

# Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen

– en översyn





MISSIV

DATUM  
2018-06-04  
ERT DATUM  
2017-12-07

DIARIENR  
2017/283  
ER BETECKNING  
Ku2017/02597/KO

Regeringen  
Kulturdepartementet  
10333 Stockholm

**Uppdrag att göra en översyn av uppföljnings- och  
utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen**

Regeringen gav den 7 december 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn* (2018:15).

Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Johan Lantto



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>9</b>
1.1 Statskontorets uppdrag	9
1.2 Hur fungerar kultursamverkansmodellen?	10
1.3 Ansvar för uppföljning och utvärdering är fördelat mellan Kulturrådet, Kulturanalys och landstingen	14
1.4 Målen för kulturpolitiken	15
1.5 Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering	17
1.6 Genomförande av uppdraget	18
1.7 Rapportens disposition	19
<b>2 Kulturrådets uppföljningar och landstingens uppföljningar och utvärderingar</b>	<b>21</b>
2.1 Kulturrådets kvalitativa uppföljning genom öppna enkätfrågor	21
2.2 Kulturrådets kortfattade redovisning och separata uppgiftsinsamling är nya från och med 2018	23
2.3 Kulturrådets kvantitativa uppföljning	23
2.4 Uppföljningens syften och användning	24
2.5 Landstingens egna uppföljningar och utvärderingar	26
2.6 Hur administrativt betungande är uppföljningarna?	27
2.7 Synpunkter på Kulturrådets uppföljningar	29
2.8 Statskontorets slutsatser och bedömningar	32
<b>3 Utvärderingar av kultursamverkansmodellen</b>	<b>35</b>
3.1 Genomförda utvärderingar av kultursamverkansmodellen	35
3.2 Kulturanalys strategier för att utvärdera Kultursamverkansmodellen	38
3.3 Slutsatser och bedömningar	39
<b>4 Jämförelse med andra uppföljnings- och utvärderingssystem</b>	<b>41</b>
4.1 Uppföljnings- och utvärderingssystemet inom den regionala tillväxtpolitiken	41
4.2 Uppföljnings- och utvärderingssystemet inom folkbildningen	42
4.3 Jämförelse med kultursamverkansmodellen	43
4.4 Omprövningar av uppföljnings- och utvärderingssystemen inom alla områden	45
4.5 Sammanfattande iakttagelser	46
<b>5 Slutsatser</b>	<b>49</b>
5.1 Statskontorets övergripande bedömningar och utgångspunkter	49
5.2 Bedömningar och förslag som berör Kulturrådets uppföljning	52
5.3 Bedömningar och förslag som berör landstingens uppföljningar och utvärderingar	56
5.4 Bedömningar och förslag som berör Kulturanalys utvärderingar eller verksamhet	57
5.5 Gränsdragningen mellan Kulturrådets och Kulturanalys ansvar	59
<b>Referenser</b>	<b>63</b>
<b>Bilaga</b>	
Regeringsuppdraget	67



## Sammanfattning

Statskontoret har gjort en översyn av systemet för uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.

Statskontoret bedömer att det nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystemet på en övergripande nivå är rimligt utformat mot bakgrund av de intentioner som ligger till grund för kultursamverkansmodellen. Vi anser att det är rimligt att både Kulturrådet och landstingen följer upp de bidrag som de fördelar. Det är också ändamålsenligt att den till bidragssystemet oberoende myndigheten Kulturanalys genomför analyser och utvärderingar av modellen.

Samtidigt bedömer Statskontoret att det finns utrymme för förenklingar och förbättringar i syfte att göra uppföljnings- och utvärderingssystemet mer effektivt.

Statskontorets översyn visar att Kulturrådet samlar in en mycket omfattande mängd information. Vi menar att uppföljningen, särskilt i jämförelse med andra uppföljningssystem, ger mycket nationellt baserad information och kunskap, men att vissa av de uppgifter som samlas in har kvalitetsbrister. Statskontoret föreslår att Kulturrådet förenklar uppföljningen och prioriterar uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet. Statskontoret anser att detta särskilt gäller den kvalitativa uppföljningen som Kulturrådet genomför genom öppna enkätfrågor riktade till landstingen. Det pågår även ett utvecklingsarbete kring Kultur databasen avseende de kvantitativa uppgifter som Kulturrådet samlar in. Statskontoret anser att det är angeläget att detta arbete fortsätter.

Statskontoret anser att Kulturrådet bör tydliggöra syftet med uppföljningen, då många vi intervjuat anser detta vara oklart. I det sammanhanget bör även uppföljningens roll för fördelning av bidrag förklaras. Vi menar att uppföljningen främst bör tjäna till att utgöra ett kunskapsunderlag som kan användas för ytterligare analyser och inte direkt ligga till grund för bidragsgivningen. Kulturrådet bör tona ned de kontrollerande ambitionerna.

Landstingens egna uppföljningar och utvärderingar, utöver de uppgifter de lämnar till Kulturrådet, varierar mycket i omfattning. Statskontoret anser att det är angeläget att landstingen följer upp sina egna kulturplaner.

Kulturanalys har genomfört utvärderingar av olika aspekter av kultursamverkansmodellen. Det finns flera indikationer på att dessa håller god kvalitet. Statskontoret bedömer dock att det krävs betydande resursinsatser för att utvärdera modellen i dess helhet och anser därför att regeringen bör ta bort kravet på att Kulturanalys löpande ska genomföra utvärderingar av kultursamverkansmodellen. Det framstår inte heller som meningsfullt att genomföra utvärderingar av modellen med täta mellanrum, eftersom fördelningen av medel varit tämligen stabil över tid. Statskontoret föreslår istället att rege-

ringen vid särskilda tillfällen ger myndigheten i uppdrag att genomföra utvärderingar av modellen. I de uppdrag myndigheten i övrigt har enligt sin instruktion kan andra aspekter av kultursamverkansmodellen belysas.

Statskontoret anser att uppföljnings- och utvärderingssystemet bör utvecklas för att ge bättre underlag för omprövningar av verksamhet. Vi bedömer att det kan ske genom att Kulturrådet genomför fördjupade analyser av sin bidragsgivning och att Kulturanalys i ökad utsträckning lämnar underlag som kan användas för omprövningar av kultursamverkansmodellen och bidragsfördelningen både på nationell och regional nivå.



# 1 Inledning

Hösten 2009 beslutade riksdagen om en ny modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet – kultursamverkansmodellen. Målet med modellen är att föra kulturen närmare medborgarna och att ge regionerna ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Men staten ska ändå ta ett övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitikens utveckling.<sup>1</sup>

Modellen innebär att landstingen eller regionerna tillsammans med kommunerna upprättar regionala kulturplaner efter samråd med civilsamhället och det professionella kulturlivet. Med dessa planer som grund fattar Kulturrådet beslut om statliga bidrag till landstingen. Därefter fattar landstingen beslut om hur dessa medel ska fördelas till regionala kulturutövare. Alla landsting, utom det i Stockholms län, ingår i dag i modellen. I denna rapport använder vi begreppet landsting för att beteckna landsting, regioner och regionförbund.<sup>2</sup> När vi betecknar enskilda landsting och regioner har vi dock valt att använda det namn som organisationen själv valt att använda.

Statens kulturråd (Kulturrådet), landstingen och Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har ansvar för att följa upp och utvärdera olika aspekter av kultursamverkansmodellen. Kulturrådet har ansvar för att följa upp den statliga bidragsgivningen och redovisa uppföljningen till regeringen. Landstingen ska årligen följa upp och till Kulturrådet redovisa hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som har uppnåtts. Kulturanalys ska löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera modellens långsiktiga effekter.

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att göra en översyn av systemet för uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen. I uppdraget ingår att beskriva och analysera nuvarande uppföljnings- och utvärderingsstruktur på regional och nationell nivå. Vi ska analysera och värdera målstrukturer, ansvarsfördelning samt uppföljnings- och bedömningsgrunder. Statskontoret ska också lämna förslag på hur en mer ändamålsenlig och effektiv uppföljning kan uppnås. Förslagen ska ta hänsyn till såväl de regionala kulturplanernas prioriteringar som de nationella kulturpolitiska målen. Statskontoret ska även jämföra systemet med uppföljningssystem inom andra politikområden där

---

<sup>1</sup> Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 35.

<sup>2</sup> Flera landsting benämner sig själva som regioner. I vissa län har landstingen och kommunerna bildat regionförbund (kommunalförbund) som tar hand om bland annat kulturfrågor.

regionala och nationella aktörer delar på uppföljningsansvaret för statliga medel. Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

### 1.1.1 Syftet med uppdraget

Departementspromemorian *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop* (Ds 2017:8) föreslår att en oberoende aktör som Statskontoret får i uppdrag att se över hur uppföljningen och utvärderingen av kultursamverkansmodellen kan förbättras. Av promemorian framgår att landstingen anser att redovisningen är för omfattande och tidskrävande samt att det är viktigt att uppföljningen är relevant och användbar för både staten och de regionala aktörerna.

I promemorian framhålls vidare att det utifrån de nationella kulturpolitiska målen är viktigt att kunna följa den geografiska fördelningen av statens stöd inom kultursamverkansmodellen. Det är också viktigt att kunna följa fördelningen mellan olika aktörer och verksamhetsområden. Promemorian hänvisar även bland annat till målet om att främja allas möjlighet till kulturupplevelser. Enligt promemorian är det viktigt att såväl riksdag och regering som landsting och kommuner kan följa upp hur offentliga medel används och vad satsningarna har lett till.

### 1.1.2 Uppdraget innebär en systemöversyn

Statskontoret har tolkat att uppdraget handlar om att analysera och lämna förslag om inriktningen på de uppföljningar och utvärderingar som genomförs eller bör genomföras. Vi har också tolkat att vi ska analysera ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna och lämna förslag på hur den bör se ut. Vi har tolkat att uppdraget inte handlar om att mer i detalj lämna förslag om hur uppföljningar och utvärderingar ska utformas, exempelvis vilka indikatorer som bör användas för att följa upp den verksamhet som bedrivs inom ramen för kultursamverkansmodellen.

## 1.2 Hur fungerar kultursamverkansmodellen?

Kultursamverkansmodellen regleras genom lagen (2010:2019) respektive förordningen (2010:2012) om fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Kulturrådet har föreskriftsrätt enligt förordningen, men rådet har valt att i stället för föreskrifter utforma riktlinjer. Riktlinjerna gäller dels för arbetet med de regionala planerna, dels för uppföljningen av de statliga bidragen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Kulturrådet, *Riktlinjer för arbete med regionala kulturplaner* (dnr KUR 2016/4528), Kulturrådet, *Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet* (dnr KUR 2016/6676).

Förutom Kulturrådet och Kulturanalys berör kultursamverkansmodellen flera andra statliga myndigheter. Regeringen har beslutat att Kulturrådet ska ha ett samverkansråd med vissa statliga aktörer.<sup>4</sup>

Av förordningen framgår att landstingen genom bidragsgivningen ska främja en god tillgång för länets invånare inom:

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet
2. museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet
4. professionell bild- och formverksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. hemslöjdsfrämjande verksamhet.

### 1.2.1 Modellen syftar till ökad flexibilitet och samverkan

Av förordningen framgår att fördelningen av statsbidraget ska bidra till att nå de nationella kulturpolitiska målen samt öka möjligheterna till regionala prioriteringar och variationer. En kulturverksamhet kan bara få del av statsbidraget om någon annan huvudman också lämnar bidrag till verksamheten.

Innan kultursamverkansmodellen infördes fördelade staten bidrag direkt till olika kulturverksamheter eller institutioner. Detta system fick kritik för att det konserverade den befintliga strukturen och detaljreglerade för mycket, vilket ibland gjorde huvudmannaskapet otydligt. Kultursamverkansmodellen ska i stället gynna flexibilitet och göra statens, landstingens och kommunernas roll tydligare.<sup>5</sup>

Modellen syftar till att främja samarbete och samverkan mellan olika aktörer. Landstingen ansvarar för att utarbeta de regionala kulturplanerna i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Modellen bygger på att det sker en dialog mellan staten, landstingen och kommunerna. Kulturrådet representerar staten i denna dialog, men regeringen genom Kulturdepartementet har även genomfört regelbundna möten med landstingens politiska företrädare. Kulturrådets riktlinjer anger att landstingen själva bestämmer formerna för samverkan och samråd med kulturlivet och civilsamhället.

---

<sup>4</sup> De statliga myndigheter som ingår i Samverkansrådet är Konstnärsnämnden, Kungliga biblioteket, länsstyrelserna (genom Länsstyrelsen i Hallands län), Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet. Dessutom ingår Svenska filminstitutet och Riksteatern i rådet.

<sup>5</sup> SOU 2010:11. *Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*, s. 66.

### 1.2.2 Kulturplanerna ska innehålla prioriteringar

De regionala kulturplanerna är politiskt beslutade styrdokument som är fleråriga, minst 3 år. Den regionala kulturplanen ska beskriva de prioriteringar som landstingen vill göra när det gäller den regionala kulturverksamhet som landstingen vill ska få statligt stöd. Enligt Kulturrådets riktlinjer bör därför landstingens beskrivningar omfatta planerade väsentliga förändringar av uppdrag och/eller regional fördelning i förhållande till föregående år.

Planen ska även beskriva prioriteringar i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Kulturrådets riktlinjer anger att myndigheten vill att landstingen i kulturplanen beskriver hur de planerar att arbeta med diskrimineringsgrunderna för att främja lika rättigheter och möjlighet att delta i kulturlivet oavsett kön, könsöverskridande identitet, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning med mera. Myndigheten anser att planerna bör ta upp denna typ av tvärssektoriella krav där det är relevant.

Kulturrådet beslutar även om prioriteringar för bidragsgivningen. För 2018 har myndigheten beslutat att prioritera en regional kulturverksamhet som ökar tillgängligheten och skapar förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse. Det ska ske bland annat genom att ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter samt genom att ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur.<sup>6</sup>

### 1.2.3 Landstingens kulturplaner innehåller utvecklingsambitioner och strävansmål, men inga siffror

Statskontoret har översiktligt tagit del av några av landstingens kulturplaner.<sup>7</sup> Dessa planer innehåller förutom de nationella kulturpolitiska målen även regionalt formulerade mål. De regionala målen ligger oftast i linje med de nationella målen. De kan exempelvis handla om att öka tillgängligheten till kulturverksamheter eller att öka mångfalden. Men några landsting har vidare regionala mål, där kulturen exempelvis ska bidra till god hälsa eller till tillväxt i regionen.<sup>8</sup>

I kulturplanerna formulerar landstingen vad de vill förändra och i vilken riktning de vill att verksamheten ska utvecklas. Landstingen kallar detta för till exempel utvecklingsområden, utvecklingsmål, strategiområden. Planerna beskriver oftast översiktligt den verksamhet som ska finansieras inom ramen för kultursamverkansmodellen. Ingen av planerna, som vi har tagit del av, anger

---

<sup>6</sup> Kulturrådet, Powerpointpresentation 2018.

<sup>7</sup> Västra Götalandsregionen, Västra Götalands regionala kulturplan 2016–2019, Region Skåne, Regional kulturplan för Skåne 2016–2019, Region Jämtland Härjedalen, Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015–2018, Landstinget Sörmland Kulturplan Sörmland 2015–2017, Landstinget i Västmanland, Regional Kulturplan 2015–2018.

<sup>8</sup> Se exempelvis Region Jämtland Härjedalen, Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015–2018 och Landstinget i Västmanland, Regional kulturplan 2015–2018.

hur landstingen planerar att fördela de statliga bidragen mellan olika kulturverksamheter eller institutioner. Kulturrådet tar med andra ord inte ställning till hur landstingen fördelar det statliga bidraget när de fattar beslut om bidragets storlek.

De mål och insatser som formuleras i planerna är i allmänhet relativt vagt formulerade. De handlar om att landstinget exempelvis vill främja barns och ungas möte med scenkonst och musik eller att utveckla samarbeten mellan olika aktörer och kulturverksamheter. Men det förekommer också mer konkret utformade åtgärder i planerna. Landstinget i Västra Götalands län anger generellt sett mer konkreta åtgärder i sin plan än de andra landstingen som vi har kartlagt.

#### 1.2.4 Ojämn fördelningen av statliga medel inom modellen

Hur mycket medel Kulturrådet har att fördela till landstingen framgår av myndighetens regleringsbrev. I regleringsbrevet anger regeringen även villkoren för fördelningen. I regleringsbrevet för 2018 framgår exempelvis att myndigheten i sin bedömning och uppföljning av de regionala kulturplanerna särskilt ska uppmärksamma landstingens arbete för att främja de nationella minoriteternas och i synnerhet romers kultur och kulturarv.

Kulturrådet fördelar huvuddelen av medlen till landstingen i form av ett så kallat verksamhetsbidrag. Kulturrådet beslutar om nivån på dessa bidrag till respektive region utifrån kulturplanerna efter samråd med myndigheterna i samverkansrådet. Därutöver kan de regionala kulturinstitutionerna söka tidsbegränsade utvecklingsbidrag direkt från Kulturrådet. Dessa bidrag ska gå till strategiska utvecklingsinsatser som har nationellt intresse.

Det finns betydande skillnader mellan länen när det gäller det statliga bidragets storlek i förhållande till invånarantalet i respektive område. Det område som fick högst bidrag 2015 var Gotland som fick 389 kronor per invånare. Det område som fick lägst samma år var Halland som fick 80 kronor per invånare. Skillnaderna förklaras av att de lokala och regionala kulturverksamheter och kulturinstitutioner som har fått statliga bidrag tidigare har varit ojämnt fördelade mellan olika landsändar. Denna ojämnhet har följt med in i bidragsfördelningen inom kultursamverkansmodellen.

#### 1.2.5 Inga stora omprioriteringar av medel har genomförts

Tidigare uppföljningar och utvärderingar visar att det inte skett några större förändringar i hur de statliga bidragen till regional kulturverksamhet fördelas

mellan och inom regionerna.<sup>9</sup> Tidigare utvärderingar visar att pengarna i modellen är bundna till etablerade verksamheter eller institutioner och att det är politiskt svårt att omfördela bidragen.<sup>10</sup>

### 1.2.6 Bidragen går främst till scenkonst

Staten fördelade cirka 1,2 miljarder kronor till regional kulturverksamhet inom ramen för kultursamverkansmodellen under 2017.<sup>11</sup> Under de senaste åren har de statliga medlen utgjort en dryg fjärdedel av de medel som fördelas inom modellen. Kulturrådets uppföljningar visar att den relativa andelen har minskat något eftersom landstingen och kommunerna har ökat sina bidrag mer än vad staten gjort.<sup>12</sup>

Professionell teater-, dans- och musikverksamhet (scenkonst) står för den största delen av de medel som fördelas inom modellen. 2015 stod dessa områden för knappt 70 procent av de medel som staten och landstingen fördelade inom ramen för modellen. Museerna stod för omkring 20 procent. Övriga områden stod tillsammans för mindre än 15 procent av de totala medlen.<sup>13</sup>

## 1.3 Ansvar för uppföljning och utvärdering är fördelat mellan Kulturrådet, Kulturanalys och landstingen

Kulturrådet ansvarar för att följa upp de statliga medel som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen. Men detta ansvar skiljer sig inte väsentligt från det ansvar myndigheten har för de andra bidrag som myndigheten beviljar. Kulturrådet ansvarar enligt sin instruktion<sup>14</sup> för att följa upp och till regeringen redovisa

- den statliga bidragsgivningen per konst- och kulturområde,
- hur den kompletterats genom medfinansiering av landsting, kommuner och andra aktörer, och
- hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen.

---

<sup>9</sup> Riksdagens kulturutskott 2015/16:RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*, s. 155. Myndigheten för kulturanalys, *Styrning och bidragsfördelning* (2013:2), s. 5 och 81ff. Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2016*, 32 f.

<sup>10</sup> Riksdagens kulturutskott 2015/16:RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*, s. 156.

<sup>11</sup> Kulturrådet. *Årsredovisning 2017*, s. 20–23.

<sup>12</sup> Kulturrådet. *Kultursamverkansmodellen – Ekonomi och personal fram till och med 2015*, s. 18.

<sup>13</sup> *Ibid*, s. 12.

<sup>14</sup> Förordning (2012:15) med instruktion för Statens kulturråd.

Kulturrådet har också i de senaste årens regleringsbrev haft i uppdrag att redovisa kultursamverkansmodellens bidragsgivning fördelat på de stödberättigade områdena.<sup>15</sup>

Kulturanalys har i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera modellens långsiktiga effekter.<sup>16</sup>

Landstingen ska varje år följa upp hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som uppnåtts. De ska också redovisa detta till Statens Kulturråd.<sup>17</sup>

Kultursamverkansutredningen, som föregick skapandet av kultursamverkansmodellen, menade att den tidigare detaljerade uppföljningen från de kulturinstitutioner som fått statliga bidrag direkt från Kulturrådet skulle ersättas med samlade redovisningar från respektive landsting. Utredningen bedömde även att Kulturrådets uppföljningar i högre grad skulle fokusera på hur respektive landsting har fördelat medlen och att landstingen ska hantera medel och följa upp fördelningen i enlighet med de krav som ställs på statens medelstildelning.

Vidare angav utredningen att landstingens redovisningar till Kulturrådet ska utgå från de länsvisa kulturplaner som är underlag för Kulturrådets bidragsbeslut. Landstingen ska då bedöma hur de olika områdena utvecklas och vilka hinder och framgångsfaktorer som de ser framöver, enligt utredningen.<sup>18</sup>

När det gäller Kulturanalys uppdrag ansåg utredningen att myndigheten bland annat ska ha i uppdrag att följa hur kultursamverkansmodellen tillämpas och vilka effekter den får. Kulturanalys ska, enligt utredningen, också utveckla uppföljnings- och analysverktyg, både för de regionala aktörerna och för staten.<sup>19</sup>

## 1.4 Målen för kulturpolitiken

Statskontoret ska ta hänsyn till de nationella målen för kulturpolitiken när vi utformar vårt förslag om uppföljnings- och utvärderingssystemet inom området. De nuvarande målen beslutades av riksdagen 2009.<sup>20</sup> Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

---

<sup>15</sup> Enligt regleringsbrev till Statens Kulturråd avseende 2016, 2017 respektive 2018.

<sup>16</sup> Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

<sup>17</sup> Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

<sup>18</sup> SOU 2010:11. *Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*, s. 126.

<sup>19</sup> *Ibid*, s. 125–129.

<sup>20</sup> Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

För att uppnå målen anger riksdagen att kulturpolitiken ska

- 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, och
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

Punkterna ovan räknar vi som främjande åtgärder, prioriteringar eller medel för att uppnå de nationella målen.

#### 1.4.1 Kulturanalys tolkning av målen

Kulturanalys har analyserat målen utifrån de intentioner som uttrycks i förarbetena. Myndigheten har delat upp de nationella kulturpolitiska målen i tre delar som de benämner *självständighetsmålet*, *delaktighetsmålet* och *samhällsmålet*. Myndigheten har utifrån analysen utvecklat så kallade uppföljningsbara aspekter för respektive delmål. Myndigheten har dock inte utvecklat resultatmått och indikatorer utifrån dessa eftersom de anser att detta är något som bör göras av de myndigheter som har i uppdrag att göra lägesbedömningar inom ett visst sakområde. Kulturanalys anser att det är myndigheterna – och professionerna själva – som har bäst kännedom om sitt eget verksamhetsområde.<sup>21</sup>

Det mål som Kulturanalys kallas för självständighetsmålet är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft. Kulturanalys kopplar att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse till självständighetsmålet. Målet berör bland annat kulturarbetets ekonomiska villkor och kulturarbetets oberoende.

Målet syftar till att förbättra förutsättningarna för deltagande och rör såväl bildning och kulturupplevelser som eget skapande.<sup>22</sup> Delaktighetsmålet handlar både om breddat deltagande och geografisk spridning och är kopplat till flera tvärsektoriella krav om jämställdhet, integration, mångfald, värnande av de nationella minoriteternas rättigheter med mera.

---

<sup>21</sup> Myndigheten för kulturanalys (2016), *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik*, s. 5. Se även Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2017*, s. 17–22. Myndigheten har tidigare presenterat indikatorer som skulle kunna användas för att utvärdera kulturpolitik, se Myndigheten för kulturanalys (2012) *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*, rapport 2012:2.

<sup>22</sup> Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 29.



Samhällsmålet innebär att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. Enligt Kulturanalys syftar målet på hur kulturpolitiken i ett bredare perspektiv påverkar samhället och hur den samspelar med och får genomslag inom andra områden.

## 1.5 Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering

Begreppen uppföljning och utvärdering är centrala i vårt uppdrag. Det finns en omfattande litteratur om dessa begrepp, men ingen enhetlig uppfattning om vad begreppen står för. Ofta antas att uppföljningar gäller summeringar eller enklare beskrivningar av vad som har inträffat, exempelvis genom att beskriva vilka aktiviteter som en myndighet har genomfört på ett område eller hur tilldelade medel använts.

Utvärderingar syftar i stället ofta till att djupare förstå de konsekvenser eller effekter som en insats har fått. Ibland uttrycks att en utvärdering svarar på frågan varför, till skillnad från en uppföljning som enbart svarar på frågan vad.<sup>23</sup> Utvärderingen innehåller därför vanligen mer analyser än uppföljningen. Det beror bland annat på att de effekter som utvärderingar ofta syftar till att beskriva i grunden inte kan observeras. De är snarare förändringar som har inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat. Det krävs både analyser och uppskattningar för att bedöma detta. Beroende på sammanhang kan sådana uppskattningar vara mer eller mindre säkra och kräva mer eller mindre avancerade analysmetoder.<sup>24</sup> En utvärdering innehåller ofta även en värdering eller en bedömning utifrån något eller några kriterier.

Uppföljningar genomförs ofta mer kontinuerligt, medan utvärderingar genomförs mer sällan eller av någon särskild anledning. Men uppföljningar kan genomföras på många olika sätt och inkluderar ibland frågor som brukar ingå i utvärderingar.<sup>25</sup> Det är därför svårt att dra någon skarp gräns mellan vad som bör räknas som en uppföljning och vad som bör räknas som en utvärdering.

### 1.5.1 Uppföljningar och utvärderingar kan ha olika syften

Uppföljningar och utvärderingar kan göras i flera olika syften. Det går att på ett övergripande plan hävda att alla uppföljningar och utvärderingar som berör offentlig verksamhet har som mål att bidra till att förbättra statens verksamhet eller att de har ett lärande syfte.<sup>26</sup> Men ofta skiljer vi ändå mellan ut-

---

<sup>23</sup> Se exempelvis Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program* (2002:1) och Ekonomistyrningsverket. *Att beställa utvärderingar* (2005:26).

<sup>24</sup> Ekonomistyrningsverket (2006), *Effektutvärdering Att välja upplägg*.

s. 9 och Ekonomistyrningsverket (2012), *Handledning resultatredovisning*, s. 11.

<sup>25</sup> Vedung (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning* (tredje upplagan), s. 35.

<sup>26</sup> Det kan även finnas strategiska syften bakom att uppföljningar och utvärderingar genomförs. Statsvetaren Evert Vedung talar om att utvärderingar kan ha karaktär av potenskinkuliss

värderingar och uppföljningar som genomförs i verksamhets- eller policyfrämjande syfte och sådana som genomförs för att kontrollera eller utkräva ansvar.

Verksamhetsfrämjande uppföljningar är sådana som syftar till att förbättra hur olika uppgifter utförs på operativ nivå. I fråga om kultursamverkansmodellen skulle en sådan uppföljning kunna gälla hur verksamheten bedrivs på regional nivå eller av enskilda kulturverksamheter. Om syftet är policyfrämjande syftar utvärderingen till att ändra på beslut som fattas på högre nivåer. I fråga om kultursamverkansmodellen skulle det kunna vara hur Kulturrådet utformar sina riktlinjer, fattar beslut om fördelning av bidrag eller hur regeringen utformar sin förordning.

Om syftet är att kontrollera eller utkräva ansvar bör utvärderingen eller uppföljningen ge underlag för att bedöma hur organisationer och befattningshavare har fullföljt sina skyldigheter.<sup>27</sup>

## 1.6 Genomförande av uppdraget

För att beskriva och analysera nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystem har vi tagit del av styrdokument på området, de statliga myndigheternas och landstingens redovisningar samt andra rapporter som berör kultursamverkansmodellen.

På statlig nivå har vi inhämtat information och synpunkter genom möten och intervjuer med:

- personal vid Kulturrådet och Kulturanalys,
- representanter för de myndigheter som ingår i den uppföljningsgrupp som är kopplad till det samverkansråd Kulturrådet har (se kapitel 2)<sup>28</sup>, och
- tjänstemän vid riksdagens kulturutskott.

På regional nivå har vi inhämtat information och synpunkter genom möten och intervjuer med:

- tjänstemän i fem landsting<sup>29</sup>,

---

där makthavare beställer utvärderingar för att vinna tid i tron att besvärliga opinioner då hinner lägga sig. Se Vedung (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning* (tredje upplagan), s. 175–176.

<sup>27</sup> För en beskrivning av olika syften se exempelvis Riksdagsförvaltningen 2017/18:URF2. *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande*, bilaga 3 av Jan-Eric Furubo, s. 82-84.

<sup>28</sup> Av de myndigheter som ingår i gruppen deltog representanter för Riksantikvarieämbetet, Kungliga biblioteket, Riksarkivet och Svensk Filmindustri i ett gemensamt möte. Nämnden för Hemslöjdsfrågor har inkommit med synpunkter i särskild ordning.

<sup>29</sup> Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Landstinget Sörmland, Region Västmanland och Västra Götalandsregionen.

- kulturchefer vid landstingen (möte ordnat av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)), och
- tjänstemän som arbetar med kulturfrågor vid SKL.

För att fånga upp synpunkter från det professionella och ideella kulturlivet har vi intervjuat företrädare för

- Svensk scenkonst,
- Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), och
- Ideell kulturallians.

Vi har även deltagit i ett regionalt möte anordnat av Kulturanalys om det utvecklingsarbete av Kulturdatabasen som Kulturanalys och Kulturrådet genomför (se kapitel 2). Vid mötet deltog tjänstemän från Region Norrbotten och Region Västerbotten samt företrädare för kulturverksamheter i Norrbottens och Västerbottens län.

För att beskriva och inhämta synpunkter på uppföljningssystemen för regionala tillväxtåtgärder har vi samtalat med tjänstemän vid Näringsdepartementet och Tillväxtverket.

Vi har även varit i kontakt med Analys- och utvärderingsutredningen som har i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade.<sup>30</sup>

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av Ola Norr och Johan Lantto (projektledare). En intern referensgrupp vid Statskontoret har följt arbetet. Kulturrådet, Kulturanalys och SKL har faktagranskat de beskrivande delarna av en tidigare version av rapporten.

## 1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver och analyserar vi Kulturrådets uppföljningar och landstingens uppföljningar och utvärderingar. I kapitel 3 beskriver och analyserar vi Kulturanalys utvärderingar. I kapitel 4 jämför vi uppföljnings- och utvärderingssystemet med motsvarande system för regionala tillväxtprojekt och inom folkbildningen. Kapitel 5 redogör för Statskontorets bedömningar av det nuvarande systemet och våra förslag på förändringar.

---

<sup>30</sup> Kommittédirektiv 2017:79. *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser.*



## 2 Kulturrådets uppföljningar och landstingens uppföljningar och utvärderingar

I detta kapitel beskriver och analyserar vi de uppföljningar som Kulturrådet administrerar för att följa de statliga medlen inom kultursamverkansmodellen. Vi beskriver även kortfattat de uppföljningar och utvärderingar som landstingen genomför som går utöver de redovisningar som de lämnar till Kulturrådet. Dessa uppföljningar och utvärderingar berör normalt all kulturverksamhet i regionen, alltså inte endast den som har statlig finansiering.

Kulturrådets uppföljning av de statliga medlen inom kultursamverkansmodellen är indelad i en kvalitativ och en kvantitativ del. Myndigheten har nyligen ändrat den kvalitativa uppföljningen så att den från och med 2018 följer en treårig cykel. Tidigare har landstingen besvarat öppna enkätfrågor varje år, men fortsättningsvis ska denna del endast genomföras vart tredje år. De två övriga åren i den treåriga cykeln ska landstingen genomföra en så kallad kortfattad redovisning och separat uppgiftsinsamling.

### 2.1 Kulturrådets kvalitativa uppföljning genom öppna enkätfrågor

De frågor som landstingen ska besvara i den kvalitativa uppföljningen kan delas upp i några huvudgrupper. Det handlar om att landstingen ska:

- beskriva hur de främjat bland annat kvalitet, konstnärlig förnyelse, levande kulturarv, barn och ungas rätt till kultur med mera,
- beskriva den verksamhet som bedrivits med hjälp av de statliga medlen inom olika kulturområden, och
- beskriva hur landstinget eller de olika kulturverksamheterna samarbetar, samverkar eller samråder med andra landsting, kommuner, civilsamhället och det professionella kulturlivet.

Den första gruppen av frågor syftar tydligt till att följa upp de nationella kulturpolitiska målen. Flera av frågorna motsvarar de främjande åtgärder som är kopplade till de kulturpolitiska målen (se kapitel 1). En majoritet av frågorna i denna grupp kan kopplas till det som Kulturanalys kallar för delaktighetsmålet. Det gäller bland annat frågor om hur landstinget har främjat barns och ungas rätt till kultur, allas lika rätt till kulturlivet oavsett funktionsnedsättning, etnisk och kulturell bakgrund, med mera.

Den andra gruppen av frågor innebär att landstingen ska beskriva den verksamhet som genomförs med hjälp av de statliga medlen. Av Kulturrådets anvisningar framgår att myndigheten vill att landstingen ska koppla svaren till de nationella kulturpolitiska målen om bland annat främjande av kvalitet och konstnärlig förnyelse samt allas möjlighet till kulturupplevelser.

Den tredje gruppen av frågor anknyter tydligt till intentionerna bakom kultur-samverkansmodellen. Dessa intentioner innebär att sträva mot ökat samarbete och ökad samverkan mellan olika aktörer i kulturlivet.

Kulturrådet anger att landstingen fortsättningsvis endast ska besvara de öppna enkätfrågorna vart tredje år för att minska uppgiftslämnarbördan. Ett annat skäl är att resultaten inte har varierat så mycket mellan åren att det är meningsfullt att samla in uppgifterna varje år.

### 2.1.1 Landstingens svar på de öppna enkätfrågorna varierar mycket

Landstingens redovisningar till Kulturrådet är i de flesta fall omfattande dokument. Deras omfattning varierar mycket mellan landstingen. Redovisningarna som gäller år 2016 varierade mellan cirka 4 000 ord till som mest cirka 38 000 ord. Det kan jämföras med att en Statskontorsrapport på 70 sidor innehåller omkring 20 000 ord.

En möjlig förklaring till att omfånget på redovisningarna varierar så mycket kan vara att landstingen arbetar på olika sätt med att svara på frågorna. I vissa landsting tar den centrala förvaltningen fram svaren. Andra landsting inhämtar underlag från kulturverksamheter eller institutioner.

Landstingens redovisningar består av mer eller mindre omfattande beskrivningar och exempel på aktiviteter och prestationer som landstingen eller de kulturverksamheter som fått bidrag från landstingen har genomfört inom olika områden. En del redovisningar beskriver också vilka krav landstingen ställer på verksamheterna när det gäller exempelvis allas lika möjligheter att delta i kulturlivet oavsett funktionsnedsättning, kön, etnisk och kulturell bakgrund med mera. Det kan då handla om att landstingen ställer krav på handlingsplaner eller liknande.

Det förekommer också att redovisningen innehåller bedömningar av effekter av de åtgärder och aktiviteter som vidtagits. Det kan exempelvis handla om att landstinget bedömer att samverkan mellan olika kulturverksamheter eller samråd med det professionella kulturlivet har lett till ökad kvalitet eller till konstnärlig förnyelse i verksamheten. Vissa landsting redovisar även undersökningar som har genomförts för att följa upp verksamheten eller för att mäta effekter av den. Västra Götalandsregionen redovisar exempelvis analyser från SOM-institutet vid Göteborgs universitet av utvecklingen ur ett invånarperspektiv.

## 2.2 Kulturrådets kortfattade redovisning och separata uppgiftsinsamling är nya från och med 2018

Den kortfattade redovisningen som ska genomföras åren ett och två i den tre-åriga cykeln innebär enligt riktlinjerna från Kulturrådet att landstingen ska lämna en redovisning som i stora drag ska spegla den verksamhet som genomförts under det senaste verksamhetsåret och som har fått statliga medel. Den kortfattade redovisningen ska kunna ersättas med andra dokument som innehåller den efterfrågade informationen, till exempel årsredovisningen eller verksamhetsberättelsen.

Den separata uppgiftsinsamlingen ska genomföras enligt särskilda instruktioner från Kulturrådet. Formerna för insamlingen kan variera från år till år. De kan exempelvis genomföras med hjälp av enkäter eller intervjuer. Kulturrådet anger att de varje år kommer att överväga om de behöver genomföra en separat uppgiftsinsamling. De kommer således inte nödvändigtvis genomföra insamlingen varje år. I redovisningen för 2017 (som genomförs under 2018) har Kulturrådet bett landstingen att bifoga dokument som kan innefatta jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv och som landstingen använder för att styra den verksamhet de bedriver eller fördelar bidrag till.

## 2.3 Kulturrådets kvantitativa uppföljning

I den kvantitativa uppföljningen ska landstingen något förenklat ange

- uppgifter om hur landstingen har fördelat det statliga bidraget mellan de sju områden som anges i förordningen (2010:2012) om bidrag till regional kulturverksamhet, se kapitel 1,
- verksamhetsuppgifter, exempelvis i form av antalet föreställningar, konserter, utställningar och så kallade programaktiviteter som genomförts inom teater, dans, musik, museal verksamhet, arkiv och hemslöjd,
- besöks- och publiksiffror för ovanstående aktiviteter där det framgår hur många av aktiviteterna som har riktats till barn och unga (0–18 år), och
- uppgifter om de organisationer som får statliga medel, bland annat verksamheternas intäkter och kostnader fördelat på olika intäkts- och kostnadsposter, personaluppgifter, med mera.

Det finns särskilda frågor som gäller för arkiv- och biblioteksverksamhet och olika främjandeuppgifter. Landstingen ska bland annat ange arkivbeståndets totala storlek. För främjandeverksamheterna ska landstingen i procent ange hur mycket av arbetstiden som riktas till olika grupper, exempelvis barn och unga samt det civila samhället.

### 2.3.1 Den kvantitativa uppföljningen har förenklats

Kulturrådet har förändrat den kvantitativa uppföljningen främst för att förenkla för uppgiftslämnarna. Bland annat har de förenklat den åldersindelning som

ska fånga upp i vilken utsträckning verksamheter riktar sig till barn och ungdom. Tidigare har den varit indelad i fyra intervall, men nu är den indelad i 0–18 år och över 18 år. Från och med 2014 kräver Kulturrådet inte heller att redovisningen ska ske på kommunnivå. Det innebär att landstingen inte behöver ange i vilka kommuner exempelvis föreställningar och utställningar har genomförts.

### 2.3.2 Utvecklingsprojekt pågår av den kvantitativa redovisningen inom ramen för Kulturdatabasen

Insamlingen av kvantitativa data sker genom den så kallade Kulturdatabasen. Databasen administrerades till och med den sista februari 2018 av Region Skåne, men administreras nu av Kulturanalys. Kulturanalys har tagit över databasen för att ta fram ett system som Kulturrådet, Kulturanalys och landstingen ska kunna använda för att samla in statistik och återrapportera om bidragen kopplade till både kultursamverkansmodellen och andra bidrag av liknande art.

Ett skäl till att Kulturanalys övertagit Kulturdatabasen är att myndigheten har ansvar för officiell statistik på flera kulturområden. Istället för att utveckla ett särskilt insamlingsverktyg för att samla in uppgifter ska Kulturdatabasen användas. I samband med övertagandet har myndigheten i samarbete med Kulturrådet och landstingen gjort en översyn av den datainsamling som genomförs inom ramen för databasen. Syftet enligt Kulturanalys är att verksamhetsanpassa datainsamlingen för att öka kvaliteten på både på den officiella statistiken och på uppföljningsstatistiken. Utvecklingsarbetet syftar även till att öka tillgängligheten till uppgifter och till ett effektivare resursutnyttjande genom att parallella insamlingar undviks.<sup>31</sup>

## 2.4 Uppföljningens syften och användning

Till Statskontoret anger Kulturrådet att syftet med myndighetens uppföljning är att kontrollera hur de statliga medlen används och att uppföljningen ska tjäna som ett kunskapsunderlag. Kulturrådet säger också att uppföljningen även används till att undvika dubbel bidragsgivning, eftersom myndigheten delar ut andra bidrag inom kulturområdet.

Särskilt den kvalitativa uppföljningen är inriktad på att följa upp de kulturpolitiska målen. Men en del av frågorna berör också hur landstingen arbetar med samverkan och samråd. Det innebär att Kulturrådet därmed följer upp i vilken utsträckning landstingen arbetar i enlighet med intentionerna bakom kultursamverkansmodellen.

---

<sup>31</sup> Kulturanalys, Projektplan KDB 3.0 – Samverkan av datahantering för bidrags- och statistikuppgifter mellan Kulturrådet, Kulturanalys och regionerna för kultursamverkansmodellen.



Enligt de flesta av de vi har intervjuat vid Kulturrådet används inte uppföljningarna direkt som underlag för hur myndigheten fördelar verksamhetsbidrag till landstingen. Men uppgifterna om detta varierar inom myndigheten. Flera av de intervjuade uppger att uppföljningarna fungerar som ett kunskapsunderlag för de ämneshandläggare som finns vid Kulturrådet. På så vis kan uppföljningarna ha betydelse för den dialog myndigheten har med landstingen i samband med myndighetens beslut om bidrag.

#### 2.4.1 Kulturrådet har sammanställt landstingens redovisningar i särskilda rapporter

Ett sätt att kartlägga användningen är att se hur den kommer till uttryck i Kulturrådets olika sammanställningar och beslutsdokument och vilka slutsatser Kulturrådet drar utifrån uppföljningen.

Den senaste mer heltäckande redovisningen lämnades 2015.<sup>32</sup> I rapporten har Kulturrådet sammanställt regionernas och verksamhetsområdenas samlade finansiering och kostnader. Rapporten innehåller även en sammanställning av både kvalitativa och kvantitativa uppgifter om de olika kulturområdena inom kultursamverkansmodellen, bland annat uppgifter om intäkter, personal, aktiviteter, målgrupper, arbetssätt, med mera. Myndigheten beskriver vidare i rapporten landstingens arbete med jämställdhet, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och nationella minoriteters kultur.<sup>33</sup> I en senare rapport har Kulturrådet även sammanställt uppgifter som berör ekonomi och personal fram till 2015.<sup>34</sup>

#### 2.4.2 Kulturrådets årsredovisningar och regeringens budgetpropositioner redovisar främst kvantitativa uppgifter

I både Kulturrådets årsredovisning för 2016 och 2017 och i regeringens budgetpropositioner för 2017 och 2018 redovisas hur de statliga bidragen fördelas mellan landstingen och mellan de sju kulturområdena i förordningen. Kulturrådet redovisar även exempel på länsövergripande samarbeten mellan länen. Regeringen redovisar även viss personalstatistik och hur bidragen har förändrats över tid inom de olika kulturområdena.<sup>35</sup>

Vi har även kartlagt Kulturutskottets betänkanden från 2016 och framåt, men vi har inte kunnat finna några hänvisningar till Kulturrådets uppföljningar.

---

<sup>32</sup> Kulturrådet har aviserat att de ska lämna en ny rapport under 2018.

<sup>33</sup> Kulturrådet. (2015), *Kultursamverkansmodellen – uppföljning 2014*.

<sup>34</sup> Kulturrådet. (2016), *Kultursamverkansmodellen – ekonomi och personal till och med 2015*.

<sup>35</sup> Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trosamfund och fritid*, s. 59.

## 2.5 Landstingens egna uppföljningar och utvärderingar

De uppföljningar och utvärderingar som landstingen genomför vid sidan om den redovisning de lämnar till Kulturrådet har olika benämningar, innehåll och omfattning. Det är därför svårt att skapa en heltäckande bild av dem och vi redovisar därför endast några exempel i detta avsnitt. Av den redovisning vi tagit del av är det tydligt att de till invånarantalet stora landstingen, Västra Götalandsregionen och Region Skåne genomför mer omfattande uppföljningar eller utvärderingar som går utöver den som redovisas inom ramen för årsredovisningar eller liknande.

### 2.5.1 Uppföljningar genomförs ofta som en del av landstingets övergripande verksamhetsuppföljning

Flera landsting anger att de samordnar uppföljningarna av kulturverksamheterna med uppföljningar av annan verksamhet eller att de ingår i landstingets övergripande uppföljning av sin verksamhet i samband med årsredovisningar eller liknande.

Landstinget Sörmland har exempelvis samordnat uppföljningen av kulturplanen med uppföljningen av landstingets övriga verksamhet. De använder så kallade balanserade styrkort som planerings- och uppföljningsmetod. Det innebär att de genomför uppföljningen utifrån strategiska mål ur medborgar-, personal-, process- och förnyelse-, miljö- samt ekonomiperspektiv. Region Jämtland Härjedalen följer upp utifrån mål i den regionala utvecklingsstrategin. De följer bland annat upp om fler personer är aktiva och skapande i kulturlivet och om fler företag inom den kulturella och kreativa sektorn bidrar till regionens aktivitet.

### 2.5.2 Västra Götalandsregionen och Region Skåne följer upp sina kulturplaner i särskild ordning

Västra Götalandsregionen uppger att de följer upp de uppdrag som de kommit överens med olika kulturverksamheter om. Regionen har även genomfört tematiska utvärderingar av bland annat jämställdhet.<sup>36</sup> Västra Götalandsregionen har även låtit utvärdera sin regionala kulturplan för 2013–2015. Utvärderingen går igenom om de åtgärder som de aviserade i kulturplanen har genomförts eller inte. I utvärderingen bedömer Västra Götalandsregionen att de insatser som genomförts troligen har bidragit till att nå målen i planen, men att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att identifiera effekter och orsakssamband. Detta beror på att målen är visionära och svåra att operationalisera och att det saknas indikatorer för att mäta resultat och förändring.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Västra Götalandsregionen, *Uppföljning och utvärdering i Västra Götalandsregionen* (dnr KUN 2018-00086).

<sup>37</sup> Västra Götalandsregionen, *Utvärdering av Västra Götalands regionala kulturplan 2013–2015*.

Region Skåne har gjort avstämning av den regionala kulturplanen för Skåne 2016–2019. Region Skåne har då bedömt om de ”strävansmål” som de angivit i sin kulturplan har möjlighet att bli uppfyllda under planperioden. Regionen anger även att de vid flera tillfällen har genomfört kulturvaneundersökningar i länet. De har även gett den sociologiska institutionen i Lund i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av data från en av kulturvaneundersökningarna.<sup>38</sup>

### 2.5.3 Landstingen samlar in ytterligare uppgifter

Den kvantitativa redovisningen för 2016 som landstingen har lämnat till Kulturrådet visar att alla landsting utom Västra Götalandsregionen har fortsatt att samla uppgifter fördelade på kommunnivå, trots att Kulturrådet inte efterfrågar det längre. Kulturanalys anger att landstingen har efterfrågat möjligheten att lägga in egna frågor i den nya kulturdatatabas som håller på att utvecklas. Vi har även tagit del av några av de uppdrag som Västra Götalandsregionen lämnar till berörda kulturverksamheter. Av dessa uppdrag framgår att de till regionen ska lämna uppgifter om ett antal kvantitativa och kvalitativa indikatorer som går utöver vad Kulturrådet efterfrågar.<sup>39</sup>

## 2.6 Hur administrativt betungande är uppföljningarna?

Statskontoret har med hjälp av SKL och Kulturrådet kartlagt hur mycket arbetstid Kulturrådet, landstingen och kulturverksamheterna lägger på att följa upp verksamheten. Kartläggningen visar att de lägger omkring 7–9 årsarbetskrafter på uppföljningen (tabell 2.1). Kartläggningen bygger på uppskattningar och är därför ungefärlig. Vi redogör för källorna till osäkerheterna nedan.

Kartläggningen inkluderar inte den uppföljning och de utvärderingar som landstingen gör vid sidan om rapporteringen till Kulturrådet. Statskontoret bedömer ändå utifrån de intervjuer vi har genomfört att redovisningen till Kulturrådet för de flesta landsting utgör huvuddelen av de uppföljningar de genomför. Undantag är Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Region Skåne uppger att de lägger betydligt mer resurser på de egna uppföljningarna och utvärderingarna, medan Västra Götalandsregionen anger att de lägger omkring hälften så mycket resurser på den egna jämfört med vad de lägger på redovisningen till Kulturrådet.

Statskontoret bedömer att de drygt 200 kulturverksamheter som lämnar uppgifter till Kulturrådet tillsammans lägger omkring 3–5 årsarbetskrafter på

---

<sup>38</sup> Region Skåne, Kulturnämnden, *Avstämning av Regional kulturplan för Skåne 2016–2019 och redovisning av verksamhetsbidrag för 2016*.

<sup>39</sup> Göteborgsoperan ska exempelvis redovisa insatser för att attrahera ny publik, redovisa antalet externt engagerade dirigenter, regissörer och koreografer. Se Västra Götalandsregionen, *Uppdragsbaserat verksamhetsstöd till GöteborgsOperan AB 2018–2020*.

redovisningen. Uppskattningen bygger på att verksamhetsutövarna genomsnittligt lägger omkring 3–5 dagar på redovisningen.<sup>40</sup> Uppskattningen gäller de kvantitativa uppgifter som rapporteras in till Kulturdatabasen. Men variationerna är, enligt uppgiftslämnarna, stora mellan olika verksamheter, bland annat beroende på hur lättillgängliga uppgifterna är inom respektive redovisningssystem.

Verksamhetsutövarna är i varierande grad involverade i att lämna underlag till den kvalitativa uppföljningen. Det är därför troligt att vissa verksamhetsutövare lägger ned mer tid på redovisningen än vad som redovisats här. Samtidigt är en del av de uppgifter som lämnas av verksamhetsutövarna inom ramen för Kulturdatabasen inte kopplade till Kulturrådets uppföljning. Exempelvis samlar de flesta landsting in uppgifter på kommunnivå, en uppgift som inte efterfrågas av Kulturrådet. Det talar för att redovisningen överskattar tidsåtgången för den del av uppföljningen som gäller Kulturrådets uppföljning.

De vi intervjuat har olika bilder av hur den administrativa bördan för verksamhetsutövarna har utvecklats sedan kultursamverkansmodellen infördes. Några bedömer att den inte förändrats i någon större utsträckning, medan exempelvis tjänstemän vid Svensk scenkonst uppfattar att den har ökat bland deras medlemmar. En orsak till den så kallade uppgiftslämnarbördan kan vara att olika bidragsgivare inte samordnar sin uppföljning. Det leder till att kulturverksamheter och institutioner måste besvara liknande, men inte identiska, frågor i olika uppföljningssystem.

**Tabell 2.1 Administrativa kostnader i form av arbetstid för Kulturrådets uppföljning av Kultursamverkansmodellen**

	Antal berörda enheter (2016)	Tid per enhet för uppföljning (dagar)	Tid totalt (årsarbetskrafter <sup>41</sup> )
Verksamhetsutövare	202	3–5	3–5
Landsting	20	33	3
Kulturrådet	1	190	1
Totalt			7–9

Statskontoret uppskattar att den centrala administrationen i landstingen i genomsnitt lägger 33 arbetsdagar på uppföljningen. Uppskattningen är baserad på uppgifter från 14 landsting som har angivit hur mycket resurser de centralt

<sup>40</sup> Personal vid Kulturanalys och Svensk scenkonst bedömer att den genomsnittliga tiden som verksamhetsutövarna lägger på redovisningen ligger runt 3–4 dagar. Region Västerbotten anger att verksamheterna i länet lägger i genomsnitt 5 dagar på redovisningen till Kulturdatabasen. Se SKL (2018). *Sammanställning: Tidsåtgång för rapportering gällande kultursamverkansmodellen till Statens kulturråd.*

<sup>41</sup> En årsarbetskraft är beräknad till 226 arbetsdagar.

inom landstinget lägger på att rapportera till Kulturrådet.<sup>42</sup> Skillnaderna mellan landstingen är stora, allt från 6 dagar upp till 4 månader. Några av landstingen har även redovisat hur mycket resurser de lägger på den kvantitativa respektive den kvalitativa redovisningen. I samtliga fall lägger landstingen ned mer resurser på den kvalitativa uppföljningen, men proportionerna varierar mellan uppgiftslämnarna.

Landstingens arbete med uppföljningen består av flera olika moment. Landstingen hämtar en stor del av de uppgifter som Kulturrådet efterfrågar från de verksamhetsutövare som tar del av de statliga medlen i modellen. Landstingen kvalitetssäkrar de uppgifter som verksamhetsutövarna lämnar. Om Kulturrådet sedan finner fel i uppgifterna behöver landstingen ofta vända sig till de verksamhetsutövare som har lämnat grunduppgifterna.

Kulturrådet uppger att de för närvarande lägger ned sammanlagt 190 dagar på uppföljningen, varav 115 gäller den kvalitativa och 75 den kvantitativa delen.

## 2.7 Synpunkter på Kulturrådets uppföljningar

Synpunkterna på Kulturrådets uppföljning kan delas in i mer övergripande synpunkter och i specifika synpunkter på den kvantitativa respektive kvalitativa uppföljningen.

### 2.7.1 Många anser att uppföljningen är angelägen, men att den har ett oklart syfte och kvalitetsbrister

De flesta som Statskontoret varit i kontakt med vid landstingen, de statliga myndigheterna och andra organisationer anser att det är angeläget att följa upp hur de bidrag som går till kulturen används och vad det får för effekter. Samtidigt anser många, särskilt på regional nivå, att den uppföljning som Kulturrådet genomför har ett otydligt syfte och att det är oklart vad uppföljningen används till. De anser också att uppföljningen är resurskrävande för både verksamhetsutövarna och landstingen centralt.

Från både statliga och regionala företrädare framförs att kvaliteten på en del av uppgifterna som samlas in är bristfällig. En del av uppgifterna bygger, enligt uppgift, på uppskattningar och i vissa fall på rena gissningar.

Flera tjänstemän vid landstingen anser att Kulturrådets uppföljningar är styrande eller att de bygger alltför mycket på ett kontrollperspektiv. De nämner

---

<sup>42</sup> Frågan som landstingen besvarade var: ”Hur mycket resurser i form av tid (beräknat till heltidstjänst i antal dagar, veckor eller månader per år) som används för rapportering till Kulturrådet av regionen/landstinget centralt”. 18 landsting svarade på enkäten. För att beräkna hur mycket resurser landstingen lägger på rapporteringen har vi dock inte tagit med svaren från de 4 landsting som angett att de inkluderat institutionernas arbete i bedömningen av resursåtgång i frågan ovan. Detta eftersom det skulle leda till att institutionernas arbete räknades dubbelt i sammanställningen i tabell 2.1. SKL (2018). *Sammanställning: Tidsåtgång för rapportering gällande kultursamverkansmodellen till Statens kulturråd.*

som exempel på negativ styrning att landstingen ska redovisa uppgifter fördelade på de olika kulturområden som räknas upp i förordningen. Detta riskerar enligt tjänstemännen att motverka genreöverskridande verksamhet.

Representanter för landstingen är också osäkra på om redovisningen kommer att påverka bidragsgivningen. Vi har dock inte fått några konkreta exempel på att uppföljningen faktiskt har styrt Kulturrådets bidragsgivning i de samtal som vi har fört med landstingen.

Flera av de vi intervjuat anser att det är en brist att Kulturrådet inte följer upp de regionala kulturplanerna. De anser att det är naturligt att följa upp om landstingen genomför sina planer, eftersom det är med kulturplanen som grund som Kulturrådet ska fördela bidragen och att det finns en förväntan om att kulturplanerna spelar roll för statens medelsfördelning och därmed för statens uppföljning. En synpunkt som delvis hänger samman med detta är att uppföljningen ger en begränsad bild av den kulturverksamhet som pågår i regionerna, eftersom Kulturrådet, i enlighet med förordningen, endast följer upp de verksamheter som får statliga medel.

### 2.7.2 Den kvalitativa uppföljningen genom öppna enkätfrågor bedöms vara svår att sammanställa på ett bra sätt

Många av de vi har intervjuat, både på statlig och regional nivå, uppfattar att den kvalitativa uppföljningen är svår att sammanställa eller överblicka. Det leder till att det är svårt att utifrån redovisningen skapa en övergripande bild av den regionala kulturverksamheten. De bedömer också att redovisningen varierar mycket mellan landstingen. Några av de vi har intervjuat vid landstingen anser att redovisningen ger en bra bild av verksamheten i det egna landstinget, men att uppgifterna är svåra att jämföra mellan landstingen och över tid. Det förekommer olika uppfattningar om redovisningen är till nytta för det egna landstinget eller inte.

Vissa av de vi har intervjuat anser att den kvalitativa uppföljningen ger mer information eller en mer rättvisande bild av verksamheten än vad den kvantitativa gör. Denna uppfattning är vanlig bland de som arbetar som specialister på olika kulturområden på statliga myndigheter. Men några av dem påtalar också att det krävs mycket erfarenhet och kunskap om respektive kulturområde för att kunna tolka den kvalitativa redovisningen. De säger även att man måste följa landstingens redovisning ett antal år för att kunna tolka förändringar och förstå nyanserna i materialet.

Arbetet med att svara på frågorna anses även vara förknippat med en betydande arbetsinsats, särskilt för den centrala administrationen i landstingen. Många välkomnar därför Kulturrådets beslut om att redovisningen fortsättningsvis bara ska genomföras vart tredje år.

### 2.7.3 Varierande synpunkter på den kortfattade redovisningen och separata uppgiftsinlämningen

De regionala tjänstemän vi har intervjuat välkomnar att Kulturrådet ersätter den kvalitativa uppföljningen med en kortfattad redovisning. När det gäller den separata uppgiftsinlämningen är uppfattningarna på regional nivå blandade och flera är osäkra på vad förändringen i praktiken kommer att innebära. Flera av de intervjuade kritiserar också Kulturrådet för att de inte i god tid har meddelat vilket eller vilka teman de planerar att hämta in uppgifter om för 2017.

Flera anser även att det finns en risk att den separata uppgiftsinsamlingen gör att gränsen mellan Kulturrådets och Kulturanalys uppdrag blir mindre tydlig genom att uppgiftsinsamlingen innehåller drag av utvärdering.

### 2.7.4 Den kvantitativa uppföljningen uppfattas vara viktig, men har vissa kvalitetsbrister

I de intervjuer vi genomfört är det många både på regional och statlig nivå som framhåller att den kvantitativa uppföljningen är viktig för att visa på vad som görs inom kultursektorn och för de medel som har tilldelats verksamheten. Flera framhåller också att en kvantitativ redovisning av hög kvalitet ger möjlighet att jämföra utvecklingen både över tid, mellan regioner och mellan olika kulturinstitutioner. De säger också att kulturstatistiken har blivit bättre än för 10 år sedan.

Grovt sett riktar de intervjuade två typer av kritik mot den kvantitativa uppföljningen. Den ena handlar om att en del av de uppgifter som samlas in inte är tillförlitliga och jämförbara mellan liknande verksamheter. Det beror bland annat på att regioner eller verksamhetsutövare tvingas uppskatta publik- eller besöksiffror. En särskild svårighet i detta sammanhang är den åldersindelning som gäller flera av de uppgifter som Kulturrådet samlar in. Trots att Kulturrådet nu har förenklat redovisningen uppfattar de intervjuade att problemen delvis finns kvar. Även redovisningen av produktioner som överskrider gener eller regiongränser kan leda till osäkerhet om hur verksamheten ska redovisas.

Kulturanalys uppger att en del uppgifter som samlats in har varierat mellan åren på ett sätt som knappast kan förklaras av förändringar i verksamheten, utan troligen har att göra med hur mätningen genomförts.

Den andra typen av kritik handlar om att de uppgifter som samlas in inte beskriver den verksamhet som bedrivs på ett tillräckligt rättvisande sätt. Kritiken gäller särskilt uppgifter som ska beskriva främjandeverksamhet, film, arkiv och biblioteksverksamhet. Det gäller alltså verksamheter där det är svårt att använda besöks- eller publiksiffror eller motsvarande för att beskriva verksamheternas resultat.

Det stora flertalet vi intervjuat är positiva till det utvecklingsarbete av Kultur-databasen som Kulturanalys initierat. De intervjuade tror att arbetet kan leda till ökad kvalitet och minskade administrativa kostnader för uppgiftslämnarna.

## 2.8 Statskontorets slutsatser och bedömningar

### 2.8.1 Kulturrådets uppföljning är i huvudsak relevant, men har kvalitetsbrister

Statskontoret konstaterar att Kulturrådet samlar in en mycket omfattande mängd data, särskilt inom ramen för den kvalitativa uppföljningen. Statskontoret bedömer att de frågor som ställs i Kulturrådets uppföljningar i huvudsak är relevanta utifrån det uppdrag myndigheten har. De uppgifter som myndigheten samlar in ger främst möjlighet att följa och kontrollera hur landstingen fördelat bidraget mellan olika verksamheter och hur de bidragit till att nå de kulturpolitiska målen. Det finns dock uppgifter som Statskontoret anser inte tydligt kan motiveras utifrån myndighetens uppdrag. Det gäller särskilt frågorna om hur landstingen eller de olika kulturverksamheterna samarbetar eller samverkar.

Statskontoret bedömer att en del av frågorna i Kulturrådets uppföljningar har kvalitetsbrister som har att göra med tillförlitlighet eller jämförbarhet. Bristerna har dock olika karaktär inom den kvalitativa respektive kvantitativa uppföljningen.

Många av frågorna i den kvalitativa uppföljningen syftar till att belysa hur verksamheten har bidragit till att uppfylla de kulturpolitiska målen. Landstingen ombeds i enkätform att svara på hur de arbetar med olika aspekter av de kulturpolitiska målen. Svaren ger en bild av den verksamhet och de aktiviteter som genomförs i regionerna. Statskontoret bedömer dock att det är svårt att utifrån svaren bedöma hur väl landstingen har lyckats och hur ambitiösa landstingen varit i sina strävanden. Ett problem är att frågorna genomgående har en mycket öppen karaktär, vilket gör att de kan besvaras på många olika sätt. Det är också tydligt i den redovisning som lämnas av landstingen påverkas starkt av ambitionsgraden hos de som lämnar svaren. Dessa skillnader gör att det är svårt att sammanställa svaren och att jämföra svaren mellan landsting och över tid.

När det gäller Kulturrådets kvantitativa uppföljning finns vittnesmål om att en del av de uppgifter landstingen och kulturverksamheterna lämnar bygger på mer eller mindre osäkra uppskattningar. Vi noterar dock att det är vissa uppgifter som kritiserats för att bygga på osäkra uppskattningar och att problemen alltså inte gäller generellt. Statskontoret bedömer därför att kvalitetsbristerna varierar och att det finns både tillförlitliga och mindre tillförlitliga uppgifter bland de kvantitativa uppgifter som Kulturrådet samlar in.



Det finns även en motsättning mellan att å ena sidan samla in relevanta uppgifter och å andra sidan samla in tillförlitliga sådana. Ett exempel på detta är de åldersuppgifter landstingen eller kulturverksamheterna ska ange på besöks- och publiksiffror. För många verksamheter kan det vara svårt att ange hur många besökare eller motsvarande som är i en viss ålder. Samtidigt är dessa uppgifter intressanta för att beskriva i vilken utsträckning verksamheterna riktar sig till barn och ungdom, eftersom det berör ett av de nationella kulturpolitiska målen. Som framgått pågår för närvarande ett utvecklingsarbete av den kvantitativa uppföljningen som syftar till att öka kvaliteten genom att i större utsträckning verksamhetsanpassa frågorna.

När det gäller den kortfattade redovisning och separata uppgiftsinsamling som Kulturrådet infört från 2018 för den kvalitativa uppföljningen är det för tidigt att ha några uppfattningar om dess relevans eller kvalitet.

### 2.8.2 Önskemål om mer och mindre uppföljning

Statskontoret konstaterar att det finns olika och ibland motstridiga uppfattningar om omfattningen på Kulturrådets uppföljningar. Särskilt på regional nivå riktas kritik mot att Kulturrådets uppföljning är för omfattande. Samtidigt finns en efterfrågan på bra statistik på kulturområdet. Många önskar mer eller bättre uppgifter, särskilt uppgifter om olika främjandeuppgifter samt arkiv- och biblioteksverksamhet.

2.8.3 Uppföljningen har många olika syften, men oklar användning  
Kartläggningen visar att Kulturrådets uppföljning har många syften. De syftar till att kontrollera eller beskriva

- hur de statliga medlen används,
- hur landstingen arbetar med de nationella kulturpolitiska målen,
- hur intentionerna om samverkan i modellen realiserar, och
- till att skapa ett kunskapsunderlag för vidare analyser.

Uppföljningen har samtidigt en oklar koppling till Kulturrådets bidragsbeslut eller till arbetet med de regionala kulturplanerna. Kartläggningen indikerar att uppföljningen inte används i så stor utsträckning av regeringen eller av Kulturrådet.

Vi bedömer att de många syftena och den oklara användningen bidrar till att landstingen och kulturverksamheterna anser att uppföljningen är administrativt betungande. I kapitel 5 återkommer vi till frågan om uppföljningens syfte och de administrativa kostnader som är förknippad med den. Men här noterar vi att det är svårt att bedöma om de administrativa kostnaderna är rimliga utan att ta hänsyn till vad uppföljningen syftar till eller hur den används.

#### 2.8.4 Uppföljningen ligger inte helt i linje med intentionerna i förarbetena

Den uppföljning som genomförs av Kulturrådet och landstingen ligger inte helt i linje med hur Kultursamverkansutredningen tänkte sig att uppföljningar ska genomföras (se kapitel 1). Bland annat genomförs de inte utifrån de länsvisa kulturplanerna, som är underlag för bidragsbesluten. Utredningen ansåg även att landstingen skulle bedöma hur de olika områdena utvecklas samt vilka hinder och framgångsfaktorer som landstingen ser framöver. Statskontoret bedömer att detta endast i liten utsträckning sker i den redovisning som landstingen lämnar till Kulturrådet. Särskilt i den kvalitativa uppföljningen tenderar landstingen och verksamhetsutövarna att lyfta fram verksamheten från sin bästa sida.

#### 2.8.5 Landstingen redovisar främst aktiviteter och prestationer

I den redovisning landstingen lämnar till Kulturrådet och som vi har tagit del av redovisar landstingen främst olika aktiviteter och prestationer. Det förekommer bedömningar av effekter exempelvis hur verksamheten bidragit till att nå regionala eller nationella kulturpolitiska mål. Vad vi kunnat se bygger dessa bedömningar dock inte på någon mer systematisk analys.

Ambitionsgraden och omfattningen av de uppföljningar och utvärderingar som landstingen genomför vid sidan av den redovisning de lämnar till Kulturrådet varierar mycket. Flera landsting uttrycker ambitioner om att följa upp eller utvärdera effekter. Vad vi kan se har det dock ännu inte genomförts.

## 3 Utvärderingar av kultursamverkansmodellen

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har ett utpekat ansvar att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen. I detta kapitel beskriver och analyserar vi därför den utvärdering som myndigheten gör.

Vi beskriver också kortfattat den uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen som Riksdagens kulturutskott har gjort.<sup>43</sup>

### 3.1 Genomförda utvärderingar av kultursamverkansmodellen

Framställningen i detta avsnitt syftar främst till att beskriva hur utvärderingar har genomförts och vilken typ av frågor som har behandlats, men vi redovisar också kortfattat några av de resultat som analyserna visar.

#### 3.1.1 Kulturanalys utvärderingar har förändrats över tid

Flera av de inledande utvärderingar som Kulturanalys lät genomföra under åren 2012–2013 syftar till att beskriva och förstå hur arbetet med Kultursamverkansmodellen utformats och vilka konsekvenser det har haft främst på lokal och regional nivå. Undersökningarna fokuserar på implementeringsskedet och har delvis en utforskande karaktär, det vill säga de handlar om att göra iakttagelser och ta fram frågor inför framtida utvärderingar. Rapporterna redovisar bland annat hur modellen har påverkat relationer och maktförhållanden mellan staten, landstingen, kommunerna och kulturinstitutionerna. Flera av dessa är genomförda av forskare och baserade på enkäter eller intervjuer.<sup>44</sup>

Den mest omfattande rapporten från den här tidsperioden är *Kultursamverkansmodellen – Styrning och bidragsfördelning*. I denna rapport drar Kulturanalys bland annat slutsatsen att den statliga styrningen av den regionala kulturpolitiken fortfarande är stark, men att det regionala och kommunala inflytandet ökar. Slutsatsen dras bland annat utifrån en enkätundersökning riktad till politiker och tjänstemän på regional och kommunal nivå och utifrån en

---

<sup>43</sup> Riksdagens kulturutskott 2015/16:RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.*

<sup>44</sup> Exempel på sådana rapporter är *Kulturanalys 2012, Kultursamverkansmodellen – en första utvärdering* (2012:1), *Kulturanalys 2013, Styrning och bidragsfördelning* (2013:2), *Samverkan ligger i tiden* samt *Att styra genom samverkan: Genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län.*

jämförande fallstudie av kultursamverkansmodellens genomförande i Jämtlands och Kronobergs län. Rapporten redovisar även hur de statliga bidragen har fördelats på regional nivå.<sup>45</sup>

Efter de inledande rapporterna har Kulturanalys inriktat sina utvärderingar mer på specifika verksamheter eller uppdrag och i vilken utsträckning kultursamverkansmodellen har påverkat dessa. Kulturanalys har till Statskontoret angivit att kultursamverkansmodellen i större eller mindre utsträckning berörts i ett antal rapporter under senare år. Nedan redovisas de rapporter som vi bedömer har mest relevans utifrån uppdraget att utvärdera kultursamverkansmodellen.

Kulturanalys har i ett par rapporter analyserat länsteatrarnas verksamhet och ekonomiska handlingsutrymme och i vilken utsträckning de har påverkats av kultursamverkansmodellen.<sup>46</sup> Rapporten om länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme bygger på en analys av ekonomisk statistik. Den visar att verksamhetsanslagen till teatrarna har urholkats av lönekostnadsutvecklingen. Men Kulturanalys bedömer ändå att kultursamverkansmodellen inte har bidragit så mycket till denna utveckling, eftersom utvecklingen inleddes redan två decennier innan modellen infördes. Kulturanalys menar att den ekonomiska utvecklingen är av central betydelse för kultursamverkansmodellens funktionalitet och legitimitet, och att rapporten därför är central för förståelsen av kultursamverkansmodellen.

Myndigheten har även i en utvärdering som berör kulturinstitutionernas tolkningar av mångfaldsuppdraget analyserat hur kultursamverkansmodellen har påverkat arbetet med mångfaldsuppdraget. Flera av de aktörer som myndigheten har intervjuat bedömer att modellen inte har påverkat mångfaldsarbetet.<sup>47</sup> Kulturanalys lämnar i rapporten ett antal rekommendationer bland annat att etablera stödstrukturer och att främja samverkan mellan myndigheter. Rapporten och de rekommendationer som lämnas är dock inte avgränsade till kultursamverkansmodellen. Studien bygger på intervjuer och en analys av styrdokument.

Kultursamverkansmodellen berörs även i rapporten Kulturpolitisk styrning. Rapporten har skrivits av forskare från de fem nordiska länderna. I rapporten behandlas bland annat hur ansvaret för kulturpolitiken i respektive land är

---

<sup>45</sup> Kulturanalys. *Styrning och bidragsfördelning* (2013:2).

<sup>46</sup> Kulturanalys. *En regional resurs på konstnärlig grund – länsteatrarna och kultursamverkansmodellen* (2014:3) och *Dramatiska villkor – Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015* (2017:1).

<sup>47</sup> Kulturanalys. *Vilken mångfald – Kulturinstitutionernas tolkningar av mångfaldsuppdraget* (2017:3), s. 69.

fördelat mellan nationell, regional och lokal nivå och vilka större kulturpolitiska reformer som har genomförts i respektive land under en period från ungefär år 2000.<sup>48</sup>

Kulturanalys anger att de för närvarande arbetar med en utvärdering om hur kulturkonsulenternas verksamhet och yrkesroll förändrats. Utvärderingen görs mot bakgrund av att kultursamverkansmodellen innebär att besluten om fördelning av statliga medel till denna verksamhet förts över till regional nivå och att det finns behov av att undersöka vilka effekter förändringarna fått. Utvärderingen syftar bland annat till att belysa hur organisering, styrning och ekonomi påverkar konsulentverksamheternas inriktning och arbetssätt. Undersökningen bygger på intervjuer, dokumentanalys och en kvantitativ analys av ekonomiska förutsättningar.

### 3.1.2 Riksdagens kulturutskott har genomfört en omfattande uppföljning och utvärdering

Kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp genomförde 2015 en uppföljning och utvärdering av Kultursamverkansmodellen. Uppdraget genomfördes bland annat genom ett större antal intervjuer med företrädare för statliga myndigheter, landstingen, kommuner, organisationer och institutioner inom kulturområdet. Gruppen genomförde även fallstudier i tre län. Utvärderingen syftade bland annat till att besvara om modellen har

- bidragit till att uppnå de kulturpolitiska målen,
- påverkat engagemang och ansvarsfördelning på olika nivåer,
- påverkat dialogen med det professionella kulturlivet och civilsamhället,
- påverkat bidragsfördelningen,
- påverkat balansen mellan stöd till långsiktig verksamhet och tidsbegränsade projekt, och
- påverkat behovet av administrativa resurser.

Utvärderingsgruppen bedömde att kultursamverkansmodellen har vitaliserat kulturlivet i regionerna. Men gruppen bedömde också att för många av frågorna som ställdes har kultursamverkansmodellen inte haft någon betydelse eller att det är oklart om modellen *i sig* haft några konsekvenser. Det sistnämnda gällde exempelvis bedömningen om modellen har bidragit till möjligheterna att nå de kulturpolitiska målen. Gruppen bedömde även att modellen *i sig* inte har påverkat skillnaderna mellan landstingen.

---

<sup>48</sup> Kulturanalys Norden, 2018, *Kulturpolitisk styrning – Nordisk kulturfakta Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Kulturanalys Norden finansieras av Nordiska ministerrådet, värddorganisation är Myndigheten för kulturanalys.

### 3.2 Kulturanalys strategier för att utvärdera Kultursamverkansmodellen

Kulturanalys ska enligt sin instruktion löpande utvärdera kultursamverkansmodellen. Kulturanalys har vid flera tillfällen sedan Kultursamverkansmodellen infördes tagit fram strategier för sin utvärdering av Kultursamverkansmodellen.<sup>49</sup> Enligt den senaste strategin är huvudfrågan om de önskvärda effekterna av kultursamverkansmodellen uppnås. En annan fråga är om modellen har andra, oförutsedda eller till och med oönskade effekter.

Myndigheten har identifierat teman eller önskvärda effekter som bör vara vägledande eller finnas med i de utvärderingar som myndigheten ska genomföra. Dessa teman har angetts i förarbetena inför att kultursamverkansmodellen infördes. Det handlar bland annat om ”decentralisering”, ”samverkan” och ”medborgarperspektiv”. Myndigheten har utifrån dessa identifierat ett stort antal frågor som kan ligga till grund för möjliga utvärderingar av kultursamverkansmodellen.

Kulturanalys anger även att de i sina utvärderingar strävar efter att balansera de sju olika verksamhetsområdena som anges i förordningen (2010:2012) om fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, se kapitel 1.

Kulturanalys utvärderingar under de senaste åren har i varierande utsträckning haft kultursamverkansmodellen i fokus. De har dock inte genomfört den typ av utvärderingar av kultursamverkansmodellen som de genomförde 2012 och 2013. Ett skäl till att myndigheten inte har genomfört sådana utvärderingar är den utvärdering som riksdagens kulturutskott genomförde, enligt de uppgifter Statskontoret fått från Kulturanalys. Myndigheten har därför inte sett någon anledning att genomföra en liknande utvärdering så nära inpå kulturutskottets utvärdering. Men det kan bli aktuellt att göra en sådan utvärdering inom några år, enligt uppgift från myndigheten.

I strategin för Kulturanalys utvärdering av kultursamverkansmodellen 2017–2019 lyfter myndigheten fram några teman som de bedömer är relevanta för framtida utvärderingar. Ett är dialogen med civilsamhället inom kultursamverkansmodellen och ett annat är hur modellen har påverkat tillgängligheten till kultur i hela landet.

---

<sup>49</sup> Myndigheten för kulturanalys, *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen* (dnr MYKA 2012/148).

Myndigheten för Kulturanalys, *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen 2014–2016* (dnr MYKA 2013/129).

Myndigheten för Kulturanalys (2015), *För bättre kunskap om kulturlivet och politikens effekter – Analysplan*.

Myndigheten för Kulturanalys, *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen 2017–2019* (dnr 2013/129).

Kulturanalys påpekar också att det varierar över tiden vad de kan utvärdera och att det finns olika faser i kultursamverkansmodellens liv. När modellen infördes rörde utvärderingarna hur modellen hade implementerats. Därefter kan man utvärdera om modellen har förändrat fördelningen av de medel som går till kulturen. Först därefter blir det möjligt att studera vilka långsiktiga effekter modellen haft. Myndigheten bedömer att utvärderingarna inte har nått detta sista steg än.

### 3.2.1 Kulturanalys rapporter uppfattas hålla god kvalitet

I de intervjuer vi genomfört med företrädare för statliga myndigheter, landsting och kulturorganisationer har de flesta uttryckt sig uppskattande om de rapporter som Kulturanalys har lämnat. De bedömer att utvärderingarna tar upp angelägna frågor och att de håller god kvalitet. Från regionalt håll uppskattas också den samverkan som myndigheten har i det så kallade kultursamverkansnätverket och där olika teman för undersökningar diskuteras.

Det förekommer dock enstaka kritiska omdömen om kvaliteten på enskilda undersökningar. De riktas även kritik mot att rapporterna i relativt liten utsträckning innehåller rekommendationer eller förslag och därför inte blir så användbara. Statskontoret kan konstatera att de tidigare rapporterna som berört kultursamverkansmodellen från 2012 och 2013 inte innehåller tydliga åtgärdsförslag. I Kulturanalys senare rapporter finns tydligare åtgärdsförslag. Dessa berör dock oftast inte direkt kultursamverkansmodellen utan har en bredare tillämpning.

### 3.2.2 Kulturanalys utvärderingar har en bred målgrupp

I sin strategi nämner Kulturanalys att det är angeläget att myndighetens utvärderingar av kultursamverkansmodellen upplevs som relevanta för regeringen, men även av andra målgrupper såsom företrädare för kulturområdet, konstnärer, myndigheter och politiker inom olika områden. Myndigheten anger därför att de bland annat presenterar utvärderingsrapporter på seminarier och bjuder in alla målgrupper.

Statskontoret har inte närmare kartlagt hur regeringen eller Kulturrådet använder Kulturanalys utvärderingar, men flera av de företrädare för landstingen som vi har intervjuat uppger att de har användning för Kulturanalys utvärderingar.

## 3.3 Slutsatser och bedömningar

De utvärderingar som gjorts av kultursamverkansmodellen är av två slag. De är antingen analyser som fokuserar på arbetet med modellen eller analyser som prövar i vilken utsträckning kultursamverkansmodellen har påverkat olika verksamheter och uppdrag. De som fokuserar på arbetet med modellen är i stor utsträckning baserade på intervjuer eller enkäter, medan de andra tillämpar mer varierade metoder.

### 3.3.1 Flera indikationer på att Kulturanalys utvärderingar håller god kvalitet

Statskontoret har inte granskat Kulturanalys rapporter närmare, men vi har inte fått några indikationer på att kvaliteten i rapporterna skulle vara bristfällig. Nästan alla som vi har intervjuat bedömer att kvaliteten är god. Flera av rapporterna är genomförda av forskare och det finns en tydlig forskningsförankring i myndighetens arbete. Vi bedömer också att det är positivt att Kulturanalys använder sig av både kvantitativa och kvalitativa metoder i undersökningarna. Det är sannolikt nödvändigt, eftersom frågan om kultursamverkansmodellens effekter inrymmer många slags frågor som troligen kräver helt olika metoder för att besvaras.

### 3.3.2 Oklart om Kulturanalys gör *löpande* utvärderingar

Kulturanalys har under senare år genomfört relativt få utvärderingar av kultursamverkansmodellen som fokuserar på modellen. Frågan kan därför ställas om Kulturanalys gör löpande utvärderingar av modellen. Men begreppet löpande kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att det i det närmaste ska pågå hela tiden. Det kan även tolkas som att de ska genomföras på ett sådant sätt att det är möjligt att avläsa hur modellen utvecklas över tid.

Oavsett hur det tolkas bedömer Statskontoret att det inte är rimligt att genomföra liknande typer av utvärderingar med täta mellanrum. Det beror på att fördelningen av medel är stabil över tid och att det inte har skett några stora förändringar mellan åren. Uppföljning brukar ske löpande, medan utvärderingar görs med längre mellanrum (kapitel 1).

### 3.3.3 Svårt att dra bestämda slutsatser om Kultursamverkansmodellens effekter

Kartläggningen av utvärderingarna visar att det kan vara svårt att dra bestämda slutsatser utifrån de utvärderingar som genomförts. Det gäller exempelvis den centrala frågan om kultursamverkansmodellen har påverkat möjligheterna att nå de kulturpolitiska målen. Statskontoret bedömer att en förklaring till dessa svårigheter är svårigheten att separera vad som beror på modellen och vad som beror på andra förändringar i samhället. Eftersom i stort sett alla landsting är med i modellen finns det endast begränsade möjligheter att jämföra med landsting som inte är påverkade av modellen. Det enda landsting som nu inte ingår i kultursamverkansmodellen är Stockholms läns landsting.



## 4 Jämförelse med andra uppföljnings- och utvärderingssystem

Enligt uppdraget ska Statskontoret göra jämförelser med uppföljningssystem inom andra politikområden där regionala och nationella aktörer delar på ansvaret för att följa upp statliga medel. Vi har därför valt att jämföra med uppföljnings- och utvärderingssystemet inom den regionala tillväxtpolitiken. Vi har även valt att jämföra med uppföljningssystemet för folkbildningen. Inom detta område finns ingen regional uppföljning. Men ansvaret för uppföljningen är fördelat mellan aktörer på ett sådant sätt att det har vissa likheter med uppföljningssystemet för kultursamverkansmodellen.

### 4.1 Uppföljnings- och utvärderingssystemet inom den regionala tillväxtpolitiken

Staten finansierar varje år projekt som syftar till att förverkliga den regionala tillväxtpolitiken (anslag 1:1). Projekten som finansieras ska vara avgränsade från den ordinarie verksamheten i fråga om tid, ekonomi och arbetsinsats. Tillväxtverket och 42 regionala, så kallade beslutsfattare<sup>50</sup> ansvarar för att fördela de statliga medlen. 2016 beviljades 1,2 miljarder kronor, varav 860 miljoner av regionala beslutsfattare.<sup>51</sup> Utöver de medel som staten anslår tillkommer regionernas egna medel, EU-medel via strukturfonderna samt andra offentliga och privata medel.

Beslutsfattaren eller den som är ansvarig för det regionala tillväxtarbetet ska utöva tillsyn, följa upp, låta utvärdera och redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.<sup>52</sup> Aktörerna ska bland annat bedöma hur medlen från anslag 1:1 bidrar till att uppfylla målen i det regionala tillväxtarbetet.<sup>53</sup> Men det finns ingen närmare precisering om hur denna måluppfyllelse ska redovisas.<sup>54</sup> Tillväxtverket har heller ingen föreskriftsrätt om hur uppföljningen ska genomföras.

---

<sup>50</sup> Det handlar om landsting, kommunala samverkansorgan och länsstyrelser. Enligt uppgift från Tillväxtverket är de på väg att bli 43 (uppgift från mars 2018).

<sup>51</sup> Tillväxtverket. *Finansiering av regional tillväxt 2016* (rapport 0224), s. 14.

<sup>52</sup> Förordningen (2003:596) om bidrag till projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken och förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

<sup>53</sup> För landsting och kommunala samverkansorgan sker detta i särskilda villkorsbeslut. För länsstyrelserna regleras motsvarande i regleringsbrev.

<sup>54</sup> Statskontoret, *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, rapport 2016:28.

Tillväxtverket sammanställer varje år ekonomiska uppgifter som bland annat visar hur mycket medel som går till olika prioriterade områden och geografiska områden.<sup>55</sup> Tillväxtverket har också sammanställt de regionala redovisningarna av det regionala tillväxtarbetet. I sammanställningen för 2016 skriver Tillväxtverket att de flesta regioner redovisar resultat, men att de gör det på olika sätt. Myndigheten skriver att redovisningen i sin helhet mer har karaktären av en exempelsamling än av resultatredovisning.<sup>56</sup>

Tidigare uppföljningar av uppföljningssystemet visar att det skiljer sig mycket i hur olika beslutsfattare arbetar med uppföljningar och utvärderingar. Uppföljningarnas utformning ser olika ut mellan länen och påverkas om projekten bedrivs inom den organisation som beviljat projektmedlen eller av externa aktörer. Uppföljningen genomförs ofta genom att läges- och slutrapporter tas fram. Ofta innefattar uppföljningen moment av dialog antingen genom fysiska möten eller via telefon eller mejl. Det förekommer även att beslutsfattarna följer projekten genom att delta i referens- och styrgrupper. De mer omfattande utvärderingar som genomförs sker ofta *ad hoc*-mässigt. Många beslutsfattare som hanterar relativt lite medel genomför inga utvärderingar alls.<sup>57</sup>

## 4.2 Uppföljnings- och utvärderingssystemet inom folkbildningen

Folkbildningen består av verksamhet i studieförbund och folkhögskolor. Under 2017 fördelade Folkbildningsrådet 3,9 miljarder kronor i statsbidrag till 10 studieförbund och 154 folkhögskolor. Utöver detta fördelade SISU idrottsutbildarna 170 miljoner kronor till folkbildningen inom idrotten. Folkbildningsrådet är en ideell organisation som representerar studieförbunden och folkhögskolorna. Fördelningen till studieförbunden och folkhögskolorna sker i form av olika slags bidrag som organisationsbidrag, tillgänglighetsbidrag, förstärkningsbidrag, med mera.

Folkbildningsrådet och SISU idrottsutbildarna ska följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till syftena och villkoren i förordningen. De kan återkräva ett utbetalat bidrag under vissa villkor. Folkbildningsrådets riktlinjer anger att varje folkbildningsorganisation som tar emot statsbidrag har ansvar för att följa upp, granska och kontrollera att statsbidragsbestämmelserna följs i den egna organisationen.

Folkbildningsrådet följer upp bidragsfördelningen och bidragsvillkoren. De genomför också ett antal särskilda studier och utvärderingar per år. Dessa ligger till grund för rådets årliga återrapportering till regeringen. Uppföljningarna består i att Folkbildningsrådet varje år samlar in uppgifter om bland annat

---

<sup>55</sup> Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2016* (rapport 0224).

<sup>56</sup> Tillväxtverket, *De små stegens förändring – sammanställning av regionala redovisningar*.

<sup>57</sup> Sweco Strategy, *Kartläggning av uppföljning och utvärdering av den regionala projektverksamheten*, s. 39–48.

studieomdömen, söktryck och ekonomi. Utvärderingarna berör olika teman och varierar över tid.

Det nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystemet består även i att en till folkbildningen oberoende part ska utvärdera folkbildningen. Regeringen beslutade 2014 att Statskontoret ska genomföra sådana utvärderingar, se vidare avsnitt 4.4.2. Tidigare har utvärderingar genomförts av utredningar inom ramen för kommittéväsendet. Statskontoret lämnade en delrapport 2016 och en slutrapport 2018 med anledning av uppdraget.<sup>58</sup> Statskontoret utvärdering bygger på flera olika metoder. Statskontoret har bland annat analyserat statistik från folkbildningen och genomfört enkätundersökningar och intervjuer med deltagare och företrädare för folkbildningsorganisationerna.

Statskontorets utvärdering från 2018 visade även att samtliga folkhögskolor som Statskontoret hade kontakt med följer upp verksamheternas kvalitet, men att det sker på olika sätt och med olika verktyg. Studieförbunden följer upp verksamheten med deltagarenkäter och intervjuundersökningar. Utformningen av dessa varierar mellan studieförbunden. Förbunden menar att undersökningarna visar att verksamheten är uppskattad. Däremot är det svårare att mäta hur väl verksamheten lever upp till statens syften och vilka effekter verksamheten ger på sikt, på individnivå och samhällsnivå.<sup>59</sup>

## 4.3 Jämförelse med kultursamverkansmodellen

### 4.3.1 En mer decentraliserad uppföljning och utvärdering inom regional tillväxt och folkbildning

Det är tydligt att uppföljningssystemen för både de regionala tillväxtåtgärderna och för folkbildningen är mer decentraliserade jämfört med uppföljningssystemet inom kultursamverkansmodellen, där Kulturrådet har föreskriftsrätt och utformat riktlinjer och handböcker för uppföljningen. Vi bedömer att även den centralt styrda uppgiftsinsamlingen inom de regionala tillväxtåtgärderna och för folkbildningen är mindre omfattande. För de regionala tillväxtåtgärderna ligger ansvaret för utvärderingar och uppföljningar på de regionala beslutsfattarna. Inom folkbildningen genomför Folkbildningsrådet och SISU huvuddelen av uppföljningar och utvärderingar även om oberoende aktörer som exempelvis Statskontoret givits uppdrag att utvärdera verksamheten.

Vi bedömer att uppföljningssystemet för regionala tillväxtåtgärder är mest decentraliserat. Det kan bero på att den finansierade verksamheten består av tidsbegränsade projekt som kan ha väldigt olika innehåll. Både kultursamverkansmodellen och folkbildningen finansierar i huvudsak institutioner som har

---

<sup>58</sup> Statskontoret, *Folkbildning – En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, (2016:10) Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget* (2018:10).

<sup>59</sup> Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget* (2018:10), s. 48 och 83–85.

en permanent verksamhet. De regionala tillväxtprojektens olika innehåll gör det sannolikt svårt att identifiera uppgifter som kan samlas in gemensamt för hela landet. Tillväxtverket har inte heller någon föreskriftsrätt om hur uppföljningen ska genomföras.

Att uppföljningssystemet är mer decentraliserat inom den regionala tillväxtpolitiken avspeglar också att styrningen för det mesta är mer decentraliserad inom detta område. De regionala tillväxtmedlen lämnas i statsbudgeten direkt till de regionala beslutsfattarna, medan de i kultursamverkansmodellen går via Kulturrådet. I båda systemen tar de regionala aktörerna fram plan- eller strategidokument i form av regionala utvecklingsstrategier respektive kulturplaner. Men utvecklingsstrategierna är till skillnad från kulturplanerna inte ett underlag eller en ”ansökan” om statliga medel.

#### 4.3.2 Övergripande och visionära mål inom alla områden

Regeringens mål för den regionala tillväxtpolitiken är: Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Statsbidraget till folkbildningen ska bidra till att bland annat stärka och utveckla demokratin, utjämna utbildningsklyftor och bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Det innebär att förutsättningarna för uppföljningar och utvärderingar i detta avseende är relativt likartade mellan de tre områdena. Inom alla områden krävs stora insatser för att tolka och operationalisera de övergripande målen för att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar.

#### 4.3.3 Mer resurser läggs på uppföljning och utvärdering inom regional tillväxt

Vi saknar uppgifter om hur stora resurser som läggs på uppföljningen av folkbildningen, men för de regionala tillväxtåtgärderna har uppskattningar gjorts tidigare. Dessa uppskattningar visar att den regionala nivån avsatte omkring 26 miljoner kronor eller 28 årsarbetskrafter på uppföljning och utvärdering av regionala tillväxtåtgärder under 2015.<sup>60</sup> De tjänstemän vid Tillväxtverket som vi har varit i kontakt med uppskattar att de därutöver lägger 4 till 5 årsarbetskrafter på att följa upp projektverksamheten. Sammanlagt innebär det alltså att omkring 30 miljoner kronor eller drygt 30 årsarbetskrafter används för denna uppföljning eller utvärdering.

Det är därför tydligt att betydligt större resurser läggs på att följa upp och utvärdera de regionala tillväxtåtgärderna jämfört med kultursamverkansmodellen. Vi bedömer att omkring 7–9 årsarbetskrafter används för uppföljningssystemet inom kultursamverkansmodellen (se kapitel 2). Även om vi inkluderar de resurser som landstingen lägger på egna uppföljningar och de

---

<sup>60</sup> Sweco Strategy, *Kartläggning av uppföljning och utvärdering av den regionala projektverksamheten*, s. 28–32.

resurser som Kulturanalys lägger på utvärderingar bedömer vi att det rör sig om betydligt mindre än för att följa upp och utvärdera de regionala tillväxtåtgärderna. Omfattningen på de statliga bidragen är ungefär lika stora inom de två systemen.

En förklaring till att mer resurser läggs på uppföljningssystemet av de regionala tillväxtåtgärderna kan vara att det har påverkats av praxis för EU:s strukturfonder. Strukturfonderna är ofta delfinansierade i de finansierade projekten.

#### 4.4 Omprövningar av uppföljnings- och utvärderingssystemen inom alla områden

Alla de tre uppföljnings- och utvärderingssystemen har varit föremål för utredningar och omprövningar under senare år. Statskontoret har haft eller har uppdrag inom alla tre områden.

##### 4.4.1 Önskemål om mer resultatorienterad uppföljning av regionala tillväxtåtgärder

Regeringen gav 2015 Statskontoret ett uppdrag att utreda åtgärder för att skapa ett ökat resultatfokus i uppföljningen. Regeringen ansåg att uppföljningen behövde utvecklas för att kunna användas som ett underlag för en resultatorienterad styrning av anslaget. För att göra det bedömde regeringen att det behövdes indikatorer som i högre utsträckning fångar in i vilken utsträckning avsedda konsekvenser har realiserats. Statskontoret lämnade 2016 förslag på ett nytt uppföljningssystem för de regionala tillväxtåtgärderna. Förslaget bestod av tre delar, en uppsättning av indikatorer som bland annat omfattade resultatindikatorer, en årlig kvalitativ uppföljning som ska genomföras av Tillväxtverket och ett uppdrag till Tillväxtanalys att genomföra effektutvärderingar av verksamheten.<sup>61</sup>

Men regeringen har inte gått vidare med förslaget utan i stället uppdragit till Tillväxtverket att lämna förslag om hur ett uppföljningssystem skulle kunna utformas. Myndigheten arbetar för närvarande med uppdraget och har tagit fram en preliminär skiss. I likhet med Statskontoret föreslår Tillväxtverket att Tillväxtanalys ska få i uppdrag att genomföra mer fördjupade utvärderingar. I övrigt går förslaget inte lika långt som Statskontorets förslag. Det innehåller inte resultatindikatorer och de föreslår att Tillväxtverket endast ska syntetisera uppföljningar och utvärderingar utifrån olika teman. Tillväxtverket bedömer att projektverksamhetens aktiviteter och prestationer kan fångas upp genom uppföljning, men att det krävs utvärdering för att fånga dess effekter.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Statskontoret, *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten* (2016:28).

<sup>62</sup> Tillväxtverket (2017). *Nytt nationellt uppföljningssystem för projektverksamheten finansierad av anslag 1:1 – preliminär skiss*. Samtal med tjänstemän vid Tillväxtverket.

#### 4.4.2 Oberoende utvärderingar av folkbildningen

Riksdagen fattade 2014 beslut om en ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen. I propositionen som låg till grund för beslutet föreslog regeringen att Folkbildningsrådet ska få ett förtydligt uppföljningsansvar i syfte att ta fram underlag som bättre kan ligga till grund för redovisningen till riksdagen.<sup>63</sup> Uppföljningen syftar enligt regeringen till att ge underlag för riksdagen och regeringen att bedöma effekter av sina beslut. Regeringen bedömde även att de myndigheter som utvärderar folkbildningen bör utveckla modeller som kan användas för att följa utvecklingen över tid, exempelvis genom indikatorer när det är lämpligt.

I propositionen föreslog regeringen även att Statskontoret ska få i uppdrag att genomföra en första samlad utvärdering av folkbildningen. Statskontoret har också fått i uppdrag att lämna ett förslag om hur en långsiktig modell för att utvärdera folkbildningen kan utformas. I detta ingår att redovisa indikatorer som kan användas för uppföljning av verksamheterna. Statskontoret kommer under 2018 lämna en promemoria till regeringen med anledning av detta uppdrag.

#### 4.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis har uppföljnings- och utvärderingssystemen inom de tre områdena i denna jämförelse vissa likheter, men också stora skillnader. En likhet är att målen för verksamheterna är relativt övergripande och därför ställer stora krav på att målen tolkas och operationaliseras för att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar.

Uppföljningssystemen är i olika grad centraliserade respektive regionaliserade eller decentraliserade. Statskontoret bedömer att kultursamverkansmodellen har den mest centraliserade uppföljningen, medan systemet för regionala tillväxtåtgärder är det mest decentraliserade systemet. Kultursamverkansmodellen har en mer omfattande uppgiftsinsamling på nationell nivå, särskilt jämfört med systemet för regionala tillväxtåtgärder.

Uppföljnings- och utvärderingssystemet för de regionala tillväxtåtgärderna är mer resurskrävande än motsvarande system för kultursamverkansmodellen.

Jämförelsen visar även att det under längre tid funnits en diskussion om hur ett ändamålsenligt uppföljnings- och utvärderingssystem ska utformas. Regeringen har både för regionala tillväxtåtgärder och för folkbildningen initierat översyner och utvecklingsprojekt som syftar till att ge bättre information om vilka resultat och vilken måluppfyllelse verksamheterna och de statliga medlen leder till. På båda områdena finns det eller har det funnits ambitioner att utveckla indikatorer som kan användas för att följa upp verksamheterna.

---

<sup>63</sup> Proposition 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*, s. 34–44.

Erfarenheterna från utvecklingen av uppföljningssystemet för de regionala tillväxtåtgärderna visar att det är svårt att utforma uppföljningssystem som kan fånga upp verksamheternas effekter. Som nämndes bedömer Tillväxtverket att det krävs utvärderingar för att fånga verksamheternas effekter och att sådana inte kan fångas genom uppföljning.





## 5 Slutsatser

Detta avsnitt redovisar Statskontorets bedömningar och förslag på hur en mer ändamålsenlig och effektiv uppföljning kan uppnås. Vi har strukturerat bedömningar och förslag efter de centrala aktörerna med ansvar i det nuvarande uppföljningssystemet, det vill säga Kulturrådet, landstingen och Kulturanalys. Men vi inleder med att redovisa ett antal mer övergripande bedömningar och utgångspunkter som ligger till grund för våra förslag.

### 5.1 Statskontorets övergripande bedömningar och utgångspunkter

#### 5.1.1 Den övergripande strukturen på uppföljnings- och utvärderingssystemet är rimlig

Statskontoret bedömer att det nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystemet på en övergripande nivå är rimligt utformat mot bakgrund av de intentioner som ligger till grund för kultursamverkansmodellen. Vi anser att det är rimligt att både Kulturrådet och landstingen följer upp de bidrag som de fördelar. Det framstår även som ändamålsenligt att den oberoende myndigheten Kulturanalys genomför analyser och utvärderingar av modellen.

Vi gör denna bedömning eftersom kultursamverkansmodellen innebär att den nationella, regionala och lokala nivån gemensamt ansvarar för att genomföra kulturpolitiken.<sup>64</sup> Modellen syftar till att öka möjligheterna till regionala variationer och prioriteringar, samtidigt som statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen nås. Kulturutskottets utvärderingsgrupp uttrycker det som att kultursamverkansmodellen innebär en ibland svår balansgång mellan nationella och regionala intressen.<sup>65</sup>

Förändringar av uppföljningssystemet kan påverka balansen mellan nationella och regionala intressen, eftersom uppföljningssystem ibland har styrande effekter. Kulturrådets uppföljningssystem har ibland kritiserats för att just ha styrande eller normerande effekter.<sup>66</sup> Ofta beskrivs detta stå i motsatsställning till intentionerna om att ge ökade möjligheter till regionala variationer och prioriteringar.

---

<sup>64</sup> Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 35.

<sup>65</sup> Riksdagens kulturutskott 2015/16: RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*, s. 7.

<sup>66</sup>Se Riksdagens kulturutskott 2015/16: RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*, s. 179.

Statskontoret menar att uppföljningarnas eventuellt styrande effekt inte behöver stå i motsats till modellen. De styrande effekterna kan i stället betraktas som ett instrument för att förverkliga kulturpolitikens nationella mål. Men det måste bedömas från fall till fall om uppföljningens styrande effekter är önskvärda eller inte.

Vi bedömer även att en del av den kritik som riktas mot uppföljningssystemet snarare kritiserar omfattningen av statlig styrning och visar att kritikerna önskar en annan balans mellan nationella och regionala intressen. Ett exempel är den kritik som riktas mot att Kulturrådet följer upp verksamheter inom de sju kulturområden som anges i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Kritikerna anser att uppföljningen motverkar genreöverskridande verksamhet. Att de statliga bidragen ska fördelas inom de sju kulturområdena är en av de tydligaste nationella prioriteringarna i modellen. Det framstår därför som naturligt att Kulturrådet följer upp detta.

Samtidigt som vi anser att det inte är något principiellt problem att uppföljningen har styrande effekter kan en alltför omfattande och detaljerad nationell uppföljning motverka regionala prioriteringar och variationer på ett sådant sätt att det inte ligger i linje med intentionerna för kultursamverkansmodellen. Som vi kommer att återkomma till anser vi att den nuvarande uppföljningen kan förenklas i vissa avseenden.

### 5.1.2 Uppföljningar och utvärderingar kan utvecklas för att ge bättre underlag för omprövningar

Ett mål med kultursamverkansmodellen är att öka flexibiliteten, vilket är en följd av att det tidigare systemet ansågs konservera den befintliga strukturen. Men det har inte skett några större förändringar i hur de statliga bidragen till den regionala kulturverksamheten fördelas mellan och inom regionerna sedan kultursamverkansmodellen infördes. Modellen har enligt uppföljningarna inte heller påverkat förutsättningarna att nå nya användargrupper.<sup>67</sup> Tidigare utvärderingar bedömer att detta beror på att pengarna i modellen är bundna till etablerade verksamheter och att det är politiskt svårt att omfördela bidragen.

Statskontoret befarar att både samverkansmodellen och det nationella uppföljningssystemet kommer att få problem med legitimiteten om inga större omprövningar eller omfördelningar genomförs som kan kopplas till modellen. Det kommer i så fall att vara lätt att ifrågasätta varför de statliga och regionala myndigheterna ska ägna tid och kraft åt arbetet med att utforma kulturplaner och med uppföljning. Detta är i grunden ett problem för hela

---

<sup>67</sup> Ibid, s. 190.

modellen, och vi bedömer att det är angeläget att utvärderings- och uppföljningssystemet utformas på ett sådant sätt att det ger underlag för omprövningar och förbättringar.

Statskontoret konstaterar att den nuvarande uppföljningen har brister när det gäller att fungera som ett sådant underlag. Kultursamverkansutredningens ambition om att landstingen i sin redovisning till Kulturrådet skulle bedöma vilka hinder och framgångsfaktorer de kan se framöver har i liten utsträckning förverkligats. Särskilt Kulturrådets kvalitativa uppföljning präglas av att landstingen och kulturverksamheterna lyfter fram sin verksamhet från sin bästa sida (se även kapitel 2). Vi anser att en del av problemet ligger i de metoder Kulturrådet använder för att följa upp verksamheten.

Statskontoret bedömer även att de utvärderingar som gjorts av kultursamverkansmodellen bara i viss utsträckning ger underlag för omprioriteringar och omprövningar. I de rapporter som analyserat modellen i sig saknas ofta tydliga åtgärdsförslag riktade till regeringen eller till Kulturrådet (se även kapitel 3). Kulturanalys har dock genomfört andra undersökningar som vi bedömer skulle kunna utvecklas och ligga till grund för omprövningar. Vi återkommer till det i avsnitt 5.4.

### 5.1.3 Behov av mer analys och utvärderande metoder

Statskontoret bedömer att det krävs mer analyserande och utvärderande metoder för att uppföljnings- och utvärderingssystemet ska kunna ge underlag för omprövningar och förbättringar på det sätt som utvecklades ovan. Vi bedömer att det inte räcker att samla in information, utan att det även krävs att informationen analyseras för att uppföljningen ska kunna ligga till grund för förslag på förändringar.

Vi anser även att uppföljnings- och utvärderingsuppdragen som landstingen och de statliga myndigheterna har i större eller mindre utsträckning kräver att effektbedömningar görs. Effekter är vanligtvis inte något som enkelt kan observeras eller följas upp, eftersom det är fråga om orsakssamband (se även kapitel 1). Effektbedömningar kräver med andra ord mer fördjupade analyser som brukar förknippas med utvärdering.

Statskontoret konstaterar vidare att Kulturrådets uppdrag att redovisa hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen kräver mer fördjupade analyser. Vi menar att det inte är möjligt att följa upp de kulturpolitiska målen enbart genom att exempelvis samla in information utifrån enskilda nyckeltal eller indikatorer. Det krävs oftast analyser och bedömningar för att kunna dra slutsatser om hur verksamheten bidragit till målen.

#### 5.1.4 Rimliga förväntningar måste ställas på uppföljnings- och utvärderingssystemen

Erfarenheter från andra uppföljnings- och utvärderingssystem visar att det ofta är komplicerat att utforma sådana system på ett ändamålsenligt sätt, se kapitel 4. Det är exempelvis komplicerat att utforma indikatorsystem som gör det möjligt att på ett enkelt sätt följa utvecklingen på ett område och bedöma om de nationella målen uppnås. Vi anser därför att man måste ha rimliga förväntningar på vad ett uppföljnings- och utvärderingssystem kan åstadkomma.

Förutsättningarna att följa upp och utvärdera kultursamverkansmodellen är knappast enklare än förutsättningarna på andra områden. Målen på kulturområdet är i allmänhet övergripande och visionära till sin karaktär, vilket ofta gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning de uppnås. Förutsättningarna att följa upp eller utvärdera de kulturpolitiska målen varierar dock. Vi bedömer att förutsättningarna att följa upp de mål Kulturanalys benämner som delaktighetsmål är någorlunda goda, det vill säga frågor som har med olika gruppers deltagande i kulturlivet och dess geografiska spridning. Det är betydligt svårare att följa upp och utvärdera målen om kvalitet och konstnärlig förnyelse, se kapitel 1.

När det gäller kultursamverkansmodellen finns aspekter som är enklare att följa upp och utvärdera, bland annat hur samverkan mellan aktörer utvecklas och fungerar inom modellen. Däremot är det, som framkom i kapitel 3, metodologiskt svårt att utvärdera vilka effekter själva kultursamverkansmodellen har, bland annat eftersom det inte finns något att jämföra med då i stort sett alla landsting är en del av modellen.

## 5.2 Bedömningar och förslag som berör Kulturrådets uppföljning

Kulturrådet har ansvar för att följa upp de statliga medel som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen. Statskontoret har inte sett något skäl att förändra myndighetens ansvar eller uppdrag. Statskontoret lämnar dock ett antal förslag på hur Kulturrådet kan utveckla sin uppföljning.

### 5.2.1 Uppföljningssystemet ger mycket information, men har oklar användning och syfte

Statskontoret anser att det uppföljningssystem som administreras av Kulturrådet är ambitiöst utformat. Systemet ger mycket nationell information om den kulturverksamhet som finansieras med statliga medel. Det blir särskilt tydligt när vi jämför med andra uppföljningssystem som har en mer decentraliserad prägel, se kapitel 4.

Som beskrivits i kapitel 2 finns dock indikationer på att uppgifterna inte används i så stor utsträckning. Vi menar att det finns flera skäl till detta. Ett är att det finns kvalitetsbrister i form av bristande tillförlitlighet eller jämförbarhet hos en del av de uppgifter som samlas in. Det gör att det är svårt att

använda uppgifterna för att jämföra mellan landsting eller över tid. Ett annat skäl är att särskilt den kvalitativa uppföljningen är svår att sammanställa och överblicka. Ett tredje skäl är att uppföljningen inte har någon tydlig koppling till Kulturrådets bidragsbeslut eller till arbetet med de regionala planerna. Det innebär att det är otydligt vad uppföljningen ska användas till i arbetet med modellen i stort. I detta sammanhang bör dock nämnas att det är en vanlig erfarenhet från många områden att uppföljningar och utvärderingar inte används i så stor utsträckning.<sup>68</sup>

En kritik som riktats mot Kulturrådets uppföljning är att den är administrativt betungande för landstingen och för de kulturutövare som lämnar uppgifter till landstingen. Statskontoret bedömer att kritiken i stor utsträckning beror på att kritikerna uppfattar att uppföljningens syfte är otydligt eller att de uppfattar att den har begränsad användning. Vår jämförelse av administrativa kostnader i kapitel 4 visar även att kostnaderna för uppföljningen av kultursamverkansmodellen inte är anmärkningsvärt höga. Detta hindrar inte att man så långt som möjligt bör begränsa de administrativa kostnaderna. Statskontoret lämnar nedan några förslag som kan förenkla uppföljningen och därmed minska de administrativa kostnaderna.

### 5.2.2 Kulturrådet bör förenkla den nationella uppgiftsinsamlingen och prioritera kvaliteten i uppgifterna

Statskontoret bedömer att kultursamverkansmodellen ger utrymme för en mindre omfattande nationell uppgiftsinhämtning än vad som är fallet i dag.

Statskontoret anser att det från principiell utgångspunkt är rimligt att uppföljningen kan se annorlunda ut om bidragsmottagaren är en folkvald organisation jämfört med när det är fråga om en verksamhet som är fristående från det allmänna. En högre grad av tillit bör kunna tillämpas när det är frågan om offentliga verksamheter som beviljas offentliga medel från andra offentliga huvudmän. Kulturrådet bör därför kunna tona ned det kontrollerande syftet i sin uppföljning.

Statskontoret menar att det uppföljningssystem Kulturrådet administrerar i alltför stor utsträckning försöker ge en heltäckande bild av den verksamhet som finansieras med statliga medel och att det sker på bekostnad av de insamlade uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet. Samtidigt noterar vi att många aktörer efterfrågar mer uppgifter och bättre uppföljning. Detta är en besvärlig balansgång, men vi anser att Kulturrådet bör förenkla uppföljningen och prioritera uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet högre än vad som är fallet idag.

Ett motiv för att förenkla den nationella uppgiftsinsamlingen är att minska uppgiftslämnarbördan. Men vi vill också påpeka att även landstingen har ett

---

<sup>68</sup> Vedung (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*, s. 255.

ansvar att bevaka att uppgiftsbördan är rimlig för de kulturverksamheter som de begär uppgifter från.

### 5.2.3 Den nuvarande kvalitativa uppföljningen genom öppna enkätfrågor bör utvecklas eller avvecklas

Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att förenkla den kvalitativa uppföljningen genom öppna enkätfrågor. Vi konstaterar att den har brister när det gäller uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet. Vi föreslår att Kulturrådet ser över och eventuellt avvecklar den kvalitativa uppföljning som genomförs med öppna enkätfrågor. Om Kulturrådet ändå anser att denna typ av uppföljning behövs bör myndigheten precisera eller avgränsa frågorna. Statskontoret föreslår att Kulturrådet i så fall initierar ett utvecklingsarbete där myndigheten i samråd med andra ansvariga myndigheter tar fram sådana frågor. Mot bakgrund av att många av frågorna i den nuvarande uppföljningen syftar till att belysa om verksamheten bidragit till de kulturpolitiska målen skulle Kulturrådet kunna utgå från den analys av de nationella kulturpolitiska målen som Kulturanalys har tagit fram (se kapitel 1) och utifrån dessa precisera mer avgränsade frågor. Statskontoret bedömer även att Kulturrådet inte behöver följa upp samverkan och samarbete i kultursamverkansmodellen, eftersom detta mer naturligt ligger inom ramen för Kulturanalys uppdrag.

Möjligtvis kan den kvalitativa uppföljningen koncentreras till verksamhetsområden som i dag beskrivs i begränsad utsträckning inom ramen för den kvantitativa uppföljningen. Det gäller exempelvis arkiv och biblioteksverksamhet samt olika främjandeuppgifter.

### 5.2.4 Arbete pågår med att utveckla den kvantitativa uppföljningen

Det kan finnas möjligheter till förenklingar även inom den kvantitativa insamlingen av data. Statskontoret har inte närmare analyserat vilka möjligheter som finns att förenkla eller förbättra bland de uppgifter som samlas in. Vi noterar dock att det ibland finns en motsättning mellan att samla in å ena sidan relevanta och å andra sidan tillförlitliga och jämförbara uppgifter. Det gäller exempelvis uppgifter om andelen barn och ungdomar i besöks- och publik-siffror, se kapitel 2. Exakt hur denna avvägning ska göras är något som måste avgöras från fall till fall. Statskontoret bedömer dock, i linje med vad vi uttryckt tidigare, att det är angeläget att de uppgifter som samlas in är tillförlitliga och jämförbara över tid. Det är en förutsättning för att uppgifterna ska kunna ligga till grund för analyser.

Kulturrådet och Kulturanalys bedriver för närvarande ett utvecklingsarbete som syftar till att öka kvaliteten på uppgifterna och till att minska uppgiftslämnarbördan. Statskontoret vill framhålla att detta är ett viktigt utvecklingsarbete som behöver fortsätta.

### 5.2.5 Den nationellt baserade uppgiftsinsamlingen bör behållas

Samtidigt som vi bedömer att det finns möjligheter att förenkla uppgiftsinsamlingen anser vi att det ligger ett stort värde i den gemensamma nationella insamlingen av uppgifter som utvecklats inom kultursamverkansmodellen. Insamlingen av gemensamma data ger potentiellt möjlighet till nationell kunskap, överblick samt möjligheter till jämförelser över tid och mellan landsting och verksamheter. Det finns också ett gemensamt intresse inom kultursektorn att synliggöra verksamheten utåt och visa vad de resurser som anslås till kulturen används till (se kapitel 2). Därutöver har även regeringen och riksdagen behov av uppgifter för att kunna beskriva hur de statliga medlen används och vilka resultat de ger upphov till.

Det skulle därför vara negativt att förenkla den nationella uppföljningen genom att flytta frågor från den nationella till den regionala uppföljningen. Det finns då en stor risk att uppföljningsfrågor utformas på olika sätt, vilket skulle medföra att det blir svårare att skapa ett gemensamt kunskapsunderlag för hela landet. Erfarenheterna från det betydligt mer regionaliserade uppföljningssystemet som gäller regionala tillväxtåtgärder visar att det är svårt att utifrån ett mer regionaliserat system skapa ett gemensamt kunskapsunderlag och en nationell överblick (se kapitel 4).

Vi anser även att ett mer sammanhållet uppföljningssystem kan minska de administrativa kostnaderna för uppgiftslämnarna. En bidragande orsak till den så kallade uppgiftslämnarbördan är, enligt uppgift, att olika bidragsgivares uppföljning inte är samordnad och att kulturverksamheter och institutioner tvingas att besvara liknande, men inte identiska, frågor i olika uppföljningssystem (se kapitel 2).

### 5.2.6 Fördjupade analyser behöver utvecklas för att analysera bidragsgivningens effekter

Som vi nämnde tidigare bedömer Statskontoret att det krävs mer fördjupade analyser för att besvara hur Kulturrådets verksamhet och bidragsgivning bidragit till att nå de nationella kulturpolitiska målen. I dag följer Kulturrådet i stor utsträckning upp dessa frågor genom att i enkätform fråga landstingen hur de arbetar med olika aspekter av de kulturpolitiska målen. Svaren ger en bild av den verksamhet och de aktiviteter som genomförs i regionerna. Men vi bedömer att det är svårt att utifrån svaren bedöma hur väl landstingen har lyckats och hur ambitiösa landstingen varit i sina strävanden.

Kulturrådet har tagit steg i riktning mot mer fördjupade analyser genom den separata uppgiftsinsamlingen. Att Kulturrådet genomför mer fördjupade analyser kan dock innebära vissa gränsdragningsproblem mellan Kulturanalys och Kulturrådet. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.5.

De fördjupade analyserna kan exempelvis organiseras genom att Kulturrådet årligen väljer olika teman i samråd med andra statliga myndigheter, Regeringskansliet och i dialog med landstingen. Rent praktiskt kan det handla om

att myndigheten analyserar dokument eller statistik eller genomför intervjuer eller enkätundersökningar.

### 5.2.7 Kulturrådet bör tydliggöra uppföljningens koppling till bidragsgivningen

Många av de vi har intervjuat inom landstingen är osäkra på om redovisningen till Kulturrådet påverkar myndighetens bidragsgivning.

Frågan om uppföljningen bör ligga till grund för bidragsgivningen eller inte är komplicerad. Om uppföljningen ligger till grund för bidragsgivningen får den å ena sidan en tydlig funktion och kommer antagligen att uppfattas som viktig och meningsfull. Om det finns ett enkelt samband mellan uppföljningen och bidragsgivningen riskerar, å andra sidan, trovärdigheten i de uppgifter som lämnas försämrats, eftersom det skapar ekonomiska incitament att svara på ett visst sätt. Det leder troligen till att uppföljningen som ett kunskapsunderlag försämrats.

Statskontoret bedömer att det inte är realistiskt att uppföljningen på något enkelt sätt kan ligga till grund för bidragsfördelningen. Vi menar att det i så fall krävs att Kulturrådet följer upp och kontrollerar de enskilda planerna. Det förutsätter i sin tur att planerna är betydligt mer precist formulerade än vad som är fallet i dag.

Vi bedömer att det skulle gynna uppföljningens trovärdighet och kvalitet om Kulturrådet tydligt uttryckte att uppföljningen inte på något enkelt eller direkt sätt påverkar bidragsfördelningen. Kulturrådet skulle då i stället betona att uppföljningen snarare syftar till att skapa ett nationellt kunskapsunderlag för vidare analyser.

## 5.3 Bedömningar och förslag som berör landstingens uppföljningar och utvärderingar

Landstingen ska enligt förordningen (2010:2012) om fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet redovisa hur de statliga medlen använts och vilka effekter som uppnåtts till Kulturrådet. Utöver detta genomför landstingen egna uppföljningar och utvärderingar av sin verksamhet.

### 5.3.1 Landstingen bör följa upp de regionala planerna

Många av de vi har intervjuat uppfattar att Kulturrådet i stället för att genomföra sin nuvarande uppgiftsinsamling borde följa upp om landstingen genomför sina kulturplaner. Ett argument är att uppföljningen då bättre skulle kunna beakta de regionala prioriteringar som görs. Statskontoret delar uppfattningen att det är angeläget att följa upp planerna, men vi bedömer att det inte är lämpligt att Kulturrådet eller någon annan statlig myndighet ska följa upp dessa. En sådan förändring skulle innebära att en statlig myndighet granskade inte bara statligt finansierad verksamhet, utan även regionalt och lokalt finansie-



rad verksamhet. För att undvika det skulle landstingen behöva dela upp planerna efter hur verksamheterna är finansierade. Vi bedömer också att de flesta regionala planer i dag är formulerade på ett sätt som gör dem svåra att följa upp för en statlig myndighet. En statlig uppföljning av planerna skulle kräva en betydligt tydligare nationell styrning av hur de ska utformas. Vi bedömer att detta inte ligger i linje med syftet att decentralisera beslutsfattandet som delvis ligger till grund för kultursamverkansmodellen.

Vi noterar att Västra Götalandsregionen och Region Skåne gör verksamhetsgenomgångar av sina planer och bedömer om verksamheterna bedrivs i linje med planerna. Statskontoret rekommenderar att alla landsting genomför denna form av uppföljningar. En sådan form av uppföljning skulle underlättas om kulturplanerna är mer konkret formulerade och mindre vaga än vad som är fallet i flera landsting idag.

En möjlighet är att staten ställer krav på att landstingen ska följa upp sina kulturplaner. Ett sådant krav kräver dock lagreglering, eftersom det skulle innebära en inskränkning i det kommunala självstyret.

### 5.3.2 Landstingen bör redovisa resultat, men inte nödvändigtvis effekter till Kulturrådet

I sin redovisning till Kulturrådet redovisar landstingen främst olika aktiviteter och prestationer, se kapitel 2. Även om det förekommer att landstingen redovisar effekter exempelvis genom att bedöma hur verksamheten bidragit till att nå regionala eller nationella kulturpolitiska mål kan vi inte se att dessa grundas i någon närmare analys eller kartläggning. Men flera landsting uttrycker ambitioner att bedöma effekterna av sin egen verksamhet.

Statskontoret bedömer att orsaken till att landstingen inte i större utsträckning redovisar sådana effekter är att det ofta krävs omfattande analyser för att göra sådana bedömningar. Vi anser att det inte är realistiskt att de till invånarantalet mindre landstingen ska kunna lämna en sådan redovisning till Kulturrådet. Statskontoret föreslår därför att regeringen överväger att ta bort kravet på att landstingen ska redovisa vilka effekter de statliga medlen har haft och ersätter det med att landstingen ska redovisa vilka resultat som uppnåtts. Resultat är ett bredare begrepp som kan avse såväl effekter som prestationer.<sup>69</sup>

## 5.4 Bedömningar och förslag som berör Kulturanalys utvärderingar eller verksamhet

### 5.4.1 Kulturanalys bör utvärdera kultursamverkansmodellen vid särskilda tillfällen – inte löpande

Kulturanalys ska enligt sin instruktion löpande utvärdera kultursamverkansmodellen. Statskontoret bedömer dock att det inte är rimligt att göra löpande

---

<sup>69</sup> Ekonomistyrningsverket (2012) *Handledning resultatredovisning*, s. 10.

utvärderingar av kultursamverkansmodellen om man med det avser i det närmaste kontinuerligt pågående sådana. Det skulle innebära att stora delar av Kulturanalys resurser måste tas i anspråk för uppgiften. Erfarenheterna visar även att det är svårt att uttala sig om kultursamverkansmodellens effekter. Statskontoret konstaterar därför att det krävs betydande insatser för att utvärdera modellen. Det framstår inte heller som meningsfullt att genomföra utvärderingar av modellen med täta mellanrum, eftersom fördelningen av medel varit tämligen stabil över tid.

Statskontoret föreslår därför att mer omfattande utvärderingar av kultursamverkansmodellen istället genomförs vid vissa tillfällen. Vi föreslår att nuvarande uppdrag att utvärdera modellen tas bort i instruktionen och att regeringen vid särskilda tillfällen eller med jämna mellanrum, exempelvis vart fjärde eller femte år uppdrar åt Kulturanalys att genomföra fördjupade analyser av kultursamverkansmodellen. Uppdragen kan lämnas i myndighetens regleringsbrev eller i särskild ordning. Regeringen skulle med ett sådant förfaringssätt kunna ange särskilda aspekter som den anser behöver belysas genom en utvärdering.

Kulturanalys har under de senaste åren utvärderat specifika verksamheter eller uppdrag och i samband med detta bedömt i vilken utsträckning kultursamverkansmodellen har påverkat dessa. Statskontoret anser att denna typ av analyser inte fordrar att Kulturanalys har ett särskilt uppdrag att utvärdera kultursamverkansmodellen. Analyserna kan inrymmas inom Kulturanalys nuvarande instruktionsenliga uppdrag att ”bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragsordningarna inom kulturpolitiken”.<sup>70</sup> I detta anser vi även att det kan ingå att analysera hur kultursamverkansmodellen tillämpas, bland annat hur olika aktörer samverkar, samråder och samarbetar inom kultursamverkansmodellen.

#### 5.4.2 Kulturanalys bör ta fram underlag för omprövning av kultursamverkansmodellen

Som vi beskrivit tidigare bedömer Statskontoret att det är en svaghet i nuvarande uppföljnings- och utvärderingssystem att det inte ger tillräckligt underlag för omprövningar. Vi noterar dock att Kulturanalys genomför undersökningar och analyser som borde kunna utgöra underlag för omprövningar av modellen eller av bidragsfördelningen inom den. Ett exempel är de undersökningar myndigheten genomfört av kulturvanor i den svenska befolkningen. Undersökningarna görs bland annat för att belysa läget i relation till de kulturpolitiska målen.<sup>71</sup> Statskontoret bedömer att denna typ av undersökningar skulle kunna analyseras utifrån ett regionalt perspektiv och ligga till grund för omprövningar både på nationell och regional nivå.

---

<sup>70</sup> Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

<sup>71</sup> Myndigheten för Kulturanalys, *Kulturvanor* (2017:2).

Kulturanalys har enligt sin instruktion i uppgift att bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. Kulturanalys skulle dock även kunna bistå landstingen, Kulturrådet och andra statliga myndigheter med denna typ av underlag.

Statskontoret anser att regeringen bör överväga att ge Kulturanalys ett vidare uppdrag att lämna underlag som kan användas för omprövningar av kultur-samverkansmodellen och bidragsfördelningen inom modellen.

#### 5.4.3 Statskontoret föreslår ingen förändring av ansvaret för Kulturdatabasen

Kulturanalys har nyligen övertagit ansvaret för Kulturdatabasen från Region Skåne. Ur en principiell synvinkel kan man argumentera för att Kulturrådet borde ansvara för att administrera databasen, eftersom det är de som har det huvudsakliga ansvaret för att besluta om de uppgifter som samlas in med hjälp av den. Det kan uppstå problem med att en annan myndighet har ansvaret för databasen om myndigheterna skulle bli oeniga om vilka uppgifter som ska samlas in. Men det finns även fördelar med den valda lösningen genom att Kulturanalys kan samordna insamlingen med annan uppgiftsinsamling inom ramen för sitt statistikansvar. Vi vill i sammanhanget även framföra att alla som vi har intervjuat, både på regional och nationell nivå, stödjer att Kulturanalys har tagit över ansvaret för databasen. Statskontoret anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att föreslå en förändring av ansvaret för Kultur-databasen.

### 5.5 Gränsdragningen mellan Kulturrådets och Kulturanalys ansvar

Statskontoret föreslår att de utvärderande inslagen i systemet ökar, bland annat genom de fördjupade analyserna av Kulturrådets bidragsgivning. Frågan uppkommer då om ansvaret för analyserna ska ligga på någon enskild myndighet eller om det bör vara ett delat ansvar mellan Kulturrådet och Kulturanalys.

Myndigheterna har en arbetsdelning där Kulturrådet står för uppföljningen, men inte genomför mer fördjupade analyser. Men denna arbetsdelning har luckrats upp något. Det följer delvis av att Kulturanalys har tagit över Kultur-databasen, som kan betraktas som en del av uppföljningen. Det följer också av att den separata uppgiftsinsamlingen kan räknas som mer fördjupade analyser. Men detta verkar inte ha inneburit några problem och samarbetsklimatet mellan myndigheterna beskrivs på båda sidor som gott.

Ett delat ansvar för mer analyserande och utvärderande uppgifter innebär en risk för att myndigheternas arbete överlappar på ett ineffektivt sätt. I den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* angav regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig, att myndigheter som regel inte bör

ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Regeringen bedömde också att andra myndigheter än de berörda ska genomföra de fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet som krävs inför beslut om dessa myndigheter.<sup>72</sup>

Men det finns skäl för att även Kulturrådet ska genomföra mer fördjupade analyser. Som vi beskrivit tidigare bedömer vi att myndighetens uppgift att beskriva hur verksamheten har bidragit till de kulturpolitiska målen kräver mer omfattande analyser än de nuvarande. Vilka metoder myndigheterna väljer att använda för att utföra sina uppgifter måste de avgöra utifrån uppgifternas karaktär. Det finns inte heller någon entydig gräns mellan uppföljning och utvärdering (se kapitel 1).

En invändning mot att Kulturrådet genomför fördjupade analyser är att myndigheten då kan komma att utvärdera sin egen bidragsgivning. Mot bakgrund av att Kulturrådet inte bestämmer över hur landstingen närmare fördelar bidraget bedömer Statskontoret att Kulturrådet ändå inte skulle komma att utvärdera sina egna beslut och insatser i någon större utsträckning.

Statskontoret bedömer därför sammantaget att båda myndigheterna bör kunna genomföra fördjupade analyser. Det innebär att gränsen mellan myndigheternas uppgifter inte alltid är tydlig. Men vi vill framhålla att det kan vara svårt att dra gränsen mellan dem, främst när det gäller frågan om hur bidragsgivningen har påverkat de kulturpolitiska målen. När det gäller andra aspekter på kultursamverkansmodellen är ansvarsfördelningen ofta tydligare.

Kulturrådet bör, så långt det är möjligt, inte genomföra analyser som i praktiken innebär att de utvärderar sin egen verksamhet eller verksamheter som de själva starkt påverkat utformningen av. I sådana frågor är det en klar fördel att Kulturanalys har en oberoende ställning. Vi menar inte heller att det är ändamålsenligt att Kulturrådet bygger upp en stor analyskapacitet. Det är i så fall bättre att samla dessa resurser hos Kulturanalys.

Svårigheterna att dra gränser mellan Kulturrådets och Kulturanalys verksamheter gör det viktigt att ha en väl utvecklad dialog mellan myndigheterna för att undvika överlappningar eller frågor som ingen tar ansvar för. Vissa studier kan även ske i samarbete mellan myndigheterna om myndigheterna bedömer att det är lämpligt.

Kulturanalys tar fram strategier för sina utvärderingar. Vi föreslår att även Kulturrådet bör ta fram liknande planer för sina analyser och utvärderingar. Myndigheterna bör samråda med varandra kring dessa strategier.

---

<sup>72</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72 och 112.

### 5.5.1 Samverkan, samråd och samarbete inom kultursamverkansmodellen bör analyseras av Kulturanalys

I dag följer Kulturrådet upp hur landsting samverkar, samråder och samarbetar med bland annat kommuner, professionella kulturutövare och det civila samhället. Vi bedömer att detta mer naturligt faller under Kulturanalys uppdrag. Genom Kulturanalys oberoende ställning kan även den samverkan och dialog som Kulturrådet är delaktig i bättre beaktas i analyserna.



# Referenser

## Litteratur

Vedung (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning* (tredje upplagan)

## Offentligt tryck

Kommittédirektiv 2017:79. *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser*

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Proposition 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 17*

Regleringsbrev till Statens Kulturråd avseende 2016, 2017 respektive 2018

Riksdagens kulturutskott 2015/16:RFR4. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*

Riksdagsförvaltningen 2017/18:URF2. *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande, bilaga 3* av Jan-Eric Furubo

SOU 2010:11. *Spela samman - En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*

## Rapporter och dokument från myndigheter/organisationer

Ekonomistyrningsverket

- *Att beställa utvärderingar* (ESV 2005:26)
- *Effektutvärdering Att välja upplägg* (2006)
- *Handledning resultatredovisning* (2012)

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

- *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program* (IFAU 2002:1)

Kulturrådet

- *Riktlinjer för arbete med regionala kulturplaner*. Dnr KUR 2016/4528
- *Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*, Dnr KUR 2016/6676
- *Årsredovisning 2017*
- *Kultursamverkansmodellen – uppföljning 2014* (2015)

- *Kultursamverkansmodellen – ekonomi och personal till och med 2015* (2016)

#### Landstinget Sörmland

- *Kulturplan Sörmland 2015–2017*

#### Myndigheten för kulturanalys

- *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik, (2012:2)*
- *Kulturanalys 2012*
- *Kultursamverkansmodellen – en första utvärdering (2012:1)*
- *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik, (2012:2)*
- *Kulturanalys 2013*
- *Styrning och bidragsfördelning (2013:2)*
- *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik (2016)*
- *Samverkan ligger i tiden*
- *Att styra genom samverkan: Genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län*
- *En regional resurs på konstnärlig grund – länsteatrarna och kultursamverkansmodellen (2014:3)*
- *Dramatiska villkor – Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015 (2017:1).*
- *Vilken mångfald – Kulturinstitutionernas tolkningar av mångfaldsuppdraget (2017:3)*
- *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen (dnr MYKA 2012/148)*
- *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen 2014–2016 (dnr MYKA 2013/129)*
- *För bättre kunskap om kulturlivet och politikens effekter – Analysplan (2015)*
- *Strategi för Kulturanalys utvärdering av Kultursamverkansmodellen 2017–2019 (dnr 2013/129)*
- *Projektplan KDB 3.0 – Samverkan av datahantering för bidrags- och statistikuppgifter mellan Kulturrådet, Kulturanalys och Regionerna för kultursamverkansmodellen*

#### Region Jämtland Härjedalen

- *Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015–2018*



#### Region Skåne

- *Regional kulturplan för Skåne 2016–2019*
- *Kulturnämnden, Avstämning av Regional kulturplan för Skåne 2016–2019 och redovisning av verksamhetsbidrag för 2016.*

#### Region Västmanland

- *Regional Kulturplan 2015–2018*

#### SKL

- *Sammanställning: Tidsåtgång för rapportering gällande kultursamverkansmodellen till Statens kulturråd (2018)*

#### Statskontoret

- *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten (2016:28)*
- *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget (2018:10)*

#### Sweco Strategy

- *Kartläggning av uppföljning och utvärdering av den regionala projektverksamheten. Bilaga 3 till Statskontorets rapport Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder - Med fokus på resultaten (2016:28). Bilagan kan laddas ner från Statskontorets hemsida.*

#### Tillväxtverket

- *Nytt nationellt uppföljningssystem för projektverksamheten finansierad av anslag 1:1 – preliminär skiss (2017)*
- *Finansiering för regional tillväxt 2016 (rapport 0224)*
- *De små stegens förändring – sammanställning av regionala redovisningar*

#### Västra Götalandsregionen

- *Uppföljning och utvärdering i Västra Götalandsregionen (dnr KUN 2018-00086)*
- *Utvärdering av Västra Götalands regionala kulturplan 2013–2015*
- *Västra Götalands regionala kulturplan 2016–2019*



# Bilaga

## Regeringsuppdraget



Regeringen

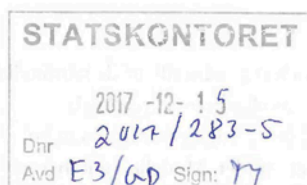
Regeringsbeslut

I:18

2017-12-07  
Ku2017/02597/KO

Kulturdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en översyn av systemet för uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen.

Statskontoret ska beskriva och analysera nuvarande uppföljnings- och utvärderingsstruktur på regional och nationell nivå. Målstrukturer, ansvarsfördelning samt uppföljnings- och bedömningsgrunder ska analyseras och värderas. Vidare ska förslag lämnas på hur en mer ändamålsenlig och effektiv uppföljning kan uppnås, som beaktar såväl de regionala kulturplanernas prioriteringar som de nationella kulturpolitiska målen.

Förslaget ska bidra till att en mer ändamålsenlig och enklare uppföljning och utvärdering för berörda parter, i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen.

Statskontoret ska inhämta kunskap från berörda aktörer på regional och nationell nivå samt göra jämförelser med uppföljningssystem inom andra politikområden där uppföljningsansvar för statliga medel är fördelat mellan regionala och nationella aktörer.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2018.

Myndigheten för kulturanalys lämnade 2012 rapporten Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik (Rapport 2012:2) till regeringen.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [ku.registrator@regeringskansliet.se](mailto:ku.registrator@regeringskansliet.se)

Kopia till

Fi/Ba, SFÖ

N/RTS

S/JÄM

Myndigheten för kulturanalys

Statens kulturråd

Myndigheten för tillväxtpolitiska studier

Tillväxtverket

Konstnärsnämnden

Länsstyrelsen i Hallands län

Nämnden för hemslöjdsfrågor

Riksarkivet

Riksantikvarieämbetet

Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Riksteatern