



Datum

2024-02-02

Vår referens

Märta Lunnér

Utvecklingssekreterare

marta.lunner@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss Kulturdepartementet - Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) Svar senast 4 mars. KN-2024-26

Sammanfattning

Stadskontoret har till kulturnämnden för yttrande översänt en remiss från Kulturdepartementet angående utredningen Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun.

Kulturförvaltningen ger förslag till yttrande.

Förslag till beslut

Kulturnämnden föreslås besluta

1. Kulturnämnden godkänner förslag till yttrande och översänder det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Följebrev Remiss Kulturdepartementet - Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) STK-2023-1733
- Remiss Kulturdepartementet - Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)
- Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)
- Tjänsteskrivelse - Remiss Kulturdepartementet - Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)
- Förslag till yttrande - Remiss Kulturdepartementet - Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)

Beslutsplanering

Kulturförvaltningens Ärendeberedning 2024-01-15

Kulturnämndens Ordförandeberedning 2024-01-30

Kulturnämndens arbetsutskott 2024-02-06

Kulturnämnden 2024-02-26

Beslutet skickas till

[Här skriver du vem beslutet ska skickas till efter att protokollet är justerat, ange funktion eller organisation. Uppgifterna överförs till protokoll och protokollsutdrag. I fliken expediera till, på ärendekortet, anger du fullständiga uppgifter som exempelvis e-postadress, som en information

till nämndsekreteraren . Om beslutet inte ska expedieras, kan denna text och rubrik tas bort.]

Ärendet

Bakgrund

Stadskontoret har till kulturnämnden för yttrande översänt en remiss från Kulturdepartementet angående utredningen Kultursamhället - utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58). Svar ska lämnas till kommunstyrelsen senast 2023-03-04.

Utredningen tillsattes i juli 2022 med uppdrag att genomföra en översyn av kultursamverkansmodellen för att åstadkomma en mer effektiv modell och förbättra förutsättningarna att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen.

Nuvarande modell innebär i korthet att varje region får en samlad summa statliga medel att fördela till regional kulturverksamhet i respektive region. Dessa medel riktas främst till större regionala och kommunala samt vissa fristående institutioner. Samverkan mellan regionerna och Statens Kulturråd, som är huvudansvarig statlig myndighet, kopplas till fleråriga regionala kulturplaner. Modellen började införas 2011 och har beskrivits som en av de största kulturpolitiska reformerna i Sverige. Samtliga regioner utom Region Stockholm ingår idag i modellen.

De verksamheter inom Malmö stad som inom dagens kultursamverkansmodell får del av statliga verksamhetsbidrag via Region Skåne är Malmö Live, Malmö Stadsteater, Malmö Museum och Malmö Konstmuseum. Fristående verksamheter i Malmö som får denna typ av bidrag är Form/Design Center samt Stiftelsen Moomsteatern. Utanför modellen finns även en rad andra former för samfinansiering av kulturverksamheter mellan Malmö stad och Region Skåne och mellan staden och staten. Ett exempel är avtalet kring Moderna Museet i Malmö.

De övergripande målen med utredningens förslag anges vara att kulturen i högre grad ska geomsyra samhället, att fler får möjlighet att ta del av en större mångfald av kulturyttringar och att genom en utvecklad kultursamverkansmodell ge större utrymme för en dynamisk utveckling. Detta ska bland annat ske genom nya samverkansformer mellan de olika offentliga nivåerna, och ett mera jämnt förhållande mellan stat, regioner och kommuner. En förändrad modell ska främja nya initiativ från lokal och regional nivå och öppna upp för utveckling och samarbeten inom nya områden. Förslagen syftar också till att uppnå administrativa förenklingar och minskad detaljstyrning från statens sida. Slutligen skisseras fortsatta reformbehov på längre sikt inom några områden.

En bärande tanke är att stärka kommunernas roll i modellen och utredningen lyfter särskilt fram storstädernas betydelse. Enligt utredningens förslag ska kommunernas och regionernas medverkan i modellen vara frivillig.

Kulturförvaltningens synpunkter

Övergripande synpunkter

Kultursamhället ger en bred och aktuell bild av kulturpolitikens komplexa strukturer och successiva utveckling. Den nuvarande kultursamverkansmodellen har inneburit att den regionala nivån

fått en mera central och aktiv roll i kulturpolitiken, vilket på många sätt varit positivt, men kulturförvaltningen delar utredningens bedömning att det nu krävs en förändring för att skapa en ökad dynamik och ett breddat deltagande i kulturen. Nuvarande modell fokuserar på allmänt hållna regionala kulturplaner och modellen har lett till att kommunerna, som ansvarar för en mycket stor del av den offentliga kulturverksamheten, har fått en underordnad position.

Kulturförvaltningen är positiv till utredningens ambition att inkludera kommunerna som jämberörda parter och att stärka flernivåsamverkan och dialog mellan staten, kommunerna och regionerna. Här lyfts särskilt storstädernas specifika roll och potential att driva utvecklingen framåt. Malmö stad är en betydande kulturpolitisk aktör, både i kraft av sina institutioner och den stora andelen aktörer inom det fria kulturlivet. Malmö stads kulturpolitiska insatser har bäring långt bortom stadens gränser och med en förstärkt och roll kan Malmö ytterligare bidra till positiva synergieffekter lokalt, regionalt och nationellt. Malmö stad har haft återkommande dialog med Stockholms stad och Göteborgs stad om storstädernas specifika förutsättningar och möjligheter i relation till kultursamverkansmodellen och har inhämtat synpunkter under remissförfarandet. Städernas förutsättningar skiljer sig delvis åt, men det finns en samsyn om att modellen behöver utvecklas.

En förändrad modell kan ge Malmö stad ökade möjligheter till strategisk samverkan med statliga kulturmyndigheter och en större rådighet över de samlade resurserna för stadens kulturverksamheter. Det är främst på lokal nivå som människor möter kulturen, genom hela livet. Att ge kommunerna en större roll i modellen stärker därför förutsättningarna för ett breddat deltagande och möjligheterna för fler att skapa och uppleva kultur, liksom att fånga upp nya initiativ från kulturlivet. Att flytta besluten närmare invånarna är en naturlig vidareutveckling och demokratisering av modellen.

Om utredningens mål ska kunna förverkligas menar kulturförvaltningen att konsekvenserna av förslagen behöver belysas ytterligare och att förslagen till nya författningar behöver bearbetas och förtydligas, i en fortsatt dialog mellan berörda parter. Utredningen ger delvis motstridiga förslag, som å ena sidan signalerar att målet är mer flexibilitet och dynamik och minskad detaljstyrning, men å andra sidan föreslås att de statliga bidragen i högre grad ska vara öronmärkta för specifika ändamål och att anslagen till de större institutionerna ska utgå från historiska nyckeltal. Att även kommunerna ska kunna fördela statsbidrag är en bärande del i utredningen. Det behövs då ett ramverk som formellt ger kommunerna en roll som är likvärdig med regionernas och en tydligare process för hur övergången ska ske, i dialog och överenskommelse mellan parterna.

En långsiktig och stabil trepartsfinansiering är en förutsättning för att bibehålla den grundläggande infrastrukturen inom kulturområdet. Att indexeringen av det statliga anslaget för regional kulturverksamhet har tagits bort är därför oroväckande. Enligt direktiven till utredningen ska förslagen finansieras inom befintliga ekonomiska ramar. För att möjliggöra nya former av samverkan och en breddning och inkludering av fler kulturområden krävs dock, enligt kulturförvaltningens bedömning, både en indexering och förstärkta statliga utvecklingsanslag.

Synpunkter på utredningens förslag

Här ges kommentarer och synpunkter på de förslag som presenteras i avsnitt 9 och 10 i utredningen samt konsekvensanalysen i avsnitt 11.

9. Nya samverkansformer

Kulturförvaltningen delar i huvudsak utredningens behovsanalys, som bland annat siktar mot följande:

- Fokus flyttas från flernivåstyrning till flernivåsamverkan., för att främja behovsbaserade samarbeten mellan kommuner, mellan kommuner och regioner och med staten.
- Mer dialog kring faktisk kulturverksamhet samt minskad administration.
- Utökad politisk dialog mellan nivåerna kring frågor av gemensamt intresse.
- Parterna får mera jämbördiga villkor och kommunerna får jämte regionerna möjlighet att fördela statsbidrag.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

Utredningens förslag: I syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och transparent system för samarbete införs en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Den föreslagna lagen gör det möjligt för både regioner och kommuner att fördela statsbidrag och ersätter lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. I den nya lagen anges att ändamålet med samverkan är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet. Samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse. Vidare anges att en region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet om regionen har upprättat en regional kultursamverkansplan. En kommun får fördela statsbidrag om den bistår regionen med de uppgifter som behövs för planen. Samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet ska ske i framtagandet av planerna.

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Förslaget till ny lag innehåller en övergripande ändamålsparagraf som anknyter till några av de nationella kulturpolitiska målen. Man bör här överväga en mera generell och heltäckande hänvisning till de nationella målen, för att undvika gränsdragnings- och tolkningsproblem.
- Lagförslaget om regionala kultursamverkansplaner behöver förtydligas. Vi delar uppfattningen att underlagen bör vara mera konkreta och inriktade på den verksamhet som omfattas av statligt stöd. Skrivningen kan uppfattas som att regionen ska ta fram en samlad plan, liksom nu. I utredningen sägs dock att planen inte behöver vara ett sammanhållet dokument, utan att planen löpande ska kunna uppdateras i olika delar. Hur och när planen eller planerna ska fastställas och i nästa steg behandlas på statlig nivå, som underlag för beslut om statliga bidrag, är otydligt.
- Kommunerna får inte en jämbördig roll enligt lagförslaget, som anger att kommunens åliggande enbart är att ge uppgifter till den regionala planen. En enskild kommun bör ha möjlighet att självständigt initiera frågor om fördelning av statliga anslag till kommunens egna verksamheter och även till fristående verksamheter i kommunen (som till viss del ingår i nuvarande regionala fördelning av statliga medel).
- Vi instämmer i att samverkan och samråd med det fria kulturlivet är nödvändiga delar i processen. Utöver renodlade professionella verksamheter inkluderar det fria kulturlivet även idéburna och ideellt verksamma kulturaktörer.

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

Utredningens förslag: I lagen om samverkan anges vissa villkor för fördelningen av statsbidrag utöver att en kultursamverkansplan ska tas fram, bland annat att den konstnärliga friheten ska respekteras. Vidare beskrivs ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun inom ramen för samverkansstrukturen genom att det specificeras till vad statsbidraget ska respektive få fördelas

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Förslaget att kommuner och regioner måste dokumentera hur den konstnärlig friheten respekteras har ett vällovt syfte och adresserar komplexa frågor av stor vikt för offentliga kulturaktörer på alla nivåer. Ett villkor i denna form, som ska gälla vissa kulturverksamheter inom regioner och kommuner, kan dock vara svårt att tolka och tillämpa. Begreppen konstnärlig frihet och armlängds avstånd berör flera dimensioner – vilken typ av beslut som fattas (exempelvis om inriktning, enskilda bidrag och programläggning), vem som fattar besluten, hur nämnder, styrelser och förvaltningsorganisation fungerar och samspelar och vilken kompetens som krävs för konstnärliga bedömningar.

Konstnärlig frihet är en viktig profilfråga för Malmö stad och staden arbetar aktivt med frågor kring yttrandefrihet, i lokalt och globalt perspektiv. Vilka styrinstrument som är adekvata för att säkra den konstnärliga friheten kan och bör diskuteras. Framför allt bör parterna i modellen främja en levande och kritisk dialog och debatt, där många röster får komma till tals och området kan med fördel ingå i de fördjupade uppföljningar som planeras.

9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur

Utredningens förslag: Det löpande statsbidraget till etablerade kulturverksamheter i regioner och kommuner decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att fördelningen ska bygga på historiska nyckeltal som svarar mot de gemensamma åtaganden som gjorts i uppbyggnaden av denna del av landets kulturella infrastruktur. Statens kulturråd bör ges möjlighet att främja utveckling och gemensamt resursutnyttjande genom att ett särskilt stöd till samverkan av nationellt intresse som involverar flera kommuner och regioner införs. De tidsbegränsade utvecklingsbidragen behålls. I syfte att skapa ett samlat sektorsbidrag till kommunerna på kulturområdet initieras en process för att på sikt samla de riktade statsbidragen till kommuner som i dag finns hos Kulturrådet. Reformerna finansieras initialt bland annat genom att anslag 1:6 förstärks med de medel som i dag fördelas till vissa icke-statliga kulturlokaler.

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Intentionen att göra en tydligare åtskillnad mellan verksamhetsstödet till etablerade institutioner och stödet till utveckling och nya verksamheter är väl motiverad. Gränsdragningen kan dock behöva förtydligas i förordningen. En bidragsfördelning enbart utifrån historiska nyckeltal riskerar att öka inläsningseffekterna och kulturförvaltningen delar uppfattningen att beslut om större förändringar i fördelningen kan behöva lyftas till politisk nivå. Den kritik som framförts mot nuvarande modell handlar bland annat om att fördelningen varit alltför statisk.
- Definitionen av vilka konst- och kulturområden som föreslås ingå är uppdaterad och mera generell än tidigare, vilket är positivt. Om nya medel inte tillförs är det dock i praktiken svårt att åstadkomma en breddning som inkluderar nya områden och konstformer, exempelvis gestaltad livsmiljö och kulturdriven stadsutveckling.
- Det föreslagna nya samverkansstödet kan stimulera nya initiativ i samverkan mellan flera

kommuner och/eller regioner. Modellen kan därigenom ge även mindre kommuner en aktiv roll och kan stödja nya former av samarbeten, exempelvis mellan kommuner i olika delar av landet, vilket är positivt. En förutsättning är att det finns tillräckliga medel för utveckling. Man bör även se över hur det nya anslaget samspelar med de medel som nu fördelas från regional nivå till kommunala samverkansprojekt.

- Förslaget om ett sektorsbidrag som samlar befintliga riktade anslag till kommunerna (för skapande skola, kulturskola mm) är positiv. Under förutsättning att bidraget ökar kommunernas handlingsutrymme och minskar kraven på detaljerad redovisning kan det ge ökad långsiktighet och minskad administration. Förslaget skulle kunna genomföras oberoende av eventuella beslut om förändring av kultursamverkansmodellen
- Boverkets befintliga anslag för icke-statliga kulturlokaler kan möjligen hanteras på ett mera effektivt sätt av Statens Kulturråd, men som finansiering av det föreslagna nya samverkansstödet är ca 10 miljoner kronor långt ifrån tillräckligt. De lokalmässiga behov som täcks av nuvarande stöd kvarstår, och behöver i så fall bekostas av andra offentliga medel.
- Den föreslagna rubriceringen av de olika delarna i modellen bör ses över för ökad tydlighet och för att minska risken för missförstånd. Det gäller begrepp som statsbidrag för kulturverksamhet i samverkan, verksamhetsstöd, samverkansstöd, kommunbidrag, ”kulturpåse” etc.

9.4 Statens arbetsformer

Utredningens förslag: I stället för den nuvarande nationella samverkansstrukturen bör Statens kulturråd pekas ut som ansvarig myndighet för att främja samverkan och ges i uppdrag att bereda utvecklings- och samverkansprojekt med andra berörda statliga myndigheter och nationella institutioner. En viktig uppgift för staten bör även vara att mer koncentrerat utvärdera effekterna av samverkansarbetet med längre intervaller och redovisa detta i en skrivelse till riksdagen

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Förslagen till mera flexibla samverkansformer med berörda statliga myndigheter samt fördjupad uppföljning med längre intervall är väl motiverade.
- Ett viktigt syfte med en mera flexibel modell bör vara att det över tid finns möjlighet och verktyg för att göra omprioriteringar mellan verksamheter, konstområden och huvudmän. Det bör kopplas till de större utvärderingar som föreslås ingå i modellen.

9.5 Utvecklade dialogformer

Utredningens förslag: Formerna för dialog på regional och lokal nivå bör i ökad utsträckning lämnas till regioner och kommuner att bestämma. Den nationella dialogen bör däremot utvecklas genom att större fokus läggs på de politiska träffarna, till vilka även ett urval kommuner bör bjudas in. Statens kulturråd bör få i uppdrag att förbereda dessa. I övrigt bör möten ske utifrån behov för att minimera administration och tidsåtgång

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Förslaget om öppnare former för dialog, med större medverkan från kommunerna, både på förvaltningsnivå och på politisk nivå, är positiv.

9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner

Utredningens bedömning: Våra förslag förändrar förutsättningarna för Stockholms läns medverkan i kultursamverkansmodellen. Förslagen kommer ge länets alla kommuner förutsättningar att samverka med staten kring angelägna insatser genom det föreslagna samverkansbidraget. Fördelning av vissa verksamhetsbidrag bör dessutom kunna delegeras till bland annat Stockholms stad, eftersom den föreslagna samverkanslagen gör det möjligt även för kommuner att fördela statsbidrag till kulturverksamheter de är huvudmän för. Till Region Stockholm bör ansvaret kunna överlåtas för den befintliga statsbidragsfördelningen till regional biblioteks-, musei-, och konsulentverksamhet samt ett antal kulturinstitutioner som är verksamma i länet

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Kommuner som är huvudmän för större institutioner som får statliga medel inom nuvarande modell föreslås få möjlighet att ta över ansvaret. Detta är kulturförvaltningen positiv till, men om det ska vara meningsfullt bör det finnas ett utrymme för kommunen att vid behov göra omfördelningar inom det delegerade stödet. Det är oklart i vad mån förslaget innebär en sådan rådighet eller om verksamhetsstödet i huvudsak föreslås vara öronmärkt för respektive institution.
- Vilka kommuner som bör få ett ökat mandat i fördelningen behöver genomlysas ytterligare. Vid sidan om den befintliga bidragsfördelningen kan exempelvis demografi och kommunstorlek vara relevanta kriterier.
- Även kommuner bör, liksom regioner, ha möjlighet att ansvara för fördelning till fristående institutioner, utan offentlig huvudman. Sådana verksamheter ingår i nuvarande modell.
- Landets kommuner och regioner har olika förutsättningar och det är en fördel om modellen är tillräckligt flexibel för att fungera i alla delar av landet, inklusive Stockholms stad och region.

10. Kultursamhällets reformbehov

Utredningen skisserar en rad reformbehov på längre sikt, i skärningsfältet mellan kultur och andra politikområden, bland annat för att nå de nationella målen om breddat deltagande och ökad delaktighet inom kulturen. De områden som behandlas är främst gestaltad livsmiljö samt kultur i skolan, kulturen och funktionshinderpolitiken och kulturens roll i integrationspolitiken.

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Som utredningen påpekar är det ofta på kommunal nivå som kulturen möter andra sektorer i praktisk verksamhet (exempelvis inom skolan). Det understryker vikten av att den kommunala nivån är delaktig i den nationella kulturpolitikens utveckling.
- Avsnittet innehåller intressanta resonemang, bland annat om kulturens egenvärde och särart och riskerna för att kulturen instrumentaliseras.
- De förslag som läggs fram är dock preliminära och ligger utanför utredningens huvudsakliga uppdrag. Kulturförvaltningen avstår därför från detaljerade synpunkter på förslagen i detta avsnitt. Ett exempel är det komplexa området gestaltad livsmiljö, som är i ett större perspektiv omfattar allt som byggs i landet, liksom bland annat verksamhet inom offentlig konst. Dessa frågor kräver ett eget sammanhang.

11. Konsekvensanalys

Kulturförvaltningens synpunkter:

- Utredningen vill uppnå administrativa förenklingar, som på sikt ska kunna leda till att mer resurser frigörs för producerande verksamhet. Flera förslag kan dock innebära bibehållen eller ökad administration på regional och kommunal nivå, exempelvis med löpande uppdateringar och detaljerad uppföljning av samverkansplaner för olika verksamheter samt en mera komplex bidragsstruktur.
- Statens täckning av kostnadsökningar och finansiering av nya insatser, exempelvis genom breddning till fler kulturområden, är en stor utmaning. Det gäller dock oavsett om nuvarande modell förändras eller ej. Om de ekonomiska utsikterna bedöms som osäkra eller negativa kan kommunernas incitament att åta sig ett större ansvar försvagas.
- Utredningens förslag innebär att rollfördelningen förändras, bland annat mellan regioner och kommuner. Förslagen förutsätter en nära samverkan och i princip en samsyn mellan de tre nivåerna. Hur eventuella intressekonflikter om fördelning och kulturpolitiska prioriteringar kan hanteras är inte uttalat.
- Långsiktiga överenskommelser om en gemensam trepartsfinansiering är en viktig förutsättning för att kommunerna ska kunna gå in som parter i modellen.

Ansvariga

[Här kommer namnet på de chefer som i systemet har godkänt ärendet inför nämnd att hämtas in automatiskt. Du behöver bara skriva något under denna rubrik om du INTE kommer att få ärendet godkänt digitalt.]