

Regeringskansliet
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Kulturrådet och Konstnärsnämndens redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet inom det förvaltningspolitiska området. Vi är experter på styrning, organisering, effektivisering och omprövning av statlig verksamhet. Över tid har vi analyserat en mängd organisationsförändringar och genomfört drygt 60 myndighetsanalyser.

Mot bakgrund av tidigare analyser av organisationsförändringar avråder Statskontoret från en sammanslagning av Konstnärsnämnden och Kulturrådet. Om regeringen vill göra en insats på området borde man i stället göra en bredare översyn av kulturområdet.

Utifrån tidigare erfarenheter gör vi ett antal medskick om regeringen beslutar sig för en sammanslagning.

Tveksamt om en sammanslagning kan ske med bibehållen effektivitet och kvalitet

Statskontoret har genomfört ett antal analyser av organisationsförändringar där regeringen lagt samman myndigheter. Vi har identifierat ett antal positiva effekter av en sammanslagning, de är dock begränsade och ofta svåra att realisera.

- Synergier kan uppstå vid en sammanslagning av två verksamheter, potentialen är som störst om verksamheterna är närliggande.
- Det finns en potential för en mer robust stödverksamhet, men också en risk för att stödet blir mindre verksamhetsanpassat.
- På lång sikt kan en sammanslagning leda till vissa besparingar men de är ofta små.

Vi har även identifierat tre återkommande utmaningar:

- Myndigheternas verksamhet och resultat påverkas negativt under lång tid.

- Det tar tid att överbrygga skillnader i organisationskulturer.
- Samordningsvinsterna är små och tar tid att realisera.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter är det svårt att se att en bibehållen effektivitet och kvalitet i Konstnärsnämndens och Kulturrådets verksamhet skulle uppnås på kort eller medellång sikt.

På längre sikt är det möjligt att viss effektivisering kan ske inom stödfunktioner samt i vissa delar av det internationella arbetet. Det kan också finnas möjliga fördelar med en sammanslagen främjande verksamhet. Även uppföljning, utredning och analys kan förstärkas genom en bredare blick över hela kulturpolitiken. Vi delar myndigheternas bedömning att en sammanslagning på längre sikt skulle kunna leda till vissa minskade administrativa kostnader för bidragsgivningen. Dessa bedöms dock som förhållandevis små.

När det gäller huvudverksamheten, det vill säga bidrags- och stipendieverksamheten, är det dock tveksamt om en bibehållen effektivitet och kvalitet kan uppnås. Verksamheten skulle kunna dra nytta av Kulturrådets helhetsperspektiv på kulturområdet samtidigt finns det en risk att den mer fokuserade och specialiserade hanteringen av stöd för konstnärer minskar i en bredare kulturmyndighet. Det finns också en risk för färre finansieringskällor och en minskad transparens i konstnärstödet.

Organisationsstrukturen inom konstnärsområdet har varit föremål för diskussion tidigare. Regeringen har då valt att fortsätta med en separat myndighet för konstnärspolitik eftersom detta har bedömts bidra till en mer effektiv förvaltning av resurser och skräddarsydda stödprogram för konstnärer.

Osäkra kostnader och risk för att konstnärspolitikerna får minskat genomslag

Konstnärsnämnden lyfter fram risken att deras specifika kompetens och fokus på konstnärernas villkor kan urvattnas om verksamheten blir en del av en större myndighet med bredare uppdrag. Kulturrådet pekar också på att det finns en risk att signalvärdet om att konstnärspolitikerna är viktig försvinner om Konstnärsnämnden avvecklas. Vi delar deras bedömningar och anser att det finns en risk för ett minskat genomslag av konstnärspolitikerna. Det är därför viktigt att regeringen i sin styrning vid en eventuell sammanslagning är tydlig med vilken fortsatt prioritering man vill se av konstnärspolitikerna i den sammanslagna myndighetens verksamhet.

Regeringen behöver också vara medvetna om att Konstnärsnämndens lokaler inrymmer bland annat residensprogrammets ateljeer, vilka inte kan inrymmas i Kulturrådets nuvarande lokaler. Här finns ännu ingen beräkning av de ekonomiska konsekvenserna. Hur dessa delar av verksamhetens lokalbehov hanteras i samband

en eventuell sammanslagning kan få betydande konsekvenser för kostnaderna både för själva sammanslagningen och den sammanslagna myndigheten.

Statskontoret skulle hellre se en bredare översyn

Sammanfattningsvis är fördelarna av ett samgående små i jämförelse med den risk man tar för verksamheten. I detta fall kan det också vara svårt att genomföra förändringen på ett kostnadseffektivt sätt eftersom Kulturrådets lokaler inte fungerar fullt ut för Konstnärsnämnden. Statskontoret avråder därför från en sammanslagning.

I stället för en sammanslagning av Kulturrådet och Konstnärsnämnden borde regeringen överväga att ta ett större grepp och göra en bredare översyn av kulturområdet. Här finns större potential för synergier och effektivisering.

Organisationsstrukturen på kulturområdet har vuxit fram successivt och är fragmenterad med flera små myndigheter och instanser som ansvarar för olika delar av kulturpolitiken. Denna fragmentisering är ineffektiv och försvårar regeringens styrning och uppföljning inom området. Organisationsstrukturen på kulturområdet behöver bli tydligare och mer transparent. Statskontoret har genomgående i tidigare remissvar ställt sig positiv till att göra en översyn av organisationsstrukturen på kulturområdet.

Medskick vid en eventuell sammanslagning

Om regeringen bestämmer sig att gå vidare med sammanslagningarna har Statskontoret ett antal medskick att göra baserat på erfarenhet från våra tidigare analyser av organisationsförändringar:

- regeringen behöver utforma ett genomförandeuppdrag, där ett tydligt syfte och motiv för organisationsförändringen kommuniceras.
- regeringen behöver ge förutsättningar, initialt för de båda myndigheterna och därefter för den sammanslagna myndigheten, att klara omställningen. Förutom tydligt syfte behövs resurser, tid för omställning, samt att regeringen fungerar som stöd för myndigheten när den behöver prioritera om i verksamheten.
- regeringen och myndigheterna behöver ha en öppen och transparent dialog om de utmaningar som organisationsförändringen innebär under hela omställningsperioden, både på kort och lång sikt.
- den sammanslagna myndigheten behöver vara förberedd på att organisationsförändringen kommer att kräva mycket tid, vilket begränsar möjligheterna till annat utvecklingsarbete.
- den sammanslagna myndigheten behöver prioritera arbetet med att etablera en gemensam organisationskultur.

- myndigheterna bör planera för hur de kan göra nollmätningar och inom den nya myndigheten regelbundna uppföljningar av administrativa kostnader. Om regeringen i efterhand vill veta om faktiska samordningsvinster har realiserats så är detta något som myndigheterna behöver få rimligt med tid för att förbereda.
- Vid sammanslagningar finns en risk att den mindre myndigheten förutsätts anpassa sin verksamhet och sitt arbetssätt till den större myndigheten. Här är det viktigt att den sammanslagna myndigheten utgår från sina breddade uppgifter och ansvarsområden, samt använder sig av ett helhetsperspektiv för att skapa en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

En sammanslagning bör följas upp och utvärderas

Om regeringen beslutar om ett samgående bör regeringen följa myndigheterna under arbetet med organisationsförändringen. Detta för att säkerställa att målen med förändringen nås och för att kunna vidta åtgärder om det uppstår negativa konsekvenser i verksamheterna.

Regeringen bör också överväga att låta utvärdera reformen, dels i syfte att kunna vidta åtgärder vid en eventuell negativ påverkan på verksamheten, dels för att få erfarenheter inför andra förändringar i myndighetsstrukturen. En sådan utvärdering kan också vara bredare, och avse även andra eventuella myndigheter som slås ihop som en följd av vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredarna Pia Brundin och Åsa von Sydow, föredragande, samt utredningschef Matilda Ardenfors var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow