

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 8

# KULTURNÄMNDEN SOM BESTÄLLARNÄMND - INTERVJUUNDERSÖKNING AV VÄSTRA GÖTALANDSREGIONENS KULTURNÄMNDS SYNPUNKTER PÅ BLAND ANNAT STYRMODELLEN

Margareta Lundberg Rodin

VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 8

# **KULTURNÄMNDEN SOM BESTÄLLARNÄMND - INTERVJUUNDERSÖKNING AV VÄSTRA GÖTALANDSREGIONENS KULTURNÄMNDS SYNPUNKTER PÅ BLAND ANNAT STYRMODELLEN**

Margareta Lundberg Rodin

**CVS**  
Centrum för  
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN  
I BORÅS

# Innehållsförteckning

Summering.....	4
Bakgrund.....	5
Beställarnämnd .....	5
Utförarna .....	5
Studiens genomförande .....	5
Resultat .....	6
Styrmodellen: beställare/utförare .....	6
Förbättra styrmodellen.....	7
Politikerrollen och partiet.....	8
Kontakten med medborgarna.....	9
Samarbete med förvaltningen.....	10
Nyckeltal.....	11
Utmaningar och möjligheter .....	11
Slutsatser och analys .....	14
Kultursamverkansmodellen och Kulturplaner.....	14
Rapportseriens delrapporter .....	17

## Summering

Kulturnämnden (KN) ser sig mer som en kulturnämnd än som beställarnämnd (B). Flera ledamöter är osäkra om vad modellen innebär. Presidiet har mer information och kontakter än övriga ledamöter har. Några finner modellen tungrodd, komplicerad, tidkrävande och att gränser mellan B och Utförare (U) är oklara, samt att det finns risker för jäv. Flertalet är positiva till grundprinciperna och har svårt att se andra alternativa styrmodeller. De anser att modellen har utvecklats och arbete pågår kring uppdrag, mål etc. Gränser mellan B och U kan vara tydligare. KN anser att de har en bra överblick, att de oftast fattar beslut i konsensus och att principen om armlängds avstånd fungerar väl, likaså deras system med arbetsgrupper. Svårigheter finns med stora avstånd, toppstyrning, (allt)för hög grad av tjänstemannastyrning, samt med alltför stort avstånd till medborgarna. Former för medborgarkontakt behöver stärkas liksom samarbete. Kunskapsbrister påtalas när det gäller beställarkompetens och upphandling. Redovisningar av bl a nyckeltal tar för mycket tid. Mer nytänkande, nysatsningar och kvalitetstänkande anser flera i KN behövs, likaså av fr a kvalitativa faktorer när det gäller uppföljning av insatser som barn och unga.

# Bakgrund

Under 2016-17 har Högskolan i Borås fått uppdrag av regionstyrelsen att utvärdera och analysera Västra Götalandsregionens (VGR) politiska organisation. Undertecknads uppgift har varit att intervjua ledamöter i Kulturnämnden (KN) utifrån utvärderingens gemensamma intervjumall. Utöver dessa frågeställningar ingår även en del synpunkter på den så kallade kultursamverkansmodellen samt Västra Götalands regionala kulturstrategi och kulturplan 2016-19.

## Beställarnämnd

Kulturnämndsledamöterna som har intervjuats är beställarnämnd och systemägare enligt reglementet (RS 691-2012) med ansvar för regionens samlade finansiering av kultur- och strategisk utvecklingsarbete inom kulturområdet och beslutar om uppdrag och ekonomiska bidrag. En beredning för hållbar utveckling (med företrädare från VGR och kommunerna) diskuterar, initierar och bereder övergripande strategiska ärenden inför beslut i regionstyrelsen och regionfullmäktige.

## Utförarna

Utförarna finansieras av kulturnämnden och består av institutioner, förvaltningar, organisationer och föreningar. KN har långsiktiga uppdrag, kulturstrategiska utvecklingsstöd samt även andra typer av stöd och stipendier, med riktlinjer. De 13 större utförarna har uppdragsbaserat verksamhetsstöd och ägs helt eller delvis av Västra Götalandsregionen. De består av fyra aktieföretag, sju folkhögskolor och tre förvaltningar och har flera politiska styrelser. Utöver dessa har 20 organisationer långsiktiga uppdrag, 14 har verksamhetsstöd och 26 har kulturstrategiska utvecklingsstöd under perioden 2016-18. Därutöver finns bidrag för utvecklingsprojekt, konstnärer, internationellt konstresidens, arrangörstöd och K-pengar för barn/unga, biografstöd-, stöd till essäer, kulturjournalistik, kulturella innovationer och digitalisering, samt kulturpris och arbetsstipendier.

Referensgrupper och nätverk förekommer och en jury anlitas (för att ta fram förslag till stipendiemottagare).

## Studiens genomförande

Intervjuerna har genomförts med 13 av 15 KN-ledamöter under perioden 26 april till 30 maj 2016. Två inbokade intervjuer genomfördes inte. Alla utom två genomfördes via telefon. De har spelats in, transkriberats, sammanställts och analyserats. Ledamöternas tid i nämnden varierar från tiden före starten av den nya styrmodellen 1999 till att de valts in den senaste mandatperioden. Några är även ledamöter i regionfullmäktige och har eller har haft andra politiska uppdrag, framförallt i kommuner. En respondent har tidigare erfarenhet från en beställar-utförar-organisation i en annan organisation.

# Resultat

Här följer en kortfattad sammanställning av Studiens resultat utifrån intervjuguiden:

## Styrmodellen: beställare/utförare

Flera ser styrmodellen som ett sätt att organisera politik och fördela medel, som andra modeller får den olika konsekvenser och kräver kompetens. Modellen innebär kultursamspel mellan tre nivåer nationell, regional och kommunal. Den bygger på två principer enligt en informant att vara kommunernas region som samordnar, äger och driver och samtidigt vara beställare samt utförare. Flera informanter är *osäkra* på vad modellen innebär med dess för- och nackdelar jämfört med andra modeller och även på vad den innebär för det egna partiarbetet.

Olika uppfattningar finns men flertalet intervjuade är *positiva* till grundprincipen. Flera respondenter anser att modellen med tydliga områden fungerar väl när det gäller kultur och regional utveckling och att de har en bra överblick. Trots att strukturen är olika i olika delar av regionen uppfattas engagemanget och intresset vara likartade. Att modellen innebär fler politiska uppdrag ses av några som fördelaktigt, likaså stor delaktighet. Likaså är majoriteten av informanterna eniga om att KN-beslut ofta fattas med stor konsensus, att voteringar sker i god stämning och att det är högt i tak. Den så kallade armlängdsavståndsprincipen har funnits med hela tiden mellan politiker och tjänstemän och i relation till utförarna. Informanterna anser att den är väl förankrad.

*Armlängds avstånd* är en grundläggande princip mellan regering, departement och politiker och kulturliv med experter, konstnärer och professionella byråkrater å andra sidan. I en rad europeiska länder finns "armlängdsorgan" för att förverkliga avståndet och hindra politisk styrning av enskilda beslut. I Regeringsformen (d v s grundlagen) stadgas förbud mot så kallat ministerstyre på så vis kan myndigheter som Statens kulturråd uppfattas vara på armlängds avstånd. Begreppet "armlängds avstånd" är motsägelsefullt och inrymmer både ett inbördes maktförhållande och ett ömsesidigt beroende mellan förtroendevalda och tjänstemän. På 1960-talet slogs det så kallade armlängdsavståndet fast mellan politiker och tjänstemän (prop. 1961:56:Frenander). I betänkandet Spela samman (SOU 2010:11) definieras principen om armlängds avstånd som att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna och sätter upp övergripande mål, medan mer innehållsliga eller "konstnärliga" bedömningar överläts åt ämbetsmän och experter. Nytt var att tjänstemän i kommuner blir involverade i framtagandet av kulturplaner utifrån regionens övergripande mål och att viss förändring har ägt rum i det ytterligare syftet att kunna komma väl ut i framtida granskningar.

Några informanter menar att det svårt att finna alternativa demokratiska modeller. Flera ser fördelar med att kulturnämnden har relativt få nivåer och flera uttrycker att de uppskattar KN:s system med arbetsgrupper eftersom de innebär fördjupning i olika områden och mer kontakt med utförarna. KN uppfattas ha mer konkreta

ärenden medan det prövas en speciell beredning (för hållbar utveckling, kultur och miljö) som arbetar med mer visionära och strategiska dokument. Göteborg och kranskommunerna har en annan konstruktion med HU-beredning.

Kulturpolitik upplevs vara närmare kulturlivets utförare som består av många såväl små som stora organisationer.

De ledamöter som är mer *kritiska* menar att det är svårt att kunna hitta tydliga gränser och definiera. Att modellen innebär alltför många politiker och möten, samt mycket åkande för dem som har många uppdrag. Likaså framförs det att modellen är tungrodd och komplicerad och tar längre tid från idé till verkställighet. Synpunkter har framförts från ett par informanter att utförarnämnder inte behövs utan kan tas bort eftersom de tar tid och är dyra. En informant menar att beställarnämnden är alltför operationell och behöver renodlas mer det kunde t ex finnas en stipendienämnd. Likaså ansåg en respondent att någon annan kunde besluta angående projektbidrag. Olika problem med modellen beskrivs som toppstyrning som fanns även sedan tidigare, presidiet är mest insatta och mycket är redan avgjort när det kommer till KN. Geografiska avstånd – att politiker är utspridda - innebär svårigheter med att nå ut med utbud i hela regionen och med att hitta balans mellan det lokala och det regionala. Allt högre koncentration till Göteborg nämndes och att det tidigare hölls fler möten ute i regionen. Risk för jäv mellan beställare och utförare påtalades också.

Relativt få i KN känner till tankarna kring modellens *tillkomst*. "Det fanns nog vackra tankar och stolta planer med spridda noder och nämnder". En informant beskriver att tanken var att renodla beslutsfattandet och genomförandet och att det sammanföll med vad som då var aktuellt med "köp och sälj".

## **Förbättra styrmodellen**

Flertalet menar att det går att förbättra styrmodellen eftersom det bl.a. finns kunskapsbrister; som att tjänstemän behöver förstå politiker bättre för att samarbetet ska fungera väl. Några anser att regionen är för tjänstemannastyrd och tjänstemannaberoende. Andra tycker att KN behöver diskutera och utveckla målen, samt uppdragen och konkretisera samt fördjupa dem mer. Likaså behöver transparensen öka, likaså bättre struktur och vidareutveckling av att följa upp de medel och projektbidrag som beviljas, samt att förenkla och minska bidragssystemen (av vilka det nu finns åtta olika former).

Det påtalades att KN borde ge tydligare uppdrag till tjänstemännen om att t ex vissa stora uppdragstagare (som Göteborgsoperan) ska nå ut mer i regionen och med vad. En informant betonar att KN behöver utveckla en levande, mer prövande dialog med bidrags- och uppdragstagarna.

Andra synpunkter var att inte bara - gå på i gamla hjulspår- utan hitta och utveckla nya konstarter, arbeta mer med jämställdhetsfrågor och med att nå icke-användare.

Några uppfattar att KN har ett längre avstånd till medborgarna och att det snarast är kommunalförbunden och deras kultursamordnare som har direktkontakt. Likaså konstateras att kommunalförbunden prioriterar olika frågor. Informanterna konstaterar även att det är viktigt med ett brett och rikt utbud utifrån invånarna.

Ledamöter föreslog att de skulle träffa medborgare vid särskilda möten och att KN:s arbetsgrupper skulle kunna ha öppna samtal med utövare i seminarieform tillsammans med tjänstemän.

Det föreslogs att även KN skulle kunna samarbete mer med andra nämnder, samt ha viss gemensam mötestid, vilket skulle kunna ge synergieffekter.

Andra förslag innebar att förbättra utbildning av politikernas beställarkompetens och upphandling och dess konsekvenser, samt i att granska budget och konkreta satsningar. Ett ytterligare förslag till kompetensförstärkning var att förbättra kunskaperna så att beställarnämnd och utförare får veta mer om varandra.

En enhetlig strategi för att KN ska kunna synas med sin information och nå ut geografiskt i hela regionen föreslogs, fler debattinlägg i t.ex. sociala media efterlystes likaså.

Synpunkter framkom att det behövs mer politiskt agerande t ex av regionstyrelsen.

Om modellen renodlades mer skulle alla de som utför uppdragen behöva vara mer professionella och politiker skulle kunna tas bort i utförardelen, vilket förutsätter ett gott existerande samarbete. (Frågan hade diskuterats).

KN:s mötestider skulle behöva hållas bättre- en fråga för ordförande och förvaltningschef.

## **Politikerrollen och partiet**

Flera uttrycker att de arbetar utifrån sina partiprogram och VGR/KN:s styrdokument och att partiet litar på dem. Samtliga informanterna är överens om att det sällan är partipolitik i kulturpolitikfrågor utan oftast konsensus. Gemensam värdegrund finns i KN förutom att SD uppfattas vilja definiera kultur som enbart det svenska.

Ledamöter anser att KN:s område är stort och att det är svårt att hinna sätta sig in i frågorna, vara delaktiga och engagerade oavsett styrmodell och att de framför allt som fritidspolitiker får lita på tjänstemännens förslag till beslut. Stora bidragsansökningar diskuteras däremot i partierna. Det uppfattas kunna ta flera mandatperioder att få kopplingar i kommunerna.

Flertalet anser att det behöver avsättas mer tid för kontakt med partiet både i kommunen och i regionen inför kulturnämndens möten. KN-ledamöter förutom presidiet uppfattar inte att de deltar i det förberedande arbetet utan att de "ska bara



trycka på knappen i en lång radda med beslut, risk att något kan slinka igenom utan strategiska överväganden". Att det behövs även andra informella möten, för att hinna informera, kommunicera, diskutera och vitalisera kulturfrågor, hitta lösningar - och inte bara diskutera problem i partiet - var flertalet informanter överens om.

Flera ledamöter uppfattar att det saknas kunskap och intresse för VGR och KN i partierna och att regionpolitik har lägre status än riks- och kommunpolitik. Flertalet påtalar även att det finns mindre intresse för kulturpolitik än för sjukvård och kollektivtrafik.

Ett par av de intervjuade anser att de behöver strida för kulturfrågor som inte - är så prioriterade, medan andra KN-företrädare menar att det finns en stor förståelse för kulturens värde och den bärande tanken att integrera det friska.

Flera framhöll betydelsen av att de ska vara solidariska med sin grupp, sitt parti och sina väljare, samt även ha respekt för andras åsikter.

## **Kontakten med medborgarna**

En ledamot påpekade att kontakten med medborgare inte har med styrmodellen att göra utan att det äger rum oavsett modell. En annan informant menar att regionpolitik är mer hierarkisk och att enbart presidiet träffar medborgare som hör av sig till dem, medan övriga i KN enbart har KN-möten och gör studiebesök, samt främst träffar utövarna via arbetsgrupperna och medborgare via sitt eget parti. Några nämnde även konferenser, olika kulturarrangemang och utställningar, samt även sociala medier som mötesplatser.

Flertalet informanter menar att medborgare ska vara i fokus, men att avståndet till medborgarna är för långt, att de träffar dem sällan och att det är svårt ha kontakt, samt att de borde ha möten med medborgare digitalt eller fysiskt, likaså att förtroendet behöver förbättras. Några informanter menar att de främst har kontakt med medborgare där de bor och med dem de möter via arbetsgrupper och andra organisationer men inte i övriga regionen. Flera menar att de behöver bli mer synliga för skattebetalarna.

Andra informanter påtalar att de har goda möjligheter och att de (framför allt presidiet) är ute och har mycket kontakt med i synnerhet utförarna och partivänner (även av det skälet att de får ersättning). Flera framhöll att de som KN ska vara tillgängliga för medborgarna, informera, föra dialog, använda sociala medier och delta i konferenser. Det sägs vara viktigt att de informerar medborgarna om vad som görs i regionen, för att nå ut till fler. Allmänheten är enligt flera av de intervjuade okunniga och ointresserade av kultur och de gamla landskaps- och länsgränserna lever kvar (framförallt hos Skaraborgare enligt en informant). Några menar att medborgarna är mycket nöjda: framför allt finns förtroende hos dem som känner till och får olika stöd och att mycket fungerar eftersom möten förläggs exempelvis till museer och folkhögskolor. Flera informanter uppfattar att det finns en hel del olika särintressen som uppvaktar via mejl när de är negativa

till fattade beslut och/eller vill ha mer pengar. KN:s stöd uppskattas enligt flera nå olika långt ut i regionen. Motsättningar förekommer dock kring ägandet av föremål och annat i stiftelser.

Flertalet i nämnden menar sammanfattningsvis att det är svårt att föra en tillräckligt god medborgardialog, likaså att engagera medborgare som inte är direkt berörda, att kontakten med medborgare behöver förbättras och att detta kan ske med fysiska eller digitala samtal, livesända möten, sociala medier, nätverk och demokratitorg. Att kontakten mest beror mest på dem själva, hur mycket de är ute och diskuterar anser några. Att kulturpolitik skulle kunna debatteras mer i regionen för att visa var de ideologiska skiljelinjerna går och få mer dynamik var en ytterligare synpunkt.

## **Samarbete med förvaltningen**

Merparten av informanterna var positiva och anser att de får bra underlag av mycket kunniga och kompetenta tjänstemän. Flera anser att de även får ett bra bemötande. Mest kontakt sker via förvaltningschefen i god ordning uttrycker några ledamöter. Politiker ska inte lägga sig i tjänstemännens arbete, därför består t ex. stipendiegruppen inte av politiker.

Armlängdsavståndsprincipen tillämpas och är väl förankrad i KN t ex när det gäller konstnärlig kvalitet. Den förutsätter att de förtroendevalda kan lita på chefer och tjänstemän är professionella och att de arbetar utifrån mål och kvalitet. Ledamöter framhöll att det är positivt när tjänstemän åker ut och informerar lokalt och delregionalt, men att detta borde ske oftare.

Viss *kritik* förekommer som att tjänstemännen i förvaltningen kan vara tröga, inte förstår sin roll, brister i kunskapsöverföring och att de visar viss otålighet när de som väntar på besked angående bidrag och projekt får vänta på grund av politiska beslut. Å andra sidan uttrycker en informant att de som politiker ibland kan ha för bråttom och att det tar tid att förankra politiska beslut. Några uppfattar att de ibland möts av viss tveksamhet från tjänstemän, att politiker inte begriper sig på och att det finns ett visst motstånd mot vissa beslut. Andra framhöll att de behöver ha respekt för varandra, samarbeta och ha kunskap om varandras roller och problem. Det förekom och uppfattas som problematiskt att dialog ibland inte sker före stora beslut. En fråga ställdes om huruvida förslag alltid formuleras utifrån konsekventa grunder. Beslutsförslag/underlag brister ibland, återremitteras men ändras alltför sällan. Flera framhöll att det svårt för båda sidor att backa när det gäller föreslagna bidragssummor och att kunna säga nej och prioritera.

Ett ytterligare problem som nämndes var vart bidrags- och uppdragstagare ska vända sig när dialogen inte fungerar och de inte kommer överens med någon tjänsteman.

Att ny organisation i "koncern"-form med kontorslandskap för kansliet inte hade diskuterats i nämnden påtalas av flera ledamöter. Några var tydligt kritiska av olika skäl såväl ideologiska (NPM) som arbetsmiljömässiga och en ledamot

befarade att det dessutom kan leda minskad sammanhållning, mer hemarbete, samt sämre resultat.

Några ledamöter nämnde att de saknar handlingar i pappersform och någon efterfrågar förbättringar via bättre informationsteknik för att kunna söka efter handlingar.

## **Nyckeltal**

Flertalet informanter är överens om att det behövs både kvantitet och kvalitet för att kunna följa upp insatser och åtgärder. Frågan anses höra ihop med beställar- och utförarmodellen och ”det är svårt att utvärdera så vi får lita på att det är bra”. Att både mått och sunt förnuft behövs för att kunna läsa av resultat, effekter - vad har minskat respektive ökat, samt balansgången mellan för mycket för och för lite. Likaså diskuterade olika företrädare vad som ska mätas liksom i vilken omfattning uppdragstagare når ut i regionen och att det är svårt att till exempel få en överblick över KN:s barn och unga-satsningar och att de behöver kunna följas upp, samt att det kan behövas olika sätt att följa upp och flera parametrar. Att alla projekt skulle behöva relateras till något mål nämndes. Att KN har ett avtal med SOM-institutet ansågs positivt.

KN-ledamöter nämnde att problem finns med att "samma människor går på alla program". Vidare beskrevs problem med att kulturstrategiska stöd inbegriper kvalitetskriterier som kan tolkas olika och att de kräver mer text än siffror. Likaså att för små organisationer är all redovisning en stor börda. En informant är kritisk när det gäller att kultur är inriktad på produktion och inte på sådana upplevelser med - kvalitet och nyskapande, - som inte kan infogas i tabeller. Att redovisning tar alldeles för mycket tid och att ett alltför administrativt synsätt med kontroll kan leda till misstro. Dessutom nämndes att t.ex. funktionshinder, invandrare och kön inte kan kvoterats. Måluppfyllelse och prioriteringar skulle kunna diskuteras mer i KN t ex halvårsvis.

## **Utmaningar och möjligheter**

Nedan följer olika utsagor om vad KN-ledamöter uppfattar är viktiga utmaningar såväl internt som externt på olika organisatoriska nivåer. En del anknyter till vad som ansågs skulle kunna förbättra styrmodellen:

Kompetens, ekonomi (svårt att få ekonomin att räcka till och att prioritera) och olika arenor är viktiga.

Allt fler äldre är en utmaning. Att förebygga eller ha rehab-syften, stimulera hjärnan och ge mening.

Globalisering, internet och informationsteknologin är en stor utmaning som kommer att förändra mycket. KN vet dock inte hur dessa ska hanteras, och frågan diskuteras för lite. Kultur uppfattas som en möjlighet att skapa en brygga mellan människor.

Det är en betydande utmaning att prioritera och få pengarna att räcka till, allt större ekonomiska klyftor och ohälsa och att göra kultur tillgängligt även i mindre orter. Det blir dragkampsprocesser och problem när offentlig sektor trimmas för hårt och tjänstemännens makt ökar.

Att göra regionen mer känd och öka engagemanget hos kommunerna är angeläget: annars skrota den: då är det inte berättigat, utan då räcker det med en lokal och en nationell nivå.

Kultur är ömtåligare och uppfattas finnas närmare det demokratiska systemet. Öka medborgares delaktighet. Skapa bättre balans mellan institutionerna och det fria kulturlivet. Få ut mer av de stora institutionerna utan att utarma den. Prioritera vidgat deltagande och nya grupper.

Rörande nyanländas integration finns det ett positivt nytänkande den sista tiden, om hur vi kan öppna för icke-användare och nyanlända: visa och sprida värderingar som finns i Sverige och i västvärlden.

Vi behöver ha fler samarbetspartners och hitta nya vägar, metoder, vinklingar för nya behov, och ta bort hinder mellan olika organisationer. Definiera vad vi vill uppnå, ha som mål och hjälpas åt med.

Följ kulturrådets direktiv. Få till en givande meningsfull dialog med kulturrådet. Relationen är nu inte jämbördig.

Politiker behöver vara mer synliga efter beslut i KN bl.a. i sociala medier.

Vi behöver diskutera internt hur internationellt VGR ska vara - mer i Europa eller i hela världen?

Diskussion behövs mellan region och kommuner när det gäller t ex skattehöjningar och att göra avvägningar gemensamt.

Om omorganisation sker och regionen blir större. Hur ska Värmland och Halland tas emot?

Risk att regionaliseringen går för långt och att nationalstaten faller sönder.

Oro finns angående medel i framtiden och för att kulturen inte är förankrad hos medborgare, för neddragningar i Europa, samt för att nya generationer inte har samma respekt för bildning.

Kulturpolitik ger stöd till tunga organisationer och ska samtidigt skydda regionala och lokala identiteter – vilket blir en balansgång. Utmaning att få ut kultur till mindre orter, eftersom tät kommunikation finns mest till större städer.

Ägna mer tid åt kvalitet och nyskapande. Viktigt att behålla kulturarbetare så de inte försvinner till Stockholm eller internationellt.

Politiska gruppmöten ska prioriteras mer framöver liksom KN-samtal.

## Slutsatser och analys

Kulturnämnden är beställare och systemägare av regional kulturverksamhet medan utförarna är många och mycket olika när det gäller storlek, förutsättningar. Likaså varierar former för uppdrag och deras belopp i mycket hög grad. Styrmodellen är inte så tydlig för flertalet i kulturnämnden och flera känner inte så mycket till tillkomsten och idén bakom modellen eller andra modeller. Majoriteten menar att intresset för kulturfrågor i regionen inte är så stort, varken sig internt eller hos medborgare, bortsett från dem som är direktberörda.

KN-ledamöterna uppfattar sig mer som kulturnämnd än som beställarnämnd. Flera menar att presidiet har mer information och kontakter och att direktkontakt sker främst via kommunalförbunden. Ledamöter anser att det finns en hög grad av konsensus och väldigt sällan partipolitik i KN. Å andra sidan uppfattar majoriteten att de i nämnden främst fördelar bidrag och uppdrag till stora och små organisationer och mest trycker på beslutsknappen. Det är också stöd- och uppdragstagare som flertalet i KN anser att de har mest kontakt med, ofta via KN:s system med arbetsgrupper inom olika kulturområden. Dock har KN inte så mycket kontakt med övriga medborgare i regionen, bortsett från partiet och där de själva bor.

Flertalet anser att det är problem med att kunna nå ut med kultur i hela regionen både med information och utbud. Majoriteten anser att principen om armlängds avstånd fungerar väl, att tjänstemännen är mycket kunniga och kompetenta, samt att underlaget till sammanträden ofta är tillfyllest. Viss kritik finns när det gäller tjänstemäns attityder och bristande förståelse för politikens villkor. Merparten i KN anser att nyckeltal behövs för att kunna följa upp resultat i verksamheten och för att kunna prioritera. Dock anser de att de medför mycket merarbete och tar tid inte minst för mindre organisationer som mottar bidrag och stöd.

Kulturnämnden uppfattar att det finns en hel del utmaningar på olika nivåer och inom olika områden i framtiden. De är till exempel nöjda med satsningar på barn, unga och asylsökande. Allt fler äldre i framtiden kräver satsningar. Oro finns kring tillgänglighet, ojämlikhet, globalisering och teknikutvecklingen. Mer nytänkande, nysatsningar och kvalitetstänkande efterlyses, liksom fler interna diskussioner i KN i dessa frågor.

Utöver den ordinarie intervjuguiden kom ett par KN-ledamöter in på två aktuella kulturfrågor:

### **Kultursamverkansmodellen och Kulturplaner**

I början av 2000-talet inrättades tre regioner som tilldelades ett större inflytande över hur statliga medel ska fördelas via regionen så kallade "kulturpåsar" (SOU 2010:11). Skåne och Västra Götaland formulerade båda egna kulturpolitiska strategier. En ny samverkansmodell togs fram och införs i fem regioner från 2011. Förutom att fördela anslag, ska treåriga kulturplaner upprättas och dialog ska ske

mellan regionerna och Statens kulturråd. Kultur- och biblioteksfrågorna i regionerna tenderar på senare år att bli en del av regionens övergripande politik som t.ex. näringspolitik, enligt Anders Frenander (2011).

Roger Blomgren och Jenny Johannisson presenterar i *Kulturanalys* (2013) relationer mellan kommunal och regional nivå i Jämtlands och Kronobergs län i kultursamverkansmodellen. De ser politik som en pågående process och utgår från ett implementeringsperspektiv på politik som utformas i ett komplicerat samspel mellan myndigheter, regioner, kommuner, tjänstemän och organisationer. Blomgren och Johannisson konstaterar i sin analys att "kultursamverkansmodellen" är en fortsättning på kulturpolitiken 1974 och att decentraliseringsreformen i viss mån har förändrat ansvarsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå. Den innebär trots decentraliseringssträvanden att statens styrning stärks av den regionala kulturpolitiken genom förordningen (2010: 2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, regleringar av medelsfördelningen och genom Kulturrådets inflytande över kulturplanernas innehåll. Kulturrådet har till uppgift att implementera reformen och har i paragraf 17 preciserat direktiven till 2010 års förordning direktiv, vilket innebär möjlighet att tolka och styra reformens intentioner. Vidare menar forskarna att politiker på regional nivå utövar en strategisk "metastyrning" eftersom de beslutar, verkställer och genomför politiken, medan tjänstemännen ansvarar för och har befogenheter att se till och följa upp att kulturplanerna genomförs. Eftersom tjänstemännen har störst kunskap driver de ofta frågorna framåt. Gränser mellan politik och tjänstemän riskerar därför att ofta bli otydliga. Vidare krävs det tillit för att olika aktörer ska finna det meningsfullt att samverka om det överordnade målet: att - för regionens bästa ta fram en kulturplan som alla parter kan ställa sig bakom. Att partipolitiska skiljelinjer oftast saknas kan vara en styrka, men samtidigt kan avpolitiseringsen ur ett demokratiperspektiv vara ett problem.

Blomgren och Johannisson konstaterar (2013) vidare att kommunerna upplever att samverkan med regionerna har svårt att ske på en jämlik nivå eftersom regioner kan tendera att se kommuner som underordnade och även kan förespråka tolkningsföreträde. Regionala institutioner kritiserar också för att ha svårt att nå ut. Likaså uppfattar mindre kommuner och intresseorganisationer att de har endast begränsade möjligheter till inflytande. De förändringar som skett har mest varit av retoriska art och inte när det gäller regionala prioriteringar, vilket visar att modellen medför en stark informell styrning enligt författarna.

Synpunkter framkom via denna studies intervjuer som delvis överensstämmer med tidigare forskning som att kultursamverkansmodellen inte fungerar som det var tänkt och att samtidigt har den administrativa bördan ökat. Ett problem som nämndes av informanterna var att aktörer tidigare haft två parter att vända sig till, men nu har de bara en, vilket har ökat makten hos få tjänstemän och innebär en risk med en högre grad av ömsesidigt beroende. Vidare tar institutionerna en allt större del av budgeten medan barn/unga, det fria kulturlivet och stipendier får allt mindre anslag. Andra röster om samverkansmodellen: Staten flyttar ut beslut

genom portföljmodell och flertalet anser att det är problematiskt att regionen har fått kompensera för kostnadsökningar eftersom de statliga medlen inte räknas upp. Modellen innebär att politiker får en delvis annan roll och måste våga stå upp. Trots att KN får mer regional makt är fördelningen i stort sett densamma efter tre år och en stor del av medlen går fortsatt till de stora institutionerna, KN skulle behöva renodla mer - men det kräver vilja och mod av dem som politiker.

Synpunkter angående kulturplanen: den skapas gemensamt av regionen och kommuner och innehåller tydliga kopplingar till VGR:s styrdokument: *Vision 2020* om det goda livet behöver förankras mer utan alltför detaljerade diskussioner. Flera KN-ledamöter anser att det är viktigt att vara uthållig i prioriteringar och långsiktig, d. v. s. att inte "hatta". En informant menar att kulturplanen som nyligen antagits liknar planen från tidigare mandatperiod med övergripande mål och en bredare samsyn utan tydliga ideologiska skillnader. Institutioner som Operan behöver vara mer ute i regionen, vilket skulle öka intresset inte minst hos barn och unga och skulle visa på ett större regionalt engagemang.



## Rapportseriens delrapporter

1. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget samt Relation till tjänstemännen.*
2. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Inskolning och påverkansmöjligheter.*
3. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Arbetsätt och tidsinsats samt Presidiemodell.*
4. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Politikens förberedelser och Tjänstemännens ärendebereidning.*
5. Göran Jutengren (2017) *Medborgarnas förtroende för VG-regionens politiker*
6. Göran Jutengren (2017) *Gräsrotslobbyism eller medborgardialog - Vilka möjligheter anser sig regioninvånarna i Västra Götaland ha att påverka politiken?*
7. Lotta Dellve (2017) *Effektiv styrning genom nyckeltal?*
8. Margareta Lundberg Rodin (2017) *Kulturnämnden som beställarnämnd - Intervjuundersökning av Västra Götalandsregionens Kulturnämnds synpunkter på bland annat styrmodellen.*
9. Margareta Lundberg Rodin (2017) *Utförare inom kulturområdet - Intervjuundersökning av politisk och tjänstemannaledning i utvalda utförarstyrelser.*
10. Karen Nowé Hedvall, Nicklas Salomonson & Maria Wolmesjö (2017) *Medborgardialoger - En delstudie i utvärderingen av Västra Götalandsregionens politiska organisering.*
11. Rolf Solli och Viveka Nilsson (2017) *Beslut fattas - en bild av 133 styrelsemöten i Västra Götalandsregionen.*
12. Rolf Solli (2017) *Resultatredovisning – beställar-utförar-modellen.*
13. Björn Brorström och Rolf Solli (2017) *Beställar-utförarmodellen - vara eller inte vara.*

## Delrapport 8

Kulturnämnden (KN) ser sig mer som en kulturnämnd än som beställarnämnd (B). Flera ledamöter är osäkra om vad modellen innebär. Presidiet har mer information och kontakter än övriga ledamöter har. Några finner modellen tungrodd, komplicerad, tidkrävande och att gränser mellan B och Utförare (U) är oklara, samt att det finns risker för jäv. Flertalet är positiva till grundprinciperna och har svårt att se andra alternativa styrmodeller. De anser att modellen har utvecklats och arbete pågår kring uppdrag, mål etc. Gränser mellan B och U kan vara tydligare. KN anser att de har en bra överblick, att de oftast fattar beslut i konsensus och att principen om armlängds avstånd fungerar väl, likaså deras system med arbetsgrupper. Svårigheter finns med stora avstånd, toppstyrning, (allt)för hög grad av tjänstemannastyrning, samt med alltför stort avstånd till medborgarna. Former för medborgarkontakt behöver stärkas liksom samarbete. Kunskapsbrister påtalas när det gäller beställarkompetens och upphandling. Redovisningar av bl a nyckeltal tar för mycket tid. Mer nytänkande, nysatsningar och kvalitetstänkande anser flera i KN behövs, likaså av fr a kvalitativa faktorer när det gäller uppföljning av insatser som barn och unga.