

Kulturdepartementet

Enheten för kultur och kulturmiljö

20 juni 2024

FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER STATENS KULTURRÅDS OCH KONSTNÄRSNÄMNDENS REDOVISNING AV UPPDRAG ATT LÄMNA FÖRSLAG OM ORGANISATIONSFÖRÄNDRING

Dnr: Ku 2024/00280

Fackförbundet ST har medlemmar på både Statens kulturråd (härefter benämnt Kulturrådet) och Konstnärsnämnden. Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas verksamheter. Vi har därtill långtgående erfarenheter från tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen.

Med bakgrund mot innehållet i den myndighetsgemensamma redovisningen, tidigare erfarenheter av omorganisationer och den process som föregått förslaget **avråder** Fackförbundet ST regeringen från att gå vidare med sammanslagningen i dagsläget.

I det följande utvecklas vårt ställningstagande. Inledningsvis ges synpunkter till den process som föregått den myndighetsgemensamma redovisningen. Därefter lämnas synpunkter kopplat till regeringens strategi att minska antalet myndigheter. Slutligen kommenteras det specifika förslaget att slå samman Kulturrådet och Konstnärsnämnden.

Synpunkter angående beredningsprocessen

Fackförbundet ST anser att den process som föregått sammanslagningen av Kulturrådet och Konstnärsnämnden, liksom av övriga fyra myndighetspar, är problematisk. Vi ifrågasätter inte att regeringen har mandat att organisera statsförvaltningen på det sätt den finner lämpligt. Däremot ifrågasätter vi tillvägagångssättet.

Sammanslagningarna har inte utretts på förhand

Det är bekymmersamt att sammanslagningarna prövas utan att ha beretts i större utsträckning. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommunicerades visserligen i vårpropositionen 2023, men de förslag som presenterades i budgetpropositionen för 2024 har till synes kommit till utan nogsamt förarbete. Utförliga motiv till att det skulle vara lämpligt att slå samman just dessa fem myndighetspar saknas.

Fackförbundet ST menar att förslagen borde ha föregåtts av en utförlig utredning, där en oberoende utredare skulle ha fått uppdraget att utvärdera lämpligheten med att slå samman myndigheterna. Utredaren borde också haft mandat att utreda alternativa förslag.

Förfarandet är svårförståeligt med tanke på att förslagen lades fram parallellt med att regeringen tillsatte just en utredning om mindre myndigheters uppgifter och organisering. Flera av de nu berörda myndigheterna borde istället ha omfattats av denna utredning.

Regeringsuppdragen innehöll flera brister

Dessutom finns flera brister vad gäller de regeringsuppdrag som tilldelats myndighetsparen. En uppenbar sådan är att regeringen uppdragit åt myndigheterna själva att pröva förutsättningarna för sammanslagningen. Myndigheterna och dess anställda ska självfallet involveras i en sådan process, men för att regeringen ska få ett fullgott beslutsunderlag borde uppgiften utförts av en tredjepart. Att så inte skett syns i redovisningarna genom att de berörda myndigheterna inte i alla delar lyckats enas om en gemensam analys. Det kommer försvåra för regeringen att fatta ett övervägt beslut.

Myndigheterna har därtill getts mycket knapphändig tid att utföra regeringsuppdragen. Att på drygt tre månader utreda en fråga som dessförinnan beretts sparsamt är en svår, för att inte säga omöjlig, uppgift. Ytterligare en begränsande faktor var att det i uppdraget inte fanns utrymme för myndigheterna att avstyrka förslaget. Det rimmar inte väl med regeringens besked i budgetpropositionen om att man ville ”pröva sammanslagningar”. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig på förhand.

Sammanslagningarna bör inte prövas utan vidare utredning

Sammantaget bedömer Fackförbundet ST att det med bakgrund mot valt tillvägagångssätt finns brister i beredningsarbetet och att eventuella beslut därför riskerar grundas på otillräckliga beslutsunderlag. Det riskerar i sin tur leda till att resultaten av de eventuella sammanslagningarna blir otillfredställande eller rentav oönskade.

Fackförbundet ST rekommenderar därför regeringen att utifrån rådande beslutsunderlag inte fatta beslut om sammanslagning av Kulturrådet och Konstnärsnämnden. Förslaget bör avskrivas alternativt utredas vidare. Under alla omständigheter bör inte beslut fattas innan dess att utredningen om mindre myndigheters uppgifter och organisering avslutats. Slutsatserna från den utredningen kan vara av stor vikt för de beslut som ska fattas om förvaltningens framtida organisering. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att det kan finnas alternativa lösningar specifikt på kulturområdet som är mer ändamålsenliga.

Synpunkter till regeringens strategi att minska antalet myndigheter

Regeringen har en uttalad ambition att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Fackförbundet ST delar uppfattningen att statsförvaltningen behöver eftersträva en effektiv resursanvändning. Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår som regeringens främsta strategi.

Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt om styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv. Det alternativ som är

mest lönsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte nödvändigtvis det billigaste. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen utifrån ambitionen att dra ned på antalet myndigheter.

Syftet med verksamheten måste styra

De myndigheter som finns idag gör så tack vare historiska beslut. Myndigheterna har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att man organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Motiven till bildandet av en myndighet kan förändras över tid vilket kan leda till att myndigheten reformeras eller avvecklas, men då är det alltså myndighetens själva syfte och uppgift som omprövas. Det är också det som måste vara vägledande när beslut om omorganiseringar fattas.

Ett större antal myndigheter kan alltså mycket väl vara att föredra, förutsatt att det är till fördel för önskvärda syften. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i organiseringen av statsförvaltningen är däremot risken att förutsättningarna att uppnå syftet undergrävs. Att det är billigare att utföra uppgift X inom en annan organisation är mindre viktigt i det fall att uppgiften blir sämre utförd eller inte utförd alls.

Statens samlade kompetens riskerar krympa

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Vissa myndigheter kan till synes ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område. De faktiska anledningarna till att de organiserats på det vis de gjorts är däremot att statens verksamhetsområden är ofantligt breda och kräver såväl verksamheter som har generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Om denna pluralism av kompetenser och perspektiv organiseras bort riskerar det få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svårare att utföra, på grund av att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller då vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det skulle även få effekter för regeringen i dess beslutsfattande, då de på grund av tillgång till smalare kompetens kommer få smalare beslutsunderlag från sina expertmyndigheter.

Omorganisationer sänker effektiviteten och kvalitén

Omorganisationsprocesser skapar följd effekter som försämrade psykosocial arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning och undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommer därför att ge påtagliga negativa effekter för berörda verksamheter på kort till medellång sikt. Det är inte sannolikt att verksamheterna under omställningsperioden, som kommer vara under flera års tid, kan bibehålla effektivitet och kvalitet i utförandet.

Här behöver regeringen noga överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till de små effektivitetsvinster som kan göras på sikt.

Högre effektivitet kan uppnås med andra medel

Sist men inte minst är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom att uppnå synergieffekter skulle i många avseenden kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna skulle kunna arbeta närmare varandra i vissa avseenden och med vissa frågor. Regeringen kan styra detta genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag. Fler myndigheter skulle också kunna dela på vissa funktioner, dela lokaler eller på annat sätt dela resurser för att nå regeringens syfte.

Synpunkter till förslaget om sammanslagning av Kulturrådet och Konstnärsnämnden

Det finns som ovan nämnt ett antal allmängiltiga invändningar mot att slå samman myndigheter. Det betyder inte att sammanslagningar aldrig kan genomföras. Det betyder däremot att fördelarna med sammanslagningen måste överväga nackdelarna.

Fackförbundet STs medlemmar på Kulturrådet och Konstnärsnämnden ser såväl fördelar som nackdelar med en potentiell sammanslagning. Flera av dessa framkommer i myndigheternas gemensamma redovisning, vilket gör att vi i detta remissvar inte kommer lämna en detaljerad redogörelse för förslagets potentiella effekter. I det följande kommer vi dock göra inspel av särskilt stor vikt ur ett arbetstagarperspektiv.

Arbetstagarinflytandet måste säkerställas

Det är av stor vikt att arbetstagarorganisationerna ges utrymme att medverka och påverka i omorganisationsprocesser likt denna. På Konstnärsnämnden har också arbetstagarinflytandet hittills varit stort. Däremot har inte anställda på Kulturrådet involverats i samma utsträckning, vilket varit en brist i processen. I den fortsatta processen behöver såväl regeringen som arbetsgivarna säkerställa att arbetstagarorganisationerna ges tillräckligt inflytande.

Arbetsmiljöperspektivet behöver väga tungt

Vidare måste det poängteras att sammanslagningar är en krävande process, inte minst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att jämka två arbetsplatskulturer, att byta kontorslokaler, att genomföra organisatoriska ändringar, att migrera IT-system – och så vidare – kommer kräva mycket arbete och vara psykosocialt påfrestande för de anställda under lång tid.

I sammanhanget är det relevant att både Kulturrådet och Konstnärsnämnden var hårt belastade under pandemiåren, då de anställda fick arbeta hårt för att hantera den svåra situation som samhället i stort och kulturbranschen i synnerhet ställdes inför. Därtill har Kulturrådet nyligen genomgått en omorganisation, vilken ännu inte satt sig fullt ut. Givet de krävande omständigheter myndigheterna har haft de senaste åren är det en mindre väl vald tidpunkt att genomföra en stor och krävande omorganisationsprocess. Det skulle riskera att redan hårt prövade anställda skulle få en än sämre arbetsmiljösituation.

Det finns ett utbrett motstånd mot sammanslagningen

Det är i sammanhanget väsentligt att det finns starka åsikter inom kultursamfundet om den eventuella sammanslagningen. Det syns i opinionen genom ett generellt motstånd mot idén.¹ Intresseorganisationer på kulturområdet befarar att de ingående verksamheterna riskerar att försämrans av sammanslagningen, vilket kommer drabba enskilda kulturskapare. Det finns också en oro för att sammanslagningen kommer leda till en ökad maktcentrering inom den offentliga stödgivningen till kulturen, vilken kan skapa intressekonflikter och försämra förutsättningarna för den konstnärliga friheten och mångfalden på kulturområdet. Motståndet syns också genom en oro hos myndigheternas målgrupper, exempelvis bland de individer som söker bidrag och stipendier hos Konstnärsnämnden.

Om sammanslagningen blir verklighet riskerar det påverka förtroendet för den nya myndigheten, vilket är ett problem i flera avseenden. Inte minst skulle det få konsekvenser för myndighetens anställda i sina kontakter med kultursamfundet.

Kompetensförsörjningen äventyras

Slutligen finns det också en stor oro för myndighetens framtida kompetensförsörjning. På kort sikt riskerar sammanslagningen och den turbulens den skulle medföra bidra till att viktig nyckelkompetens försvinner från myndigheterna. Konstnärsnämnden har redan idag drabbats av personaltapp kopplat till omorganisationsprocessen. Därutöver finns en farhåga att den sammanslagna, bredare myndigheten kommer strömlinjeformas på sådant sätt att generalistkompetens kommer föredras framför expertkompetens. Det skulle påverka myndighetens attraktionskraft och kompetensförsörjning negativt även på lång sikt.

Fördelarna överväger inte nackdelarna

Fackförbundet STs samlade bedömning är att det i dagsläget inte finns tillräckliga argument att slå samman verksamheterna. De synergieffekter som beskrivs är av mindre karaktär och likaså är besparingsmöjligheterna. Jämfört med de verksamhetsmässiga- och arbetsmiljömässiga risker som finns framstår fördelarna inte som tillräckligt stora.

Vi vill i sammanhanget framhäva att bägge myndigheter uttrycker att ett ökat samarbete, och därmed ett mer effektivt resursutnyttjande, kan och bör uppnås även utan en faktisk sammanslagning. Fackförbundet ST vill därför avslutningsvis rekommendera regeringen att utfärda ett nytt uppdrag till myndigheterna där sådana alternativa möjligheter utforskas.

Björn Hallberg

Utredare, Fackförbundet ST

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST

¹ <https://www.svd.se/a/lwAwP7/maktcentrering-inom-kulturen-ar-inte-onskvard>