



---

REGERINGSKANSLIET

---

Promemoria

Kulturdepartementet

## En analysmyndighed på kulturområdet

## Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Promemorians huvudsakliga innehåll   | 3  |
| 1. Bakgrund  | 4  |
| 1.1. Kulturutredningen   | 4  |
| 1.2. Museikoordinatorn   | 5  |
| 1.3. Den kulturpolitiska propositionen   | 5  |
| 1.4. Kultursamverkansutredningen   | 6  |
| 2. Analys- och utvärderingsverksamhet generellt i staten och inom andra politikområden | 8  |
| 2.1. Inledning   | 8  |
| 2.2. Styretredningen   | 8  |
| 2.3. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser                      | 10 |
| 2.4. Trafikanalys  | 11 |
| 2.5. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering                                 | 12 |
| 2.6. Finanspolitiska rådet   | 13 |
| 2.7. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi                                     | 13 |
| 3. Nuvarande uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppdrag på kulturområdet         | 15 |
| 3.1. Inledning   | 15 |
| 3.2. Statens kulturråd   | 16 |
| 3.3. Riksantikvarieämbetet   | 18 |
| 3.4. Riksarkivet   | 20 |
| 3.5. Konstnärsnämnden  | 21 |
| 3.6. Statens konstråd  | 23 |
| 3.7. Svenska Filminstitutet  | 24 |
| 3.8. Kulturdepartementet   | 25 |
| 4. Överväganden och förslag  | 26 |
| 4.1. Myndigheten för kulturanalys  | 26 |
| 4.2. Gränsdragning till andra myndigheter på kulturområdet                             | 30 |
| 4.3. Att utvärdera de kulturpolitiska målen  | 33 |
| 4.4. Myndighetens organisation   | 35 |
| 5. Tidsaspekter  | 36 |
| 6. Kostnadsberäkningar och andra konsekvenser  | 37 |

### **Promemorians huvudsakliga innehåll**

I denna promemoria beskrivs den närmare inriktningen på den myndighet för utvärdering och analys inom kulturområdet som ska bildas den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:3, s. 89-91). Förslag till den nya myndighetens uppgifter och arbetsformer lämnas. Avgränsningen i förhållande till andra myndigheter på kulturområdet preciseras.

Den nya myndigheten föreslås få namnet Myndigheten för kulturanalys. Den ska, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för omprövningar av politiken.

Förslaget innebär att vissa utvärderings- och analysuppdrag förs över från Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet till den nya analysmyndigheten, inom de ekonomiska ramar som preliminärt har beräknats för den nya myndigheten. Dessutom föreslås att de särskilda anslagsmedel som Kulturrådet disponerar för forsknings- och utvecklingsinsatser på kulturområdet förs över till den nya myndigheten. Ansvar för den officiella statistiken på kulturområdet hör också naturligt hemma hos analysmyndigheten och bör på sikt föras över dit från Kulturrådet, tillsammans med motsvarande resurser.

I promemorian lämnas förslag på budget för den nya myndigheten och på en organisatorisk lösning. Slutligen föreslås att en organisationskommitté tillsätts för att förbereda och genomföra bildandet av analysmyndigheten.

## 1 Bakgrund

Förslag och politiska ställningstaganden om en särskild analysmyndighet på det kulturpolitiska området är av relativt sent datum. I direktiven till Kulturutredningen nämndes att det kunde vara aktuellt. Även direktiven till Museikoordinatören gav ett utrymme för utredaren att tänka i en ny organisatorisk indelning.

I detta kapitel redogörs för hur Kulturutredningen och Museikoordinatören hanterade sina uppdrag på den här punkten, hur regeringen sett på frågan om en analysmyndighet i den kulturpolitiska propositionen och hur Kultursamverkansutredningen därefter har behandlat frågan.

### 1.1 Kulturutredningen

I direktiven sägs bl.a. att Kulturutredningen ska pröva om den nuvarande ansvars- och arbetsfördelningen mellan myndigheterna på kulturområdet är ändamålsenlig eller om det bör genomföras förändringar. Det kunde t.ex. gälla hur kulturmyndigheterna arbetar med uppföljning och utvärdering av kulturområdets verksamheter (dir. 2007:99).

I sitt betänkande (SOU 2009:16) beskriver utredningen olika brister i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten på kulturområdet. Utredningen beskriver problem med bl.a. statistiken om svenskarnas kulturvanor, uppföljningen av myndigheternas bidragsgivning, utvärderingen av politiska prioriteringar och pekar på behovet av ett utvecklat faktamässigt stöd för regeringens ställningstaganden. Enligt utredningen har kulturpolitiken behov av – men inte tillräcklig tillgång till – underlag, analyser, utvärderingar och perspektivstudier för beslut om vägval och inriktning.

Utredningen anser att regeringen bör ha tillgång till utvärderingar som täcker hela kulturområdet, t.ex. när det gäller statistik om kulturvanor. Det behövs, enligt utredningen, också en fristående granskning och värdering av myndigheternas verksamheter och av hur politiken genomförs. Utredningen pekar på att det numera finns särskilda myndigheter med uppgift att följa och värdera utvecklingen inom flertalet politikområden, och konstaterar att det inte finns några skäl för att kulturpolitiken ska avvika från denna tydliga trend inom statsförvaltningen. Utredningens slutsats stöds också av att Förvaltningskommittén i sitt betänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:188, s. 150) noterar att det bara är på områdena försvar, energi och kultur som det helt saknas fristående utvärderingsmyndigheter.

## 1.2 Museikoordinatorn

I direktiven sägs bl.a. att koordinatorn ska föreslå hur ökad samverkan och eventuella stödfunktioner inom museiområdet lämpligast kan åstadkommas och organiseras efter att koordinatorn avslutat sitt uppdrag (dir. 2007:22).

I sitt betänkande *Kraftsamling – museisamverkan ger resultat* (SOU 2009:15) föreslår Museikoordinatorn att en särskild samordningsfunktion inrättas, som bl.a. bör ansvara för att samla in och sammanställa statistik och andra uppgifter på museiområdet. Syftet är att identifiera behov i museisektorn och att skapa ändamålsenliga kunskaps- och beslutsunderlag för såväl regeringen som museisektorn.

## 1.3 Den kulturpolitiska propositionen

I den kulturpolitiska propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3) tar regeringen ställning till såväl Kulturutredningens som Museikoordinatorns förslag. Regeringen gör följande bedömning: ”Det är viktigt att förstärka oberoende analys och uppföljning inom kulturområdet. En ny myndighet med uppgift att analysera, utvärdera och följa upp kulturpolitiska insatser bildas.”

I skälen för regeringens bedömning pekar man på vissa principiella punkter av betydelse för den nya myndigheten. Det sägs bl.a. att det är viktigt att upprätta en självständig ställning för myndigheten, i förhållande till den bidragsgivning och konstnärliga verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

Det sägs vidare att myndigheten bör ha ett övergripande analysansvar för hela kulturområdet, inklusive den analysfunktion för museiområdet som Museikoordinatorn föreslagit, med ansvar att följa upp och analysera det samlade utfallet av de kulturpolitiska insatserna i förhållande till de kulturpolitiska målen och lämna förslag till regeringen om eventuella ändringar i politiken som analyserna kan föranleda.

Regeringen ger också exempel på vissa konkreta uppgifter som bör ligga på den nya myndigheten. Den bör beställa och analysera statistik kring kulturvanor, kulturlivets finansiering och utvecklingen när det gäller mångfald, tillgänglighet och jämställdhet samt utvecklingen inom andra samhällsområden som har betydelse för kulturområdet. Den bör också ansvara för omvärldsbevakning och för att följa den internationella utvecklingen inom kulturområdet samt för att följa relevant forskning.

För att undvika överlappningar och åstadkomma bästa möjliga effektivitet i verksamheten bör myndigheten också ha en nära dialog med myndigheter som har motsvarande analysuppdrag inom andra politikområden.

I propositionen gör regeringen vidare en viktig precisering av vad den nya myndigheten inte ska ha ansvar för. Ansvar för uppföljning av den bidragsgivning och de konstnärliga och kulturella insatser som görs av respektive myndighet eller institution bör fortsatt ligga hos den utförande eller beslutande myndigheten eller institutionen.

Den nya myndigheten kan dock, enligt regeringen, komma att överta vissa av de verksamheter som i dag utförs av Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Konstnärsnämnden, exempelvis när det gäller kulturstatistik.

#### **1.4 Kultursamverkansutredningen**

Kultursamverkansutredningen lämnade i februari 2010 betänkandet *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*. (SOU 2010:11). Det har remissbehandlats under våren 2010. Regeringens ställningstagande till utredningens förslag planeras till budgetpropositionen för 2011.

Utredningen föreslår att en ny modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet införs successivt fr.o.m. 2011. Den nya modellen innebär att Statens kulturråds uppföljning av sin bidragsgivning förändras. Den detaljerade återrapportering som rådet i dag kräver in direkt från berörda kulturinstitutioner, ersätts av samlade redovisningar från respektive landsting. Statens kulturråd bör, enligt utredningen, också få i uppdrag att följa den regionala utvecklingen på kulturområdet och ansvara för att tillgängliggöra denna information till en bred målgrupp.

Även frågan om ansvaret för officiell och annan statistik på kulturområdet berörs. Enligt utredningen är statistik en viktig del av den uppföljning som behöver ske inom kulturområdet. Statens kulturråd bör utveckla en mer heltäckande statistik på teater-, dans- och musikområdet – om möjligt av sådan kvalitet att den kan klassas som officiell – när den direkta återrapporteringen från bidragsmottagande institutioner successivt fasas ut. Utredningen pekar på behovet av statistik även på t.ex. bild- och formområdet.

Kultursamverkansutredningen kommenterar också analysmyndighetens kommande uppdrag. Enligt utredningen kommer Statens kulturråds officiella statistik, liksom annan statistik från olika myndigheter inom kulturområdet, att utgöra viktigt underlag i den nya analysmyndighetens arbete. Varje statistikproducerande myndighet inom kulturområdet bör tillgängliggöra statistiken på ett för analysmyndigheten lämpligt sätt.

Vidare pekar utredningen på den roll som den anser att analysmyndigheten ska ha inom ramen för den nya samverkansmodellen.

Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att på ett mer övergripande plan följa effekterna av den nya modellen. Erfarenheterna under de första åren måste noga tas tillvara och synliggöras, dels som underlag för diskussioner om eventuella förändringar av modellen, dels som kunskap för de län som successivt ska börja tillämpa modellen.

Analysmyndigheten bör, enligt Kultursamverkansutredningen, även ges i uppdrag att utveckla uppföljnings- och analysverktyg såväl för de regionala aktörerna som för statens behov. Dessutom bör analysmyndigheten överta ansvaret för de forskningsmedel som i dag disponeras av Kulturrådet. För 2010 disponerar myndigheten ett ramanslag på 2 347 000 kronor för detta ändamål.

## 2 Analys- och utvärderingsverksamhet generellt i staten och inom andra politikområden

### 2.1 Inledning

Genomgången i kapitel 1 visar att det finns en tydlig övergripande inriktning utstakad för en analysmyndighet på kulturområdet. Den ska förse i första hand regeringen med underlag och den ska vara organisatoriskt skild från bidragsgivning och konstnärlig verksamhet. Den ska omfatta hela det kulturpolitiska fältet och den ska arbeta med det samlade utfallet av de kulturpolitiska insatserna i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Att producera statistik är också en återkommande förväntan på den nya myndigheten.

Samtidigt förefaller det klart att statistik är en metod som inte kan begränsas till en enda myndighets ansvar och att det därför inte är självklart hur analysmyndighetens statistikansvar ska avgränsas. Andra frågetecken gäller i vilken grad den nya myndigheten ska utveckla generella analysverktyg för andra intressenter än regeringen, vilken forskningsanknytning den ska ha och hur den ska sprida kunskaper om sina resultat. Den nya myndighetens organisatoriska lösning är inte heller given och regeringens styrning av sina analysmyndigheter tar sig också olika former.

Numera finns det dock gott om jämförbara särskilda analysmyndigheter på andra politikområden och ytterligare andra planeras. Det är en utveckling som ligger i linje med regeringens syn på en mer utvecklad styrning av den statliga förvaltningen. Därför bör sådana exempel kunna vara vägledande för att bestämma vilka konkreta uppgifter som bör läggas på den nya myndigheten på kulturområdet och vilken organisatorisk modell som lämpar sig bäst.

I detta kapitel redovisas den principiellt viktiga Styrtredningen, liksom flera exempel på andra myndigheter med utvärderande och analyserande uppdrag samt Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som är en föregångare på området. Statskontoret är central förvaltningsmyndighet för utvärdering och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet, men i detta kapitel behandlas bara analysmyndigheter med uppdrag som är begränsade till något eller några politikområden.

### 2.2 Styrtredningen

Styrtredningen och dess betänkande *Att styra staten* (SOU 2007:75) åberopas ofta som startskottet för en nyordning av regeringens styrning



av sin förvaltning. Flera av utredningens förslag till förändringar har också genomförts under senare år. Myndigheternas instruktioner är numera det centrala styrningsdokumentet, verksamhetsdelen i regleringsbrevet har utgått och myndigheternas årsredovisningar har fått ett tydligare fokus på verksamhetens inriktning, omfattning och kostnader. (Se regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 2009/10:175.)

Styretredningen konstaterar att alla myndigheter har ett grunduppdrag i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) om att redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav regeringen har angett. Utredningen pekar på den grundläggande föreställningen om vikten av att ta fram sådan information om måluppfyllelse. Tanken är att när regeringen gett myndigheterna ett mål, måste regeringen också få information om måluppfyllelsen. Det finns en stark demokratisk koppling, som ytterst handlar om att medborgarna ska kunna veta hur väl deras valda styresmän har lyckats.

Utredningen påpekar samtidigt att frågan har en viss komplexitet. ”Trots den ytligt sett tilltalande tanken att målen skall vara starkt styrande för vilken information som tas fram är detta problematiskt”, skriver Styretredningen vidare och lägger till att ”Ju mer exklusivt målen avgör vilken effektinformation som skall tas fram, desto mer kommer viss annan information att uteslutas.” Det leder i sin tur fram till följande slutsats: ”Utvärderingar kan därför tendera att ge information som är ägnad mer att resursmässigt förstärka en verksamhet än att ifrågasätta den.”

Utredningen ser därför myndigheterna som producenter av den information som regeringen i första hand behöver för den löpande styrningen och kontrollen av förvaltningen. Därutöver behöver regeringen även information för mer eller mindre omfattande omprövningar. Underlagen för dessa bör i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten och de bör aktualiseras ad hoc.

Styretredningen har därmed etablerat en principiell syn på utvärderingar av statlig verksamhet som kommit att prägla inrättandet av nya myndigheter för utvärderingar och analys inom olika politikområden, där man tydligt har skiljt på uppdraget att å ena sidan bedriva en viss statlig verksamhet och att å den andra ansvara för utvärderingen av samma verksamhet. Det finns flera exempel från andra politikområden, varav några redovisas nedan. Bland dem som inte redovisas särskilt i denna promemoria kan nämnas förslaget att inrätta en ny myndighet för att granska och utvärdera verksamheter inom Socialdepartementets ansvarsområde, Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst (Ds 2010:3).

Det ska också sägas att man på vissa politikområden har valt att inte inrätta särskilda analysmyndigheter, utan i stället valt andra lösningar för att utveckla arbetet med analys och utvärderingar av politiska mål. Ett exempel är miljöpolitiken, där en utredning tidigare föreslagit inrättandet av ett särskilt Miljömålsinstitut, men där regeringen har valt (prop. 2009/10:155) att låta arbetet med miljömålen ligga kvar på enskilda myndigheter, medan Naturvårdsverket får ett samlat ansvar för miljömålsuppföljningen och en parlamentarisk beredning får i uppdrag att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden.

### **2.3 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser**

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser började sin verksamhet den 1 april 2009, då Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) lades ner. Den nya myndigheten kallas i dagligt tal och i sin marknadsföring för Tillväxtanalys och har sitt huvudkontor i Östersund. Myndigheten har även kontor på flera andra platser i världen och den har totalt cirka 60 medarbetare. För 2010 disponerar myndigheten ett ramanslag på 78 229 000 kronor.

Enligt sin instruktion (2009:146) har Tillväxtanalys till uppgift att ansvara för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Myndigheten ska utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens åtgärder för hållbar tillväxt, konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft i hela landet samt ge underlag och rekommendationer för omprövning och effektivisering av åtgärderna.

I instruktionen görs också ett flertal preciseringar av vilka typer av analyser och utvärderingar som Tillväxtanalys ska utföra. Den ska bl.a. identifiera hinder för näringslivets utveckling, förmedla kunskap om internationaliseringen av ekonomin, genomföra utvärderingar och analyser av program och bidrag samt göra en samlad utvärdering av hur resurserna inom tillväxtpolitikens område används och vilka resultat detta ger.

Några ytterligare intressanta punkter i instruktionen för Tillväxtanalys är att den ska "utveckla utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde". Myndigheten ska även "ansvara för utlandsbaserad omvärldsbevakning", och "svara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken". Tillväxtanalys får även inom sitt verksamhetsområde bedriva egen forskning utifrån statistiskt material. Myndigheten ska även bidra med statistiskt material samt sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina analyser, samt "samverka med Tillväxtverket och övriga användare när det gäller utveckling och användning av databaser, analysverktyg och statistik".

Tillväxtanalys är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Det finns inget forsknings- eller insynsråd. Regeringen utövar därutöver en aktiv styrning av Tillväxtanalys. I myndighetens regleringsbrev för 2010 har regeringen formulerat tio preciserade uppdrag till myndigheten, varav alla utom ett ska redovisas under 2010. Regeringen har också lämnat olika analysuppdrag i särskilda beslut.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är att ett av de områden som Tillväxtanalys fått regeringens uppdrag att belysa är kulturella och kreativa näringar. I ett första uppdrag på det området, har myndigheten tagit fram en definition av sektorn, för att kunna mäta de kulturella näringarnas omfattning vad avser sysselsättning, förädlingsvärde och företagande. I ett fortsättningsuppdrag har Tillväxtanalys fått i uppdrag att analysera kulturnäringarnas bidrag till hållbar tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet, särskilt med avseende på hur kulturnäringarna interagerar med andra näringar.

## 2.4 Trafikanalys

Myndigheten Trafikanalys började sin verksamhet den 1 april 2010, då Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) lades ner. Trafikanalys huvudkontor finns i Stockholm och det finns även ett kontor i Östersund. Utgångspunkten är att det kommer att finnas drygt 30 medarbetare i myndigheten. Ramanslaget för 2010 på 45 miljoner kronor är beräknat utifrån att man började verksamheten först andra kvartalet. I budgetpropositionen för 2010 beräknar regeringen att anslaget för 2011 ska vara 60 528 000 kronor.

Enligt sin instruktion (2010:186) har Trafikanalys till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska myndigheten ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

Av instruktionen framgår också ytterligare preciseringar av vilka *typer* av analyser och utvärderingar som Trafikanalys ska utföra. Den ska bl.a. svara för resevane- och varuflödesundersökningar, göra regelbundna beskrivningar av utvecklingen inom transportområdet, bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys, särskilt med tonvikt på transportsystemets utveckling i Europeiska unionen och dess effekter för Sverige samt kontinuerligt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser.

Några ytterligare intressanta punkter i instruktionen för Trafikanalys är att den ska "utveckla trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder". Myndigheten ska även "ansvara för att resultaten av insamlad statistik

översänds till Europeiska kommissionen om insamlandet skett på grundval av föreskrifter som meddelats av kommissionen”. Tillväxtanalys får även inom sitt verksamhetsområde bedriva egen forskning utifrån statistiskt material. Myndigheten ska även sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina verksamheter till andra myndigheter och intressenter samt samverka med andra myndigheter med ansvar för utvärderingar och analyser.

Trafikanalys är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Det finns även ett vetenskapligt råd, med uppgift att kvalitetssäkra de metoder myndigheten tar fram och tillämpar samt bidra till dessas utveckling. Rådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst fem ledamöter. Ledamöterna i rådet utses av myndigheten. I regleringsbrevet för 2010 har Trafikanalys inte fått några ytterligare uppdrag från regeringen.

## **2.5 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering**

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) började sin verksamhet den 1 juli 1997, med huvudkontor i Uppsala. För 2010 disponerar myndigheten ett ramanslag på 27 349 000 kronor, vilket dock inkluderar 5 712 000 kronor som IFAU delar ut som finansieringsbidrag efter ansökan från forskare. Enligt sin instruktion (2007:911) ska IFAU främja, stödja och genomföra uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studier av arbetsmarknadens arbetssätt, utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet, och utvärdering av socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden.

Av instruktionen framgår också att man med ”utvärdering” avser både effektutvärdering och processutvärdering. Myndigheten ska särskilt fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de reformer och särskilda uppdrag som regeringen fattar beslut om inom detta område. Myndigheten ska också sprida information om resultaten av sina uppföljningar, utvärderingar och studier till andra myndigheter och intressenter. Regleringsbrevet för 2010 innehåller inga mera preciserade uppdrag, liknande de som regeringen gett Tillväxtanalys.

IFAU är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Det finns även ett vetenskapligt råd vid myndigheten, med uppgift att lämna förslag till beslut i ärenden om bidrag från myndigheten. Generaldirektören får också använda rådet som rådgivande organ i andra frågor. Rådet består av generaldirektören, en ordförande, och högst nio andra ledamöter. Rådets ordförande och övriga ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid. Utöver en mindre administration, består IFAU av forskare, som är helt eller delvis anställda vid rådet eller som är knutna dit genom olika projekt.

## 2.6 Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet inledde sin verksamhet den 1 augusti 2007 och har sitt kontor i Stockholm. För 2010 disponerar myndigheten ett ramanslag på 7 297 000 kronor. Enligt sin instruktion (2007:760) ska rådet följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politiken som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

I instruktionen görs också ytterligare preciseringar av vilka typer av analyser och utvärderingar som Finanspolitiska rådet ska utföra. Det ska bl.a. följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås, bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktig uthållig tillväxt samt leder till långsiktig hållbar hög sysselsättning samt granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, liksom kvaliteten i de underlag som regeringen bygger sina bedömningar på.

Rådet ska också verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken. Den 15 maj varje år ska rådet publicera en rapport som lämnas till regeringen. Rådets rapporter finns tillgängliga på myndighetens hemsida och av årsredovisningen framgår också hur rådets ledamöter deltagit i den svenska allmänna debatten, vilka internationella kontakter man har och vilket genomslag rådets rapport fått i den offentliga debatten. Rådet trycker också på sin roll som oberoende granskare av regeringens finanspolitik.

Organisatoriskt är Finanspolitiska rådet en enrådighetsmyndighet, som leds av en kanslichef, som har till uppgift att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt ett särskilt råd som finns vid myndigheten. Enligt instruktionen ska rådet bestå av högst åtta ledamöter, varav en ordförande och en vice ordförande, som utses av regeringen efter förslag från myndigheten. En majoritet av ledamöterna ska ha en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi och en jämn könsfördelning ska uppnås.

Verksamhetens kostnader för 2009 var 6 471 000 kronor, varav 2 417 000 kronor var personalkostnader för kansliet (en kanslichef och fyra anställda) och 1 162 000 kronor var arvoden till ledamöterna i det särskilda rådet.

## 2.7 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) bildades som en kommitté i Regeringskansliet (Finansdepartementet) redan 1981. Kommittén lades ned 2003, men samma år tillsattes en ny expertgrupp med samma arbetsformer och med samma huvudsakliga arbetsuppgift.

Expertgruppens uppgift har inte varit ett traditionellt utredningsuppdrag, utan huvuduppgiften har varit att granska olika offentligfinansierade verksamheter, utifrån samhällsekonomiska och finanspolitiska bedömningar. Under senare år har uppdraget vidgats till att även omfatta frågor av samhällsekonomisk betydelse inom det privata näringslivet.

Arbetet bedrivs huvudsakligen genom att forskare och institutioner fått i uppdrag att genomföra kvalificerade studier. Det är ESO som självständigt beslutar om vilka ämnen som ska behandlas och vilka rapporter som ska publiceras. Totalt har ett stort antal sådana rapporter publicerats, vilka ofta också har skapat livliga offentliga debatter, senast i maj 2010 då nuvarande ESO publicerade rapporten *Polisens prestationer*.

### **3 Nuvarande uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppdrag på kulturområdet**

#### **3.1 Inledning**

Exemplen i det förgående kapitlet visar att det finns några typiska frågeställningar som behandlas när särskilda analysmyndigheter inrättas. Det finns en klar tonvikt på utvärdering, analys och effektrevisning av de politiska insatserna på området och också en förväntan på att analysmyndigheterna ska lämna underlag och rekommendationer för omprövningar av politiken. Forskningsanknytning är en central fråga, liksom att analysmyndigheterna ska informera om och sprida kunskaper om resultaten av sina verksamheter.

Några av analysmyndigheterna ska utveckla analysmetoder och svara för omvärldsbevakning och ett par har också tagit över ansvaret för den officiella statistiken på respektive område. Regeringens styrning av sina analysmyndigheter varierar i omfattning. Flertalet är organiserade som enrådighetsmyndigheter, men även i den frågan finns det variationer.

En ytterligare frågeställning är vilka utvärderings- och analysuppgifter som redan finns uttryckta i styrdokument för andra myndigheter och institutioner på kulturområdet. Det avgör vilka uppdrag som den nya myndigheten bör ta över från andra och vilka uppdrag som bör ligga kvar på nuvarande myndigheter. I det här sammanhanget finns det goda skäl att skilja på begreppen "utvärdering", "uppföljning" och "tillsyn", som används relativt frekvent, men inte alltid konsekvent, i olika styrdokument.

I den kulturpolitiska propositionen nämns fyra myndigheter på kulturområdet, med särskilda uppdrag att följa upp, utvärdera eller utöva tillsyn inom sina respektive ansvarsområden. Det är Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Statens konstråd. Utöver dessa finns även Stiftelsen Svenska Filminstitutet som en central instans inom det kulturpolitiska området, med ett likartat uppdrag som de fyra myndigheterna. I propositionen nämns också att den nya analysmyndigheten kan komma att överta vissa av de verksamheter som i dag utförs av Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Konstnärsnämnden, exempelvis kulturstatistik (prop. 2009/10:3, s. 90-91).

I detta kapitel redovisas de olika uppdragen och hur de hanteras av Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Konstnärsnämnden, Statens konstråd och Filminstitutet. Det speciella med dessa sex institutioner, fem myndigheter och en stiftelse, är att de

antingen beslutar om bidrag till organisationer och enskilda på kulturområdet eller utövar tillsyn över verksamheter som andra bedriver. Alla sex bedriver också egen verksamhet i någon form. Även Kulturdepartementet är en viktig aktör och redovisas sist i kapitlet.

### 3.2 Statens kulturråd

Statens kulturråd, som i dagligt tal och i sin marknadsföring kort och gott kallas Kulturrådet, har en särställning bland kulturområdets myndigheter. En huvuduppgift är att fatta beslut om och fördela statliga bidrag till teater, dans, musik, konst, museer, utställningar, litteratur, kulturtidskrifter m.m. Inom denna ram har myndigheten också ett ansvar för uppföljning av hur de statliga bidragen har använts.

Kulturrådet har därutöver också ett bredare uppföljnings- och utvärderingsuppdrag. Enligt 1 § förordning (2007:1186) med instruktion för Statens kulturråd har myndigheten till uppgift att ”följa utvecklingen inom kulturområdet och ge ett samlat underlag för den statliga kulturpolitiken samt bistå regeringen vid genomförandet av denna.” I 2 § uttrycks Kulturrådets samlade ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde. Det innebär att rådet ska ”vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter”. Det handlar med andra ord om ett uppdrag som är snarlikt de tillsynsuppdrag som andra kulturmyndigheter har på sina respektive områden.

Enligt 3 § ska Kulturrådet bl.a. svara för uppföljning och utvärdering av de statliga insatserna, samla och sprida information om kulturell verksamhet och om åtgärder och initiativ på området. I samma paragraf pekas Kulturrådet också ut som ansvarig för den officiella statistiken på kulturområdet, enligt förordningen (2001:100). Det görs också tydligt att Kulturrådet har en särskild rapporteringsskyldighet till regeringen. Myndigheten ska, enligt 4 §, i anslutning till sitt budgetunderlag göra en sammanfattande bedömning av utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och lämna förslag till åtgärder som föranleds av bedömningen.

Kulturrådet får även särskilda uppdrag av regeringen i de årliga regleringsbrev och i enskilda regeringsbeslut. Ett exempel på det förra är det uppdrag som rådet fick i regleringsbrevet för 2010 om att vidga sitt arbete med barns och ungas rätt till kultur. Ett exempel på det senare är det uppdrag som Kulturrådet fick av regeringen den 27 maj 2010 att förbereda införandet av en ny modell för statens stöd till regionala kulturverksamheter. Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2010 och ligga till grund för regeringens kommande överväganden.

Hur hanterar och redovisar Kulturrådet dessa uppdrag? Myndighetens centrala dokument för återrapporteringen till regeringen är



årsredovisningen och budgetunderlaget. Det är där myndigheten redovisar sin samlade verksamhet, inklusive bidragsgivning, sina tillsynsuppdrag och sin sammanfattande bedömning av utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Kulturrådet lämnar också särskilda redovisningar till regeringen av uppdrag som myndigheten fått i särskild ordning. Därutöver publicerar Kulturrådet varje år ett flertal tryckta rapporter, som också finns tillgängliga på rådets hemsida. Under 2009 publicerades 14 sådana rapporter och under 2010 har man hittills, i maj, publicerat 10.

I rapportserien ingår myndighetens årsredogörelser och budgetunderlag, liksom vissa informationsbroschyrer, som t.ex. *New Swedish Books*. Serien omfattar även redovisningar av vissa särskilda regeringsuppdrag, som t.ex. rapporterna om *Barns och ungas kultur* (Kulturen i siffror 2010:1), om *Kulturens icke offentliga finansiering* (Kulturrådets skriftserie 2010:4), och *Informationsbroschyren om Skapande skola*.

En annan typ av rapporter handlar om uppföljningen av särskilda kulturpolitiska satsningar, som t.ex. *Uppföljning av Access* (Kulturrådets skriftserie 2010:1), *Statliga kulturinsatser regionalt* (Kulturen i siffror 2009:3) och *På väg mot jämställd scenkonst* (Kulturrådets skriftserie 2009:1). Rådet tar också egna initiativ, t.ex. rapporten *Kultur- och fritidsbudget i ekonomiska kristider*, som initierats av Kulturrådet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Nyligen har myndigheten även publicerat två skrifter i en planerad ny serie om kulturpolitisk forskning: *Förändringar i kulturpolitikens geografi* resp. *Efterfrågan på boklån från svenska bibliotek*. Det är en satsning som rådet gör inom ramen för sitt uppdrag med forsknings- och utvecklingsinsatser på kulturområdet, för vilket rådet disponerar 2 347 000 kronor innevarande år. Det är alltså denna del av Kulturrådets nuvarande uppdrag som Kultursamverkansutredningen (SOU 2010:11, s. 128) har föreslagit ska övergå till den nya analysmyndigheten.

I flera av Kulturrådets rapporter används statistiska uppgifter. De kan vara insamlade i särskild ordning eller inom ramen för myndighetens löpande ansvar för den officiella statistiken på kulturområdet. En betydande del av Kulturrådets rapporter har också sin grund i uppdraget om den officiella statistiken. Några exempel på sådana rapporter från senare år är *Studieförbunden 2008-2009* (Kulturen i siffror 2010:3), *Museer och konsthallar 2008* (Kulturen i siffror 2009:4), *Skolbibliotek 2008* (Kulturen i siffror 2009:1) och *Folkbibliotek 2008* (Kulturen i siffror 2009:2).

Uppdraget om den officiella statistiken är kortfattad i den styrande förordningen (2001:100). På kultur- och fritidsområdet sägs det att statistiken ska omfatta *bibliotek, kulturmiljövård, museer, studieförbund* och *sambällets kulturutgifter*. Det är sedan upp till Kulturrådet som

ansvarig myndighet att bestämma hur dessa rubriker ska fyllas med ett innehåll och vilka uppgifter som därmed ska samlas in. Av dessa utpekade teman har det inte publicerats någon statistik om kulturmiljövård sedan 1995. I samband med att Kungl. biblioteket får ett utökat ansvar för biblioteksfrågorna fr.o.m. 2011 är utgångspunkten att ansvaret för den officiella statistiken på biblioteksområdet ska föras över dit.

Kulturrådets kostnader för arbetet med statistikfrågorna i myndigheten omfattar dels kostnader för köpta tjänster, dels kostnader för egen personal. De köpta tjänsterna tillhandahålls av Statistiska centralbyrån och av konsultföretag med inriktning på insamling och bearbetning av data. Under 2010 har Kulturrådet budgeterat 705 000 kronor för köpta tjänster, varav 335 000 kronor avser den officiella statistiken, inklusive tryckning av rapporter.

De fyra personer som är anställda för att huvudsakligen arbeta med statistik på kulturområdet arbetar motsvarande 3,8 årsverken, men med insatser från andra medarbetare kan den totala personalkostnaden rundas av till fyra hela årsverken. Därav bedöms 2,15 årsverken användas för den officiella statistiken och 1,85 till annan statistik, närmare bestämt statistik om besöksutvecklingen på statliga museer, bild- och form, barns och ungas kultur, scenkonst och musik, samt kulturvanor.

Personalkostnaden för den del av den officiella statistiken som avser biblioteken, som Kungl. biblioteket kan komma att ta över från och med 2011, beräknas till 1,5 årsverken. Den förhållandevis höga kostnaden, jämfört med andra teman i den officiella statistiken, förklaras av att arbetet med biblioteksstatistiken sköts helt och hållet av den egna personalen på Kulturrådet.

### **3.3 Riksantikvarieämbetet**

Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet och Riksarkivet kallas ofta för regeringens stabsmyndigheter på kulturområdet. Det innebär att de alla tre har breda och maktpåliggande uppdrag inom detta politikområde. För Riksantikvarieämbetets del sammanfattas uppdraget i 1 § förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, där det sägs att myndigheten ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Inom den ramen ryms såväl uppföljnings-, utvärderings- som tillsynsansvar.

Riksantikvarieämbetet har också ett omfattande s.k. överinseendeansvar för kulturminnesvården i landet. Det framgår av lag (1988:950) om kulturminnen m.m., kortfattat kallad kulturminneslagen. Även andra lagar ger ämbetet ett visst tillsynsansvar, t.ex. miljöbalken (1988:808) som stadgar att myndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om kulturreservat.

Ämbetets ansvar för bidragsgivningen från anslaget för Bidrag till kulturmiljövård, framgår inte uttryckligen av myndighetens instruktion, men väl i förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård och i det årliga regleringsbrevet. Av bidragsförordningen framgår att ämbetet kan överlåta och bemyndiga länsstyrelserna att hantera bidragsgivningen. Den möjligheten utnyttjar också ämbetet och fattar sedan 1993 årliga beslut om överlåtelse till länsstyrelserna att pröva frågor om bidrag till kulturmiljövård.

Av det senaste överlåtelsebeslutet, från januari 2010, framgår att den totala anslagsramen för året är 253 751 385 kronor, efter att hänsyn tagits till aktuella anslagskrediter. Beslutet innehåller också ett antal villkor för anslagets användning, varav det bl.a. sägs att länsstyrelserna ska ha en noggrann uppföljning av beviljade insatser, så att medel på anslagsramen inte återstår vid årets slut, eller att tilldelade medel överskrids. Ämbetet understryker vikten av en god ekonomisk hantering av anslaget.

Riksantikvarieämbetet ska enligt sitt regleringsbrev redovisa vilka effekter på kulturmiljön som bidragsgivningen från anslagsposten för bidrag till kulturmiljö har haft. I årsredovisningen ska ämbetet lämna en samlad redogörelse för fördelningen av medel inom anslagsposten, analysera och bedöma utfallet samt uppskatta framtida resursbehov.

Riksantikvarieämbetet disponerar också särskilda medel för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet. För 2010 är det anslaget 14 651 000 kronor. Myndigheten får även särskilda uppdrag av regeringen i de årliga regleringsbreven och i enskilda regeringsbeslut. Ett exempel på det förra är det uppdrag som ämbetet fick i regleringsbrevet för 2010 om att, tillsammans med länsstyrelserna, utarbeta ett program för fördjupad samverkan i kulturmiljöarbetet. En slutrapport har lämnats den 1 juni 2010. I likhet med Kulturrådet, har Riksantikvarieämbetet enligt sin instruktion ett så kallat sektorsansvar för handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

Riksantikvarieämbetet har dock, jämfört med Kulturrådet, ett betydligt mera kortfattat formulerat uppföljnings- och utvärderingsansvar. I instruktionens 3 §, punkt 5, sägs att myndigheten ska "följa upp och utvärdera kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt". Därutöver gäller bara det specifika uppföljningsansvar som följer av ämbetets ansvar för bidragsgivning och dess tillsyns- och överinseendeansvar.

I likhet med andra myndigheter är årsredovisningen ämbetets centrala dokument för åiterrapportering till regeringen. Det är där myndigheten löpande redovisar sin samlade verksamhet, inklusive bidragsgivningen. I särskilda rapporter redovisas också de uppdrag som regeringen gett i särskild ordning.

Myndigheten har även en omfattande utgivning av böcker, rapporter, vägledningar och informationsmaterial, som är tillgängliga i en särskild nätbokhandel. Där finns bl.a. rapporter från den uppföljning och utvärdering av tillämpningen av kulturminneslagen som ämbetet har utfört under senare år. Ett exempel är rapporten *Överklagande av beslut enligt 2-4 kap. lag (1988:950) om kulturminnen m.m.* (Rapport från Riksantikvarieämbetet 2009). Enligt uppgift från ämbetet uppfattar myndigheten dock inte instruktionens uppdrag om uppföljning och utvärdering av kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt som ett uppdrag att regelbundet förse regeringen med underlag och rekommendationer. I överinseenderollen ligger dock att ämbetet rapporterar till regeringen när det finns anledning till det.

I likhet med Kulturrådet använder Riksantikvarieämbetet statistiska uppgifter för olika delar av sin verksamhet och för den uppföljning och utvärdering som sker. Myndigheten har dock inte ansvaret för den officiella statistiken om kulturmiljö, som alltså inte har publicerats sedan mitten av 1990-talet.

### **3.4 Riksarkivet**

Riksarkivets uppdrag sammanfattas i 1 § förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet, där det sägs att Riksarkivet har det särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet som framgår av arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och av instruktionen. I arkivlagen finns en bestämmelse om att det ska finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som inom den kommunala förvaltningen. I arkivförordningen pekas Riksarkivet ut som statlig arkivmyndighet och det anges också vilka föreskrifter som Riksarkivet får meddela.

Jämfört med Kulturrådets och Riksantikvarieämbetets uttalade uppdrag om uppföljning, utvärdering och tillsyn/överinseende, ligger fokus i Riksarkivets uppdrag på vad som kallas överinseende och nationell överblick. Riksarkivet ska enligt sin instruktion ha överinseende över den offentliga arkivverksamheten och myndigheten ska också ha nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet. Det senare är ett tillägg i Riksarkivets instruktion från och med 1 januari 2010, då landets sju landsarkiv inordnades i Riksarkivet. Något uttalat uppföljnings- eller utvärderingsuppdrag att förse regeringen med underlag och rekommendationer finns däremot inte i Riksarkivets instruktion.

Riksarkivet har också ansvar för att fördela statsbidrag till regionala arkivinstitutioner, enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet, och Riksarkivets nämnd för enskilda arkiv avgör ärenden om statsbidrag till enskilda arkiv. Med dessa uppdrag

följer också ett uppföljningsansvar enligt de generella riktlinjer som gäller för statliga myndigheter.

Hanteringen av statsbidraget till regionala arkivinstitutioner kommer dock att förändras när den föreslagna samverkansmodellen för statligt stöd till regional kulturverksamhet genomförs. Enligt förslaget om den nya modellen ska bidraget till regionala arkivinstitutioner ingå som en del i de regionala kulturplanerna och Riksarkivets roll blir då att ingå i ett samverkansråd för berörda statliga myndigheter, som bl.a. får en roll vid uppföljningen av landstingens samlade redovisningar.

På samma sätt som Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet disponerar även Riksarkivet medel för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet. För 2010 är det anslaget 9 866 000 kronor. Myndigheten får relativt få särskilda uppdrag av regeringen. Ett exempel är dock det uppdrag som Riksarkivet fick i regleringsbrevet för 2010 om att ta fram en långsiktig intern strategi för arbetet med regionala tillväxtfrågor. Uppdraget ska rapporteras senast den 1 december 2010.

Åtterrapporeringen till regeringen sker även i Riksarkivets fall i huvudsak genom årsredovisningen. Det är där myndigheten löpande redovisar sin samlade verksamhet, sina uppdrag om överinseende och nationell överblick samt sin bidragsgivning. I vissa fall redovisas också uppdrag som regeringen gett i särskilda rapporter. Riksarkivet ger också ut ett antal publikationer som i huvudsak behandlar professionella arkivfrågor och som inte är tänkta som ett sätt att ge underlag och rekommendationer till regeringen.

Statistik används också relativt frekvent för olika delar av Riksarkivets verksamhet och för den löpande uppföljning som sker, både den uppföljning som sker internt i myndigheten och i den som rapporteras till regeringen. Det arbetet är integrerat i den övriga verksamheten och det finns inte någon särskild analysavdelning i myndigheten. Något officiellt statistikuppdrag finns inte heller på arkivområdet, men flera av de uppgifter som Riksarkivet samlar in skulle sannolikt vara relevanta i ett sådant sammanhang, t.ex. statistik över besök på statliga arkivinstitutioner.

### **3.5 Konstnärsnämnden**

Konstnärsnämndens verksamhet står i huvudsak på två ben, varav det ena handlar om bidragsfördelning och det andra om bevakning och analys. Nämndens traditionella uppgift är att besluta om statliga bidrag och ersättningar till konstnärer. Sedan några år tillbaka har myndigheten också i uppdrag att hålla sig underrättad om konstnärernas ekonomiska och sociala förhållanden samt löpande bevaka trygghetssystemens utformning och tillämpning i förhållande till konstnärlig verksamhet. Detta dubbla uppdrag är sedan 2007 också uttryckt i 1 § förordning

(2007:1199) med instruktion för Konstnärsnämnden. Därutöver har Konstnärsnämnden också ett uppdrag att bedriva internationellt och interkulturellt samarbete, där verksamheterna vid Iaspis (Konstnärsnämndens internationella program för bild- och formkonstnärer) och Internationella Dansprogrammet intar en särställning.

Både för sin bidragsgivning och för bevakningsuppdraget har Konstnärsnämnden ett uttalat uppföljningsansvar formulerat i sitt regleringsbrev. Målet för bidragsgivningen 2010 är att genom olika typer av stipendier och bidrag öka möjligheten för kvalificerade konstnärer som lever eller verkar i Sverige att ägna sig åt sitt konstnärliga arbete och vidareutveckla sitt konstnärskap. Åtterrappporteringskravet är att Konstnärsnämnden ska redovisa måluppfyllelsen fördelat på de olika bidragsformerna. Målet för bevakningsuppdraget är att genom bevakning och analys fördjupa och sprida kunskapen om konstnärers sociala och ekonomiska situation. Konstnärsnämnden ska i det fallet redovisa utfallet av sitt arbete och även redovisa resultatet av kunskapsspridning och rådgivning avseende frågor som rör de generella trygghetssystemen.

I den kulturpolitiska propositionen (prop. 2009/10:3, s. 54-55) konstaterar regeringen att Konstnärsnämndens arbete med bevakningsuppdraget är av stor vikt som underlag för kulturpolitiska beslut och överväganden och att det bör tas i beaktande när förändringar görs av regelverk inom olika politikområden. För att ge myndigheten goda förutsättningar att utföra och utveckla sina uppdrag, inte minst bevakningsuppdraget, har anslaget till Konstnärsnämnden höjts med 2,5 miljoner kronor fr.o.m. 2010 och regeringen räknar med att höja anslaget med 500 000 kronor ytterligare 2011.

I samma proposition (s. 91-92) gör regeringen bedömningen att samverkan mellan Konstnärsnämnden, Kulturrådet och, då så är lämpligt, Sveriges Författarfond bör utvecklas och fördjupas för att stärka kvaliteten i bl.a. bidragsgivning och uppföljning. Regeringen gav mot den bakgrunden den 11 mars 2010 de båda myndigheterna ett särskilt uppdrag om samverkan, för att effektivisera bidragsgivningen och för att undersöka möjligheterna för administrativ samverkan. I kulturpropositionen sägs samtidigt att det analysansvar som ligger på respektive myndighet kommer att övervägas i samband med att en ny analysmyndighet för kulturområdet upprättas.

Konstnärsnämnden får också uppdrag i särskilda beslut av regeringen. I regleringsbrevet för 2010 har myndigheten t.ex. fått i uppdrag att utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar, som en fortsättning på den fördjupade samverkan mellan kulturpolitiken, näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken.

Den huvudsakliga återrapporteringen till regeringen sker även i Konstnärsnämndens fall i årsredovisning. Det är där myndigheten löpande redovisar sin samlade verksamhet: bidragsgivningen, bevakningsuppdraget och det internationella och interkulturella samarbetet. Konstnärsnämnden publicerar också särskilda rapporter med utredningar som tagits fram av myndigheten och dess analysavdelning, ofta som svar på specifika uppdrag från regeringen men även på eget initiativ.

Konstnärsnämndens analysavdelning har från och med i år en budget på 4 miljoner kronor, vilket är en fördubbling i förhållande till förra året och en direkt följd av regeringens särskilda satsning i den kulturpolitiska propositionen. Analysarbetet bedrivs delvis av personal i myndigheten, men man anlitar också frekvent särskilda utredare för specifika uppdrag.

Bland de rapporter som publicerats under senare år finns bl.a. en serie av inkomstundersökningar, som har en direkt koppling till myndighetens bevakningsuppdrag, bl.a. rapporterna *Konstnärernas inkomster – en statistisk undersökning av SCB inom alla konstområden 2004-2005* och *Konstnärers inkomster ur ett jämställdhetsperspektiv* (av Maria Flisbäck). Ett annat exempel från senare år är rapporten *Komponisterna i Sverige* (av Fredrik Österling). Den representerar en typ av rapporter som myndigheten själv tagit initiativ till för att belysa konstnärernas verklighet. Rapporterna tas fram i dialog med myndigheten. I fallet med inkomstundersökningarna finns en styrgrupp, där även Författarfonden ingår.

I myndighetens interna planering för den kommande analysverksamheten på Konstnärsnämnden ingår bl.a. uppföljningar av inkomstundersökningarna, en särskild rapport om bildkonstnärernas situation, utvärderingar av myndighetens bidragsgivning och rapporter som följer av regeringens särskilda samverkansuppdrag till Konstnärsnämnden och Kulturrådet.

Statistik används relativt ofta för att belysa olika delar av Konstnärsnämndens verksamhet, i årsredovisningar och i de särskilda rapporter som produceras. Något officiellt statistikuppdrag finns dock inte på konstnärsområdet. Uppdraget att informera om trygghetssystemen i förhållande till konstnärlig verksamhet sköts främst genom en särskild internetportal. Nämnden för även samtal med myndigheter inom andra politikområden som hanterar trygghetssystemen.

### **3.6 Statens konstråd**

Statens konstråd har som huvudsaklig uppgift att verka för att konsten blir ett naturligt och framträdande inslag i samhällsmiljön genom att bl.a. beställa och förvärva god samtidskonst till statens byggnader och andra

lokaler för statlig verksamhet och genom att medverka till att konst tillförs även andra gemensamma miljöer än sådana för statlig verksamhet. Detta framgår av 1 § förordning (2007:1188) med instruktion för Statens konstråd.

I 2 § sägs att Statens konstråd ska ha tillsyn över samlingar av konst och konsthantverk som tillhör eller understöds av staten och över hur statliga organ vårdar konstverk som tillhör staten och är fast anbringade. Detta tillsynsuppdrag är skälet till att Statens konstråd har nämnts i samband med den nya analysmyndigheten. Statens konstråd har inget uttalat uppföljnings- eller utvärderingsuppdrag i sin instruktion. Myndigheten får också särskilda uppdrag av regeringen. Ett exempel är uppdraget i regleringsbrevet för 2010 att Statens konstråd ska utveckla sitt samarbete med Riksantikvarieämbetet, Arkitekturmuseet och Boverket.

Den huvudsakliga återrapporteringen till regeringen sker även i det här fallet i myndighetens årsredovisning. Det är där Statens konstråd löpande redovisar sin samlade verksamhet, inklusive sitt tillsynsansvar. Även denna myndighet publicerar årligen ett antal rapporter i form av årskataloger, rapporter om projekt med konstnärlig gestaltning av olika offentliga miljöer etc. Statistik används också av Statens konstråd för att belysa olika delar av sin verksamhet, i årsredovisningar och i de särskilda rapporter som produceras. Något officiellt statistikuppdrag finns dock inte på bildkonstområdet.

### **3.7 Svenska Filminstitutet**

Stiftelsen Svenska Filminstitutet har i uppdrag att besluta om bl.a. produktionsstöd till svensk film, stöd till distribution och visning av film i hela landet och stöd till internationell lansering av svensk film. Denna del av Filminstitutets verksamhet regleras av det gällande filmavtalet mellan staten och film- och TV-branscherna, där parterna gemensamt bidrar med ekonomiska resurser och riktlinjer för verksamheten i dessa delar.

Filminstitutet har därutöver också ett uppdrag inom det som huvudsakligen avser det filmkulturella området, en verksamhet som helt finansieras och regleras av staten. Även här handlar det i betydande del om att Filminstitutet beslutar om stöd till bl.a. regionala resurscentrum för film och video och till film i skolan. Med detta följer också ett uppföljningsansvar för Filminstitutet, i likhet med det ansvar som gäller för statliga myndigheter med motsvarande uppdrag. Filminstitutet bedriver även egen verksamhet inom ramen för det filmkulturella uppdraget, t.ex. verksamheter med arkiv, dokumentation, information och utlandsverksamhet.

Den huvudsakliga återrapporteringen till regeringen om verksamheten inom det filmkulturella området, görs av Filminstitutet i den årliga



resultatredovisningen och i budgetunderlaget. Därutöver publicerar institutet också ett antal rapporter, som finns tillgängliga på Filminstitutets hemsida. Det handlar t.ex. om Filmåret i siffror, underlag till filmavtalet och olika strategiska rapporter som tagits fram som svar på uppdrag från regeringen eller på eget initiativ.

Enligt Kultursamverkansutredningen ska statsbidraget till regionala resurscentrum för film och video förändras när ny samverkansmodell genomförs. Detta bidrag föreslås då ingå som en del i de regionala kulturplanerna och Filminstitutets roll blir att ingå i ett samverkansråd för berörda statliga myndigheter, som bl.a. får en roll vid uppföljningen av landstingens samlade redovisningar.

Filminstitutet använder relativt mycket statistik i sin verksamhet, för att bl.a. bedöma resultat av sina insatser och för att förse filmbranschen med strategisk information. Statistik används också för omvärldsanalys. Man har ingen separat analysavdelning, utan det arbetet sker integrerat med kärnverksamheten.

### **3.8 Kulturdepartementet**

För att få en komplett bild av instanser med ett uppföljnings- och utvärderingsansvar på kulturområdet, bör även Kulturdepartementet nämnas. På samma sätt som de bidragsfördelande myndigheterna har departementet ansvar för att årligen ge underlag för regeringens beslut om att fördela ekonomiska bidrag till kulturområdets många myndigheter, stiftelser, aktiebolag och andra organisationer. I detta ligger också ett uppföljningsansvar.

I praktiken handlar det om den mål- och resultatstyrning som sedan flera år styr den årliga budgetprocessen i Regeringskansliet. Regeringen formulerar mål och andra villkor för verksamheterna i instruktioner och regleringsbrev, medan myndigheter och andra gör sina återsrapporteringar i respektive årsredovisning. Med dessa som grund, ofta kompletterade med mål- och resultatdialoger, gör Kulturdepartementet en prövning av verksamheterna, i dialog med andra departement i Regeringskansliet, som leder fram till förslag om anslagstilldelning för kommande år i höstens budgetproposition.

Kulturdepartementet har inrättat en egen analysfunktion. Syftet är att stärka argumenten i departementets beslutsunderlag, genom omvärlds- och konsekvensanalyser, kunskapsöversikter samt metod- och processtöd. Den nya analysfunktionen har ett tydligt gränssnitt i förhållande till såväl analysmyndigheten som till de olika myndigheterna och institutionerna på kulturområdet.

## 4 Överväganden och förslag

### 4.1 Myndigheten för kulturanalys

**Förslag:** En analysmyndighet för kulturområdet inrättas den 1 januari 2011, Myndigheten för kulturanalys. Dess huvudsakliga uppgift ska vara att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom hela kulturområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för omprövningar av politiken. Därutöver ska myndigheten ges vissa långsiktiga uppdrag. Uppgifterna och de långsiktiga uppdragen ska komma till uttryck i myndighetens instruktion.

**Skälen för förslagen:** Som framgår av redogörelsen i denna promemoria finns det en tydlig politisk inriktning utstakad för en analysmyndighet på kulturområdet. Frågan är inte *om* en sådan myndighet ska inrättas, utan vilka uppgifter och uppdrag som ska läggas på den och hur dess verksamhet ska avgränsas gentemot andra myndigheter på kulturområdet. Exempel från motsvarande myndigheter på andra politikområden har visat sig vara relevanta i sammanhanget.

Även om det sannolikt hade funnits utrymme för en större samordning av den inriktning och de organisationsmodeller som har valts för olika analysmyndigheter under senare tid, bör det också tas i beaktande att varje politikområde har sina speciella förutsättningar när det gäller t.ex. mål för politiken, former för styrning och myndighetsstruktur. De olika analysmyndigheterna har även väsentligt skilda nivåer på sina anslag. Exempelen från andra politikområden visar ändå på några typiska frågeställningar som behandlas när särskilda analysmyndigheter bildas, oavsett att lösningarna sedan varierar, och dessa bör vara vägledande när det gäller att avgöra uppdrag och organisation för analysmyndigheten på kulturområdet.

Inspirerat av namngivningen på andra politikområden är förslaget att den nya myndigheten ska benämnas Myndigheten för kulturanalys. Det är ett namn som väl sammanfattar myndighetens huvudsakliga uppgift och det ligger i linje med namnen på två av de senaste analysmyndigheterna på andra områden, Trafikanalys och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, kortfattat kallad Tillväxtanalys. Även om den nya kulturanalysmyndigheten i dagligt tal skulle komma att kallas det mera kortfattade namnet Kulturanalys, är det viktigt att markera dess status som myndighet, genom att det anges i det formella namnet.

Myndighetens huvudsakliga uppgift ska vara att, med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för omprövningar av politiken.

Det är en huvuduppgift för den nya myndigheten som i huvudsak motsvarar regeringens bedömning i den kulturpolitiska propositionen: att den nya myndigheten i första hand ska förse regeringen med underlag, att den ska vara organisatoriskt skild från bidragsgivning och konstnärlig verksamhet, att den ska omfatta hela det kulturpolitiska fältet och att den ska arbeta med det samlade utfallet av de kulturpolitiska insatserna i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Från andra jämförbara analysmyndigheter har hämtats en uttalad tonvikt på utvärdering, analys och effektredovisning av de politiska insatserna och på att myndigheten ska lämna underlag och rekommendationer för omprövningar av politiken.

Av den nya myndighetens instruktion bör det, i likhet med de styrdokument som gäller för motsvarande analysmyndigheter på andra områden, också framgå vilka mer preciserade uppdrag som myndigheten ska ha. Det bör vara uppdrag med politisk och principiell betydelse inom kulturområdet som det är särskilt viktigt att få långsiktigt belysta av Myndigheten för kulturanalys. Förslaget är att sex sådana långsiktiga uppdrag formuleras i myndighetens instruktion:

1. Myndigheten för kulturanalys ska bedriva omvärldsbevakning och följa den internationella utvecklingen på kulturområdet. Det är angeläget att erfarenheter från länder där Sverige har ett utsänt kulturråd tas till vara och att den nya myndigheten även hämtar intryck och erfarenheter från andra statliga myndigheter och institutioner på kulturområdet med internationella uppdrag. Tonvikten bör ligga på sådana frågor som är aktuella inom kulturlivet och kulturpolitiken i andra länder och som kan vara inspirerande för svenska förhållanden.
2. Den nya myndigheten ska analysera och utvärdera kulturlivets samlade finansiering och utvecklingen inom andra sektorer med betydelse för kulturlivet i Sverige. Utgångspunkten är här att resurser från den offentliga kulturpolitiken ligger bakom en mindre del av det samlade kulturutbudet i samhället, medan åtgärder på andra politikområden, satsningar inom näringslivet och mängder av privata och ideella insatser spelar en större roll. Situationen ser olika ut för olika delar av kulturlivet, och det är bl.a. genom att göra jämförelser däremellan som den nya myndigheten bör kunna ge värdefulla underlag till regeringen om den offentligt finansierade kulturpolitikens betydelse för utvecklingen av landets kulturliv som

helhet. Myndigheten ska ha god kännedom om den statliga verksamhetsstyrningen och bidragsordningarna på kulturområdet och bistå regeringen med sakkunniga bedömningar i sådana frågor.

3. Den nya myndigheten ska också ha i uppdrag att långsiktigt analysera och utvärdera effekterna av den nya kultursamverkansmodellen. Enligt Kultursamverkansutredningens förslag kommer Statens kulturråd, med stöd av ett samverkansråd där flera andra myndigheter ingår, att fortsatt ha ett nationellt uppföljningsansvar för det statliga stödet till regional kulturverksamhet. Denna uppföljning kommer till stor del att vila på den samlade återrapportering som landstingen ska svara för. Kulturrådet ska enligt samma utredning följa den regionala utvecklingen på kulturområdet och ansvara för att tillgängliggöra denna information till en bred målgrupp. Uppdraget för den nya Myndigheten för kulturanalys ska vara att på ett mer övergripande plan analysera och utvärdera effekterna av kultursamverkansmodellen. Myndigheten ska följa utvecklingen av den nya modellen från början och löpande samla intryck som kan ligga till grund för en första utvärdering så snart tillräckliga förutsättningar för det föreligger.
4. I likhet med den viktiga roll som forskningsanknytningen har för analysmyndigheter på andra områden, ska även Myndigheten för kulturanalys ha ett långsiktigt uppdrag att följa forskningen om kulturområdet, såväl nationellt som internationellt, och att beställa och analysera relevanta studier och underlag. Den nya myndigheten bör kunna vara en länk mellan forskarsamhället och den kulturpolitiska praktiken. Analysmyndigheten kommer sannolikt att få bryta ny mark för att kunna utvärdera kulturpolitikens måluppfyllelse och i det sammanhanget är det väsentligt med en god forskningsanknytning (se avsnitt 4.3).
5. Mångfald, tillgänglighet och jämställdhet är högt prioriterade frågor i den nationella kulturpolitiken. Alla statliga myndigheter och institutioner på kulturområdet har enligt sina instruktioner i uppdrag att i sin verksamhet integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. I uppdragen till de statliga kulturinstitutionerna ligger också att de ska redovisa åtgärder som vidtagits för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Två av regeringens stabsmyndigheter på kulturområdet, Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet, har ett sektorsansvar för handikappfrågor inom sitt verksamhetsområde. Dessa uppdrag ska återrapporteras årligen av de berörda organisationerna och det är inget som inrättandet av en ny analysmyndighet ändrar på. Däremot bör den nya myndigheten ha ett långsiktigt uppdrag i sin instruktion att analysera och utvärdera utvecklingen när det gäller mångfald, tillgänglighet och jämställdhet på kulturområdet.

6. Myndigheten för kulturanalys bör också ha som ett långsiktigt uppdrag att sprida kunskap om och främja utvecklingen av utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde. Detta är inte detsamma som att myndigheten själv ska utveckla nya analysmetoder, men det är ett uttryck för att den ska visa stor öppenhet med såväl sina använda metoder som uppnådda resultat och att den ska vara behjälplig med att sprida kunskaper om olika analysmetoder.

På sikt bör även ett sjunde uppdrag tillföras den nya analysmyndigheten. Det handlar om ansvaret för den officiella statistiken på kulturområdet, som dock tills vidare bör ligga kvar på Statens kulturråd. Frågan redovisas närmare i nästa avsnitt 4.2.

Utöver de uppdrag som framgår av myndighetens instruktion kan regeringen också ge myndigheten uppdrag av mer kortsiktig karaktär i regleringsbrev eller i enskilda regeringsbeslut. Den minskade detaljstyrning som präglat kulturpolitiken under senare år talar dock för en återhållsamhet när det gäller att ge den senare typen av uppdrag och för att det i stället skapas ett utrymme för den nya myndigheten att ta egna initiativ.

Av myndighetens instruktion bör också framgå hur återrapporteringen till regeringen ska gå till. Som alla andra myndigheter ska även Myndigheten för kulturanalys lämna en årsredovisning. Därutöver bör analysmyndigheten en gång per år, under våren, lämna en rapport till regeringen med de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort. I övrigt ska det vara upp till myndigheten att avgöra när och i vilken form resultaten av analyserna ska presenteras. Särskilt i myndighetens inledande fas måste det finnas utrymme för att uppdrag och studier kan fördelas över en längre tid.

I likhet med andra motsvarande analysmyndigheter bör Myndigheten för kulturanalys ha i uppdrag att informera om och sprida kunskaper om resultaten av sin verksamhet. Även om analysmyndigheten inte bör ha samma uttalade uppdrag som det Finanspolitiska rådet – att verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om politikområdet – så väcker de kulturpolitiska frågorna ofta stort medialt intresse och det finns många grupper med uttalade intressen på kulturområdet som kan komma att bli berörda av myndighetens analyser, inte minst om det lämnas förslag om konkreta omprioriteringar i politiken. Således kan en ökad offentlig diskussion om kulturpolitiska frågor komma att utgöra en positiv effekt av att det inrättas en analysmyndighet på kulturområdet.

För att undvika överlappningar och för att åstadkomma effektivitet i verksamheten, bör Myndigheten för kulturanalys ha en nära dialog med kulturområdets myndigheter och institutioner, samt med motsvarande analysmyndigheter på andra politikområden.

## 4.2 Gränsdragning till andra myndigheter på kulturområdet

**Förslag:** Vissa utvärderings- och analysuppdrag som i dag åligger Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet ska föras över till Myndigheten för kulturanalys, inom de ekonomiska ramar som är preliminärt beräknade för analysmyndigheten. Myndigheten ska också ta över Kulturrådets ansvar och resurser för forsknings- och utvecklingsinsatser på kulturområdet.

**Bedömning:** Ansvaret för den officiella statistiken på kulturområdet hör naturligt hemma på Myndigheten för kulturanalys och bör på sikt föras över dit från Statens kulturråd, tillsammans med motsvarande resurser. Tills vidare bör dock ansvaret ligga kvar på Kulturrådet.

**Skälen för förslagen och bedömningen:** I kapitel 3 redovisades sju olika instanser på kulturområdet utifrån deras respektive uppföljnings-, utvärderings- eller tillsynsansvar. Syftet var att avgöra vilka uppdrag som den nya myndigheten bör ta över från andra och vilka uppdrag som bör ligga kvar på nuvarande myndigheter.

Av genomgången framgår att det finns stora likheter, men också skillnader, mellan Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Konstnärsnämnden, Statens konstråd, Filminstitutet och Kulturdepartementet.

Samtliga sju instanser använder *statistiska uppgifter* för att belysa olika frågeställningar med relevans för den egna verksamheten eller som en del av den årliga resultatredovisningen. Ingen instans, förutom Statens kulturråd, har dock ett uttalat uppdrag att ställa samman och leverera statistik till regeringen, utan statistiken används på eget initiativ när den bedöms vara relevant. Därför kan det naturligtvis inte vara aktuellt med en generell överföring av ett statistikansvar och statistikproduktion från andra kulturmyndigheter och Filminstitutet till den nya Myndigheten för kulturanalys. Lika självklart är att den nya myndigheten för sin egen del kommer att behöva använda sig av relevanta statistiska uppgifter för att lösa sina uppgifter. Detta är ett förtydligande av regeringens bedömning i den kulturpolitiska propositionen, där det bl.a. sägs att den nya myndigheten kan komma att överta vissa av de verksamheter som i dag utförs av andra myndigheter, exempelvis kulturstatistik.

Statens kulturråd har ett särskilt ansvar för *den officiella statistiken* på kulturområdet, enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Noterbart är att de nya myndigheterna Trafikanalys och Tillväxtanalys har tagit över ansvaret för den officiella statistiken på sina respektive områden. Det finns goda skäl att göra på samma sätt på kulturområdet. Den officiella statistiken är utan tvekan ett viktigt instrument för att kunna följa upp kulturpolitikens mål och effekter, vilket kommer att vara en huvuduppgift för analysmyndigheten.

Samtidigt finns det argument som talar mot en överföring av ansvaret för den officiella statistiken, åtminstone under den närmaste tiden. Arbetet med den officiella statistikförsörjningen på Statens kulturråd är t.ex. organisatoriskt samordnad med myndighetens övriga statistikförsörjning och den officiella statistiken används för såväl uppföljning som för mera utredande syften. Det finns också flera frågetecken om innehållet i den officiella statistiken. Den nuvarande förordningen täcker inte in stora delar av kulturområdet, som t.ex. scenkonsten, konstnärerna och arkiven. Diskussioner har därtill förts om att skilja ut den officiella statistiken på biblioteksområdet och föra över det ansvaret till Kungl. biblioteket.

Den sammanvägda bedömningen är att den officiella statistiken på kulturområdet, exklusive biblioteksstatistiken, långsiktigt har sin naturliga hemvist på Myndigheten för kulturanalys. De frågetecken som finns kring verksamheten kommer dock sannolikt inte att vara utträtade fullt ut redan till 2011, när analysmyndigheten ska påbörja sin verksamhet, och därför bör ansvaret tills vidare ligga kvar på Statens kulturråd. När en överföring av ansvaret så småningom görs, ska motsvarande resurser också föras över till analysmyndigheten, eftersom det inte ingår i beräkningsunderlaget för den preliminärt beräknade budgeten för den nya myndigheten (se kapitel 6).

Sex av de beskrivna instanserna i kapitel 3 har i uppdrag att besluta om *statliga bidrag* och därmed också att löpande följa upp hur bidragen används av mottagarna. Det dubbla uppdraget att fördela och följa upp bidragen beskrivs på delvis olika sätt i de styrande dokumenten – instruktioner, bidragsförordningar och regleringsbrev – och den praktiska hanteringen skiljer sig också åt mellan de beskrivna organisationerna. På den här punkten innebär tillkomsten av en analysmyndighet dock ingen förändring. Det uppföljningsansvar som följer av uppdraget att besluta om statliga bidrag ska även fortsättningsvis ligga på Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Konstnärsnämnden och Filminstitutet. Det överensstämmer med regeringens bedömning i den kulturpolitiska propositionen.

Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Statens konstråd har även ett uttalat ansvar för *tillsyn, överinseende eller nationell överblick* på sina respektive områden. Till de uppdragen finns det också ett löpande uppföljningsansvar kopplat. Regleringen i de styrande dokumenten skiljer sig en del åt, liksom den praktiska hanteringen, men inte heller detta kombinerade tillsyns- och uppföljningsansvar förändras i och med tillkomsten av en analysmyndighet på kulturområdet, utan det ansvaret ligger kvar på de aktuella myndigheterna.

Tre av myndigheterna – Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Konstnärsnämnden – har däremot också ett ansvar för *utvärderingar och*

*analyser* som går utöver den löpande uppföljningen och som därför ligger nära eller klart inom ramen för analysmyndighetens uppdrag.

Statens kulturråd har det bredaste av dessa utvärderings- och analysuppdrag. Av 1, 3 och 4 §§ i myndighetens instruktion framgår att myndigheten ska följa utvecklingen inom kulturområdet, ge samlat underlag för den statliga kulturpolitiken, svara för utvärdering av de statliga insatserna, göra en sammanfattande bedömning av utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och lämna förslag till åtgärder. Det handlar om uppgifter som ligger klart inom ramen för analysmyndighetens uppdrag och som följaktligen bör föras över från Kulturrådet till Myndigheten för kulturanalys. Denna överföring beräknas ligga inom ramen för den preliminärt beräknade budgeten på 7 miljoner kronor för den nya myndigheten.

Enligt ett förslag från Kultursamverkansutredningen bör även Kulturrådets uppdrag och medel för forsknings- och utvecklingsinsatser på kulturområdet föras över till analysmyndigheten. Det handlar om de medel som Kulturrådet disponerar relativt fritt för bidrag till olika forskningsrapporter och som 2010 uppgår till 2 347 000 kronor. Förslaget har varit på remiss under våren 2010 och regeringens ställningstagande väntas i budgetpropositionen för 2011. Sett till analysmyndighetens behov och föreslagna uppdrag är det ingen tvekan om att en sådan överföring är helt följdriktig och att den därmed också ska genomföras. Det kommer att tydliggöra gränsdragningen mellan de båda myndigheterna och det ger analysmyndigheten betydligt bättre möjligheter att uppfylla sitt uppdrag att följa forskningen om kulturområdet och att beställa och analysera relevanta studier och underlag, bl.a. om kulturpolitikens måluppfyllelse.

Riksantikvarieämbetet har enligt sin instruktion (3 §, punkt 5) i uppdrag att utvärdera kulturmiljöområdets styrmedel och arbetssätt. Detta uppdrag, som alltså går utöver den löpande uppföljningen, ligger också klart inom ramen för analysmyndighetens ansvar och ska därför föras över till den nya myndigheten. I praktiken har Riksantikvarieämbetet inte uppfattat det som ett krav på att förse regeringen med underlag och rekommendationer. Överföringen beräknas rymmas inom ramen för den preliminärt beräknade budgeten för Myndigheten för kulturanalys.

Konstnärsnämnden har på regeringens uppdrag byggt upp en betydande analyskapacitet på sitt område. Det är ett uppdrag som ligger nära det beskrivna utvärderings- och analysansvaret för analysmyndigheten. Under arbetet med denna promemoria har det därför övervägts om nämndens analysansvar bör föras över till den nya analysmyndigheten eller inte.

De rapporter som Konstnärsnämnden publicerar som svar på regeringens uppdrag eller på eget initiativ är tveklöst betydelsefulla för att förstå



konstnärernas ekonomiska villkor och för att få en inblick i hur olika trygghetssystem förhåller sig till konstnärlig verksamhet. Det är samtidigt uppgifter som ligger nära Konstnärsnämndens bidragsgivning och det uppföljningsansvar som följer av det. Därför bör detta ansvar ligga kvar på Konstnärsnämnden, samtidigt som det är klart att analysmyndighetens ansvar att utvärdera kulturpolitikens mål och medel även omfattar konstnärspolitiken och de åtgärder som vidtas på det området.

#### 4.3 Att utvärdera de kulturpolitiska målen

**Bedömning:** För att kunna utvärdera kulturpolitikens måluppfyllelse behöver Myndigheten för kulturanalys hämta erfarenheter från forskningen om utvärderingsmodeller och från genomförda utvärderingsprojekt.

**Skälen för bedömningen:** Ett viktigt syfte med Myndigheten för kulturanalys är att regeringen ska få bättre möjligheter att bedöma hur resultaten av den förda politiken förhåller sig till de nationella kulturpolitiska målen. Efter förslag i den kulturpolitiska propositionen, har riksdagen beslutat om nya nationella kulturpolitiska mål från och med 2010. Enligt propositionen ska de styra den statliga kulturpolitiken, och de ska även kunna inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting.

Enligt de nya nationella kulturpolitiska målen ska kulturen vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Vidare ska alla ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken

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

Kulturutredningen beskriver i sitt betänkande (SOU 2009:16, del 2, s. 33-39) de olika syften som kan finnas med politiska mål och pekar också på de problem som finns med att följa upp mål som likt de kulturpolitiska ska gälla för ett helt politikområde och som därför måste vara översiktliga. Försök att göra mera systematiska utvärderingar av mål som har en övergripande karaktär brukar, enligt utredningen, av naturliga skäl därför sällan leda till några tydliga slutsatser. Ett problem är till exempel att fastställa kausala samband om orsak och verkan i samhällsutvecklingen. I praktiken har man också sedan 1970-talet tonat ner tanken på att de samlade nationella kulturpolitiska målen skulle svara

målstyrande och istället har man betonat målens inspirerande, vägledande och visionsskapande roll.

Samtidigt kan det konstateras att det hittills har gjorts få konkreta ansatser att faktiskt utvärdera de nationella kulturpolitiska målen. Ett visst försök gjordes 2002, när den dåvarande regeringen i skrivelsen *Kultur och delaktighet* (skr. 2001/02:176) gjorde en resultatanalys av ett av de kulturpolitiska målen, det om att kulturpolitiken skulle verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande. Efter att ha konstaterat att människors deltagande hade ökat på flera områden, drogs slutsatsen att de statliga insatserna på kulturområdet på ett verksamt sätt hade bidragit till den positiva utvecklingen.

Den nya myndigheten kommer alltså att få bryta ny mark för att hitta lämpliga analysmodeller för att utvärdera kulturpolitikens måluppfyllelse. Till sin hjälp bör myndigheten hämta erfarenheter och resultat från den omfattande och livaktiga forskningen inom samhällsvetenskaperna om utvärderingar, utvärderingsmodeller och utvärderingsförfaranden i politiken och i förvaltningen (Se Evert Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur).

Det finns även erfarenheter att hämta från olika utvärderingsprojekt på andra politikområden. Ett intressant, men omdiskuterat, exempel kan hämtas från utbildningsområdet, där man bl.a. har arbetat med så kallad peer review som utvärderingsmetod. Det innebär att en grupp med sakkunniga, inte sällan hämtade från andra länder, får i uppdrag att genom bl.a. platsbesök granska en verksamhet. Tillskyndare av sådana peer reviews brukar hänvisa till att utvärderingarna blir konkreta, kompetenta och tydliga. Kritiker pekar istället på risken för att urvalet av sakkunniga skapar legitimitets- och lojalitetsproblem och att peer reviews tenderar att ha en konserverande inverkan. Metoden har i begränsad utsträckning använts på kulturområdet och bör därför kunna vara en bland flera metoder för analysmyndigheten att arbeta med.

Ett annat exempel på utvärderingsmodeller har sina teoretiska rötter i finansanalysen och har tillämpats inom samhällsplanering och för utvärderingar av strategival i företag och organisationer. (Se Sören Bergström, *Företag med framtid*, Liber). Det är en modell som förutsätter en begreppsmässig systematik, som kan uttrycka vad som kännetecknar en framgångsrik utveckling i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. Med en sådan systematik är det möjligt att bygga upp serier med nyckeltal, som kan skapa en djupare förståelse av de kulturpolitiska målens praktiska innebörd.

#### 4.4 Myndighetens organisation

|  |
|--|
| <b>Bedömning:</b> Myndigheten för kulturanalys bör vara en enrådighetsmyndighet. Vid myndigheten bör det finnas ett insynsråd. |
|--|

**Skälen för bedömningen:** Inom ramen för den myndighetslösning som är utstakad för analysmyndigheten, finns det fortfarande möjligheter att välja olika organisatoriska modeller. Genomgången i kapitel 2 visar att flertalet analysmyndigheter är enrådighetsmyndigheter som leds av en generaldirektör, men det finns även exempel där myndigheten leds av en kanslichef, med en sakkunnig nämnd i en avgörande roll.

Ett alternativ är att analysmyndigheten, i likhet med Finanspolitiska rådet, blir en myndighet som leds av en kanslichef och där det vid myndigheten finns en sakkunnig nämnd. Myndighetschefen har då titeln kanslichef, med primärt uppdrag att leda ett kansli med administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden. Nämnden kan bestå av högst åtta ledamöter, varav en ordförande och en vice ordförande, som alla utses av regeringen på en bestämd tid. I en sådan nämnd bör det finnas en hög vetenskaplig kompetens och särskilda kunskaper om kulturområdet.

Det alternativ som gäller för de flesta analysmyndigheterna är i stället modellen med en enrådighetsmyndighet, som leds av en generaldirektör. I detta alternativ bör det finnas ett insynsråd vid myndigheten. Rådet kan bestå av högst fem ledamöter, varav myndighetens chef är självskriven ordförande, medan övriga ledamöter utses av regeringen på en bestämd tid.

En samlad bedömning talar för att Myndigheten för kulturanalys bör vara en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef och att det vid myndigheten bör finnas ett insynsråd.

## **5 Tidsaspekter**

Förslaget är att Myndigheten för kulturanalys ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. För att möjliggöra detta bör regeringen tillsätta en organisationskommitté, med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten. Kommittén bör lämna förslag om bl.a. instruktion för myndigheten. Den bör också besluta om bl.a. organisation, verksamhetsplan och bemanning av myndigheten samt vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet vid årsskiftet.

## 6 Kostnadsberäkningar och andra konsekvenser

I budgetpropositionen för 2010 redovisar regeringen att medel tillförts för att möjliggöra att en ny analysmyndighet inrättas (prop. 2009/10:1, utg.omr. 17, s. 51). Anslaget för Myndigheten för kulturanalys har preliminärt beräknats till 7 miljoner kronor fr.o.m. 2011. I budgetpropositionen för 2010 beräknar regeringen också att anslaget för Statens kulturråd minskar med 5 miljoner kronor fr.o.m. 2011. Med förslaget i denna promemoria om att också föra över de forsknings- och utvecklingsmedel som i dag disponeras och fördelas av Statens kulturråd beräknas anslaget för analysmyndigheten i stället bli totalt 9 347 000 kronor fr.o.m. 2011.

Anslaget är dimensionerat för att myndigheten ska kunna bedriva ett viktigt utvärderings- och analysarbete redan under 2011 och för att myndigheten ska vara lokaliserad i Stockholm. Verksamheten vid Myndigheten för kulturanalys bör inte bindas upp med stora fasta kostnader. Mycket talar för att myndigheten behöver utvecklas under kommande år och att en betydande del av verksamheten kan tillgodoses med upphandlade utvärderingar och analyser från andra aktörer, bl.a. forskare och institutioner. Myndighetens administration kan med fördel knytas till någon annan myndighet eller institution för att minska kostnaderna.

Förslaget om att Myndigheten för kulturanalys ska överta vissa uppdrag som i dag åligger Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet kan få personalkonsekvenser. Det ankommer på organisationskommittén (se kapitel 5) att bedöma om det blir aktuellt med övergång av personal från befintliga myndigheter. Bemanningen av myndigheten ska ske med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

Förslaget om att den nya myndigheten ska ha i uppdrag att analysera och utvärdera utvecklingen när det bl.a. gäller mångfald och jämställdhet på kulturområdet, bedöms ha en positiv betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen och bedömningarna i övrigt bedöms inte påverka kostnader eller intäkter för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för offentlig service. De bedöms inte heller ha några miljökonsekvenser.