliska uttryck. Även jämställdhet bland bidragsmottagare har eftersträvats.

Bild, form, museer och utställningar

- Utställningsarrangörerna fick drygt 8 miljoner kronor. Kulturrådet har medverkat i regionala seminarier, inlett en översyn av förordningar inom området och producerat en rapport (Kulturen i siffror 2010:5) om bild och form området.
- Kulturrådet gav verksamhetsbidrag till regionala museer särskilt riktade mot tillgänglighet och förmedling, pedagogisk verksamhet och samtida konst och kulturmiljövård. Inga belopp anges i årsredovisningen när det gäller verksamhetsbidrag.
- Nästan 11 miljoner kronor betalades ut i utvecklingsbidrag år 2010. Prioriterade områden var barn och unga, internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete samt digitalisering.

Litteratur, bibliotek och kulturtidskrifter

- Bidrag ges till barn- och ungdomslitteratur, bildverk och serier, facklitteratur, skönlitteratur, litteratur på annat originalspråk än svenska och till klassikerutgivning i skolan. Inga belopp är angivna i årsredovisningen.

- Pengar ges även till litterära evenemang och andra läsfrämjande insatser. Bidragen är spridda på nästan alla län och prioriterade till barn och unga. Inga belopp är angivna i årsredovisningen.
- Verksamhetsbidrag har betalats till regionbibliotek, lånecentraler och depåbibliotek. Inga utbetalda belopp anges i årsredovisningen.
- Utvecklingsbidragen har gått till barn och unga. Drygt 5 miljoner kronor fördelades år 2010.
- Produktionsstöd och utvecklingsstöd har fördelats till kulturtidskrifter. Inga belopp anges.

Regionala kulturinstitutioner

Den utan jämförelse största delen av de bidrag som Kulturrådet betalar går till finansiering av de regionala institutionerna (länsteatrar, läns museer osv.). Resultaten av bidragen till regionerna redovisas på flera ställen i årsredovisningen: först inom respektive bidragsområde (bibliotek, museer osv., se ovan), därefter i form av en karta med geografisk spridning av de regionala bidragen och en tabell där bidragen till länen redovisas per konstområde. Den geografiska spridningen och fördelningen per konstområde kommenteras inte. En ytterligare beskrivning av resultat återfinns i årsredovisningen under rubriken Samverkan. Där redovisas en tabell med uppgifter om andelen verksamhetsbidrag per län och konstområde och en tabell med andel statlig finansiering i förhållande till övrig finansiering. Tabellen kommenteras inte.

Av tabellerna går det dock att utläsa följande.

- Verksamhetsbidragen står för 90 procent av de totala bidragen till regionala teatrar, dans och musikinstitutioner, 84 procent av de totala bidragen till konst, museer och utställningar och 52 procent av bidragen till litteratur, bibliotek och kulturtidskrifter.
- Scenkonstområdet inklusive den regionala musikverksamheten är det som kostar mest i regionerna. Staten, landstingen och kommunerna bidrar ungefär med lika mycket till dessa institutioner.
- Självfinansieringsgraden är låg, från knappt en femtedel till en tiondel av verksamhetens omsättning beroende på typ av verksamhet.

Övriga områden

- Kulturrådet ger bidrag till konstområdesövergripande verksamhet, såsom nationella minoriteters språk och kultur, främjande av eget skapande och förbättrade arbetsvillkor för kulturskapare.
- Stöd ges också till konsulenter för konst, dans och mångkultur. Inga belopp eller resultat anges.

3.2.2 Uppföljningsverksamheten

I verksamhetsplanen anges som mål för uppföljningen att Kulturrådet ska ge möjlighet för offentliga beslutsfattare att fatta välgrundade beslut inom det kulturpolitiska området.

Resultat som anges är bland annat att Kulturrådet gjort flera uppföljningar av bidrag på eget initiativ och på regeringens uppdrag. Myndigheten har utarbetat en promemoria som ger förslag till förbättringar av uppföljningsarbetet. Två tematiska rapporter har genomförts i serien om Kulturen i siffror – en om bild och form samt en om barns och ungas kultur.

Den kvantitativa redovisningen visar att fler regeringsuppdrag har avrapporterats och fler statistikrapporter har lämnats än tidigare. Remissvaren har minskat något. Exempel på rapporter som redovisats till regeringen är uppföljning av Skapande skola och av Accesprojektet. Statistikrapporter har bland annat handlat om museer, scenkonst och musik samt kulturens finansiering.

3.2.3 Kommunikationen

I verksamhetsplanen är målet att kännedomen om Kulturrådets och myndighetens verksamhet ska öka bland Kulturrådets målgrupper.

Resultat som redovisas är att arbetet med en webbportal för barn och unga har inletts. En ny webbsida för Kultur och hälsa har byggts upp. Antalet pressmeddelanden, seminarier och presskonferenser har ökat i förhållande till tidigare år. De skrifter myndigheten publicerat räknas också upp. Det handlar om knappt 20 olika skrifter, allt från samlingsvolymen om kulturpolitisk forskning till kulturen i siffror.

3.2.4 Samordning och samverkan

I verksamhetsplanen anges att samordning och samverkan är en del i Kulturrådets egna mål om att myndigheten ska bidra till förnyelse och utveckling inom myndighetens ansvarsområden.

Resultat som redovisas är att Kulturrådet samverkar med aktörer inom flera politikområden. Exempel där Kulturrådets aktiviteter innebär samverkan är: Skapande skola (utbildningsområdet), centrubildningar och allianser (arbetsmarknadsområdet), tillväxtfrågor (näringspolitik) samt kultur och hälsa (socialdepartementets område).

I regleringsbrevet för 2010 anges att Kulturrådet ska redovisa de resultat som uppnåtts i samverkan med huvudmännen på regional och lokal nivå.

Resultatet som redovisas är att Kulturrådet har haft kontakt med alla regioner, men framför allt har myndigheten arbetat med de fem regioner som nu ingår i samverkansmodellen. Aktiviteterna har varit bland annat möten, pressträffar och seminarier.

I Kulturrådets verksamhetsplan finns även målet att myndigheten ska bidra till regional utveckling och tillväxt. Kulturrådet har deltagit i de dialoger och möten som varit en följd av regeringens handlingsplan för kreativa och kulturella näringar. De som varit involverade utöver Kulturrådet är bland annat Tillväxtverket, Vinnova, Tillväxtanalys och ett antal regioner.

3.2.5 Barn och unga

I regleringsbrevet för 2010 har Kulturrådet fått i uppdrag att fortsätta utveckla sitt arbete inom barn- och ungdomskultur. I verksamhetsplanen för 2010 anges arbetet i barn- och ungdomsfrågor i några av de kortsiktiga målen.

Barnperspektivet ska integreras i all verksamhet, också i bidragsgivningen. Som resultat redovisas att 34 procent av Kulturrådets bidrag använts till verksamhet för de yngre målgrupperna. Ungefär hälften av alla barn i årsklass 7–9 nåddes av stöd som getts inom ramen för projektet Skapande skola.

Kulturrådet bedömer att barn- och ungdomsfrågorna generellt har stärkts i kulturen, liksom de stärkts på Kulturrådet. Kulturrådet deltar i olika nätverk och i seminarier.

3.2.6 Internationalisering

Målet i verksamhetsplanen är att ge förutsättningar för att internationellt utbyte och samarbete utvecklas.

Resultat som redovisas är nya riktlinjer för bidragsgivning till internationellt kulturutbyte. Kontakterna med kulturråden på Sveriges ambassader utomlands har fördjupats och allt fler medarbetare engageras i det internationella arbetet.

Utvecklings- och verksamhetsbidragen innefattar i allt större utsträckning internationellt utbyte och samarbete. På litteraturområdet redovisar Kulturrådet också en mängd olika aktiviteter, exempelvis deltagande i olika mässor utomlands och översättarseminarium.

3.2.7 Övriga regeringsuppdrag

Enligt sin instruktion ska Kulturrådet i sin verksamhet integrera jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete. Myndigheten har också ett ansvar för handikappfrågor inom sitt område.

Sektorsansvar för handikappfrågor

Kulturrådet ändrade under 2010 inriktningen på sitt stöd. Från att ha delat ut särskilda projektmedel vill myndigheten nu att frågor om funktionshinder tas upp i den löpande planeringen hos alla dem som får bidrag från Kulturrådet. Kulturrådet har också deltagit i möten och konferenser samt lämnat förslag till regeringen om delmål i regeringens planerade strategi för handikappolitik.

Jämställdhet

En strategi har tagits fram, hela chefsgruppen har gått en utbildning och två av de seminarier som Kulturrådet anordnat har haft ett jämställdhetsperspektiv.

Interkulturell verksamhet

Möten har ordnats med fria musik- och dansgrupper och scenkonstinstitutioner, där man diskuterat interkulturellt och internationellt arbete. Mentorsprogram har startats för att öka erfarenhetsutbytet inom kulturområdet.

3.2.8 Årsredovisningen i förhållande redovisningskrav

Kulturrådet redovisar, enligt Statskontorets bedömning, huvudsakligen aktiviteter i sin årsredovisning. Vanliga aktiviteter som redovisas är bidragsbeslut, bidragsutbetalningar, framtagande av strategier, pressmeddelanden, anordnade seminarier, deltagande i nätverk, avrapporterade regeringsuppdrag, remissvar och statistikrapporter. Volymer för dessa aktiviteter anges också, även för de två föregående åren.

Vi bedömer att Kulturrådets årsredovisning i stort uppfyller de krav som ställs i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Kostnader för prestationerna redovisas dock på mycket aggregerad nivå. De kostnadsuppgifter som anges är att 60 procent av Kulturrådets förvaltningskostnader kan hänföras till bidragsgivning, 18 procent till information och 22 procent till kunskapsunderlag. Iakttagelser om Kulturrådets kostnadsredovisning tas upp i avsnitt 4.4.

Riksrevisionen bedömer att Kulturrådets resultatredovisning utvecklats i jämförelse med tidigare årsredovisningar. Riksrevisionen anser dock att

Kulturrådet bör minska resultatredovisningens omfattning och fokusera mer på vilket resultat Kulturrådets olika insatser åstadkommer.⁶⁰

3.3 Effekter av Kulturrådets bidragsgivning

För att ytterligare undersöka redovisade resultat av bidragsgivningen har vi gått igenom Kulturrådets rapporter från år 2006 fram till 2011. Totalt rör det sig om ett 50-tal rapporter.

Vi har använt bland annat följande söktermer:

- Effekter/effekt
- Resultat av bidragsgivning
- Resultat av statens stöd
- Utfall
- Bidragets påverkan
- Resultat
- Effekter av bidragsgivning

Effektredovisningar förekommer sällan

Allmänt är effektredovisningar sällan förekommande, liksom redogörelser av resultat. Vi har fått träff på söktermerna ovan i ett tiotal rapporter. Även om redogörelser av resultat förekommer i dessa rapporter, förekommer de sparsamt.

Kulturrådet har gett ut ett en årsberättelse för 2010. Denna bygger på information som finns i årsredovisningarna och övrigt material som Kulturrådet framställer, bland annat pressmeddelanden. Årsberättelsen kompletteras med intervjuer av framför allt Kulturrådets personal. Tanken med årsberättelsen är att ge en mer tillgänglig bild av Kulturrådets verksamhet än den som ges i årsredovisningarna.

Årsberättelsen för 2010 har något mer information om resultatet av Kulturrådets verksamhet än årsredovisningen. Liksom årsredovisningen består dock årsberättelsen i huvudsak av redogörelser för olika aktiviteter som Kulturrådet genomfört under året.

Några exempel på resultat som Kulturrådet redovisar i årsberättelsen:

- Den större delen av Kulturrådets bidrag går till scenkonst och musik. Människor över hela landet möter scenkonst och musik via länsteatrar, orkestrar och länsmusik.

⁶⁰ Minnesanteckningar 2011-03-30, Granskning av Statens kulturråds årsredovisning, Riksrevisionen.

- Andelen kvinnor som sökte tonsättarbidrag har ökat sedan föregående år.
- Skapande skola har nått ut brett. Hälften av alla i grundskolans mellan- och högstadium har deltagit i ett eller flera projekt.
- Antalet ansökningar till internationella samarbeten har ökat.⁶¹

Kulturrådet tog även fram en skrift år 2007, där myndigheten redovisade ett antal exempel på vad Kulturrådets bidrag åstadkommit. I skriften berättar Kulturrådet om ett tiotal satsningar som genomförts med hjälp av bidrag från Kulturrådet. Det handlar bland annat om Neo, en satsning på samtida musik, om Konstbiennalen i Göteborg och om Zebradans, Sveriges första permanenta scen för barn- och ungdomspublik.⁶²

Ytterligare exempel på redovisade effekter i Kulturrådets rapporter är att Kulturrådets bidrag till scenkonst- och musikområdet genererar en ökande verksamhet som också får en större publik.⁶³ Stödet till länskonsulenter har lett till en förstärkning av konstlivets infrastruktur. Konsten finns i fler sammanhang: i pedagogiska nätverk, på mindre orter osv.⁶⁴

Andra exempel kan hämtas från årsredovisningarna. I årsredovisningen för 2008 säger Kulturrådet att en ökad satsning på samverkan inom biblioteksområdet har lett till att ett antal projekt blivit permanenta, nationella angelägenheter. Ett av dessa är Barnens bibliotek, som drivs med projektmedel avsedda för läsförmedlande verksamhet. Kulturrådet ser vidare flera positiva resultat av satsningen inom dansområdet. Dansen har fått en större publik.

I några fall är effekterna tydliga

Andra, kanske tydligare, exempel på effekter redovisas i samband med satsningarna på Accessprojektet och försöket med fri entré på museer. Syftet med Accessprojektet var bland annat att öka sysselsättningen inom kulturområdet. Kulturrådet konstaterar att sysselsättningen ökade kraftigt mellan år 2005 och 2006.⁶⁵ Kulturrådet ser också att museibesöken ökade för de museer som införde fri entré.⁶⁶

Det pågår arbete med att utveckla resultatindikatorer

Kulturrådet har nyligen skickat ut ett förslag till regionerna om hur resultaten i samverkansmodellen skulle kunna följas upp. Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) påpekar vikten av att regionerna i sina kulturplaner beaktar frågan om hur stöden ska följas upp och utvärderas. I några av

⁶¹ Om förra året, och några tankar om framtiden, Kulturrådets årsberättelse 2010.

⁶² Vart tog pengarna vägen 2007? Kulturrådet, 2007.

⁶³ Kulturen i siffror (2010:2), Kulturrådet.

⁶⁴ Kulturen i siffror (2010:5), Kulturrådet.

⁶⁵ Kulturen i siffror (2009:4), Kulturrådet.

⁶⁶ Kulturen i siffror (2007:6), Kulturrådet.

intervjuerna som vi gjort framhålls att Region Skåne arbetat fram en modell för uppföljning som skulle kunna användas av andra regioner. Kulturrådet och Kulturrådet har löpande kontakt för att utveckla indikatorer för att följa upp och utvärdera bland annat bidragsgivningen. Ambitionen är att kunna jämföra utfall mellan olika regioner. Dessutom vill man fokusera på ett mindre antal variabler än de som i dag hämtas in via Kulturrådets återrapporteringsblanketter.

Exempel på resultatredovisning

Kulturrådet har information i publikationsserien *Kulturen i siffror*, som skulle kunna användas för att redovisa resultatet av bidragsgivningen.

Tabellerna nedan är ett exempel på hur Kulturrådets bidrag medverkar till att finansiera verksamheter som i sin tur möter en publik. Tabellerna ska ses som exempel. De statliga anslagen har ställts i relation till verksamhetens totala intäkter. Statskontoret är medvetet om att det kan finnas andra statliga kulturanslag som finansierar institutionernas verksamhet. Vi har utgått från den anslagspost som särskilt riktas till regionala institutioner och som utgör huvuddelen av de statliga medlen till institutionerna.

Tabell 3 Statens bidrag till de regionala institutionerna⁶⁷

	2005	2007	2008
Totala intäkter (mnkr)	2 030	2 179	2 198
Anslag (mnkr)	738 (36 %)*	763 (35 %)*	756 (34 %)*
Antal årsverken	3203	2782	2610
Antal föreställningar och konserter	9619	10 050	10 155
Antal besök	1 828 731	1 645 070	1 727 273

* den andel som staten står för av den totala intäkten.

Tabellen visar att staten bidrar med drygt en tredjedel av institutionernas verksamhet och att intäktstillflödet från staten varit stabilt. De statsstödda institutionerna har efterhand ökat sina föreställningar något och lockar sammantaget en stor publik.

Statens bidrag till fria grupper betyder ännu mer för verksamheternas intäkter. Andelen statsbidrag till fria grupper har efter hand ökat och utgör enligt senast tillgängliga uppgifter nära nog hälften av de fria gruppernas intäkter. Samma reservation som ovan gäller även för detta exempel. Det kan finnas

⁶⁷ Uppgifterna är hämtade ur Kulturrådets rapport *Scenkonst och musik 2007–2008* i skriftserien *Kulturen i siffror* 2010:2. Siffror över anslaget är hämtade ur regleringsbrevet för Statens kulturråd för respektive år under anslag 28:6 anslagspost 1.

annan statlig finansiering av de fria grupperna utöver de anslag vi valt ut. Vi har utgått från den anslagspost som särskilt riktas till fria grupper och som utgör huvuddelen av de statliga medlen till de fria grupperna.

Tabell 4 Statens bidrag till de fria grupperna⁶⁹

	2005	2007	2008
Totala intäkter (mkr)	275	287	299
Anslag (mkr)	103 (37%)*	121 (42%)*	138 (46%)*
Antal årsverken	580	445	483
Antal föreställningar och konserter	11 554	11 179	11 716
Antal besök	1 868 553	1 595 621	1 953 681

* den andel som staten står för av den totala intäkten.

Av tabellen kan även utläsas att de fria grupperna erbjuder ännu fler föreställningar och konserter än vad institutionerna gör. Besöksiffrorna har också ökat under åren.

3.4 Hur uppfattar målgrupperna resultatet?

I flera av de intervjuer vi gjort både på och utanför Kulturrådet nämns att bidragsfördelning är Kulturrådets huvudsakliga resultat och att alla de som är mottagare av bidrag kan ses som Kulturrådets huvudsakliga målgrupp.

Alltmer av Kulturrådets bidragsgivning läggs in i samverkansmodellen, vilket innebär att landstingen blir en allt viktigare målgrupp, liksom även de myndigheter som ingår i Kulturrådets samverkansgrupp. Vad gäller Kulturrådets uppgift att följa upp fördelningen av bidrag är Kulturdepartementet en viktig mottagare.

3.4.1 Kulturdepartementet

Enligt intervjuer med företrädare för Kulturdepartementet arbetar departementet fortlöpande med att utveckla styrningen av myndigheterna så att den motsvarar regeringens krav.

⁶⁹ Uppgifterna är hämtade ur Kulturrådets rapport Scenkonst och musik 2007–2008 i skriftserien *Kulturen i siffror* 2010:2. Siffror över anslaget är hämtade ur regleringsbrevet för Statens kulturråd för respektive år under anslag 28:7 anslagspost 1.

En viktig utgångspunkt i detta arbete är att flera myndigheter, däribland Kulturrådet, behöver utveckla de underlag som redovisas till Kulturdepartementet, exempelvis årsredovisningar och olika regeringsuppdrag.

Innehållet i Kulturrådets underlag till departementet kan utvecklas både vad gäller kvalitativa och kvantitativa uppgifter, eftersom dessa återrapporteringar är viktiga underlag för anslagstilldelning och regeringens information till riksdagen om utfall och resultat. Kulturdepartementet har behov av att Kulturrådet i högre grad kommenterar, bedömer och drar slutsatser om den verksamhet som myndigheten bedriver.

Departementet bedömer att Kulturrådet har ett brett och stort statistiskt underlag utifrån de uppgifter de begär in från bidragstagarna. Departementet menar dock att statistiken kunde publiceras snabbare, så att det finns mer aktuella underlag att utgå från vid bedömningen av utvecklingen inom olika områden.

3.4.2 Myndigheter som ingår i samverkansrådet

Kulturrådet ska representera staten i dialogen med berörda landsting inom ramen för samverkansmodellen. En viktig del av samverkansmodellen är det samverkansråd som Kulturrådet har knutit till sig. Detta råd är tänkt att samordna de statliga kulturpolitiska intressena gentemot landstingen. Rådet uttalar sig också om regionernas kulturpolitiska planer inför Kulturrådets beslut om att fördela bidragen till regionerna. Ett resultat av Kulturrådets arbete bör således vara att tillsammans med övriga myndigheter i samverkansrådet åstadkomma en nationell kulturpolitisk linje.

Av Kulturrådets uppföljning⁷⁰ framgår att myndigheterna som ingår i samverkansrådet ser det som värdefullt att myndigheterna kan samverka kring frågor om nationell kulturpolitik. Myndigheterna har dock fått ägna mycket tid åt processfrågor, såsom hur gruppen ska bedöma de kulturpolitiska handlingsplanerna. De kulturplaner som samverkansrådet fått har varierat mycket i kvalitet. Mindre tid har ägnats åt att diskutera frågor om gemensam nationell kulturpolitik.

3.4.3 Bidragsmottagare

År 2008 granskade Riksrevisionen Kulturrådets bidragsgivning.⁷¹ Granskningen byggde bland annat på en enkät som riktades till bidragsmottagare. De som fått bidrag från Kulturrådet framhåller att konstnärlig kvalitet,

⁷⁰ Erfarenheter av kultursamverkansmodellen – redovisning av regeringsuppdrag, dnr KUR 2011/1368, Kulturrådet.

⁷¹ Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse, RiR 2008:14, Riksrevisionen, 2008.

inriktning mot barn och unga samt främjande av förnyelse varit det som Kulturrådet mest värdesatt när mottagarna fått beslut om bidrag. De som inte fått bidrag uppgav att Kulturrådet mest värdesatt att verksamheten varit känd för Kulturrådet och därefter konstnärlig kvalitet.

I enkäten fanns också utrymme för att lämna öppna svar om bidragsprocessen. Vanliga svar från bidragsmottagarna var att handläggningen över lag fungerade bra, att det var bra med professionell bedömning i arbets- och referensgrupperna och att gruppernas arbete fungerade bra. Framförhållning i bidragsprocessen och snabbare besked om beslut var saker som bidragsmottagarna tyckte kunde förbättras.

Många respondenter lyfte fram att bidragssystemet gynnar de som redan är etablerade och att det är svårt för nya att komma in.

Förnyelse är ett kulturpolitiskt mål som inte kommer till uttryck i Kulturrådets instruktion eller i regleringsbrevet. Däremot är det ett mål i Kulturrådets verksamhetsplan. Riksrevisionens granskning visar att det finns en viss omsättning när det gäller bidragsmottagare men att de som fått bidrag flera år får dela på merparten av de bidrag som Kulturrådet delar ut. För vissa bidrag, till exempel de som riktas till regionala teater-, dans- och musikinstitutioner, har fördelningen i stort sett varit oförändrad under en lång rad år.

I våra intervjuer med olika externa intressenter framförs synpunkter på den statistik som Kulturrådet tar fram. Synpunkterna är av lite olika karaktär: fullständig statistik saknas på vissa områden, till exempel musikområdet, Kulturrådet utnyttjar inte möjligheterna att ta fram statistik ur den återrapportering som man får från bidragsmottagarna, statistiken säger lite om Kulturrådets egentliga resultat och statistiken medger inte jämförelser mellan regionerna.

3.4.4 Landsting

Enligt den förordning som styr fördelningen till regionerna i samverkansmodellen ska fördelningen av statsbidraget bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås. Den ska också ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.⁷²

Av våra intervjuer med företrädare från regionerna framgår att Kulturrådet och samverkansrådet inte tillhandahöll det utrymme för dialog som regionerna förväntat sig. Regionerna uppfattade att Kulturrådet mer arbetade uti-

⁷² §4 Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

från tidigare arbetssätt, där regioner söker bidrag och Kulturrådet fattar beslut, och mindre i form av samverkan med regionerna.

Regionerna menar att Kulturrådet och samverkansrådet inte ska överpröva de prioriteringar och den fördelning av bidrag som regionerna kommer fram till i kulturplanerna, medan många av de som intervjuats på Kulturrådet menar att statliga intressen bör bevakas i den regionala fördelningen. I processen med de första fem regionerna i modellen uppfattades samverkansrådet ha alltför detaljerade synpunkter på kulturplanerna.

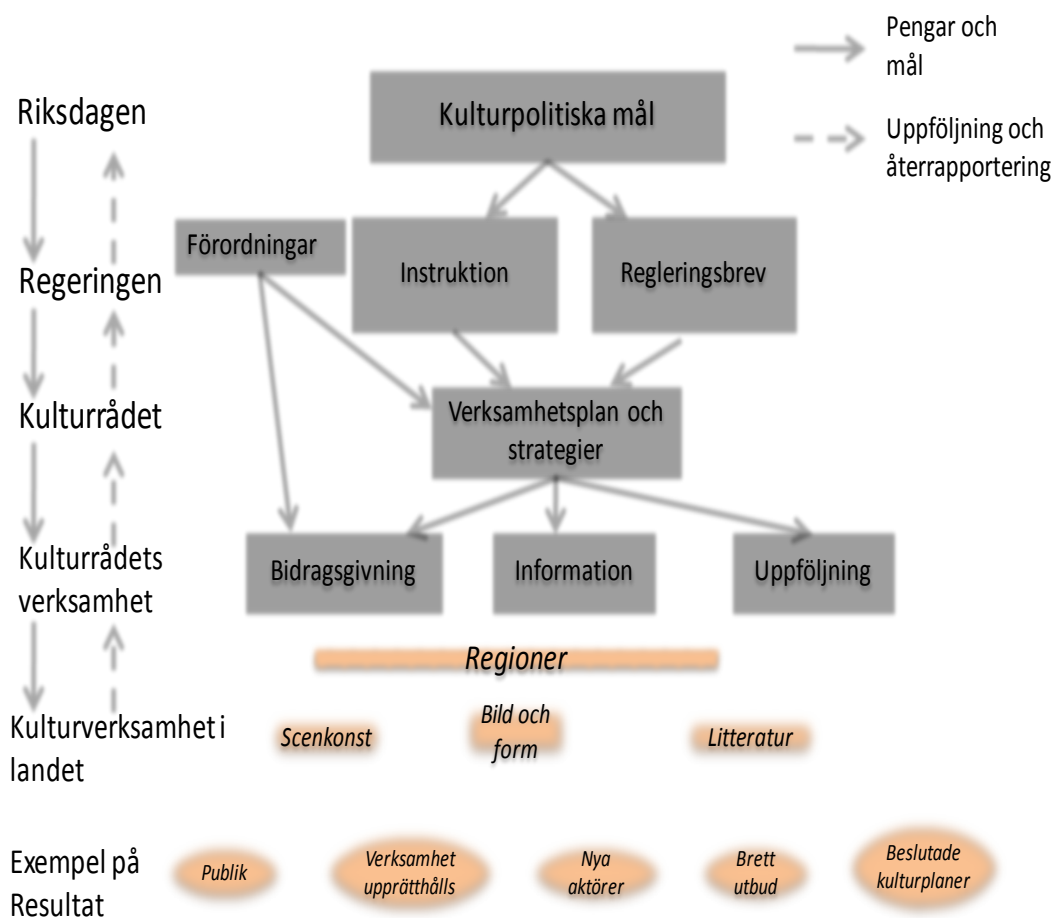
Kulturrådet framhåller att myndigheten under den större delen av 2010 fick arbeta med att införa samverkansmodellen utan att regeringen beslutat om en förordning för modellen. Det innebar att Kulturrådet och de fem första regionerna fick påbörja en diskussion om samverkan utan att spelreglerna var helt klara. Detta påverkade, enligt Kulturrådet, i stor utsträckning hur diskussionerna mellan Kulturrådet och regionerna föll ut. Av intervjuer med personal på Kulturrådet framgår att den dragkamp mellan regionerna och Kulturrådet som präglade arbetet under 2010 nu ersatts med en mer öppen attityd från regionernas sida.

Regionernas synpunkter på samverkansmodellen skildras mer ingående i avsnitt 5.2 i denna rapport.

3.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Kulturrådet ska redovisa sitt resultat utifrån sin instruktion, sitt regleringsbrev och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Statskontoret bedömer att Kulturrådet i sin årsredovisning i allt väsentligt täcker in de krav som ställs i dessa styrdokument. Vår analys, utifrån intervjuer och dokument, visar dock att regeringens styrning, återrapporteringskrav i regleringsbrev och Kulturrådets återrapportering inte sammanfaller helt med Kulturrådets *egentliga* resultat. Nedanstående figur visar hur vi tänker.

Figur 8 Kulturrådets resultat



Kulturrådets resultat är mer än prestationer

Det Statskontoret ser som Kulturrådets resultat handlar om det som visas i den undre delen av figur 8 (området med kursiverad text). Kulturrådet stöder många inom flertalet kulturområden. Cirka 3 000 bidragsansökningar beviljas per år. Många av dessa bidragsmottagare är beroende av statens stöd för att kunna genomföra sin verksamhet. De som stöds når sammantaget en stor publik. Våra exempel visar att statens stöd till institutioner och fria grupper betyder mycket för finansieringen av dessa verksamheter. Kulturrådets resultat skulle kunna ses som att verksamheter upprätthålls, att nya mottagare tillkommer, att ett brett utbud tillhandahålls osv. Denna typ av resultat redovisas i mycket liten omfattning i Kulturrådets årsredovisning och årsredogörelser.

Kulturrådet redovisar prestationer

I sin årsredovisning redogör Kulturrådet främst för genomförda aktiviteter. Exempel på vanligt förekommande aktiviteter som redovisas är utbetalade bidrag, anordnade seminarier, framtagna strategier och avrapporterade upp-

drag. Rikrevisionens årliga revision har i sin senaste granskning påpekat att Kulturrådet bör fokusera sin årsredovisning på att redovisa resultat. Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag medger dock att myndigheterna själva väljer hur de vill återrapporera sitt resultat utifrån sin instruktion och sitt regleringsbrev och att det huvudsakligen är prestationer som ska redovisas.

Det finns dock inte något i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som utesluter att Kulturrådet utvecklar sin redovisning i riktning mot mer resultat av verksamheten. Det är också angeläget att utveckla resultatredovisningen mot bakgrund av vad regeringen tidigare uttalat i sin förvaltningspolitiska proposition och att Kulturdepartementet ser ett behov av att förbättra analysen i Kulturrådets resultatredovisning.

Lyft fram de resultat som kan härledas till Kulturrådets verksamhet

Uppgifter om myndighetens resultat uppdelat på publik, antal bidragstagare, utbud och ekonomiskt stöd finns att hämta i andra publikationer som Kulturrådet ger ut och i den återrapporering som bidragsmottagarna lämnar. Många av dessa uppgifter skulle kunna användas som underlag i Kulturrådets årsredovisning. Statskontoret är medvetet om att resultatinformationen kommer med viss eftersläpning. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska informationen om myndighetens resultat avse det föregående årets resultat och jämföras med motsvarande information från de två föregående åren. Den resultatinformation som kan fås från bidragsmottagarnas återrapporering bearbetas i vissa fall efter det att Kulturrådet lämnat sin årsredovisning. Detta talar för att Kulturrådet istället använder sin årsberättelse eller annan publikation för att skildra myndighetens resultat i de fall resultaten bygger på bidragsmottagarnas återrapporering. Det finns även en möjlighet för regeringen att i regleringsbrevet efterfråga viss resultatinformation.

Årsredovisningen är svåröverskådlig och delvis ofullständig

Kulturrådet har ett antal uppdrag som ska beaktas i huvudprocesserna bidrag, information och uppföljning. Det handlar bland annat om jämställdhet samt barn och unga. Dessa tvärgående uppdrag redovisas självständigt i årsredovisningen men också här och var och ofta upprepat i under årsredovisningens beskrivningar av de olika huvudprocesserna.

I Kulturrådets årsredovisning redovisas ibland utbetalade belopp och ibland inte. Exempel på det förra är utbetalade belopp till fria teater-, dans-, och musikgrupper. Exempel på det senare är bidrag inom litteraturområdet.

Kulturrådets enskilt största bidragsområde, stöden till de regionala institutionerna, får en mycket knapphändig beskrivning i förhållande till andra mindre bidragsområden. Tabeller presenteras men kommenteras inte. Inga

resonemang förs heller när det gäller resultatet och effekterna av denna bidragsgivning.

Enligt Statskontoret ger Kulturrådets årsredovisning ingen tydlig bild av hur Kulturrådet uppfyller det enda mål som finns i regleringsbrevet, nämligen det om att ge pengar till ett varierat och omfattande utbud av hög kvalitet. Det ges en beskrivning av att bidrag betalas ut till olika konstområden men inte till vilka mottagare och med vilka belopp. Eftersom detta är det enda mål regeringen anger i sitt regleringsbrev, efterlyser Statskontoret en mer ingående beskrivning som speglar den bredd som finns bland stödmottagarna. I årsredovisningen för 2008 finns exempel på en sådan redovisning. I en bilaga anges alla stödmottagare och utbetalade belopp.

Kulturrådets resultat motsvarar delvis bidragsmottagarnas förväntningar

Kulturrådet har i uppgift att vara sammanhållande och samordna de nationella kulturpolitiska intressena i modellen. Myndigheterna i det samverkansråd som är knutet till Kulturrådet uppskattar att vara med men saknar en diskussion om nationell kulturpolitik. De fem landsting som gått in i modellen uppfattar i vissa fall att staten detaljstyr regionernas kulturplaner. Vidare saknar landstingen en dialog med Kulturrådet om regionala prioriteringar.

Bidragsmottagarna har uppfattningen att Kulturrådet värderar konstnärlig kvalitet högt i sin prövning av bidrag och att bidragshandläggningen i stort sett fungerar bra. Bidragsmottagarna lyfter också ofta fram att bidragssystemet gynnar de redan etablerade och att det är svårt för nya aktörer att komma in. Detta är något som också styrks av Riksrevisionens undersökning, som konstaterar att omsättningen bland Kulturrådets bidragsmottagare inte är särskilt hög.

4 Interna faktorer som påverkar myndighetens resultat

I detta kapitel beskriver vi hur förutsättningarna ser ut för att Kulturrådet ska klara sitt nya uppdrag som vi har skildrat i kapitel 2. Svarar resursanvändningen mot de mål och uppgifter som Kulturrådet har att fullgöra? Har Kulturrådet verktyg för att planera och genomföra verksamheten effektivt? Har Kulturrådet rätt kompetens för sitt uppdrag? Som konstaterades i föregående kapitel ger Kulturrådets årsredovisning ingen tydlig bild av Kulturrådets resultat. Här försöker vi analysera orsakerna till detta. En tyngdpunkt i kapitlet blir därför att särskilt analysera Kulturrådets förutsättningar att följa upp bidragsgivningen.

Bedömningen av Kulturrådets förutsättningar att klara sitt nya uppdrag bygger på ett flertal källor. Uppgifter har hämtats från verksamhetsplanen 2010 och 2011, Kulturrådets årsredovisning 2010 samt underlag till årsredovisningen som beskriver fördelning av kostnad per verksamhetsgren 2010. Kulturrådets budgetunderlag och arbetsordning, interna promemorior och processbeskrivningar har utgjort viktiga källor. Vi har även intervjuat ett flertal personer på Kulturrådets administrativa avdelning, enhetschefer och bidragshandläggare. Därutöver har Kulturrådet på Statskontorets begäran tagit fram uppgifter om tidredovisningssystem, en sammanställning över projektkoder (objektplan) och antal beviljande, avslag och avskrivningar per bidrag samt uppskattad tidsåtgång per bidrag.

4.1 Ledningssystem och organisation

Kulturrådet leds sedan 2008 av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen utses av regeringen och är ytterst ansvarig för verksamheten.⁷³ Kulturrådets styrelse fattar beslut om budget, verksamhetsinriktning och övriga frågor av principiell vikt, till exempel inrättande och avskaffande av referens- och arbetsgrupper samt val av ledamöter. Styrelsen beslutar även i vissa bidragsärenden. Det är styrelsen som fattar beslut om bidrag till regional kulturverksamhet.⁷⁴

Styrelsen kan inrätta särskilda arbetsgrupper och till dessa delegera rätten att fatta beslut i angivna ärenden. Arbetsgruppernas uppgift är att fatta beslut om statliga bidrag för kulturell verksamhet inom sina respektive konstområden. Arbetsgrupper beslutar också om bidragstilldelning till fonogram och efterhandsstöd till litteratur.

⁷³ Myndighetsförordningen (2007:515)

⁷⁴ Kulturrådet (2011), Beslut om revidering av Kulturrådets arbetsordning, 2011-01-26, (dnr. S 2011:1, Adm 2011/24).

Styrelsen kan även inrätta särskilda referensgrupper, som ska fungera som rådgivande instanser i Kulturrådets beredningsarbete. Ledamöterna i arbets- och referensgrupperna utses för högst två år. En ledamots förordnande kan förnyas en gång och, om det finns särskilda skäl, ytterligare en gång.

Att inrätta särskilda referens- och arbetsgrupper har ansetts vara ett sätt att befästa principen om armlängdsavstånd, dvs. att politiken inte ska styra det konstnärliga innehållet. De konstnärliga bedömningarna överläts i stället åt ämnesexperter.

Generaldirektören ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten och förvaltningen.

Kulturrådet är indelat i tre avdelningar och ett mindre kansli:

- avdelningen för administration,
- avdelningen för kommunikation,
- avdelningen för konst och kultur,
- kansliet för Litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne.

Vid utgången av 2010 beslutade Kulturrådets ledning att genomföra en omorganisation med anledning av de förändringar som 2011 genomförs inom det kulturpolitiska området och en aviserad minskning av Kulturrådets förvaltningsanslag med 5 miljoner kronor. Den nya organisationen trädde i kraft i januari 2011.⁷⁵ Eftersom det vid tiden för beslutet om ny organisation kvarstod stora oklarheter om samverkansmodellen och gränssnitten mellan olika myndigheters uppdrag, föreslogs organisationen gälla för i första hand de kommande två åren med löpande avstämningar och justeringar.⁷⁶ Den nya organisationen är enligt Kulturrådet avpassad för det nya arbetssätt som samverkansmodellen kräver. Samtidigt kommer den tidigare processen för bidrag till regional kulturverksamhet att löpa parallellt under en övergångstid.⁷⁷ I samband med omorganisationen upphörde den tidigare avdelningen för kunskapsutveckling och analys och uppgick i avdelningen för konst och kultur.

4.2 Kulturrådets arbete med planering och uppföljning av verksamheten

I detta avsnitt tar vi upp hur Kulturrådet omsätter statsmakternas styrning i myndighetens interna styrning av sin verksamhet och i styrningen i förhållande till bidragsmottagarna.

⁷⁵ Kulturrådet (2010), Beslut 2010-12-17, (dnr. GD 2010:429, Adm. 2010/170).

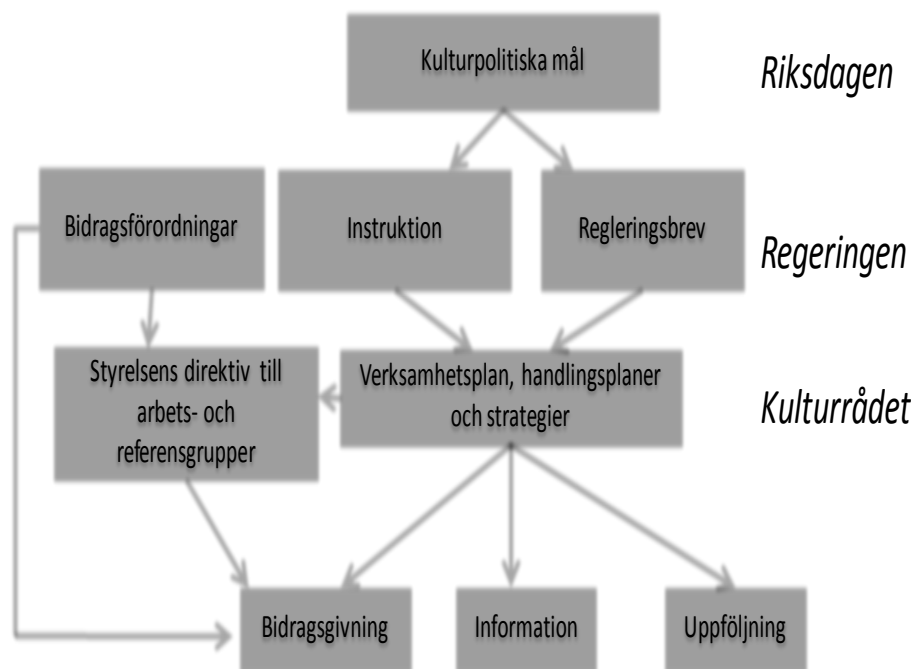
⁷⁶ Kulturrådet (2010), Beslut 2010-12-17, (dnr. GD 2010:429, Adm. 2010/170).

⁷⁷ Kulturrådet (2011), VP 2011, s. 5.

4.2.1 Kulturrådets interna styrstruktur

Verksamheterna på Kulturrådet har ett antal externa och interna styrdokument att förhålla sig till. Detta gäller i synnerhet Kulturrådets bidragsgivning. Hur verksamheten styrs har inte bara betydelse för hur Kulturrådet planerar sin verksamhet utan i förlängningen också för vilka resultat som Kulturrådet uppnår och hur dessa resultat återrapporteras.

Figur 9 Kulturrådets interna styrning



4.2.2 Verksamhetsplan

Sedan år 2010 har Kulturrådet utvecklat sitt planerings- och uppföljningsarbete. Myndigheten har kopplat verksamhetsplaneringen och uppföljningen närmare till det som redovisas i årsredovisningen.

Kulturrådet arbetar efter långsiktiga mål som beslutats av styrelsen. De långsiktiga målen bygger på de kulturpolitiska målen som beslutats av riksdagen, mål som anges i regleringsbrev och på de uppgifter som anges i instruktionen. De långsiktiga målen bryts ner i delmål för året. Såväl långsiktiga mål som kortsiktiga mål framgår av den årliga verksamhetsplanen.

I vår genomgång av Kulturrådets resultat har vi utgått från verksamhetsplanen för år 2010, eftersom det bland annat är denna som styrt vad som återrapporterats i den senast tillgängliga årsredovisningen, den för 2010. Kulturrådet har också beslutat om en verksamhetsplan för 2011. Den verk-

samhetsplanen återspeglar de förändringar som gäller för Kulturrådet sedan den 1 januari 2011. Några långsiktiga mål har utgått och två nya har tillkommit:

- Kulturrådet verkar för ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.
- Kulturrådet bevakar, informerar och på annat sätt bidrar till barns och ungas rätt till kultur.

Målen i verksamhetsplanen för 2010, liksom de förändringar som gjorts i de långsiktiga målen i verksamhetsplanen för 2011, framgår i nedanstående tabell. För att göra tabellen överskådlig har vi inte tagit med alla kortsiktiga mål som Kulturrådet satt upp för sin verksamhet. I tabellen anges dock ett urval av Kulturrådets kortsiktiga mål för 2010. Urvalet representerar väl den typ av kortsiktiga mål som Kulturrådet sätter upp för sin verksamhet i såväl verksamhetsplanen för 2010 som för 2011.

Delmålen tillsammans med det ekonomiska utfallet följs upp och rapporteras kvartalsvis till styrelsen.

Tabell 5 Kulturrådet operationaliserar statens mål

Långsiktiga mål 2010	Kortsiktiga mål för 2010	Nya långsiktiga mål från 2011
Kulturrådet skapar förutsättningar för ett brett utbud av konstnärliga uttryck av hög kvalitet i alla län.	- Nya metoder för uppföljning av Kulturrådets bidrag. - Utvecklad bidragsgivning till regionerna	<i>Kulturrådet skapar förutsättningar för allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor.</i>
Kulturrådet bidrar till förnyelse och utveckling.	- Strategi för arbetet med breddad finansiering. - Revidering av barn- och ungdomsstrategin. - Kartläggning av samverkan med andra myndigheter.	<i>Kulturrådet bidrar till hög konstnärlig kvalitet och konstnärlig förnyelse.</i>
Kulturrådet ger förutsättningar för internationellt utbyte och samverkan.	- Revidera den internationella strategin. - Se till att fler söker bidrag från EU:s kulturprogram.	<i>Samma långsiktiga mål som tidigare.</i>
Kulturrådet ger möjlighet för offentliga beslutsfattare att fatta välgrundade beslut inom kulturområdet.	- Nya former för uppföljning av bidragen. - Underlag för förhandlingar med regionerna. - Minst en tematisk sammanställning och analys.	<i>Det långsiktiga målet finns inte i VP för 2011.</i>
Kännedom om Kulturrådets verksamhet ökar bland Kulturrådets målgrupper.	- Sprida kunskap och goda exempel. - Skapa arena för kulturpolitisk debatt.	<i>Kulturrådet bidrar till att kännedomen om kulturpolitiken och Kulturrådets roll ökar.</i>
Kulturrådet bidrar till regional utveckling och tillväxt.	- Strategi för regionala tillväxtfrågor. - Ökad kännedom om EU:s strukturfonder bland kulturutövare.	<i>Det långsiktiga målet finns inte i VP för 2011.</i>
Kulturrådet utvecklar sin kvalitet och effektivitet samt upplevs som tillgängligt.	- Hög nyttjandegrad av tillgängliga resurser. - Tillgänglighet till Kulturrådets e-tjänster	<i>Samma långsiktiga mål som tidigare.</i>
		Nya långsiktiga mål 2011 <i>Verka för ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Bevaka, informera och på annat sätt ta tillvara barns och ungas rätt till kultur.</i>

4.2.3 Strategier

Kulturrådet har också tagit fram ett tiotal strategier, vars syfte är att ytterligare konkretisera de uppgifter Kulturrådet ges i instruktionen och regleringsbrevet. I strategierna anges struktur, mål och, i regel, ansvar inom ett antal områden. Det finns strategier bland annat för internationellt samarbete, barn och unga, jämställdhet, bild och form samt kultur och hälsa.

Nedan redovisas några exempel på vad strategierna innehåller.

Barn och unga

Målet är att minst 30 procent av bidragsgivningen ska riktas till verksamhet som direkt kommer till nytta för barn och unga. Barnperspektivet ska integreras i Kulturrådets planering och följas upp i årsredovisningen.

Internationell verksamhet

Fler kulturarbetare ska ges möjlighet att presentera sin verksamhet i internationella sammanhang. Strategin syftar också till att de som bor i Sverige ska kunna ta del av mer internationell konst och kultur i Sverige.

Jämställdhet

Bidragen ska fördelas lika mellan män och kvinnor. Kulturrådet ska prioritera ansökningar som bidrar till ökad jämställdhet.

Bild och form

Bild och form ska finnas med i Kulturrådets dialoger med huvudmän på nationell, regional och lokal nivå. Vidare ska Kulturrådets bidragsgivning i högre grad svara mot de behov som finns inom bild- och formområdet.

Kultur och hälsa

Frågor om kultur och hälsa ska tas upp i dialoger med huvudmän på nationell, regional och lokal nivå. Vidare ska Kulturrådet utveckla samarbetet med landsting och kommuner när det gäller kultur och hälsa inom sjukvården och äldreomsorgen. Detta samarbete syftar till att samla och sprida information om pågående arbete, goda exempel och nya arbetsmetoder.

4.2.4 Styrelsens direktiv till arbets- och referensgrupper

Kulturrådets styrelse har utfärdat direktiv till flertalet av sina arbets- och referensgrupper. Direktiven är styrande för hur arbets- och referensgrupperna ska bedöma bidragsansökningarna. En genomgång av direktiven ger följande bild.

I samtliga fall ska de referens- och arbetsgrupper som bedömer bidragsansökningar beakta att den verksamhet som söker pengar tar hänsyn till jämställdhet och tillgänglighet i sin verksamhet. I stort sett genomgående gäller att bidragsmottagaren ska uppvisa hög konstnärlig kvalitet inom sin verksamhet. Undantaget från detta bedömningskrav är referensgruppen för nationella minoriteter. Krav på mångsidighet (brett utbud av olika verksamheter inom samma genre) återfinns i 11 av de 12 gruppernas direktiv. Geografisk spridning är också ett vanligt krav som ska beaktas vid bedömning av ansökningar (7 av 12 grupper). Att bedömningarna ska utgå från bidragsmottagarnas ekonomiska situation är också vanligt (8 av 12 grupper) och tidigare prestation (6 av 12). Undantagna när det gäller krav på att beakta ekonomisk situation och prestation är referensgrupper och arbetsgrupper för litteratur.

För flertalet arbets- och referensgrupper gäller också att grupperna ska beakta de förordningar och i vissa fall föreskrifter som finns för de bidrag som gruppen beslutar om.

Att den verksamhet som stöds ska bidra till förnyelse och utveckling förekommer i hälften av direktiven till grupperna. Undantagna från kraven är bland annat fonogram och litteratur.

4.3 Påverkar statsmakternas krav Kulturrådets interna styrning?

Statskontoret konstaterar att Kulturrådet har överfört statsmakternas kulturpolitik och krav på Kulturrådet till ett antal interna styrdokument (verksamhetsplan, strategier och direktiv till Kulturrådets referens) och arbetsgrupper. Verksamhetsplanens långsiktiga mål återspeglar de uppgifter som anges i instruktionen, målet i regleringsbrevet och de mål som finns för statens kulturpolitik. De långsiktiga målen är på övergripande nivå och klivet till de mer operativa kortsiktiga målen är långt. 7 långsiktiga mål blir till 34 kortsiktiga mål i 2010 års verksamhetsplan. De kortsiktiga målen i verksamhetsplanen är inriktade på vilka aktiviteter Kulturrådet internt ska genomföra under året för att nå de långsiktiga målen. Det kan noteras att aktiviteter för att nå ett mål kan återkomma som aktivitet även för att nå ett annat mål. Det gäller till exempel metoder för uppföljning av bidrag. Även om målen ska vara långsiktiga har väsentliga förändringar gjorts mellan år 2010 och 2011 med anledning av att riksdagen beslutat om nya kulturpolitiska mål.

Mängden externa och interna styrdokument är sammantaget omfattande. Förordningar finns det ett 20-tal av, strategier uppgår till drygt 10 stycken och direktiven till arbetsgrupperna är 12 till antalet. Var för sig styr dessa dokument olika delar av Kulturrådets verksamhet.

4.4 Den interna ekonomiska styrningen

Kulturrådets styr sin interna resursfördelning utifrån olika aktiviteter som till antalet överstiger 100 unika projektkoder. Dessa aktiviteter täcker in allt från IT-utveckling, kommunikationsavdelningens seminarieserie, referens- och arbetsgruppernas arbete samt intern förvaltning respektive administration kopplad till de olika stödformerna som Kulturrådet hanterar. Syftet med myndighetens ekonomistyrningssystem är att verksamheten ska planeras och genomföras utifrån tvärgående aktiviteter, så att arbetsprocesser ska integreras snarare än vara oberoende av varandra. Förvaltningsanslaget fördelas på de olika projektkoderna. Det finns inga särskilda budgetar för Kulturrådets olika enheter, utan aktiviteterna och projekten diskuteras post för post av enhetscheferna och följs upp kvartalsvis.

Hur kostnaderna fördelas

I objektplanen har Kulturrådet definierat vilka kostnader som tillhör vilka huvudprocesser. De olika insatserna för att genomföra verksamheten som beskrivits i kap. 2, till exempel deltagande på mässor och konferenser samt arbets- och referensgruppernas beredning, ingår i förvaltningskostnadernas fördelning på de tre huvudprocesserna. Det är syftet med insatsen som avgör om kostnaderna förknippade med insatserna ska bokföras som bidragsgivning, kunskapsunderlag eller informationsinsatser.

Gemensamma overhead-kostnader fördelas procentuellt på de tre huvudprocesserna. Utifrån detta underlag och uppgifter från tidredovisningen bedömer Kulturrådet resursåtgången för de tre huvudprocesserna bidragsgivning, informationsinsatser och kunskapsunderlag. Kulturrådets tidredovisning är emellertid inte så finfördelad att det går att koppla nedlagd arbetstid till resursåtgången för de olika aktiviteterna inom de tre huvudprocesserna. De uppgifter Kulturrådet hämtar från tidredovisningssystemet är därför på en mycket aggregerad nivå. Eftersom aktiviteter i vissa fall överlappar varandra och Kulturrådets tidredovisningssystem endast mäter nedlagd arbetstid på aggregerad nivå går det, enligt Statskontoret, inte att dra några säkra slutsatser om hur den faktiska fördelningen av verksamhetskostnader mellan de tre huvudprocesserna ser ut.

Ett skäl som Kulturrådet anger för att tidredovisningen inte används för att mäta resursförbrukning är att endast ett fåtal av de uppgifter som Kulturrådet utför är avgränsbara i tid. Kulturrådet redovisar inte tid separat för olika moment i bidragsprocessen, vilket gör det svårt att bedöma hur mycket tid som läggs ned på till exempel bidragsuppföljningen. Enligt uppgift avser Kulturrådet att inleda ett arbete med att utveckla tidredovisningssystemet. Syftet är att få en bättre styrning inom de olika verksamhetsgrenarna.

Kulturrådet har fört särskild redovisning över de olika regeringsuppdragen men kan inte bedöma hur stor del av tid- och resursförbrukningen som myndigheten avsätter för att genomföra uppdragen. Merparten av regeringsuppdragen projektläggs och har därför huvudsakligen redovisats utifrån direkta lönekostnader och andra kostnader i de fall det har funnits sådana.

4.5 Tre övergripande verksamhetsprocesser

Av 2010 års resultatredovisning framgår att bidragsgivning utgör 60 procent av myndighetens förvaltningskostnader, medan informationsinsatser svarar för 18 procent och kunskapsunderlag för 22 procent av verksamhetskostnaderna.⁷⁸

⁷⁸ Kulturrådet (2010), Årsredovisning 2010, s. 6.

4.5.1 Bidragsprocessen

År 2010 fick Kulturrådet cirka 5 900 bidragsansökningar. Av dessa avlogs närmare hälften, cirka 2 300 ärenden, medan cirka 130 ärenden avskrevs på formella grunder.⁷⁹ Såväl handläggningsprocesser som mängden bidragsärenden varierar mellan bidragen.

Cirka två tredjedelar av bidragsansökningarna bedöms av en referens- eller arbetsgrupp (se bilaga 2). Arbetsgrupper är beslutande medan referensgrupper lämnar förslag till beslut. Referens- och arbetsgrupperna svarar för den kvalitativa bedömningen och bedömer alla ansökningar, utom de som faller ifrån på formella grunder. Dessförinnan bereds bidragsärendena av handläggare och administratörer på Kulturrådets kansli. Handläggarna tar inte någon aktiv del i de konstnärliga bedömningarna men deltar vid varje möte med referens- och arbetsgrupperna. Som exempel kan nämnas att de handläggare som administrerar stödet till fria grupper sammanträder med referensgrupperna cirka sex arbetsdagar per år.

Handläggarna har huvudansvaret för ansökningarna och för processen från inkommen ansökan till slutredovisning. För de allra flesta bidrag gäller att handläggarna fungerar som föredragande och sekreterare till arbets- och referensgrupperna. Detta innebär att sammanställa ansökningar och redovisningar och göra referens- och arbetsgrupperna uppmärksamma på prioriterade frågor som ska genomsyra bidragsgivningen, såsom jämställdhet, barn och unga, geografisk spridning. Handläggarna är också de som löpande står i kontakt med de sökande. Det är även handläggarnas uppgift att informera referens- och arbetsgrupperna om förvaltningsrättsliga frågor och om Kulturrådets policy för mutor och jäv.

Resterande del av handläggarnas tid ägnas åt sådana uppgifter som följer av att de har expertfunktioner inom olika konst- och kulturområden. Som exempel kan nämnas:

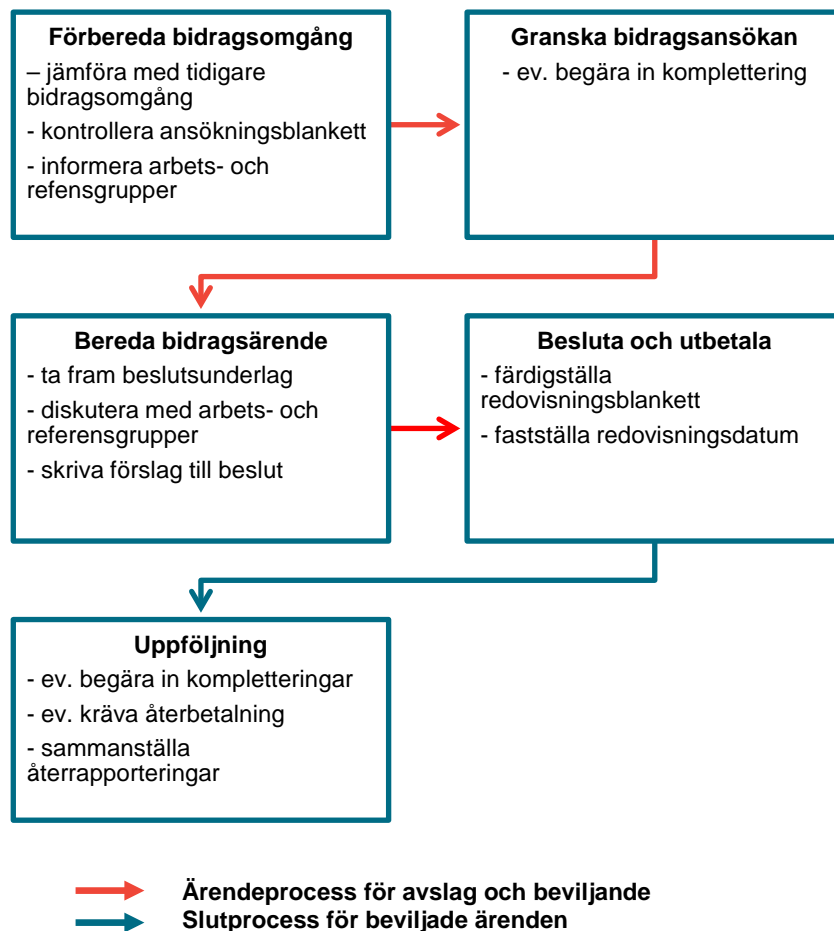
- omvärldsbevakning,
- information om bidrag i form av riktade insatser för att nå nya målgrupper,
- remissvar,
- deltagande i paneler och rundabordssamtal,
- samverkan med andra myndigheter/organisationer,
- kunskapsuppbyggnad och -utveckling internt inom myndigheten och externt,

⁷⁹ Kulturrådet (2010), Årsredovisning 2010.

- hjälp vid genomförandet av regeringsuppdrag,
- närvaro på mässor i utlandet, särskilt i samband med internationellt litteratursamarbete, eftersom Kulturrådet har ett särskilt uppdrag att främja svensk litteratur internationellt.

Nedanstående figur visar de centrala momenten i bidragsprocessen. För vissa bidrag, såsom stödet till fria teater-, dans- och musikgrupper, med flera ansökningsomgångar per år överlappar momenten varandra.

Figur 10 Bidragsprocessen



4.5.2 Tidsåtgång i bidragsgivningen

Tidredovisningssystemet mäter enbart tiden som läggs ner på bidragsgivning på aggregerad nivå och inte per bidrag eller anslag. Det innebär att det inte har varit möjligt att ta fram uppgifter om faktiskt nedlagd tid per bidrag. För att få en uppfattning om hur tids- och resurskrävande olika bidrag är har Kulturrådet på Statskontorets begäran gjort en uppskattning av handläggningstiden för olika bidragstyper.

nas tidsåtgång per bidragstyp. Kulturrådet anger att man där överskattat den faktiska tidsåtgången något.

Flertalet av Kulturrådets medarbetare är på olika sätt involverade i bidragsgivningen. Den administrativa avdelningen är det i form av ekonomihandtering, registrering, arkivering, IT-stöd etc., kommunikationsavdelningen med bland annat presshantering och information till sökande på webben. Därtill kommer koordinators och enhets- och avdelningschefers arbetstid.

Tidsåtgången per bidrag återges i bilaga 2. Här ger vi en sammanfattande bild av vad som går att utläsa ur tabellen i bilaga 2.

Den uppskattade tidsåtgången (effektiv arbetstid) återspeglar den tid som handläggarna lägger på den kvalificerade hanteringen av ansökningar och redovisningar per bidrag. Det innebär att den tid som administratörer och referens- och arbetsgrupper lägger ned inte ingår. Även chefs- och koordinatorsstöd är exkluderat från handläggningstiden. Således handlar det inte om den totala tid- och resursåtgången per bidrag utan enbart om handläggningstid. Som handläggningstid räknar Kulturrådet bland annat hantering av ansökningar och redovisningar, information och kommunikation kopplat till bidragsgivningen, hantering av arbets- och referensgrupper samt att skriva beslut och mötesprotokoll. Den totala tidsåtgången för denna del av bidragshandläggningen motsvarar 17 årsarbetskrafter.

Litteraturstödet och Skapande skola är exempel på bidrag som kräver mest tid för handläggning enligt Kulturrådets uppskattning. Inom ramen för litteraturstödet hanterar Kulturrådet cirka 1 600 bidragsärenden och lade år 2010 ned 1 920 timmar på kvalificerad bidragshandläggning. Inom ramen för bidrag till Skapande skola hanterar Kulturrådet årligen cirka 400 bidragsärenden och lade ned 2 400 timmar år 2010 på kvalificerad bidragshandläggning. Bidrag till Centrumbildningarna är exempel på ett volymmässigt mindre stöd (13 bidragsärenden år 2010) som kräver en förhållandevis stor arbetsinsats, 960 timmar per år.

Tidsåtgången för ärendehandläggning per bidrag är således inte korrelerad med ansökningsvolymen (se vidare bilaga 2). Ansökningar om litteraturstöd utgör till exempel en fjärdedel av ansökningarna om stöd, men kräver endast sju procent av handläggningstiden. Kulturrådet framhåller att handläggningen av ett bidrag med förhållandevis få ansökningar per år kan ta ungefär lika lång tid som ett bidrag med en stor ansökningsvolym. Det gäller exempelvis för stödet till regionala institutioner som omsätter stora bidragsbelopp, vilket kräver en detaljerad uppföljning och kvalitetssäkring av de redovisade siffrorna som avspeglar den regionala och kommunala insatsen. Det omvända gäller för stödet till fria grupper, där handläggarna hanterar ett stort antal ansökningar men där inte samma detaljuppföljning av redovisade siffror är nödvändig.

Därtill pekar Kulturrådet på att tidsåtgången kan skilja sig åt av andra skäl, till exempel om det är en bidragsform eller bidragssökande som är under utveckling eller avveckling eller om det handlar om enstaka projektbidrag eller långsiktigt syftande verksamhetsbidrag.

Utvecklingsmedel

Antalet ansökningar om att få utvecklingsmedel för tidsbegränsade utvecklingsprojekt inom ramen för regional kulturverksamhet varierar från 26 ansökningar (regional biblioteksverksamhet) år 2010 till 97 ansökningar (regionala museer). Andelen avslag⁸⁰ är förhållandevis hög och ligger på mellan 55 procent (regionala museer) och 28 procent (teater-, dans- och musikinstitutioner).⁸¹

Fria teater-, dans- och musikgrupper

Enligt Kulturrådets sammanställning hanterar myndigheten 17 unika bidrag inom ramen för anslaget till fria teater-, dans- och musikgrupper (namngivna mottagare i regleringsbrevet inte inräknat) som år 2010 resulterade i 1 288 ansökningar. Även här är andelen avslag stort. Totalt avslogs 42 procent.⁸² Anledningen till den stora andelen avslag är enligt Kulturrådet att söktrycket är stort och att de medel som Kulturrådet disponerar inte räcker till för att stödja alla som söker, även om de sökande håller hög konstnärlig kvalitet.

Litteratur- och kulturtidskrifter

Inom ramen för anslaget till litteratur och kulturtidskrifter hanterar Kulturrådet 15 unika bidrag som sammantaget genererade 2 808 ansökningar år 2010. Stödet till litteratur och kulturtidskrifter svarar för den enskilt största ansökningsvolymen, men det utgör samtidigt bara knappt 7 procent av det totala anslaget. Av Kulturrådets sammanställning kan utläsas att av de 2 808 ansökningar som kom in under 2010 avslogs drygt hälften.⁸³

4.5.3 Utvecklingsprojekt inom bidragsgivningen

Som ett led i arbetet med att utveckla ärendehanteringssystemet påbörjade Kulturrådet 2009 övergången till en helt elektronisk hantering av bidragsärenden. Kulturrådet skriver i sin årsredovisning 2009 att bidragsprocessen har effektiviserats genom att myndigheten tar emot drygt 90 procent av ansökningarna online. Under 2010 har Kulturrådet fortsatt arbetet med att utveckla bidragsgivningen. Kulturrådet beslutade i april 2011 om nya rutiner för bidragsprocessen.⁸⁴ Syftet är att avlasta bidragshandläggarna så att mer tid kan frigöras för bidragsuppföljning. Tanken är att administratörerna

⁸⁰ Redovisas genomgående som andel bifall i tabellen i bilaga 2.

⁸¹ Varav totalt 4 avskrivningar.

⁸² Varav totalt 3 avskrivningar.

⁸³ Varav totalt cirka 80 avskrivningar.

⁸⁴ GD 2011:134, dnr. Adm. 2011/80, Beslut 2011-04-05.

ska överta vissa administrativa uppgifter, till exempel kontrollera att uppgifter i ansökan stämmer och begära och invänta kompletteringar.⁸⁵

4.5.4 Informationsinsatser

Kulturrådet har under senare år haft som målsättning att utveckla ett mer strategiskt och aktivt kommunikationsarbete. Som ett led i uppdraget att öka kännedomen om Kulturrådet inrättades under år 2010 en ny kommunikationsavdelning med ett tydligare uppdrag från styrelsen. Kulturrådet har under senare år även fått ett antal regeringsuppdrag som kräver kommunikations- och informationsinsatser. Nämnas kan uppdrag om att utveckla en barnwebb, samordning av aktiviteter med anledning av Strindbergsåret och information kring uppdraget Kultur och hälsa.

Mellan 2009 och 2010 ökade antalet pressmeddelanden med 51 procent, från 71 pressmeddelanden år 2009 till 107 år 2010. Även seminarieverksamheten i Kulturrådets regi har ökat från 18 seminarier år 2009 till 25 seminarier år 2010, en ökning med cirka 40 procent. Antalet presskonferenser som Kulturrådet har anordnat har ökat från 2 presskonferenser år 2009 till 7 presskonferenser år 2010. Ökningen av antalet pressträffar kan till stor del hänföras till samverkansmodellen.⁸⁶

Företrädare för Kulturrådet menar att det har varit angeläget att föra ut Kulturrådets egen bild av samverkansmodellen. Enligt våra intervjuer med företrädare för Kulturrådets kommunikationsavdelning är proaktiva informationsinsatser viktiga som ett medel för att bygga och upprätthålla Kulturrådets trovärdighet hos myndighetens målgrupper.

I Kulturrådets verksamhetsplan anges som ett mål för kommunikationsinsatserna att Kulturrådet ska vara den främsta källan för information om kulturlivet för press och andra intressenter.

Flera av de vi intervjuat på Kulturrådet menar att det stora antalet bidragsansökningar som årligen kommer in till myndigheten är en indikator på att Kulturrådet når ut brett. Kommunikationsinsatserna är inte primärt kopplade till att uppnå en ökad träffsäkerhet i bidragsgivningen. Att utveckla kommunikationen i syfte att nå ut till nya mottagare och tydliggöra hur Kulturrådet prioriterar ligger främst på handläggarna med stöd av kommunikationsavdelningen.

⁸⁵ Beslutsbilaga 2011-04-05.

⁸⁶ Kulturrådet (2010), Årsredovisning 2010.

4.5.5 Uppföljning och utvärdering

Uppföljningen av Kulturrådets bidragsgivning har genomlysts både internt och externt under senare år. Såväl den interna som externa granskningen visar på brister i uppföljningen och pekar på ett utrymme för förbättringar. I en granskningsrapport 2008 kunde Riksrevisionen konstatera att analys av återrapporteringen i stor utsträckning har saknats.⁸⁷ Riksrevisionen lyfte även fram att det saknades system för att säkra kunskapsöverföringen från referens- och arbetsgrupperna.⁸⁸ Enligt uppgift till Statskontoret återrapporterar referens- och arbetsgrupperna i dag erfarenheter och iakttagelser efter varje bidragsomgång.⁸⁹

Försenade återrapporteringar

I sin löpande granskning år 2009 noterar Riksrevisionen att flertalet återrapporteringar från bidragsmottagarna är kraftigt försenade eller ofullständiga. Även om och när återrapporteringarna kommer in dröjer det lång tid innan handläggarna granskar dem.⁹⁰ Kulturrådet är väl medvetet om problemerna. I en promemoria skriver Kulturrådet att granskningen av inkomna återrapporteringar inte är en prioriterad uppgift. Kulturrådet menar vidare att kraven på att redovisa tvärfrågorna (barn och ungdom, jämställdhet osv.) bör återrapporteras på ett enklare sätt än genom att besvara öppna frågor. Dagens konstruktion med öppna frågor har medfört att de svar som kommer in ofta har varit av låg kvalitet.⁹¹ I Kulturrådets promemoria föreslås att uppföljningen av tvärfrågorna ska inskränkas till några få kvantitativa mått. Ett annat problem som lyfts fram i promemorian är att återrapporteringarna kommer in alltför sent i processen och därför inte kan utgöra underlag för bedömning av ansökan för nästkommande år. I vissa fall får handläggarna använda två år gamla återrapporteringar som en del av bedömningsunderlaget för nästkommande år.⁹²

Statskontoret kan konstatera att återrapporteringskraven för vissa, dock inte för alla, bidrag är omfattande. Återrapporteringsblanketterna är för somliga bidrag uppåt 12–15 sidor. I dag finns cirka 50 olika blanketter för redovisning av bidragsanvändningen. Tillsammans skapar de cirka 400 unika variabler i Kulturrådets databaser.

⁸⁷ Riksrevisionen (2008), Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?, RiR 2008:14.

⁸⁸ Riksrevisionen (2008), Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?, RiR 2008:14.

⁸⁹ Enligt Kulturrådet är rapporterna från referens- och arbetsgrupperna interna arbetsdokument och Statskontoret har därför inte fått ta del av innehållet i rapporterna.

⁹⁰ Minnesanteckningar från muntlig avrapportering 2009-11-20 av löpande granskning på Statens kulturråd, Riksrevisionen.

⁹¹ Kulturrådet PM, Uppföljning av bidrag, 2010-09-20, rev. 2010-09-29.

⁹² Uppföljning av bidrag, promemoria 2010-09-20, Kulturrådet.

På Kulturrådet råder det delade meningar om nyttan med att ha ett stort antal frågor. Några anser att myndigheten behöver sovra i blankettfloran. Bland vissa handläggare finns det en uppfattning att ett stort antal frågor ger ett bättre underlag för referens- och arbetsgrupper att fatta beslut eller avlämna rekommendationer till beslut, medan andra är för en förenkling av ansöknings- och återrapporteringsblanketterna.

Bidragshandläggarna pekar på att ett problem med sammanställningen av återrapporteringarna är att den elektroniska hanteringen av ansökningar och återrapporteringar inte är sammankopplad med det interna ärendehanteringssystemet. Det innebär att bidragshandläggare ändå måste ta ut uppgifter ur ärendehanteringssystemet och vidarebearbeta dem i egna sammanställningar.

Viss återrapportering används för statistik

De som handlägger bidrag på Kulturrådet följer ofta själva upp vad bidragen resulterat i, utifrån de återrapporteringsblanketter som bidragsmottagarna lämnar. De tar fram uppgifter om regional spridning, mottagarnas ekonomi, publik, antal arrangemang, andel barn och unga som tagit del av föreställningar m.m. De återrapporteringar som ges av teater-, dans-, och musikverksamheterna används också för statistik som Kulturrådet publicerar vid sidan den officiella statistiken på kulturområdet. Handläggarna noterar också att den typen av information som de samlar in via återrapporteringen sällan används i Kulturrådets årliga resultatredovisning. Ett skäl som anges är att återrapporteringen kommer med eftersläpning, vilket innebär att de resultat som redovisas inte kan hänföras till det år som årsredovisningen gäller. Handläggarna använder dock resultatinformationen som ett av flera underlag som referens- och arbetsgrupperna har att ta ställning till när de föreslår vilka verksamheter som ska få bidrag.

Det har under våren 2011 pågått ett arbete på Kulturrådet med att utveckla bidragsuppföljningen och ta ett samlat grepp om ansöknings- och återrapporteringsblanketterna. Bakgrunden till översynen är att större krav nu kommer att ställas på uppföljningen, inte minst med anledning av samverkansmodellen. Frågor som ställs i denna översyn är vilka tekniska hjälpmedel som kommer att behövas och vilken kompetens som krävs för att Kulturrådet ska klara av sitt nya uppdrag när det gäller uppföljning inom ramen för samverkansmodellen.

4.5.6 Kunskapsunderlag – särskilda regeringsuppdrag

I huvudprocessen kunskapsunderlag har tidigare ingått analys och utredningar på regeringens uppdrag samt egeninitierade utredningar och utvärderingar. Sedan uppdraget att utvärdera effekter av förslag och åtgärder inom kulturområdet övergick till Myndigheten för kulturanalys, räknar Kulturrådet i dag att genomföra regeringsuppdrag, besvara remisser och

sammanställa statistikrapporter till huvudprocessen.⁹³ Avdelningen för kunskapsutveckling och analys uppgick vid den senaste omorganisationen på Kulturrådet i avdelningen för konst och kultur, vilket innebär att utredningskompetensen ingår i de enheter som ansvarar för bidragshanteringen.

Bemanningen av regeringsuppdragen skär över avdelnings- och enhetsgränser. För att genomföra de särskilda regeringsuppdragen sätts en särskild projektgrupp samman bestående av olika kompetenser. Utredarna har normalt huvudansvaret och det är inte ovanligt att bidragshandläggare bistår med sin sakkunskap inom ett särskilt konst- eller kulturområde.

Företrädare för Kulturrådet uppger att de särskilda regeringsuppdragen har hög prioritet i verksamheten och att den tid som avsätts för att genomföra uppdragen i vissa fall går ut över annan verksamhet. Regeringsuppdragen är enligt Kulturrådet svåra att dimensionera, eftersom det är svårt att avgöra ambitionsnivå utifrån regeringens direktiv.

4.6 Intern styrning och kontroll

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet ska fullgöra de krav som framgår av 3 § i myndighetsförordningen.⁹⁴

Vid sidan av den kritik som Riksrevisionens årliga revision framfört mot att Kulturrådet belastar sina sakanslag med administration som beskrivits i kapitel 2 har Riksrevisionen även påtalat brister i kvalitetssäkringen av årsredovisningen.⁹⁵ Åren 2008 och 2009 gjorde Riksrevisionen dock bedömningen att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.⁹⁶

4.6.1 Riskanalyser och åtgärdsplan

Kulturrådet har sedan 2009 arbetat med att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Det året upprättades en riskpolicy och en instruktion för riskhantering.⁹⁷ I riskpolicyn anges att riskhanteringsarbetet ska bedrivas integrerat med ordinarie verksamhet. Kulturrådet har tagit fram en åtgärds-

⁹³ Kulturrådet (2010), Årsredovisning 2010.

⁹⁴ ”Rimlig säkerhet innebär att ändamålsenligt utformade och väl införda processer för intern styrning och kontroll inte kan garantera fullständig säkerhet.” (ESV Cirkulär 2007:6, Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.)

⁹⁵ Revisionspm, Statens kulturråds årsredovisning 2006, dnr. 32-2006-0645, Riksrevisionen, 2007-05-21.

⁹⁶ Revisionsberättelse för Statens kulturråd, dnr. 32-2008-0717, Riksrevisionen, 2009-03-20; Revisionsberättelse för Statens kulturråd, dnr. 32-2009-0699, Riksrevisionen, 2010-03-16.

⁹⁷ S 2009:41, Riskpolicy, Statens kulturråd, 2009-11-25.

plan kopplad till riskanalysen. Av åtgärdsplanen framgår hur myndigheten ska arbeta för att förebygga att identifierade risker inträffar.

Kulturrådet pekar på att risken för bristande uppföljning och analys av lämnade bidrag kan minskas genom att rådet säkerställer att ett påbörjat projekt för att minska mängden oavslutade ärenden fullföljs. Dessutom måste översynen av uppföljningen som beskrivits i 4.5 hålla tidsplanen.⁹⁸ I 2011 års myndighetsövergripande riskrapport identifierades bland annat följande risker:

- risk att personalen har för hög arbetsbelastning,
- risk för icke-strategisk kompetensförsörjning,
- risk att Kulturrådet tappar den nationella överblicken.

När det gäller samverkansmodellen identifierades följande risker:

- risk för otydlighet i roller och ansvar,
- risk för otydliga besluts- och arbetsprocesser,
- risk för att IT-system inte är anpassade för det nya uppdraget,
- risk för bristfällig planering, genomförande och uppföljning av samverkansmodellen.

För att förebygga risken för hög arbetsbelastning ska Kulturrådet arbeta för att tydliggöra myndighetens verksamhetsprocesser. En processbeskrivning för bidragsgivningen har beslutats och tagits i bruk. Kulturrådet pekar på att några bidragsprocesser kan behöva särskilda beskrivningar.

I några intervjuer med personal på Kulturrådet uppges att arbetsbördan för Kulturrådets handläggare i framtiden kommer att avgöras av hur uppföljningskraven på regionerna utformas. Under den övergångsperiod som samverkansmodellen byggs ut kommer handläggarna att arbeta parallellt med gamla och nya stödsystem. Inom ramen för den nya modellen kommer handläggarna att bereda ansökningar om utvecklingsmedel under våren och på hösten bereda och granska kulturplanerna.

Genom att säkra att de uppgifter som Kulturrådet utför alltid sätts i ett nationellt perspektiv ska Kulturrådet behålla den nationella överblicken. Kulturrådet understryker särskilt vikten av att tydliggöra roller och ansvar för att undvika att de risker som utpekats när det gäller samverkansmodellen blir verklighet. I detta ligger även att fördjupa och förtydliga såväl intern som extern samverkan och dialog, med utgångspunkt i Kulturrådets roll och uppdrag.⁹⁹

⁹⁸ Statens kulturråd (2010), Verksamhetsplan 2010, bilaga 1.

⁹⁹ Statens kulturråd (2011), Verksamhetsplan 2011, bilaga 3.

Av Kulturrådets medarbetarundersökning från 2009 framgår att en majoritet av myndighetens anställda inte anser att arbetet är organiserat på ett effektivt sätt så att var och en vet vad den andra gör. Få anställda anser att samarbetet fungerar bra mellan avdelningarna och enheterna.¹⁰⁰ I förhållande till den medarbetarundersökning som genomfördes år 2008 är tendensen dock positiv.

4.6.2 Prognossäkerhet och anslagsäskande

Kulturrådet gör prognoser för hur anslagen för de olika bidragen kommer att utveckla sig med ledning av de behov myndigheten ser utifrån sina kontakter i kultursektorn. Prognoserna bygger mer på en bedömning av framtida belastning än analyser av till exempel vilka konsekvenser förändringar i söktryck får för resursförbrukningen.

Kulturrådet har i sina två senaste budgetunderlag begärt en förstärkning av förvaltningsanslaget med 9 miljoner kronor, i budgetunderlag 2011–2013, och 5 miljoner kronor i budgetunderlag 2012–2014. En anledning är att myndigheten bedömer att den nya samverkansmodellen kommer att vara mycket arbets- och personalkrävande att införa. Statskontoret gör bedömningen utifrån intervjuer med företrädare för Kulturrådet och andra underlag att anslagsäskanden inte bygger på detaljerade beräkningar utan på uppskattningar. Kulturrådet har inte gjort någon dokumenterad analys av omfattningen av de uppgifter som tillkommer respektive faller bort. Det är därmed inte möjligt att dra någon slutsats om hur förändringar i Kulturrådets uppdrag påverkar förvaltningsanslaget.

4.6.3 Policydokument

I Kulturrådets interna styrning ingår ett antal policydokument, som bland annat reglerar myndighetens jämställdhets- och mångfaldsarbete,¹⁰¹ rutiner för bedömning av bisysslor¹⁰² samt mutor, jäv och annan otillbörlig påverkan.¹⁰³ Kulturrådet har som regel att anställda bör vara försiktiga med gåvor, såsom festligare måltider, resor och konferenser, men att gratis inträde till föreställningar, vernissager m.m. är tillåtna när det ligger i myndighetens intresse att den anställda närvarar. I Kulturrådets policy mot jäv anges att alla ledamöter i referens- och arbetsgrupper ska avstå från att delta i ärendehandläggning, om en part eller intressent i ärendet gör att en ledamots opartiskhet kan ifrågasättas. Andra externa och interna riktlinjer som kan

¹⁰⁰ Statens kulturråd (2009), Medarbetarundersökning, Resultatrapport 2009.

¹⁰¹ Jämställdhets- och mångfaldsplan, GD 2009:288, dnr. ADM 2009/73, 2009-05-18.

¹⁰² Rutin för bedömning av bisysslor, GD 2010:123, dnr. ADM 2010/72, 2010-03-12.

¹⁰³ Policy mot mutor, jäv eller annan otillbörlig påverkan, GD 2007:352, dnr. ADM 2007/37, 2007-11-29.

nämnas är Kulturrådets resepolicy, policy och åtgärder mot kränkande särbehandling och myndighetens miljöpolicy.

4.7 Kompetenskartläggning

För att spegla Kulturrådets kompetenssammansättning har vi grupperat myndighetens personal i fem övergripande kategorier samt chefer och övrig personal. I kategorin informatörer ingår alla som arbetar explicit med kommunikation, vilket bland annat inkluderar webbredaktörer, pressansvarig, kommunikatörer och informatörer. I kategorin administratörer ingår samtliga som arbetar med administrativa uppgifter, vilket även inkluderar registrator, receptionist, ekonomiadministratörer och GD-sekreterare. Av dessa har enligt Kulturrådets uppgifter fyra till fem administratörer arbetat heltid med bidragsgivning under åren 2007–2011.¹⁰⁴

Tabell 6 Kulturrådets personal

Personalkategorier	2007	2008	2009	2010	2011
Handläggare	22	23	25	27	24
Administratörer	24 (4)	22 (5)	21 (5)	15 (4)	14 (4)
Informatörer	4	6	7	7	9
Utredare	3	9	9	10	7
Chefer*	12	11	11	10	11
Koordinatorer	-	-	1	1	5
Övrig personal	10	12	10	13	6
Totalt	75	83	82	83	76

* inkl. GD

Som konstaterades i kapitel 2 har Kulturrådets personalantal varit i stort sett oförändrat under den period som Statskontoret har analyserat. Inbördes går det dock att urskilja vissa, om än inga stora, tyngdpunktsförskjutningar. Statskontoret kan konstatera att antalet informatörer liksom antalet utredare har ökat sedan 2007. Naturliga avgångar och övergångar till Myndigheten för kulturanalys och Kungliga biblioteket har det senaste året inneburit att Kulturrådet har tappat en del kompetens inom utrednings- och statistikområdet. Koordinatorer är en tvärfunktion som är relativt ny på Kulturrådet. Det finns koordinatorer för regional samverkan, internationella frågor, barn och unga samt för administrativt stöd. Dessa koordinatorer har inget personalansvar men kan sätta samman projektgrupper för att hantera olika ärenden. Det finns i dag två koordinatorer som håller ihop Kulturrådets arbete när det gäller samverkansmodellen.

¹⁰⁴ Även registrator, ekonomi- och systemadministratörer är delaktiga i bidragsprocessen.

Kulturrådet genomförde under vintern 2011 en kompetenskartläggning.¹⁰⁵ Resultatet av kartläggningen visar att en majoritet av Kulturrådets medarbetare har arbetat i offentlig sektor eller olika typer av kulturorganisationer. Lite mer än hälften av Kulturrådets medarbetare uppger att de har kunskaper inom regional och kommunal förvaltning. De anställda skattar att deras sammantaget främsta kompetens finns inom områdena undervisning, presentationer och projektledning (totalt 79 av 124 möjliga poäng). Även bidragshandläggning och kommunikationsarbete skattas högt (totalt 74 av 124 möjliga poäng). Något längre ner kommer uppföljning, där medarbetarnas sammantagna skattning uppgår till drygt hälften av maximal poäng (65 av totalt 124 möjliga poäng).

Kulturrådet bedömer att myndigheten har den kompetens som behövs för att följa upp regionerna i samverkansmodellen. I den första omgången satte Kulturrådet samman en grupp på ett tiotal handläggare som gick igenom kulturplanerna utifrån sina respektive specialiteter. Men det behövs också personer som har ett övergripande perspektiv på hur kultursatningar inom olika områden fungerar sammantaget i regionerna. Möjligen skulle Kulturrådet också behöva lära sig mer om hur arbetet med att ta fram kulturplaner i regionerna är utformat. Samtidigt menar Kulturrådet att det är viktigt att behålla Kulturrådets sakområdeskompetens. Det är en trovärdighetsfråga gentemot landstingen.

Företrädare för Kulturrådet uppger att myndigheten under de kommande åren kommer att behöva förstärka sin kompetens inom uppföljningsområdet. Vid tiden för Statskontorets myndighetsanalys hade Kulturrådet även påbörjat rekrytering av en koordinator för uppföljningsfrågor.

4.7.1 Uppfattningar om Kulturrådets kompetens

Vissa landsting pekar på att Kulturrådet i dag är styrt av regleringsbrev och bidragsförordningar och att myndigheten i hög grad bemannas av experter inom olika konstområden. Landstingen lyfter framför allt fram två konsekvenser av att de olika konstområdena är styrande för Kulturrådets organisation och funktionssätt. Enligt företrädare för vissa landsting handlar det dels om att Kulturrådet har svårt att hantera ansökningar som är tvärgående i förhållande till konstområdena, dels om att jävssituationer kan uppstå till följd av att referens- och arbetsgrupper har bindningar till sina respektive konstområden.

Företrädare för ett landsting menar att samverkansmodellens konstruktion med ett samverkansråd som är knutet till Kulturrådet innebär att det råder osäkerhet om vilket mandat och vilken kompetens de handläggare som hanterar de regionala stöden har. Flera landsting har även vittnat om att

¹⁰⁵ Kulturrådets kompetenskartläggning 2011, dnr. PERS 2011/34.

landstingen har direktkanaler till samverkansrådets myndigheter i utvecklings- och uppföljningsfrågor, eftersom sakkunskapen finns i dessa myndigheter och inte på Kulturrådet. I ett landsting ställer man sig frågande till om dagens bemanning på Kulturrådet är tillräcklig för att ha dialoger med samtliga landsting som ska in i samverkansmodellen.

4.8 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Stor mängd interna styrdokument

Mängden externa och interna styrdokument är omfattande. Det finns ett 20-tal förordningar, strategier uppgår till drygt 10 stycken och direktiven till arbetsgrupperna är 12 till antalet. Var för sig styr dessa dokument olika delar av Kulturrådets verksamhet.

De så kallade tvärfrågorna (barn och unga, jämställdhet osv.) har en särskilt framträdande plats i Kulturrådets styrning med tanke på att det finns strategier för alla tvärfrågor. Därutöver finns krav på att beakta tvärfrågorna i samtliga direktiv som riktar sig till Kulturrådets arbets- och referensgrupper.

Ett svåröverskådligt ekonomisystem

Kulturrådet saknar ett heltäckande system för att mäta resursanvändningen. Det går endast att hämta uppgifter på en aggregerad nivå från myndighetens tidredovisningssystem. Kulturrådets ekonomistyrning, som baseras på ett stort antal tvärgående aktiviteter, är svåröverskådligt och kräver en detaljerad resursstyrning och uppföljning.

Ojämn arbetsbelastning i bidragshanteringen

Kulturrådets sammanställning av ansökningsvolym per bidrag och anslag visar att antalet ansökningar är störst inom stödet till litteratur och kulturtidskrifter och inom stödet till fria teater-, dans- och musikgrupper. Det innebär att Kulturrådet lägger ner en förhållandevis stor arbetsinsats för två stödformer som utgör sju respektive nio procent av den totala bidragsvolymer som Kulturrådet har hanterat (innan samverkansmodellens införande).

Tidsåtgången per bidragstyp är inte per automatik korrelerad med mängden ansökningar. Det förekommer att bidrag med förhållandevis små ansökningsvolym, till exempel stöden till centrumbildningar och nationella minoriteter, tar mycket tid i anspråk.

Handläggarna genomför många aktiviteter vid sidan av bidragshandläggning. Statskontoret noterar att den totala tidsåtgången för bidragshandläggning omräknat till årsarbetskrafter blir sju ton årsarbetskrafter. I denna siffra ingår inte chefernas, koordinatörernas och administratörernas arbetstid i samband med bidragsgivningen. Under åren 2007–2011 har även fyra till fem administratörer arbetat heltid med bidragsgivning. Samtidigt noterar

Statskontoret att Kulturrådet redovisar att 60 procent av myndighetens kostnader härrör från bidragsgivning.

Kulturrådets kommunikation ska skapa förtroende

Kulturrådets ökade informations- och kommunikationsaktiviteter har varit ett önskemål från Kulturrådets styrelse, men de är delvis även en följd av att Kulturrådet har fått fler regeringsuppdrag som kräver olika former av kommunikationsaktiviteter. Kommunikationsinsatserna handlar till stor del om att informera brett om kulturlivet och Kulturrådets roll. Målet är att Kulturrådet ska vara den främsta källan för information om kulturlivet för press och andra intressenter. Kulturrådet har under senare år lagt allt större fokus på att säkerställa att myndigheten har ett stort förtroende hos de mottagare som berörs av Kulturrådets verksamhet.

Omfattande återrapporteringskrav

I dag finns cirka 50 olika blanketter för redovisning av bidragsanvändningen. Tillsammans skapar de cirka 400 unika variabler i Kulturrådets databaser. Kulturrådet har i en egeninitierad översyn av bidragsuppföljningen pekat på att många frågor är ställda som öppna frågor, vilket genererar svar av låg kvalitet.

Utredningskompetensen har minskat

Kulturrådets utredningskompetens har minskat något det senaste året till följd av naturliga avgångar och övergångar till Myndigheten för kulturanalys och Kungliga biblioteket. Sedan avdelningen för kunskapsutveckling och analys avvecklades ingår utredarna i linjeorganisationen. Statskontoret noterar att Kulturrådet rankar sin uppföljningskompetens som lägre än annan kompetens. Samtidigt indikerar omläggningen av bidragsprocessen och nyrekryteringen av en koordinator för uppföljningsfrågor att Kulturrådet avser att ge uppföljningsfrågorna ökad prioritet.

5 Externa faktorer som påverkar myndighetens resultat

I detta kapitel redogör vi för de förändringar i Kulturrådets omvärld som kan tänkas påverka Kulturrådets inriktning och uppgifter. Det handlar dels om förändringar i befolkningens kulturvanor, dels om organisatoriska förändringar i den statliga myndighetsstrukturen på kulturområdet. Omorganisationerna innebär att Kulturrådet blir av med en del uppgifter, till exempel utvärdering och stöd till bibliotek men också att Kulturrådet får nya uppgifter, till exempel att vara sammanhållande i samverkansmodellen.

5.1 Påverkas Kulturrådet av förändringar i kulturvanor?

I budgetunderlaget för 2012–2014¹⁰⁶ refererar Kulturrådet till undersökningar av befolkningens kulturvanor. Kartläggningar av befolkningens fritidsvanor visar att friluftsliv, idrott och trädgårdsarbete är de vanligaste fritidssysselsättningarna. Därefter kommer sådana sysselsättningar som kan hänföras till kulturområdet, såsom bokläsning och fotografering. Att ta del av teater, konserter och museer är mer ovanliga aktiviteter. Det är dock relativt stora andelar av befolkningen som tar del sådana kulturevenemang minst någon gång per år. Till exempel har 40 procent av befolkningen gått på teater någon gång under det senaste året.

Det är välutbildade, medelålders kvinnor som tar mest del av kultur. Denna grupp har ett relativt starkt grepp om teater, klassisk musik och bokläsning. Mönstret har varit stabilt under lång tid. Men ser man till hela spannet av kulturaktiviteter, från att konsumera kultur till att själv utöva kulturella verksamheter, är det åldrarna 16–29 år som dominerar. Yngre går på bio och rockkonserter men skriver också poesi, målar och spelar teater mer än vad de som är äldre gör.¹⁰⁷

I sitt budgetunderlag för 2011–2013¹⁰⁸ stöder sig Kulturrådet på en undersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) gjort och som bygger på data från undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).¹⁰⁹ Det finns vissa skillnader i hur frågorna formulerats mellan SCB:s undersökning och de undersökningar som genomförts av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Kulturrådet menar dock att resultaten från båda undersökningarna ligger mycket nära varandra.¹¹⁰

¹⁰⁶ Budgetunderlag 2012-2014, Kulturrådet, Dnr KUR 2010/5977

¹⁰⁷ Kulturvanor i Sverige 1987-2009, SOM-institutet, 2010.

¹⁰⁸ Budgetunderlag 2011-2013, Kulturrådets skriftserie 2010:2

¹⁰⁹ Kulturen i siffror 2008:6, Kulturrådet 2009.

¹¹⁰ Ibid. sid 17.

Sedan 1976 har kulturkonsumtionen ökat något (till exempel besök på någon kulturinstitution) medan det egna kulturutövandet minskar. Biograf- och konsertbesök har ökat under senare år, medan biblioteksbesök och tidskriftsläsande minskar. Den långsiktiga trenden att det är äldre kvinnor från medelklassen som konsumerar mest kultur håller i sig. Det har heller inte skett någon större socioekonomisk utjämning under perioden 1976–2006. Det är till exempel betydligt vanligare med bokläsande bland tjänstemän än bland arbetare. Enligt Kulturrådet är graden av bokläsande ett representativt mått på våra samlade kulturvanor. Det är den äldre delen av befolkningen som svarat för den största ökningen när det gäller deltagande i olika kulturevenemang. I de yngsta åldersgrupperna, 16–19 år, har både konsumtion och eget utövande minskat under de senaste tio åren. Samtidigt har konsumtionen av rörliga bilder i TV och dator ökat starkt bland både äldre och yngre. De yngre i åldrarna 16–25 år är de flitigaste användarna av internet. Yngre använder också internet i större utsträckning för underhållning än vad äldre gör.

5.1.1 Vilka områden prioriterar Kulturrådet?

I sina två senaste budgetunderlag menar Kulturrådet att undersökningarna av våra kulturvanor inte täcker in delar av de yngres kulturvanor. Det är därför viktigt att analysera olika undersökningar, koppla ihop dem med tendenser i samhället och därefter utforma relevanta underlag för kulturpolitiska insatser. Mätningarna gäller de traditionella kulturuttrycken och de traditionella sätten att ta del av kultur. Digitaliseringen och internet innebär nya sätt att utforma, sprida och ta del av kultur.

Det Kulturrådet tar upp i sin analys av förändringar i befolkningens kulturvanor får i budgetunderlagen dock få praktiska konsekvenser för hur Kulturrådet vill inrikta sin verksamhet. Nedanstående tabell åskådliggör Kulturrådets prioriterade områden de senaste två åren.

Tabell 7 Kulturrådets prioriteringar de senaste två åren

År	Prioriterade områden
2012–2014	<ul style="list-style-type: none">• Samverkansmodellen• Det fria kulturlivet (mer pengar till bild och form, dans, teater och centrumbildningar)• Internationellt utbyte och samverkan• Utvecklingsmedel för större arrangemang• Kulturrådets förvaltningsanslag• Scenkonstens pensioner
2011–2013	<ul style="list-style-type: none">• Centrala utvecklingsmedel inom ramen för samverkansmodellen• Barns och ungas rätt till kultur• Internationellt utbyte och samverkan• Mer resurser till bild och form, dans, nationella minoriteter, skapande skola, fristadsförfattare, mångfaldsarbete och Kulturrådets förvaltningsanslag• Forskning om jämställdhet inom scenkonstområdet• Scenkonstens pensioner

Från den 1 april 2011 innehåller Kulturrådets instruktion inte längre någon bestämmelse om att Kulturrådet i sitt budgetunderlag ska göra en samlad bedömning av utvecklingen inom kulturområdet och föreslå åtgärder utifrån denna bedömning. Svårigheten med att koppla genomförda analyser till åtgärder är dock fortfarande aktuell och gäller även hur andra omvärldsförändringar än förändringar i kulturvanor kopplas till de områden som Kulturrådet vill prioritera.

5.1.2 Får andra omvärldsförändringar genomslag i Kulturrådets verksamhet?

Några av de prioriterade områden som Kulturrådet föreslår i sina budgetunderlag har ett visst samband med det som Kulturrådet kommit fram till i sin analys. Det gäller exempelvis samverkansmodellen och de krav den ställer på Kulturrådets administration av bidragen samt barns och ungas rätt till kultur. Kulturrådet framhåller också att vissa bidrag används för utvecklingsprojekt, till exempel stöd till nättidskrifter. I flera andra avseenden är kopplingen mellan analys och vad som ska prioriteras inte tydlig.

Kulturrådet säger i sitt budgetunderlag för 2012–2014 att man vill verka för att kulturpolitiken får en mer framträdande plats i samhällsutvecklingen, men hur detta ska gå till återges bara i allmänna ordalag. Bland annat sägs att Kulturrådet ska samverka med andra krafter och att det ställs större krav på analys av hur samhället förändras och vad förändringarna betyder för Kulturrådet. Kulturrådet säger vidare i sitt budgetunderlag att bidragsstrukturen ska vara anpassad till behoven i kulturlivet. Bemyndiganden som ger

Kulturrådet möjlighet att utlova bidrag på längre sikt än ett år har ökat, men i övrigt sägs allmänt att det behövs stödinsatser såväl i det korta som i det långa perspektivet. Behovet av kunskapsutveckling, utvärdering och analys ökar, men det är dock oklart varför, annat än utifrån de behov som samverkansmodellen genererar.

I sitt budgetunderlag för 2011–2013 menar Kulturrådet att man behöver 20 miljoner kronor som centrala utvecklingsmedel inom ramen för den nya samverkansmodellen. Det bärande motivet för detta behov anges vara att samverkansutredningen pekat på att det behövs resurser på central nivå för att kunna driva på och stödja konstnärlig och kulturell utveckling inom olika områden. Liknande krav framförs i budgetunderlaget för 2012–2014, med motiveringen att det krävs extra medel för att uppnå dynamik i samverkansmodellen och skapa utrymme för nya gemensamma åtaganden mellan staten, regionerna och kommunerna.

Utifrån redovisningen i budgetunderlaget framstår det, enligt Statskontoret, som oklart på vilket sätt utökade nationella medel skulle kunna driva på kulturell utveckling och skapa mer dynamik i samverkansmodellen.

5.2 Samverkansmodellen

Från och med 2011 ingår fem landsting och regionförbund i samverkansmodellen. Under 2012 kommer ytterligare elva landsting och regionförbund att ingå och resterande fem landsting kommer troligen att gå med i samverkansmodellen 2013.

I våra intervjuer och i annat underlagsmaterial framställs samverkansmodellen som den förändring som kommer att ha störst påverkan på Kulturrådet. Enligt Kulturrådets budgetunderlag för 2011–2013 är samverkansmodellen personalkrävande att införa. Många av myndighetens medarbetare kommer att engageras i den process som ska leda fram till att Kulturrådets styrelse fattar beslut om medel till landstingen. Det handlar också om att hitta rutiner för redovisning, uppföljning och analys av samverkansmodellen. Parallellt med att Kulturrådet arbetar med regioner i samverkansmodellen kommer man att fortsätta ge bidrag enligt det tidigare systemet till de regioner som inte gått in i den nya modellen.

Samverkansmodellen ska medge ett större utrymme för regionernas egna kulturpolitiska prioriteringar. Vi har därför ställt frågan om vilka de nationella intressena skulle vara i modellen och hur Kulturrådet skulle arbeta för att värna dessa intressen.

5.2.1 Hur mycket ska Kulturrådet styra?

Bland de regionföreträdare som vi intervjuat¹¹¹ finns uppfattningen att staten, och därmed Kulturrådet, vill ha ett för stort inflytande över den regionala fördelningen av medel. I den tidigare bidragsfördelningsmodellen var diskussionerna mellan tjänstemän på regional nivå och tjänstemän på Kulturrådet inte lika vanligt förekommande som de blivit i samverkansmodellen. Tjänstemännen i de regionala kulturförvaltningarna får en starkare position gentemot kommunerna i samverkansmodellen. Samverkansmodellen kan, enligt flera av de vi intervjuat, upplevas som omständlig och byråkratisk. Det handlar bland annat om samverkansrådet och dess roll som bedömare av kulturplaner.

Regionernas kulturplaner kan inte överprövas av staten

Regionerna betonar att kulturplanerna är något som regionerna själva tar fram i en process tillsammans med regionens kulturliv och som beslutas på politisk nivå i regionen. Den slutligt fastställda kulturplanen som Kulturrådets styrelse ska ta ställning till är med andra ord inte förhandlingsbar. Regionerna menar att kontakterna med Kulturrådet egentligen inte handlat om dialog utan mer om att regionerna söker medel och att Kulturrådet fattar beslut om bidrag.

Genom samverkansrådet har staten ett inflytande över regionerna. Myndigheterna som ingår i rådet yttrar sig över kulturplanerna. Några regioner menar att myndigheterna hade alltför detaljerade synpunkter på de kulturplaner som regionerna tog fram. Synpunkter på alltför stor detaljnivå gör det svårt att samarbeta med regionerna, menar Kulturrådet. Det är också, enligt intervjuer på Kulturrådet, en avvägningsfråga hur mycket myndigheterna i samverkansrådet ska få påverka kulturplanerna. Anledningen är att Kulturrådet står för drygt 95 procent av den sammantagna bidragsgivningen inom ramen för samverkansmodellen.

Samverkan men inte förhandling

Processen att införa samverkansmodellen gick snabbt. Kulturrådet och regionerna har haft olika tolkningar av modellens innebörd. Regionerna hade förväntningar på dialogen, förhandling och mer pengar, som Kulturrådet varken hade i uppdrag eller mandat att infria. Att samverkansmodellen skulle omfatta sju verksamhetsområden var ett politiskt beslut. Myndigheterna i samverkansrådet bevakar att deras respektive områden i förordningen blir tillgodosedda.

Enligt intervjuer med företrädare på Kulturrådet ska samverkansmodellen inte innebära en förhandling med regionerna. Kulturrådets handläggare är

¹¹¹ Sveriges kommuner och landsting, Region Skåne, Hallands landsting och Stockholms läns landsting.

tjänstemän, Kulturrådets styrelse fattar besluten om tilldelning. Kulturrådets tjänstemän kan stötta regionerna i att ta fram kulturplaner. Den dragkamp om hur mycket regionerna respektive Kulturrådet skulle bestämma som präglade arbetet 2010 har nu, menar företrädare för Kulturrådet, ersatts med en mer öppen attityd från regionernas sida.

De erfarenheter och synpunkter som regionerna och de myndigheter som ingår i samverkansrådet redovisar vid våra intervjuer stämmer även överens med den bild som förmedlas i Kulturrådets uppföljningsrapport om samverkansmodellen.¹¹²

5.2.2 Det nationella intresset i modellen

Varför behövs en statlig kulturpolitik?

De företrädare för statliga organisationer som vi talat med ger en ganska samstämmig bild. Staten ser helheten och kan därför sätta normer. Paralleller dras ofta till statens utbildningspolitik. Ansvar för att genomföra utbildning är decentraliserat, men staten sätter normer för kvalitet, bland annat i form av betygskriterier. Det framförs också ofta att kulturpolitiken bygger på bidragsgivning. Den kulturverksamhet som stöds skulle inte klara sig utan offentliga medel. Om kulturen enbart skulle vara beroende av marknaden (sponsring, intäkter från inträden och biljettförsäljning m.m.) skulle resultatet sannolikt bli ett smalare utbud av kultur.

Kulturrådets roll i samverkansmodellen

Kulturrådets uppdrag är bland annat att bevaka att de sju områden som anges i förordningen om samverkansmodellen blir tillgodosedda i de regionala kulturplanerna. Samverkansmodellen kan dock innebära att den hitintills statistiska fördelningen av bidrag till olika konstområden kommer att luckras upp. Regionerna kan själva välja hur de vill fördela pengar mellan olika konstområden och inom konstområden, till exempel till olika scenkonstinstitutioner. Företrädare för såväl regionerna som för Kulturrådet menar dock att om regionerna vill minska stödet till något område, till exempel teater, för att i stället satsa på musik, kommer Kulturrådet att bevaka att regionen ger invånarna tillgång till teater på annat sätt. Samarbeten mellan regioner skulle kunna vara en lösning och något som även Kulturrådet ser positivt på.

Samverkansmodellen kommer sannolikt leda till att institutionsstödet kommer att omprövas. En sådan omprövning kommer att ta tid och kan inte genomföras enbart av regionerna. Också kommunerna och staten måste delta. Många institutioner har betydande bidrag från kommunerna och staten ska se till att tillgången till kultur inte minskar.

¹¹² Erfarenheter av kultursamverkansmodellen – redovisning av regeringsuppdrag, dnr KUR 2011/1368, Kulturrådet.

Annat som, enligt Kulturrådet, ligger i det nationella ansvaret är att ha överblick över hela landets kultur, att kunna se skillnader mellan olika regioner och agera utifrån det. Kulturrådet framhåller dansen som ett exempel på hur myndigheten med sin nationella överblick kunnat driva på utvecklingen på så sätt att dansen numera i stort sett är tillgänglig i hela landet. Kulturrådet har under lång tid byggt upp kunskap om kulturutbudet i hela landet och kan därför göra sakkunniga bedömningar av det som står (och inte står) i de regionala kulturplanerna. Det nationella perspektivet handlar också om att säkerställa att det finns en mångfald av kulturuttryck, representation av smala konstområden, ett professionellt konstnärskap som värdesätts och hög konstnärlig kvalitet. Kulturrådet har överblick och kan därför identifiera områden där det kan behövas ett större utbud av kultur.

Utvecklingsbidragen också ett nationellt ansvar

Kulturrådet håller också i utvecklingsbidragen till regionerna. Totalt handlar det om uppemot 40 miljoner kronor som ska gå till utvecklingsprojekt av nationell betydelse.

Med nationell betydelse avser Kulturrådet projekt som har effekter som sträcker sig utöver den regionala betydelsen av projektet, exempelvis projekt som är metodutvecklande eller projekt som kan utveckla den nationella infrastrukturen inom kulturområdet.

För att främja de nationella kulturpolitiska målen om kvalitet och konstnärlig förnyelse har Kulturrådet valt att prioritera projekt av konstområdesövergripande och internationell karaktär. I syfte att göra kulturutbudet mer tillgängligt har Kulturrådet bland annat prioriterat projekt som rör ny teknik och digitalisering.

Kulturrådet menar att ett flertal ansökningar om utvecklingsmedel syftat till att uppfylla organisationernas ordinarie uppdrag. Enligt Kulturrådet bör denna typ av utvecklingsprojekt finansieras med verksamhetsbidrag. Projekt som gäller utveckling inom ramen för ordinarie uppdrag har således inte prioriterats.

Samverkansrådet är också ett nationellt ansvar.

Regionernas syn på det nationella intresset i samverkansmodellen

Företrädare för de regioner som vi intervjuat ger en relativt samstämmig bild av hur det nationella intresset skulle kunna utformas i samverkansmodellen. För det första är nationell kulturpolitik inte liktydigt med statlig kulturpolitik. Den nationella kulturpolitiken är något som staten tar fram gemensamt med regioner och kommuner. För det andra pekar man på att samverkansmodellen ska medge egna prioriteringar i respektive landsting.

Staten kan inte längre detaljstyra bidragsgivningen. Kulturrådet har en unik position utifrån sin nationella överblick. Om Kulturrådet minskar styrningen av enskilda konstområden och bidrag, skulle det kunna ha bland annat följande uppgifter:

- Förtydliga den statliga kulturpolitiken och ta fram strategier för olika konstområden.
- Uppföljning och utvärdering. Kulturrådet skulle driva på arbetet med indikatorer för att följa upp och utvärdera utfallet av de regionala kulturplanerna och ge stöd till regionerna så att de kan följa upp sina kulturplaner.
- Samordna och finansiera internationella samarbeten.
- Stödja nationella minoriteter.
- Tillhandahålla en mötesplats där regioner och andra kulturaktörer kan mötas.
- Koordinera andra statliga medel som delvis rör kultur men som nu ligger på andra myndigheter. Det exempel som framförs är Tillväxtverkets bidrag till regional tillväxt.
- Driva utvecklingsfrågor där regionerna kan medverka på frivillig basis. Kulturrådet kan också sprida goda exempel.

5.2.3 Kompetens och arbetsbelastning

Efter de planerade rekryteringarna av en koordinator för uppföljning och allmänutredare anser Kulturrådet att det har den kompetens som behövs för att hantera samverkansmodellen. I samband med bedömningen av de första fem regionernas kulturplaner satte Kulturrådet även samman en grupp med ett tiotal handläggare som gick igenom kulturplanerna utifrån sina respektive specialiteter. Företrädare för Kulturrådet menar dock att det också behövs personer som på övergripande nivå kan se hur kultursatsningar inom olika områden fungerar sammantaget i regionerna. Kulturplanerna har i den första omgången varit relativt allmänt hållna. Det gäller att kunna gå bakom planerna och se hur kulturen egentligen utvecklas i regionen.

Företrädare för Kulturrådet menar att arbetsbördan för Kulturrådets handläggare i framtiden kommer att avgöras av hur kraven på att följa upp arbetet i regionerna utformas och vilka bidrag som läggs in i modellen. Företrädare för Kulturrådet bedömer att vissa av de bidrag som Kulturrådet i dag hanterar inte lämpar sig att hanteras på regional nivå. Exempel på sådana är stöd som till sin konstruktion och sitt syfte är nationella och internationella, till exempel litteraturstöden och stöden till kulturtidskrifter. Regionerna ser möjligheten att Kulturrådets stöd till fria grupper inkluderas i samverkansmodellen. Kulturrådet menar att stödet till fria grupper bör ligga kvar på

rådet. Fria grupper är i regel inte stationära och de står ofta för ett smalare kulturutbud än vad regionerna skulle kunna tänkas stödja om de skulle behöva prioritera.

5.2.4 Förutsättningar för att följa upp kulturplanerna

Av den förordning som styr samverkansmodellen framgår att landsting som fördelar statsbidrag årligen ska följa upp och redovisa till Kulturrådet hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som uppnåtts.

Diskussioner om vad regionerna ska följa upp inom ramen för samverkansmodellen pågår. Kulturrådet har ambitionen att göra uppföljningarna av hur bidragen används mindre detaljerade än i dag. En fråga som regionerna har är hur man ska avgränsa statens bidrag från de bidrag som regionen ger. Regionernas kulturplaner omfattar mer än den statligt finansierade kulturen. Det går inte att ställa alltför långtgående krav på återrapportering av statliga bidrag, som ju utgör en mindre del av de regionala satsningarna.

Ambitionen är att komma överens om ett antal kvantitativa och kvalitativa mått på statsbidragens användning och effekter. Regionernas resultatredovisning ska göra det möjligt att jämföra regionerna och ta fram resultat på nationell nivå.

Kulturrådet har skickat ut ett förslag till regionerna om vad som ska följas upp.

5.3 Myndigheten för kulturanalys

Fram till den 1 april 2011 hade Kulturrådet ansvar för att ge ett samlat underlag till regeringen, svara för utvärdering av statliga kulturinsatser och göra en sammanfattande bedömning av utvecklingen inom myndighetens område och lämna förslag till åtgärder. Enligt den instruktion som gäller för Kulturrådet från den 1 april 2011 har Kulturrådet inte längre ansvar för detta. Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) startade sin verksamhet den 1 april 2011. Kulturanalys huvudsakliga uppgift är att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet.¹¹³

5.3.1 Gränsdragning gentemot Kulturrådet

Av proposition Tid för kultur (2009/10:3) framgår att Kulturanalys inte ska ha ansvar för den uppföljning av bidragsgivning, konstnärliga och kulturella insatser som görs av de övriga myndigheterna eller institutionerna på kulturområdet.

¹¹³ Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

I den regeringspromemoria¹¹⁴ som föregick bildandet av Kulturanalys ges en antydning om skillnader mellan uppföljning och utvärdering i samband med beskrivningen av Kulturrådets och Kulturanalys ansvar för uppföljning respektive utvärdering av samverkansmodellen. Kulturrådet ska följa den regionala utvecklingen med utgångspunkt bland annat i den årliga återrapportering som regionerna ger inom ramen för samverkansmodellen. Uppgiften för Kulturanalys ska vara att på ”ett mer övergripande plan analysera och utvärdera effekterna” av samverkansmodellen. Denna uppgift finns också angiven i Kulturanalys instruktion, där definierad som att ”analysera modellens långsiktiga effekter”. Företrädare för Kulturanalys framhåller även att uppföljning är mer deskriptiv, medan utvärdering är mer analyserande. Utvärderingar ska också kunna ge förklaringar till iakttagna sakförhållanden.

Kulturrådet har enligt sin instruktion fortsatt ansvar för att följa upp sina insatser, däribland bidragsgivningen. När det gäller uppföljningen av bidragen inom ramen för samverkansmodellen ska regionerna lämna en årlig redovisning till Kulturrådet om bidragens användning och effekter.¹¹⁵ Alltså ger förarbeten och respektive myndighets instruktioner viss vägledning. För Kulturrådet handlar det om att *följa upp* på årlig basis och för Kulturanalys om att *utvärdera* och analysera långsiktiga effekter.

Statistik på kulturområdet

Kulturrådet har, enligt den nuvarande instruktionen, fortsatt ansvar för den officiella statistiken på kulturområdet. I regeringspromemorian som föregick bildandet av Kulturanalys sägs dock att ansvaret för den officiella statistiken på kulturområdet, tillsammans med Kulturrådets resurser, på sikt bör föras över till Kulturanalys. Den officiella statistiken styrs av en särskild förordning.¹¹⁶ Museer och bibliotek är exempel på verksamheter som ingår i den officiella statistiken. I regeringspromemorian uppskattas att Kulturrådet lägger drygt två årsarbetskrafter på den officiella statistiken.

Biblioteksstatistiken har dock redan gått över till Kungliga biblioteket, tillsammans med en årsarbetskraft. I regeringspromemorian undantogs biblioteksstatistiken från den officiella statistik som skulle föras över till Kulturanalys. Utöver den officiella statistiken inhämtar och bearbetar Kulturrådet också statistik från bland annat scenkonsten. Denna statistik styrs inte av förordningen. I regeringspromemorian uppskattas att knappt två årsarbetskrafter används för den icke-officiella statistiken.¹¹⁷

¹¹⁴ ”En analysmyndighet på kulturområdet”, KU2010/1396/KV, Kulturdepartementet.

¹¹⁵ Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

¹¹⁶ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

¹¹⁷ Kulturrådet uppger att uppgifterna i regeringspromemorian förvisso stämmer om att det vid någon tidpunkt 2010 fanns fyra statistiker vid Kulturrådet men att detta berott på särskilda omständigheter och arbetsanhopning.

Det finns vissa skillnader mellan den officiella statistiken och annan statistik som Kulturrådet samlar in, bland annat vad gäller insamlingsmetod. Den förra bygger på särskilda enkäter som skickas ut, den senare bygger på den återrapportering om bidragens användning som bidragsmottagarna, bland annat regionala teater-, dans- och musikinstitutioner, skickar in till Kulturrådet. Även om det finns skillnader mellan den officiella statistiken och annan statistik som Kulturrådet samlar in finns också flera likheter. I båda fallen redovisas exempelvis personal, ekonomi och besökssiffror.

Regeringen har inte fattat något beslut om hur statistikansvaret ska fördelas mellan Kulturrådet och Kulturanalys. Företrädare för Kulturanalys ser att statistikansvaret skulle kunna falla inom myndighetens ansvarsområde, inte bara den officiella statistiken utan även den övriga statistik som Kulturrådet samlar in. Skälet är att det finns en naturlig koppling mellan statistiken på kulturområdet och de utvärderingar som Kulturanalys ska göra av kulturpolitikens effekter. Kulturanalys ser även att det finns behov av att utveckla indikatorer som visar på kulturpolitikens resultat och effekter. Ett sådant utvecklingsarbete kräver tillgång till databaser som innehåller uppgifter om utfall, till exempel vad gäller publik, arrangemang och kostnader.

Kulturrådet har sedan ett par år tillbaka arbetat med att få fram en lösning där bidragsmottagarnas återrapportering skulle kunna användas direkt för att få fram statistik. Lösningen är dock inte på plats. I dag får uppgifter i återrapporteringen tas ut ur Kulturrådets administrativa system och bearbetas separat. Frågan om databasen och återrapporteringen hänger också samman med vilka uppgifter Kulturrådet ska begära in från regionerna inom ramen för samverkansmodellen.

Kulturanalys och Kulturrådet har löpande kontakt när det gäller statistikfrågorna. Kulturanalys är öppet för att Kulturrådet hanterar en kommande databas men menar samtidigt att det även kan finnas behov av att bygga upp egna serier av utfallsdata, om den statistik som tas fram inte kan användas för att skildra kulturpolitikens utfall. I avvaktan på ett regeringsbeslut om var ansvaret för statistiken ska ligga avstår Kulturrådet från att sammanställa vissa av sina statistikrapporter. Kulturanalys bygger inte heller upp någon långsiktig statistikkompetens så länge ansvarsfrågan är olöst.

Regeringsuppdrag

Av Kulturanalys instruktion framgår att myndigheten ska kunna ta regeringsuppdrag. Företrädare för Kulturanalys anser att myndighetens huvuduppgift är att göra oberoende utvärderingar av kulturpolitikens effekter och att det är den verksamheten som är finansierad via myndighetens anslag. Samtidigt påpekas att det är naturligt att en analysmyndighet under Kulturdepartementet har beredskap för att ta emot uppdrag. I så fall bör dock regeringen överväga hur sådana uppdrag ska finansieras.

Kulturrådet genomför regeringsuppdrag. Flera av uppdragen är knutna till särskilda satsningar som Kulturrådet genomför, till exempel Skapande skola. Andra är av mer utvärderande karaktär, bland annat den utredning av Accessprojektet som avrapporterats till regeringen. Frågan om gränsdragning mellan Kulturanalys och Kulturrådet när det gäller regeringsuppdrag har ännu inte aktualiserats, eftersom Kulturanalys nyligen påbörjat sin verksamhet.

Forskningsanslagen

En del av de forskningsanslag som Kulturrådet tidigare förfogat över har tagits över av Kulturanalys. Det rör sig om cirka 2,3 miljoner kronor. Kulturrådet behåller ansvaret för forskningsanslagen till museisektorn, drygt 3,6 miljoner kronor. De forskningsmedel som gått över till Kulturanalys kommer inte att vara möjliga att söka för forskare. Enligt Kulturanalys regleringsbrev får myndigheten använda högst drygt 2,3 miljoner kronor av sitt anslag för att finansiera sin forskning. Företrädare för Kulturanalys understryker att forskningsmedlen är en del av myndighetens anslag. Detta innebär att myndigheten själv avgör hur medlen används. De kan komma att användas för forskning likaväl som för eventuella andra uppdrag som Kulturanalys kan lägga ut, bland annat på konsulter. Att Kulturrådet behåller anslagen till museiforskningen ses inte som problematiskt. Det rör sig om sektorsforskning som används specifikt för museer och faller därför utanför Kulturanalys bredare uppdrag gentemot hela kultursektorn.

Kulturrådets uppfattning om gränsdragningarna

Den bild som träder fram vid intervjuer på Kulturrådet är att bildandet av den nya analysmyndigheten inte får några större konsekvenser för Kulturrådet, annat än för statistikverksamheten. Statskontoret noterar att Kulturrådet i år avstår från att sammanställa viss statistik i avvaktan på beslut från regeringen om hur statistikfrågan ska hanteras mellan Kulturanalys och Kulturrådet.

De utvärderande uppgifter som Kulturanalys ska arbeta med är något som Kulturrådet tidigare inte kunnat lägga särskilt mycket resurser på. I den analys som föregick bildandet av Kulturanalys var inte frågan om huruvida Kulturrådet utfört eller inte utfört utvärderingar något motiv för att bilda Kulturanalys. Utgångspunkten var mer principiell. Kulturdepartementet bedömde att det fanns ett behov av att ha en utvärderande myndighet som var skild från den operativa verksamheten, framför allt för bidragsgivningen till kultursektorn.

I intervjuerna talar man också om att Kulturrådet tar hand om den bidragsnära uppföljningen, medan Kulturanalys svarar för mer djupgående utvärderingar och effektanalyser.

Frågan om den närmare uppgiftsfördelningen mellan Kulturanalys och Kulturrådet diskuteras alltså, även om förändringarna i Kulturrådets instruktion, förarbetena till bildandet av Kulturanalys och instruktionen för Kulturanalys anger en uppgiftsfördelning mellan Kulturrådet och Kulturanalys.

5.4 Övriga omvärldsförändringar

5.4.1 Konstnärsnämnden

Författarnämnden, Konstnärsnämnden och Kulturrådet fick den 11 mars 2010 i uppdrag att gemensamt utveckla en långsiktig samverkan. För att effektivisera bidragsgivningen inom kulturområdet ska myndigheterna identifiera skevheter och eventuella överlappningar i bidragen samt ge förslag till förbättringar. Myndigheterna har gemensamt föreslagit ett antal förändringar i förordningarna som styr bidragsgivningen. Att effektivisera bidragsgivningen handlar också om att de administrativa systemen ska gå att samköra mellan Kulturrådet och Konstnärsnämnden. Fortsatta samtal förs mellan myndigheterna för att utveckla samverkan. Av de intervjuer vi gjort på Kulturrådet framgår att inga större förändringar genomförts med anledning av uppdraget att samverka med Konstnärsnämnden. Kulturrådet hänvisar också till att Kulturdepartementet håller på att se över förordningarna. Enligt uppgift från Kulturdepartementet arbetar departementets rättsenhet för närvarande med detta.

Det finns flera beröringsytor mellan Kulturrådet och Konstnärsnämnden. Konstnärsnämnden stöder enskilda konstnärer som också kan ingå i organisationer som Kulturrådet stöder, exempelvis en bildkonstnär som även arbetar som scenograf på en teater som Kulturrådet stöder. Även när det gäller bidrag till internationell samverkan finns beröringspunkter. Konstnärsnämnden har därmed mycket kontakt med Kulturrådet.

5.4.2 Kungliga biblioteket

Kungliga biblioteket har av regeringen fått ett samordningsuppdrag för biblioteksväsendet. Kungliga biblioteket ska:

- utöva nationell överblick
- främja samverkan och utveckling
- följa upp bibliotekslagens praktiska tillämpning, tillsammans med länsbiblioteken
- fördela bidrag till vissa delar av biblioteksväsendets nationella struktur
- samla in och rapportera nationell biblioteksstatistik.

För uppdraget har Kungliga biblioteket tilldelats 24 miljoner kronor. Av dessa går 15 miljoner kronor till driften av lånecentralerna i Malmö, Stockholm och Umeå, till Sveriges depåbibliotek i Umeå och till Internationella biblioteket i Stockholm. De 15 miljoner kronorna för driften av lånecentralerna förfogade Kulturrådet tidigare över och de fördelades till samma ändamål som Kungliga biblioteket nu fördelar dem till. Kulturrådet fördelade också tidigare 5 miljoner kronor i utvecklingsbidrag till biblioteken. Dessa medel ingår nu i Kungliga bibliotekets samordningsuppdrag.

Kulturrådet behåller dock den större andelen bidrag till biblioteksområdet, nämligen de bidrag som går till länsbiblioteken. Dessa bidrag ingår i samverkansmodellen. Kulturrådet behåller också ansvaret för bidrag till läsfrämjande insatser och till folk- och skolbibliotekens inköp av litteratur.

Företrädare för Kulturrådet bedömer att förändringen inte får några större konsekvenser för Kulturrådets arbete med biblioteksfrågor, samtidigt som de nationella biblioteksfrågorna kan drivas sammanhållet under Kungliga biblioteket. Kungliga biblioteket har vidare, enligt företrädare för Kulturrådet, genom sin plats i Kulturrådets samverkansråd möjlighet att påverka inriktningen på de medel som ges till de regionala biblioteken inom ramen för samverkansmodellen. För att kunna möta omvärldens snabba förändringar bör, enligt Kulturrådet, ändamålet med bidragen vara överordnat vilken aktör som är bäst skickad att utföra verksamheten.

Kungliga biblioteket anser att ansvarfördelningen är otydlig

Företrädare för Kungliga biblioteket anser att uppgiftsfördelningen är otydlig i den meningen att Kungliga biblioteket har ett ansvar för nationell samordning i biblioteksfrågor samtidigt som Kulturrådet förfogar över statstödet till de regionala biblioteken. Kungliga biblioteket hade hellre sett att man fått ta över alla de uppgifter Kulturrådet i dag har när det gäller biblioteksfrågor. I sitt remissvar på samverkansutredningen skriver Kungliga biblioteket att det är angeläget med en tydlig ekonomisk koppling mellan Kungliga biblioteket och den regionala biblioteksverksamheten. Man menar vidare att samtliga statliga bidrag till biblioteksområdet ska fördelas av Kungliga biblioteket. En avgränsning mellan Kungliga bibliotekets och Kulturrådets ansvarsområden skulle underlättas om bidragen till bibliotek samlades under Kungliga biblioteket. Kungliga biblioteket skulle då svara för de biblioteksriktade insatserna och Kulturrådet för branschstöd samt litteraturinriktade insatser.¹¹⁸

Kungliga biblioteket har ännu inte fått sin nya instruktion och Regeringskansliet ska snart remittera en rapport inom Departementsserien med förslag till ny bibliotekslag. Först efter det att dessa processer är avklarade kommer

¹¹⁸ Kungl. biblioteket, yttrande 03-364-2010 över Spela samman, en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet (SOU 2010:11).

Kungliga bibliotekets nationella uppdrag på biblioteksområdet att kunna förtydligas ytterligare.

5.4.3 Musikverket

Statens musikverk (Musikverket) är en nybildad myndighet. Myndigheten har många uppgifter, bland annat att stödja samverkansprojekt av nationellt intresse inom musiklivet och att vårda och tillgängliggöra musikens kulturarv. För att stödja samverkansprojekt ska Musikverket, enligt sitt regleringsbrev för 2011, fördela minst 10 miljoner kronor i bidrag. Det är framför allt när det gäller detta bidrag som Musikverket har beröringspunkter med Kulturrådet. Eftersom Musikverket startade sin verksamhet den 1 maj 2011, har man ännu inte funnit formerna för bidragsutbetalningarna. Det är, enligt företrädare för Musikverket och Kulturrådet, fullt möjligt att Kulturrådet och Musikverket kan ge bidrag till en och samma verksamhet, men med olika infallsvinklar. Ett villkor för att Musikverket ska ge bidrag är att myndigheten medverkar i projektet genom bland annat information, rådgivning och samordning.¹¹⁹ Kulturrådets bidrag till musiklivet är betydligt mer omfattande och innefattar bland annat verksamhetsbidrag till länsmusikinstitutioner, stöd till fria grupper och stöd för utgivning av fonogram. Företrädare för Kulturrådet menar också att Kulturrådets stöd i större utsträckning än Musikverkets stöd syftar till att skapa förutsättningar för ett musikutbud i hela landet. Musikverket ska vara en samverkanspart i de olika projekt som myndigheten stöder.

Det finns dock beröringspunkter i bidragsgivningen till musiklivet där ansvarsfördelningen behöver klaras ut. Kulturrådet och Musikverket har under maj 2011 börjat diskutera hur respektive myndighets stöd till musiken ska utformas. För dem som söker bidrag ska det vara tydligt vilken myndighet man ska vända sig till med sin ansökan.

5.4.4 Kulturbryggan

Regeringen har tillsatt en utredning, Kulturbryggan (dir 2010:77), som ska lämna förslag om en ny form för stöd till kulturens förnyelse och utveckling. Utredningen förfogar över ett årligt anslag på 25 miljoner kronor som ska användas för att stödja nyskapande kulturprojekt.

Utredningen har i början av maj 2011 utlyst sin första ansökningsomgång. Bidragsansökningarna värderas utifrån bland annat hur pass nyskapande de är, den konstnärliga kvaliteten och graden av risktagande. Det finns inga krav på att de som ansöker ska ha finansiering från annan part.

¹¹⁹ Förordning 2010:1921 om statsbidrag till musiklivet

Enligt företrädare för Kulturbryggan är risktagande ett viktigt inslag i Kulturbryggans stöd. Projekt som andra finansiärer inte är beredda att satsa på ska kunna få stöd från Kulturbryggan, förutsatt att de uppfyller krav på nyskapande, konstnärlig kvalitet osv. De utvecklingsbidrag som Kulturrådet hanterar förutsätter medfinansiering från andra parter.

Företrädare för Kulturbryggan bedömer att det inte finns några gränsdragningsproblem mellan Kulturrådet och Kulturbryggan. Utredningen kan ha kontakter med Kulturrådet för att undvika eventuella dubbleringar i bidragsgivningen. Det finns inte heller något som hindrar Kulturrådet och Kulturbryggan att samfinansiera projekt, menar företrädare för Kulturbryggan och Kulturrådet.

Inte heller företrädare för Kulturrådet ser att det finns några gränsdragningsproblem gentemot Kulturbryggan. Kulturrådets förhoppning är att Kulturbryggan ska kunna stödja verksamheter som ännu inte är etablerade och verksamheter som Kulturrådet inte kan stödja på grund av att myndigheten ställer krav på medfinansiering.

5.4.5 Digitaliseringsstrategi på kulturområdet

I propositionen Tid för kultur (2009/2010:3) tar regeringen upp behovet av att finna gemensamma lösningar för att driva arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling vidare.

Riksarkivet fick i februari 2011 i uppdrag av regeringen att inrätta och driva ett samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet under perioden 2011–2015. Sekretariatet ska vara organiserat som en särskild enhet vid Riksarkivet. Sekretariatet ska stå för utveckling och kompetensuppbyggnad när det gäller digitalisering av kulturarvet. Sekretariatet ska även vara ett stöd i myndigheternas, institutionernas och företagens arbete med att digitalisera och skapa digital tillgång till kulturarvet.

Kulturrådet och ett 20-tal andra myndigheter, främst museer, finansierar verksamheten. Chefen för samordningssekretariatet är utsedd, liksom en styrgrupp. Kulturrådet ingår inte i styrgruppen. Samordningssekretariatet vid Riksarkivet är i en startfas och Kulturrådet har än så länge inte fått några uppgifter med anknytning till samordningssekretariatet.

Kulturdepartementet arbetar även med att ta fram en nationell strategi för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet. Ambitionen är att den ska antas under 2011.

5.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Samverkansmodellen kommer att få stor påverkan på Kulturrådet

När samverkansmodellen inom några år är fullt utbyggd kommer landsingen att förfoga över merparten av de bidrag som Kulturrådet i dag fördelar. Denna förändring kommer, enligt Statskontorets bedömning, att ha en stor påverkan på Kulturrådets uppgifter och inriktning. Regionerna har ambitioner att göra egna prioriteringar, som inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med statens prioriteringar. Förordningen som styr samverkansmodellen anger de villkor som staten ställer upp, bland annat att bidragen ska gå till sju angivna konstområden. Vilka uppgifter Kulturrådet ska ha i samverkansmodellen kommer att påverkas av hur styrande staten vill vara i förhållande till regionerna och hur mycket av de bidrag som Kulturrådet i dag fördelar som ska läggas in i modellen.

Samverkansmodellen är en pågående process, där regionerna och Kulturrådet efter hand utarbetar sina roller. Men även i dag finns uppfattningar som pekar på vad Kulturrådet respektive regionerna ser som Kulturrådets framtida roll.

Kulturrådet ser sig självt som den myndighet som konkretiserar den statliga kulturpolitiken, som bevakar att de konstområden som är nämnda i förordningen tillgodoses i regionernas kulturplaner och som ser till att smala kulturyttringar som regionerna inte självklart vill stödja också stöds. Kulturrådet framhåller också att myndigheten har unik överblick över hela Sveriges kulturliv och därför kan se behov och utvecklingsvägar som inte regionerna ser. Regionerna å sin sida betonar inte konstområdena lika mycket som Kulturrådet gör. Regionerna ser mer att Kulturrådet har en uppgift när det gäller att stödja utvärdering och uppföljning och att ge bidrag inom områden som inte faller sig naturliga för regionerna, till exempel litteratur. Det finns således olika uppfattningar om vad ett nationellt ansvar inom samverkansmodellen skulle vara.

Kulturrådet bedömer att det kommer att ha den kompetens som behövs för att hantera samverkansmodellen, när rådet har rekryterat en koordinator för uppföljning samt allmänutredare. Huruvida detta framöver kommer att vara tillräckligt beror, enligt Statskontoret, till stor del på vilken ambition staten har för dialogen med regionerna, bland annat när det gäller att ta fram kulturplaner och bestämma vilka uppföljningskrav som ska ställas på regionerna.

Vissa gränsdragningar mellan Kulturanalys och Kulturrådet är fortfarande olösta

Regeringen har inte fattat något beslut om hur ansvaret för statistik ska fördelas mellan Kulturanalys och Kulturrådet. I en tidigare regeringspromemoria har regeringen bedömt att den officiella statistiken ska hanteras av

Kulturanalys. Företrädare för Kulturanalys anser att ansvaret såväl för den officiella statistiken som för övrig statistik som Kulturrådet samlar in skulle kunna passa in i Kulturanalys uppdrag. Samtidigt behöver Kulturrådet statistisk kompetens, inte minst för att utveckla uppföljningen av bidrag inom samverkansmodellen och uppföljningen av andra bidrag. I avvaktan på ett regeringsbeslut avstår Kulturrådet för närvarande från att sammanställa vissa av sina statistikrapporter. Kulturanalys bygger inte heller upp någon långsiktig kompetens på statistikområdet så länge arbetsfördelningen är olöst.

Kungliga biblioteket och Kulturrådet

Kulturrådet ser den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan Kungliga biblioteket och Kulturrådet som ändamålsenlig. De nationella biblioteksfrågorna kommer att kunna hanteras sammanhållet av Kungliga biblioteket, samtidigt som samverkansmodellen blir mer fullständig genom att bidragen till länsbiblioteken ingår. Kungliga biblioteket å sin sida ser att det nationella ansvaret för biblioteksfrågor skulle stärkas om Kungliga biblioteket fick förfoga över samtliga medel som Kulturrådet i dag fördelar till bibliotek. Det finns således olika uppfattningar som behöver hanteras i bland annat samverkansrådet.

Förändringar i kulturvanor påverkar Kulturrådets prioriteringar i liten utsträckning

I sina budgetunderlag pekar Kulturrådet på att befolkningens kulturvanor förändras. I sin analys ser Kulturrådet att yngre tar alltmer del av kultur på andra sätt än de traditionella. Digitalisering och internet innebär nya sätt att utforma, sprida och ta del av kultur. Samtidigt fortsätter Kulturrådet att ge merparten av sina bidrag till verksamheter som till största delen medelålders, välutbildade kvinnor tar del av, dvs. teater, klassisk musik och böcker. Den analys Kulturrådet gör avsätter inga större spår i de budgetunderlag som lämnas till regeringen. De prioriterade områdena som Kulturrådet i sitt budgetunderlag önskar mer pengar för är till övervägande del alltså de områden som Kulturrådet redan ger stöd till: fria grupper, bild och form, nationella minoriteter m.m. Kulturrådet framhåller dock att vissa bidrag används för utvecklingsprojekt, till exempel stöd till nättidskrifter

Överlappningar när det gäller utvecklingsmedel

Musikverket, Kulturbryggan och Kulturrådet kan ge bidrag till samma verksamheter, om än med olika utgångspunkter. Statskontoret noterar dock att samtliga dessa myndigheter har kontakt med varandra.

6 Kulturrådets framtid

Statskontorets uppdrag har varit att analysera hur Kulturrådets verksamhet och regeringens styrning av Kulturrådet bäst ska utformas, givet de förändringar i kulturpolitiken som riksdagen beslutat ska gälla framöver. Riksdagen har beslutat om nya mål för kulturpolitiken, regionerna har getts ett större inflytande över hur statens kulturbidrag fördelas, förändringar i uppgiftsfördelningen mellan de statliga myndigheterna på kulturområdet har genomförts och några nya kulturmyndigheter har påbörjat sin verksamhet.

I detta kapitel redogör vi för hur Kulturrådets uppdrag och verksamhet bör utformas framöver för att vara väl anpassat till de pågående förändringarna inom kulturområdet. Vi lämnar förslag som riktas såväl till regeringen som till Kulturrådet. De åtgärder som vi föreslår ska dock ses i ett sammanhang, där de förslag vi riktar till regeringen även bör stärka Kulturrådets möjligheter att vidareutveckla den interna styrningen och planeringen av verksamheten.

6.1 Hur påverkas Kulturrådet av omvärldsförändringar?

Statskontorets myndighetsanalys visar att Kulturrådet, i kraft av sitt breda kulturpolitiska uppdrag, i stor utsträckning påverkas av de förändringar som genomförts och genomförs i den statliga kulturpolitiken. Kulturrådet befinner sig i början av en utveckling där myndighetens roll och uppgifter behöver anpassas till en förändrad omvärld.

6.1.1 Förtydliga Kulturrådets uppgifter i samverkansmodellen

Inom några år kommer regionerna inom ramen för den så kallade samverkansmodellen att förfoga över merparten av de bidrag som Kulturrådet i dag fördelar. Det är uppenbart att detta innebär förändringar för Kulturrådet, eftersom myndighetens huvudsakliga verksamhet är just bidragsgivning.

Hur stor påverkan samverkansmodellen kommer att ha på Kulturrådet avgörs av hur stort inflytande staten vill ha över den regionala kulturpolitiken och hur självständiga regionerna kommer att vara i förhållande till den statliga kulturpolitiken. Förordningen som styr samverkansmodellen innehåller en paragraf som väl fångar de olika intressena i modellen; fördelningen av statsbidrag ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås men även ge ökade möjligheter för regionala prioriteringar och variationer.

Vår myndighetsanalys visar att regionerna och staten, via Kulturrådet, har delvis olika förväntningar på samverkansmodellen. De nationella kulturpoli-

tiska målen är staten och regionerna överens om. Däremot finns olika uppfattningar mellan regioner och Kulturrådet, inklusive dess samverkansråd, om hur detaljerad statens styrning ska vara i samverkansmodellen. Kulturrådet betonar bland annat sitt nationella ansvar att bevaka att olika konstområden blir tillgodosedda av regionerna, medan regionerna mer ser att Kulturrådet ska ha stödjande uppgifter gentemot regionerna, till exempel när det gäller utvärdering.

Det är naturligt att det finns olika uppfattningar om Kulturrådets roll, särskilt som samverkansmodellen nyligen införts. Det faktum att det finns olika uppfattningar talar dock, enligt Statskontoret, för att Kulturdepartementet och Kulturrådet behöver fortsätta arbetet med att förtydliga och utveckla statens roll i samverkansmodellen inom följande områden:

Kulturrådets och samverkansrådets synpunkter på de regionala kulturplanerna och på regionernas kulturpolitiska prioriteringar

Kulturplanerna är framtagna av regionerna i en lång förankringsprocess med regionens kulturliv och beslutade på politisk nivå i regionen. När och på vilket sätt ska Kulturrådet och dess samverkansråd påverka de regionala kulturplanerna? Under vilka förhållanden kan Kulturrådets styrelse besluta att inte betala ut bidrag till en region?

Uppföljning av de statliga bidragen i samverkansmodellen

Arbetet med att ta fram indikatorer för resultatet av den statliga bidragsgivningen har påbörjats. Det fortsatta arbetet bör, enligt Statskontoret, syfta till ett mindre antal utfallsmått än vad som används i dag. Krav på att varje bidragsmottagare ska redovisa hur de uppnått de så kallade tvärvillkoren (jämfällighet, mångfald osv.) bör tas bort till förmån för andra mått som lägger tonvikten vid nyttan av att skattemedel används för att finansiera kultursektorn. Det handlar bland annat om publiksiffror och om bredd i kulturutbud. Hur kultursektorn lever upp till tvärvillkoren kan utvärderas i särskild ordning, till exempel via undersökningar av kulturvanor, där frågor om bland annat jämfällighet i kulturdeltagande kan mätas på aggregerad nivå.

Vilka bidrag som ska ingå i samverkansmedlen

Regionerna ser gärna att ytterligare bidrag, till exempel till fria grupper, läggs in i modellen. Kulturrådet behöver tydliggöra argumenten för varför vissa bidrag inte lämpar sig för samverkansmodellen.

6.1.2 Klargör ansvarsfördelningen mellan Kulturanalys och Kulturrådet

Regeringen har inte fattat något beslut om hur ansvaret för kulturstatistik ska fördelas mellan Kulturanalys och Kulturrådet. Eftersom ansvarsfördelningen är oklar, har Kulturrådet avstått från att sammanställa viss statistik.

Kulturanalys bygger inte upp någon långsiktig kompetens på statistikområdet så länge ansvarsfördelningen är olöst. I en tidigare promemoria har Kulturdepartementet föreslagit att Kulturanalys ska ansvara för den officiella statistiken på kulturområdet.

Statskontoret bedömer att regeringen bör klargöra ansvarsfördelningen. En bedömning av ansvarsfördelningen bör ta hänsyn till om skillnaderna är så pass stora mellan den officiella statistiken och den övriga statistik som Kulturrådet samlar in att de motiverar att ansvaret för statistiken delas på två myndigheter. De uppgifter som samlas in i den officiella statistiken och i den övriga statistiken är likartade, till exempel vad gäller personal, ekonomi och besökssiffror. Statskontoret bedömer att det finns fördelar med att kulturstatistiken hålls samlad, oavsett om det är på Kulturanalys eller på Kulturrådet. En av fördelarna är att gemensamma principer för insamling och bearbetning av data kan tillämpas.

Statistikansvaret– för och emot olika lösningar

I en bedömning av ansvarsfördelningen bör också hänsyn tas till att Kulturrådet behöver behålla statistisk kompetens för att utveckla uppföljningen och bearbetningen av de data som samlas in från bidragsmottagarna. I dag klarar Kulturrådet inte av att bearbeta all data som samlas in. Utöver att kraven på återrapportering från bidragsmottagarna måste minska väsentligt, krävs också statistisk kompetens för att dels bedöma vad som är ändamålsenligt att följa upp, dels bearbeta och analysera de uppgifter som samlas in.

Om statistikuppdraget flyttas helt till Kulturanalys, uppkommer också frågor om Kulturrådet ska fortsätta att samla in statistik via bidragsmottagarnas återrapporteringar och, i så fall, vilken kompetens som behövs för det. Statskontoret bedömer att insamlande och bearbetning av data utifrån bidragsmottagarnas återrapportering inte ryms inom de resurser som Kulturanalys för närvarande har till sitt förfogande.

Ytterligare ett förhållande som Kulturdepartementet bör beakta i samband med bedömningen av ansvarsfördelningen är att Kulturanalys som oberoende analysmyndighet företrädesvis kommer att arbeta med egenutvärderade utvärderingar. För sådana utvärderingar har Kulturanalys ett flertal handlingsalternativ: att själv samla in statistik som är specifik för utvärderingen, att hämta den från Kulturrådets databaser eller att låta någon annan organisation hämta in och bearbeta statistik för Kulturanalys räkning. I det sammanhanget bör Kulturanalys ges möjlighet att påverka vilka resultatindikatorer Kulturrådet utvecklar.

Riksrevisionen är ett exempel på en oberoende utvärderingsmyndighet som anpassar sitt statistikbehov utifrån varje enskild effektivitetsgranskning. Om statistikuppdraget skulle komma att läggas på Kulturanalys, ter det sig också

naturligt att regeringen ger Kulturanalys särskilda uppdrag med anknytning till kulturstatistiken.

Klargör vilken typ av regeringsuppdrag som Kulturrådet och Kulturanalys kan få

Regeringsuppdrag till Kulturanalys respektive Kulturrådet kan komma att innebära vissa problem vad gäller resurser och gränsdragningar. Gränsen mellan utvärdering och uppföljning är inte helt tydlig. Detta visar sig bland annat i regeringens uppdrag till respektive myndighet i samband med att samverkansmodellen ska utvärderas och följas upp. Uppdraget att följa och utvärdera kulturpolitiken och ge ett samlat underlag till regeringen finns inte längre i Kulturrådets instruktion. Statskontorets intervjuer tyder också på att Kulturrådets utredningsarbete har prioriterats ner. Kulturanalys ser sin uppgift som att främst utarbeta oberoende utvärderingar, och om man ska genomföra regeringsuppdrag bör finansieringen för sådana först lösas.

Utrymmet för regeringen att ge breda utredande uppdrag inom kulturpolitiken tycks därmed vara mindre än vad det varit tidigare. Statskontorets bedömning i frågan om regeringsuppdrag är att Kulturrådet, utöver den uppföljning som följer av bidragsgivningen, främst bör ha uppdrag av främjande karaktär, av den typ som genomförs inom exempelvis områdena kultur och hälsa samt barns och ungas rätt till kultur.

För att underlätta Kulturrådets och Kulturanalys förutsättningar att planera och genomföra sin verksamhet bör Kulturdepartementet klargöra vilken typ av regeringsuppdrag respektive myndighet kan komma att få framöver.

6.1.3 Kungliga bibliotekets nationella uppdrag bör samordnas med bidragsgivningen till regionerna

I dag ingår bidragen till de regionala biblioteken i samverkansmodellen. Det innebär att det är Kulturrådets styrelse som beslutar om dem. Kungliga biblioteket har getts det nationella samordningsansvaret för biblioteksfrågor. Kungliga biblioteket menar att detta nationella ansvar skulle stärkas om man fick förfoga över samtliga medel som Kulturrådet i dag fördelar till bibliotek. Statskontoret noterar att Kungliga biblioteket ingår i samverkansrådet och där skulle ha en möjlighet att påverka inriktningen på fördelningen av bidragen till de regionala biblioteken. Kulturrådet och Kungliga biblioteket bör, inom ramen för samverkansrådet, ta upp en diskussion om hur Kungliga bibliotekets nationella samordningsansvar kan samordnas med Kulturrådets bidrag till de regionala biblioteken.

6.2 Hur bör staten styra Kulturrådet?

Kulturdepartementets styrning påverkar i stor utsträckning Kulturrådets förutsättningar att driva sin verksamhet. Villkoren i regleringsbrev och mängden förordningar som styr myndighetens bidragsgivning är omfattande.

6.2.1 Regeringens detaljstyrning bör minska

Statskontoret anser att regeringen i stor utsträckning styr inriktningen på Kulturrådets bidragsgivning. I dag reglerar ett 20-tal förordningar ändamålen för bidragen och därutöver anger regeringen många specifika krav i regleringsbrev. I många fall anges mottagare och även i en del fall belopp per mottagare i regleringsbrevet. Av de 1,8 miljarder kronor som Kulturrådet fördelar anger Kulturdepartementet, enligt Statskontorets uppfattning, styrande villkor för ungefär 1,3 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 70 procent av bidragen. Om medlen i samverkansmodellen inte räknas in, skulle drygt 40 procent av bidragen vara styrda av särskilda villkor i regleringsbrevet.

Därtill kommer tvärvillkoren om jämställdhet, mångfald osv., som anges i Kulturrådets instruktion och som ytterligare påverkar vad Kulturrådet kan ge bidrag till. Regeringen styr också Kulturrådet genom att i regleringsbrevet ange ett antal uppdrag. Det sker ofta i form av preciseringar av det som redan framgår i Kulturrådets instruktion.

I och med att samverkansmodellen infördes kommer antalet namngivna bidragsmottagare inom de regionala kulturverksamheterna successivt att minska. Om regleringsbrevet inte ändras i övrigt, kommer dock ett drygt 40-tal mottagare fortfarande att vara namngivna när alla regioner gått med i samverkansmodellen.

Vi menar att det finns anledning för regeringen att överväga att fortsätta att minska antalet namngivna mottagare även när det gäller andra statsbidrag som Kulturrådet fördelar. Statskontoret har noterat att Kulturdepartementet arbetar med att se över förordningarna. Detta arbete bör även syfta till att minska antalet förordningar och detaljregleringen i dem.

6.2.2 Använd inte sakanslagen för att genomföra Kulturrådets verksamhet

Regeringen har inte tydligt angett hur stor del av sakanslagen som Kulturrådet får använda för kostnader för att genomföra verksamheten. År 2010 belastade Kulturrådet sakanslagen för bidrag med kostnader för genomförande av verksamheten med sammantaget 26,8 miljoner kronor. Av dessa framgår uttryckligen av regleringsbrevet för år 2010 att totalt 4,6 miljoner kronor får användas för förvaltningskostnader. För vissa sakanslag har rege-

ringen medgivit att anslagsposten får belastas med vissa kostnader för administration och genomförande av verksamheten men inte specificerat till hur stor del.

Statskontoret bedömer att finansiering av förvaltningskostnader med sakanslag skapar en oförutsägbarhet i myndighetens resurstilldelning. Samtidigt finns det en risk att de otydligt definierade ekonomiska ramarna för verksamheten leder till att resurserna utnyttjas ineffektivt. Genom att vissa insatser som tillhör Kulturrådets löpande verksamhet finansieras i särskild ordning har myndigheten svaga incitament för att prioritera mellan verksamheter och att anpassa verksamhetskostnader till en given kostnadsram.

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till anslagsförordningen (2011:23), 10 § ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för myndighetens hantering av bidrag, belasta myndighetens förvaltningsanslag, såvida regeringen inte har beslutat annat. Statsmakterna har fastslagit som princip att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. Att särskilja förvaltningskostnader från utgifter för lämnade bidrag och transfereringar har ansetts väsentligt för att säkerställa öppenhet och en god kostnadskontroll inom staten.

Statskontoret anser därför att regeringen bör ta ställning till hur en långsiktig finansieringslösning för Kulturrådet ska se ut, i det perspektivet bör det övervägas hur en större del av verksamheten kan finansieras via förvaltningsanslaget. Av anslagsvillkoren för insatser som fortsatt ska finansieras via sakanslagen bör högsta belopp avsett för genomförandekostnader tydligt framgå.

6.3 Vilka resultat kan Kulturrådet redovisa?

Sedan år 2009 har staten förändrat sina principer för mål- och resultatstyrning. Det är numera i större utsträckning upp till myndigheten att själv bestämma hur den vill rapportera sitt resultat, i första hand med utgångspunkt i sin instruktion.

6.3.1 Gå från aktiviteter till resultat

I sin årsredovisning redogör Kulturrådet främst för genomförda aktiviteter av typen utbetalade bidrag, anordnade seminarier, framtagna strategier och avrapporterade uppdrag.

Det Statskontoret ser som Kulturrådets resultat handlar mer om det som Kulturrådets verksamhet åstadkommer utanför myndighetens väggar. Kulturrådet stöder många inom flertalet kulturområden. Cirka 3 000 bidragsansökningar beviljas per år. Många av dessa bidragsmottagare är beroende av statens stöd för att kunna genomföra sin verksamhet. De som

stöds när sammantaget en stor publik. I rapporten ger vi några exempel på Kulturrådets resultat. Vi visar att statens stöd till institutioner och fria grupper betyder mycket för finansieringen av verksamheterna och att verksamheterna åstadkommer ett stort antal föreställningar som sammantaget når en stor publik. Med tanke på de statliga stödets omfattning i förhållande till institutionernas och de fria gruppernas totala intäkter är det inte helt orimligt att anta att om statens stöd togs bort skulle detta, i vart fall på kort sikt, leda till att många verksamheter skulle få dra ner på verksamhet eller lägga ner. Ett alternativ skulle vara att söka intäkter på annat håll, till exempel genom höjda biljettpriser. Sammantaget skulle detta sannolikt leda till ett smalare utbud och minskad publik. Kulturrådets resultat skulle kunna ses som bland annat att verksamheter upprätthålls och att ett brett utbud tillhandahålls.

Årsredovisningens beskrivningar av Kulturrådets aktiviteter bör minska till förmån för vad man får ut av stöden, bland annat hur många verksamheter som får stöd, inom vilka områden, vilken publik verksamheterna når och vilken ekonomisk nytta mottagarna har av bidragen.

Statskontoret noterar att Kulturrådet i sin kommunikationsplan räknar in bidragsmottagare i sin primära målgrupp. Allmänheten anges under gruppen övriga. Det är naturligt att bidragsmottagarna är primär målgrupp, eftersom Kulturrådets mål är att genom bidrag uppnå ett omfattande och varierat kulturutbud. Samtidigt menar Statskontoret att Kulturrådets stöd riktar sig till verksamheter eller professionella grupper där mötet med en publik är centralt. Kulturrådet bör överväga om redovisningar av hur allmänheten och publiken uppfattar kulturutbudet och hur efterfrågan på kultur utvecklas skulle kunna få en mer framträdande plats i Kulturrådets resultatredovisningar i årsredovisningen eller i andra publikationer, till exempel årsredogörelsen. Till viss del finns sådana uppgifter att hämta i kulturvaneundersökningar men också i den statistik som Kulturrådet sammanställer utifrån bidragsmottagarnas återrapportering.

6.3.2 Lyft fram resultat som kan härledas till Kulturrådets verksamhet

Uppgifter om myndighetens resultat uppdelat på publik, antal bidragsmottagare, utbud och ekonomiskt stöd finns att hämta i den återrapportering som bidragsmottagarna lämnar och i andra publikationer som Kulturrådet ger ut. Vidare tar handläggare själva fram resultatinformation ur återrapporteringarna. Många av dessa uppgifter skulle kunna användas som underlag i Kulturrådets årsredovisning. Statskontoret är medvetet om att resultatinformationen i vissa fall kommer med en viss eftersläpning. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska informationen om myndighetens resultat avse det föregående årets resultat och jämföras med motsvarande information från de två föregående åren.

Den resultatinformation som kan fås från bidragsmottagarnas åiterrapportering bearbetas i vissa fall efter det att Kulturrådet lämnat sin årsredovisning. Detta talar för att Kulturrådet använder sin årsberättelse eller andra publikationer för att skildra myndighetens resultat i de fall resultaten bygger på bidragsmottagarnas åiterrapportering. Det finns inte heller något som hindrar Kulturdepartementet från att i regleringsbrevet särskilt ange om man vill ha viss typ av resultatinformation.

Kulturrådets årsredovisning ger ingen tydlig bild av hur Kulturrådet uppfyller det enda mål som finns i regleringsbrevet, nämligen det om att ge bidrag i syfte att uppnå ett varierat och omfattande utbud av hög kvalitet. I årsredovisningen för 2008 finns exempel på en redovisning som speglar detta mål. I en bilaga anges alla stödmottagare och utbetalade belopp. En sådan redovisning är säkert möjlig att ta fram även i dag. Den skulle kunna vara en utgångspunkt för att redovisa utbetalade belopp, antal mottagare och genomsnittligt bidragsbelopp per konstområde.

Kulturdepartementet bör ta initiativ för att tillsammans med Kulturrådet få till stånd en förändring av regleringsbrevet, så att detta mer styr mot att Kulturrådet redovisar resultat av sin verksamhet.

6.4 Begränsar interna faktorer möjligheterna att nå resultat?

Statskontorets genomgång av Kulturrådets interna styrsystem visar att det finns ett utrymme för att förenkla internadministrativa system och uppföljningen av bidrag. Kulturrådet har på senare tid vidtagit vissa åtgärder som indikerar att myndigheten avser att ge bidragsuppföljningen ökad prioritet.

6.4.1 Förbättra möjligheterna att använda bidragsmottagarnas åiterrapportering

Brister i Kulturrådets resultatredovisning beror, enligt vår bedömning, delvis på alltför omfattande och oprecisa krav på åiterrapportering från bidragsmottagarna. Vi menar att det krävs en ökad precision i Kulturrådets åiterrapporteringskrav för att Kulturrådet ska få en tydligare bild av resultatet av bidragsgivningen.

Kulturrådet har i en intern översyn av bidragsuppföljningen pekat på ett utrymme för förenklingar när det gäller hur åiterrapporteringskraven ska utformas. De omfattande kraven på åiterrapportering kräver mycket merarbete eftersom blanketter sällan kommer in i tid, ofta behöver kompletteras och inte sällan innehåller svar av låg kvalitet. En slutsats i promemorian är att redovisningen av tvärfrågorna, dvs. kulturpolitiska prioriteringar, såsom jämställdhet, mångfald, barn och unga, bör inskränkas till mätbara variabler.

Vi instämmer i denna analys och menar att Kulturrådet bör överväga nyttan av den omfattande information som myndigheten i dag samlar in om hur bidragsmottagarna arbetar för att främja jämställdhet, kulturell mångfald etc. Det är Statskontorets bedömning att Kulturrådet skulle tjäna på att utelämna frågor som genererar svar som bygger på osäkra data och uppskattningar och inskränka utfallsdata till några robusta variabler som kan jämföras över tid, till exempel andel verksamhet riktad till barn och unga, könsfördelning i olika befattningar inom en verksam grupp eller fast inrättning etc.

Mät på aggregerad nivå

En annan möjlighet är att istället mäta genomslag för prioriteringar och mål vad gäller tvärfrågorna på aggregerad nivå, i likhet med målet om att 30 procent av bidragsgivningen ska gå till verksamhet riktad till barn och unga. Som beskrivits ovan skulle ett tänkbart tillvägagångssätt vara att utnyttja kulturvaneundersökningarna för att utvärdera genomslag för olika kulturpolitiska prioriteringar.

För att öka systematiken och enhetligheten i bidragsuppföljningen kan det även finnas skäl att överväga att bedriva uppföljningen mer samlat. Det skulle kunna åstadkommas genom att särskilja den ekonomiska redovisningen från den verksamhetsmässiga uppföljningen i likhet med det förslag som Kulturrådet presenterar i sin interna översyn. Den verksamhetsmässiga uppföljningen som även bildar underlag för viss kulturstatistik kräver en annan kompetens och andra uppföljningsinstrument än den ekonomiska redovisningen.

Därutöver bör Kulturrådet överväga om myndigheten behöver annan kompetens till följd av samverkansmodellen. Statskontoret ser att det finns ett behov av att förskjuta tyngdpunkten i Kulturrådets arbete från beredning av bidragsansökningar till att mer följa upp användningen av bidrag. Statskontoret noterar att Kulturrådet genomför förändringar som innebär att en sådan tyngdpunktsförskjutning har påbörjats; hanteringen av bidragsprocessen har ändrats för att ge handläggarna mer tid för uppföljning och Kulturrådet rekryterar en koordinator för uppföljning. Kulturrådet bör också överväga att förstärka uppföljningskompetensen hos de handläggare som i dag arbetar med bidragsgivning.

6.4.2 Gör det enklare att avläsa kostnader för olika verksamheter

Vi har i tidigare kapitel noterat att Kulturrådets system för den interna ekonomistyrningen är svåröverskådligt. Ett stort antal unika aktiviteter ligger till grund för den interna resurstilldelningen vilket kräver en detaljerad planering och uppföljning. Kulturrådet bör i den del som rör verksamhetskostnader i ekonomisystemet eftersträva tydligare kategoriseringar. Ett

exempel är regeringsuppdrag. I dagsläget redovisas vissa regeringsuppdrag under särskilda aktivitetskoder, medan andra inte gör det. Alla regeringsuppdrag bör redovisas var för sig, men också samlas till en särskild aktivitetskategori – regeringsuppdrag. Kommunikationsverksamheten är också ett område där de olika aktivitetskoderna skulle kunna grupperas till mer övergripande aktivitetskategorier. Ett mer överblickbart system för resurstilldelningen skulle underlätta för myndigheten att styra resurser till prioriterade verksamheter.

För att förbättra styrningen inom de olika verksamhetsgrenarna bedömer Statskontoret att det behövs en mer detaljerad tidredovisning. Det gäller i synnerhet för Kulturrådets kärnverksamhet bidragsgivning som består i flera olika moment och delprocesser men som i dag tidredovisas på övergripande nivå. Vi bedömer att Kulturrådet på så sätt skulle få ett bättre underlag för att se över möjligheten att ytterligare utveckla bidragsprocessen så att den nyligen införda rutinen som ska frigöra mer av handläggarnas tid för uppföljning av bidrag får avsett genomslag.

Det bör i högre grad vara möjligt att koppla nedlagd arbetstid till resursåtgången för olika verksamheter såväl inom bidragsgivningen som mellan olika verksamheter exempelvis regeringsuppdrag och bidragsgivning.

Kulturrådets tidredovisningssystem är i dag alltför grovt för att det vid ett givet tillfälle ska vara möjligt att bedöma hur belastade Kulturrådets administrativa resurser är. Vi menar att det får konsekvenser för Kulturrådets möjligheter att planera och genomföra verksamheten effektivt samt ha framförhållning när det gäller bemanningen och genomförandet av regeringsuppdragen. En ytterligare konsekvens är försämrade möjligheter att prognostisera framtida utgifter för verksamheten.

Redovisa särskilda främjandeinsatser separat

Kulturrådet redovisar att 60 procent av myndighetens kostnader rör bidragsgivning. Den totala arbetstiden för kvalificerad bidragshandläggning omräknat i årsarbetskrafter motsvarar dock i dag 17 årsarbetskrafter. I denna siffra ingår inte chefernas, koordinatörernas och administratörernas arbetstid i samband med bidragsgivningen.

I Kulturrådets uppdrag att främja utvecklingen inom kulturområdet ingår vid sidan av fördelning av bidrag även andra insatser, till exempel deltagande på konferenser och mässor, som finansieras via sakanslagen och som också kostnadsförs under huvudprocessen bidragsgivning. Även referens- och arbetsgruppernas beredning av bidragsansökningar finansieras via sakanslagen.

Statskontoret tolkar detta som att många av de arbetsinsatser som kostnadsförs på bidragsgivning inte rör den rena handläggningen av bidrag. Hand-

läggning av bidrag innebär bland annat att hantera ansökningar, göra uppföljningar och ha kontakt med bidragsmottagare. Vi anser därför att det är missvisande att redovisa att 60 procent av verksamhetskostnaderna härrör från bidragsgivningen. Det finns anledning att överväga att redovisa de insatser och aktiviteter som faller utanför den rena bidragshandläggningen i särskild ordning. Det skulle ge både Kulturrådet och regeringen ett bättre underlag för att bedöma hur mycket resurser som behövs för att främja utvecklingen inom kulturområdet och för att bedöma hur resurser ska prioriteras mellan olika verksamheter.

6.4.3 Många styrdokument går ut över helheten

Mängden externa och interna styrdokument som påverkar Kulturrådet är omfattande. Det finns ett 20-tal förordningar, strategier uppgår till drygt 10 stycken och direktiven till arbetsgrupperna är 12 till antalet. Därutöver finns en verksamhetsplan som anger långsiktiga och kortsiktiga mål. Var för sig styr dessa dokument olika delar av Kulturrådets verksamhet. Statskontoret bedömer att Kulturrådets interna styrdokument återspeglar de krav statsmakterna ställt i instruktionen och regleringsbrevet.

Tvåråtgångarna (barn och ungdom, jämställdhet osv.) har en särskilt framträdande plats i Kulturrådets styrning, med tanke på att det finns strategier för alla och att krav på att beakta dessa finns i samtliga direktiv som riktar sig till Kulturrådets arbets- och referensgrupper. Statskontoret ser emellertid inte att målen i strategierna på något påtagligt sätt ökat graden av konkretion i målbeskrivningarna i förhållande till de mål och arbetsuppgifter som redan anges i verksamhetsplanerna. Däremot kan det tänkas att strategierna kan vara bra för att internt och externt peka på de områden som Kulturrådet anser vara särskilt viktiga.

Statskontoret anser att det kan finnas skäl att integrera de många strategierna i den övergripande verksamhetsplaneringen för att på så sätt säkerställa att strategierna används och följs upp. Vi bedömer även att det finns ett utrymme att vidareutveckla kortsiktiga mål och indikatorer för att i löpande uppföljningar bättre kunna bedöma om utvecklingen går i rätt riktning.

6.4.4 Förändringar i kulturvanor och bidragsutfall bör leda till en analys av bidragens inriktning

I sina budgetunderlag pekar Kulturrådet på att befolkningens kulturvanor förändras. I sin analys ser Kulturrådet att yngre alltmer tar del av kultur på andra sätt än de traditionella. Digitalisering och internet innebär nya sätt att utforma, sprida och ta del av kultur. Samtidigt fortsätter Kulturrådet att ge merparten av sina bidrag till verksamheter som mest konsumeras av medelålders, välutbildade kvinnor (teater, klassisk musik, böcker osv.). Den analys Kulturrådet gör avsätter inga större spår i de budgetunderlag som lämnas

till regeringen. De prioriterade områdena som Kulturrådet önskar mer pengar för är till övervägande del alltså de områden som Kulturrådet redan ger stöd till: fria grupper, bild och form, nationella minoriteter m.m.

Målet för Kulturrådets bidragsgivning är att uppnå ett omfattande, varierat och kvalitativt kulturutbud för *alla* i hela landet. Dagens bidragsgivning når inte riktigt upp till det, även om vissa medel används för utveckling av nya verksamheter. Statskontoret bedömer att mängden villkor i regleringsbrev och mängden förordningar behöver fortsätta minska om Kulturrådet mer flexibelt ska kunna anpassa sin bidragsgivning till målet om en kultur för alla. Till stor del hänger möjliga förändringar också samman med hur mycket Kulturrådet väljer att styra inom ramen för samverkansmodellen och på hur självständiga regionerna är när det gäller att förändra den nuvarande strukturen av bidragsmottagare.

Statskontoret saknar också resonemang om utfallet av bidragsgivningen, exempelvis bidragsgivningen till regionala institutioner respektive fria grupper. Utifrån Kulturrådets sammanställningar, t.ex. i rapportserien *Kulturen i siffror*, kan man bland annat utläsa att fria grupper erbjuder fler föreställningar och lockar ett större antal besökare än de regionala institutionerna, som dessutom har sex gånger mer i anslag än vad de fria grupperna har. Det är möjligt att statistiken har sina begränsningar, men det finns uppenbarligen utrymme för frågor som Kulturrådet skulle kunna ställa sig och som skulle kunna analyseras och redovisas inom ramen för årsredogörelser eller på annat sätt.

Bidrag som Kulturrådet fördelar

Anslag	Belopp som disponeras av Kulturrådet (tkr)	Belopp anslagspost (tkr)	Regeringen har bestämt ändamål och mottagare Belopp (tkr)	Antal utpekade mottagare
1:2 Allmän kulturverksamhet	169 163			
ap 1 Internationell/ Interkulturell		99127	39007	23 varav 12 är centrumbildningar
ap 2 Allianser		62036	62036	3
ap 3 Nationella minoriteter		8000	0	4
1:3 Skapande skola	150 079			
ap 1 Skapande skola		150079	3000	
1:4 Forskning	3 684			
ap 13 Centrala museer		3684	0	
1:6 Regional kultur	1 185 383			
ap 1 Regional kultur		1 185 383	1 185 383	54
2:2 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål	166 503			
ap 1 Fria grupper		154 881	8 875	9
ap 2 Fonogram		11 622	700	
3:1 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter	123 682			
ap 1 litteratur och kulturtidskrifter		123 682	22 000	4
4:4 Bild och formområdet	27 199			
ap 1 Bidrag till organisationer inom bild och form		25 539	0	3
ap 2 Akademin för de fria konsterna		1 660	1660	1
Totalt bidrag:	1 825 693	1 825 693	1 322 661	101

Bilaga 2

Tidsåtgång för handläggning av bidrag

Bidrag	Ant. ärende	Ant. bifall	Andel bifall	Tidsåtgång	HÅP	Totalt/år
3:2 Litteratur och kulturtidskrifter						
Kulturtidskrifter/Kassettsöd	57	54	0,95	0,03	1600	48
Kulturtidskrifter/Nättidskrifter*	30	16	0,53	0,06	1600	96
Kulturtidskrifter/Produktionsstöd*	128	103	0,80	0,40	1600	640
Kulturtidskrifter/Utvecklingsstöd	12	8	0,67	0,09	1600	144
Litteraturstöd**	1 579	691	0,44	1,20	1600	1920
Litteraturstöd/Invandrarpråk**	79	32	0,41	0,07	1600	112
Litteraturstöd/Skolklassiker**	20	20	1,00	0,30	1600	480
Litteraturstöd/Utgivning*	40	13	0,33	0,07	1600	112
Litterära evenemang	67	43	0,64	0,06	1600	96
Läsfrämjande	122	82	0,67	0,30	1600	480
Nat min - Litteratur*	18	7	0,39	0,08	1600	128
Översättningsstöd/Internationellt*	204	134	0,66	0,80	1600	1280
Översättningsstöd/Nordiskt*	52	34	0,65	0,03	1600	48
Folk- och skolbibliotek - inköp av litteratur	244	239	0,98	0,30	1600	480
Internationellt litteratursamarbete	156	53	0,34	0,30	1600	480
Totalt (summa):	2 808	1 529				6544
Medeltal:			0,63	0,27		436
2:3 Fria TDM-grupper, arrangörer mm						
Daglig träning för dansare	4	4	1,00	0,05	1600	80
Dansnät	12	12	1,00	0,06	1600	96
Fonogram/Marknadsstöd**	67	13	0,19	0,14	1600	224
Fonogram/Produktionsstöd**	399	93	0,23	0,40	1600	640
Fonogram/Utvecklingsstöd**	5	0	0,00	0,01	1600	16
Fria dansgrupper/Projektbidrag*	75	20	0,27	0,35	1600	560
Fria dansgrupper/Verksamhetsbidrag*	44	31	0,70	0,35	1600	560
Fria musikgrupper*	277	166	0,60	0,60	1600	960
Fria teatergrupper/Projektbidrag*	183	44	0,24	0,40	1600	640
Fria teatergrupper/Verksamhetsbidrag*	91	63	0,69	0,35	1600	560
Arrangerande musikföreningar*	75	53	0,71	0,25	1600	400
Arrangörsbidrag norra Sverige	8	8	1,00	0,01	1600	16
Arrangörsstöd - konstomr.övergr.	7	7	1,00	0,07	1600	112

Arrangörsstöd dans - projektbidrag	12	6	0,50	0,10	1600	160
Arrangörsstöd dans - verksamhetsbidrag	17	14	0,82	0,15	1600	240
Särskilda dansinsatser	3	2	0,67	0,01	1600	16
Viss teaterverksamhet	9	9	1,00	0,08	1600	128
Totalt (summa):	1 288	545				5408
Medeltal:			0,63	0,20		318
Regional kulturverksamhet						
3:1 Bidrag till biblioteksverksamhet						
Regional biblioteksverksamhet/verksamhetsbidrag	26	26	1	0,4	1600	640
Regional biblioteksverksamhet/utvecklingsbidrag	44	27	0,61	0,05	1600	80
2:2 Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala teater, dans och musikinstitutioner (TDM)						
Regional musikverksamhet	21	21	1,00	0,45	1600	720
TDM-inst. verksamhetsbidrag	39	38	0,97	0,50	1600	800
TDM-inst. Tonsättarbidrag*	113	59	0,52	0,20	1600	320
TDM-inst. utvecklingsbidrag	83	60	0,72	0,50	1600	800
8:3 Bidrag till regionala museer						
Regionala museer/utvecklingsbidrag	97	44	0,45	0,40	1600	640
Regionala museer/verksamhetsbidrag	28	27	0,96	0,40	1600	640
Museipedagogik	3	3	1,00	0,01	1600	16
Totalt (summa):	454	305				3936
Medeltal:			0,81	0,35		562
4:5 Bild- och formrådet						
Utställningsarrangörer inom bild och form*	47	27	0,57	0,30	1600	480
Utställningsgarantier	43	43	1,00	0,50	1600	800
Organisationer inom bild- och formrådet	9	6	0,67	0,05	1600	80
Kollektivverkstäder - utrustningsbidrag	26	23	0,88	0,20	1600	320
Konsthanterverkskooperativ***	19	16	0,84	0,20	1600	320
Totalt (summa):	144	115				2000
Medeltal:			0,79	0,25		400
1:2 Allmän kultur och utv. verksamhet						
Skådebaneverksamhet	10	10	1,00	0,06	1600	96
Tillgänglighet	19	4	0,21	0,30	1600	480
Lokalhållande organisationer	3	3	1,00	0,03	1600	48

Nat.minoriteter - Kultur*	34	22	0,65	0,60	1600	960
Internationell kulturverksamhet/projektbidrag	403	183	0,45	1,25	1600	2000
Internationell och interkulturell kulturverksamhet/verksamhetsbidrag	17	12	0,71	0,10	1600	160
Internationella nätverk	24	11	0,46	0,10	1600	160
Centrala amatörkulturorganisationer	49	25	0,51	0,20	1600	320
Regional mångkulturkonsulentverksamhet	5	4	0,80	0,05	1600	80
Centrumbildningar	13	13	1,00	0,60	1600	960
Regional konsulentverksamhet	32	31	0,97	0,20	1600	320
Utställningsersättning	1	1	1,00	0,00	1600	0
Totalt (summa):	610	319				2000
Medeltal:			0,73	0,29		465
1:3 Skapande skola	400	372	0,93	1,5	1600	2400
Totalt:					1600	0
Forskning inom kulturområdet	33	22	0,67	0,05	1600	80
Bidragsärende	103	53	0,51	0,4	1600	640
Övrigt	1	0	0		1600	0
Totalt timmar:						27312
Totalt årsarbetskrafter:						17

- * Referensgrupp
- ** Arbetsgrupp
- *** Sakkunniga