

## Yttrande

Datum 2024-03-21

Dnr RAÄ-2023-3211

Klassificering 1.5.2

Ert datum 2023-12-15

Ert dnr Ku2023/01093

## Yttrande över betänkandet Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)

### Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet avstyrker lag om samverkan på kulturområdet i sin helhet. Riksantikvarieämbetets invändningar mot lagen består i att kulturplaner ersätts med samverkansplaner, att de kulturpolitiska målens skrivning om kulturarv tonas ned och att kulturmiljöaspekterna saknas, annat än i relation till gestaltad livsmiljö.

Riksantikvarieämbetet avstyrker även förslagen till förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan och förordning om samverkansstöd och utvecklingsbidrag. Det huvudsakliga skälet härför är att det inte gjorts tydliga konsekvensutredningar gällande förslag om att ersätta befintliga riktade bidrag med nya som ges helt andra mål och syften.

Trots att flera av förslagen i betänkandet avstyrks är Riksantikvarieämbetet positiv till att utveckla modellen för ökad samverkan och ökad flexibilitet, att kommunerna ska involveras mer och att administrationen bör minskas. Sammantaget bedömer Riksantikvarieämbetet samtidigt att delar av förslagen bör kunna åstadkommas genom ett utvecklingsarbete och justeringar inom ramen för befintlig modell.

Om regeringen arbetar vidare med förslagen, oaktat Riksantikvarieämbetets avstyrkanden, vill Riksantikvarieämbetet framhålla följande. Myndigheten ställer sig positiv till den del av förordningen som anger att den konstnärliga friheten ska beaktas när statsbidraget ska fördelas. Vidare ställer sig myndigheten positiv till förslag om att samverkansarbetet ska utvärderas med jämna intervall, att utveckla dialogformerna samt att öppna samverkansmodellen för nya kulturområden – dock under förutsättning att det finns medel att fördela för detta.

### Riksantikvarieämbetet

Box 1114  
621 22 Visby

Tel 08-5191 8000

E-post [registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

[www.raa.se](http://www.raa.se)

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

Riksantikvarieämbetet tillstyrker att ett eventuellt löpande statsbidrag till etablerade kulturverksamheter ska bygga på historiska nyckeltal, men anser att författningstexten behöver förtydligas i detta avseende. I övrigt har myndigheten svårt att se nyttan med att fragmentera statens bidragsgivning på fler parter än de 21 regionerna utan förordar en utvecklad lokal dialog mellan region och kommuner. Riksantikvarieämbetet framför även möjligheten att överväga en alternativ modell för de nycklade bidragen för museiinfrastrukturen där ansvaret i stället överförs till Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker de förslag och instämmer i de bedömningar som presenteras i betänkandets kapitel 10. Riksantikvarieämbetet ställer sig emellertid frågande till att det verkligen är förslag som presenteras då de inte motsvaras av någon författningstext och förefaller ligga utanför uppdraget.

Om förslagen realiserar i sin nuvarande form innebär det genomgripande förändringar av hela samverkanssystemet. Riksantikvarieämbetet anser att konsekvenserna av dessa sammantagna förändringar inte är tillräckligt utredda. Detta gäller inte minst hur förslagen kommer att påverka uppfyllandet av de nationella kulturpolitiska målen liksom den potentiella effektiviseringen kopplat till de olika parternas kapacitet att realisera den modell som föreslås.

Avslutningsvis understryker Riksantikvarieämbetet att den nationella kulturpolitiken även omfattar kulturarv och kulturmiljö och att dessa områden inte uppmärksammas tillräckligt i betänkandet.

## **Synpunkter**

### **9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan**

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget till lag om samverkan på kulturområdet. Skälen härför är att de kulturpolitiska målens skrivning om kulturarv tonas ned och att kulturmiljöaspekterna saknas, annat än i relation till gestaltad livsmiljö. Detta trots att den nationella kulturpolitiken även omfattar att stärka och synliggöra kulturarv och kulturmiljö för samhällets utveckling. Väsentliga aspekter, som att främja ett levande kulturarv och barn och ungas rätt till kultur, saknas under 2 § i beskrivningen av den föreslagna lagens ändamål. Riksantikvarieämbetet anser att en hänvisning till de nationella kulturpolitiska målen vore mer heltäckande och skulle på ett tydligare sätt kunna omfatta civilsamhällets roll och betydelse. Myndigheten bidrar gärna i ett sådant utvecklingsarbete.

Förslaget omfattar medel med stor betydelse för såväl de nationella kulturpolitiska målens uppfyllnad som för interregional/kommunal samverkan och utveckling. I relation till detta bedömer Riksantikvarieämbetet att statens roll och ansvarstagande försvåras genom att förslaget sannolikt kommer att leda till en sämre överblick över kulturens utveckling i hela landet. Därmed försvåras också styrningen mot att modellen i ökad grad ska uppfylla de nationella kulturpolitiska målen.

Riksantikvarieämbetet menar att statens roll, ansvar och möjlighet att genom nationell överblick följa och driva mot de nationella målen behöver skrivas fram på ett tydligare sätt. Detta dels utifrån att staten bidrar med omfattande finansiering in i modellen som behöver målstyras och följas upp, dels för att kunna överblicka efterlevnaden av lagstadgad verksamhet inom exempelvis musei- och kulturmiljöområdet.

Den föreslagna lagen förväntas också samspela med lagar på biblioteks-, musei-, och arkivområdet genom att den ska ange generella förutsättningar för samverkan medan områdesspecifika frågor ska hanteras i speciallagstiftning.

Riksantikvarieämbetet vill i detta sammanhang lyfta att de ovan nämnda lagarna på flera sätt skiljer sig åt, där museilagen (2017:563) utgör ett generellt ramverk för de allmänna museerna med betoning på de kvalitativa aspekterna av verksamheten; ändamål, samlingsverksamhet, kunskapsuppbyggnad, publikt arbete samt samverkan. Till skillnad från de andra lagarna innehåller museilagen däremot inga bestämmelser om att museiverksamhet ska finnas tillgänglig för alla eller vilken typ av museer som bör ingå i infrastrukturen för det allmänna museiväsendet. Förslagsvis bör främjandet av ett sammanhållet allmänt museiväsende som inkluderar samhällets tre organisatoriska nivåer, nationell, regional och kommunal, noteras som ett utvecklingsområde för arbetet inom samverkansmodellen.

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget om att ersätta nuvarande treåriga kulturplaner med ettåriga samverkansplaner. Det nuvarande systemet med treåriga planer främjar en för kultur- och kulturarvsområdet viktig kontinuitet och stabilitet som riskerar att gå förlorad med ettåriga samverkansplaner som endast innefattar utvecklingsinsatser som region och/eller kommun vill samverka med staten om. Vidare är det otydligt vilken status de föreslagna samverkansplanerna avses att ha, och om de ska beslutas politiskt i kommuner och regioner eller inte.

Riksantikvarieämbetet anser vidare att det är oklart om förslagen om samverkansplaner och i förlängningen en ny samverkansstruktur leder till effektivisering och minskad administration, och hur de uppnår syftet att i ökad grad bidra till kultur i hela landet. Att upprätta och bedöma samverkansplaner för enskilda utvecklingsinsatser torde också kräva ett ganska stort administrativt arbete. Riksantikvarieämbetet instämmer i betänkandets konstaterande att regionerna under de senaste tio åren har byggt upp kompetens för de kulturpolitiska frågorna vilket ökar förutsättningarna för samverkan. Det bör dock noteras att skillnaderna i kompetensbredd och antal handläggare mellan landets 21 regioner är stora. Det förhållandet gäller också för kommunerna där förutsättningarna ser mycket olika ut.

### **9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag**

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget vill Riksantikvarieämbetet framhålla följande: Myndigheten är positiv till att den konstnärliga friheten ska beaktas vid fördelning av statsbidrag. Enligt författningskommentaren till 10 § i lagen anges att även den kulturverksamhet som bedrivs inom ramen för institutioner som arkiv, bibliotek och museer inbegrips av begreppet konstnärlig frihet, vilket är väsentligt för Riksantikvarieämbetets ställningstagande. Myndigheten anser dock att förslaget behöver kompletteras avseende hur den konstnärliga friheten ska följas upp och sanktioneras och utifrån vilka förutsättningar regioner och kommuner, större och mindre, har att upprätthålla principen nu och i framtiden. Detta är viktigt inte minst med tanke på slutsatsen i Myndigheten för kulturanalys rapport *Så fri är kosten* (2021) att det sker en politisk styrning som påverkar, eller riskerar att påverka, den konstnärliga friheten.

### **9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur**

Riksantikvarieämbetet tillstyrker att de kommunala museer som idag tar del av stora statsbidrag kan omfattas av det föreslagna systemet med nycklade bidrag direkt avsedda för dem. I övrigt har myndigheten svårt att se nyttan med att fragmentera bidragsgivningen för kulturverksamhet i samverkan, samverkansstöd eller utvecklingsbidrag på fler parter än de 21 regionerna. Detta inte minst med hänsyn till ambitionen om att minska mängden administrativt arbete.

Riksantikvarieämbetet förhåller sig positiv till att öppna samverkansmodellen för nya kulturområden och även för kulturverksamhet som stödjer politikområdet gestaltad livsmiljö. Myndigheten avstyrker dock förslag om att ersätta befintliga riktade bidrag med nya som ges helt andra mål och syften utan att det föregås av

tydliga konsekvensutredningar. En grundförutsättning för att öppna upp för nya områden är samtidigt att det finns medel att fördela för detta så att etablerade och för de nationella målen grundläggande strukturer inte raseras. Vid ett eventuellt införande av nya kulturområden bör effekterna som detta kan få på andra politikområden också uppmärksammas.

Riksantikvarieämbetet menar att samverkan mellan staten, regionerna och kommunerna bör bygga på långsiktighet och utgå från de nationella kulturpolitiska målen. Att efter samverkansdialoger fördela stora poster till regionerna för vidare hantering borde inte utgöra något hinder för detta. Riksantikvarieämbetet bedömer samtidigt att statens olika expertmyndigheter med sektorsansvar ofta behöver egna styrmedel i form av riktade bidrag för att, utifrån nationell och internationell överblick och kunskap om sina områden, uppnå de mål som regeringen har ålagt dem. Riksantikvarieämbetet har till exempel uppgiften att vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde (Förordning 2017:304).

Myndighetens syn på behovet av långsiktighet återkommer när det gäller museer med regional finansiering. Här vill Riksantikvarieämbetet göra det tydligt att dessa, till skillnad från andra aktörer i modellen, har ett särskilt långsiktigt åtagande att förvalta fastigheter och samlingar och att medlen för detta då också behöver vara adekvata, stabila och förutsebara. Det är väsentligt att detta ansvarsförhållande uppmärksammas i en vidareutvecklad samverkansmodell.

Det kan konstateras att de medel som i dag fördelas till museerna i princip går till samma regionala och kommunala institutioner som före samverkansmodellens införande år 2011. Riksantikvarieämbetet menar att den kulturella infrastruktur som exempelvis regionmuseerna utgör i många fall även stödjer andra kulturområden och bidrar till förutsättningarna för kultur i hela landet, vilket bör vägas in i förslaget om nycklade bidrag. Regionmuseerna och museerna i storstadskommunerna liksom övriga kommunala museer inom modellen behöver uppmärksammas som en befintlig infrastruktur och administrativ plattform för samverkan inom kulturarvs- och främjandearbete, som till exempel nationella satsningar som det *Digitala museilyftet*. Främjandearbetet kan till exempel vara riktat till hembygds- och byggnadsvårdsföreningar och genom konsulentverksamhet inom exempelvis hemslöjd. Även museernas ansvar i det regionala kulturmiljöarbetet behöver uppmärksammas i denna kulturella infrastruktur. Ansvaret innefattar att samla information om regionens kulturmiljö som är nödvändig dels som stöd för tillämpningen av kulturmiljölagen (SFS

1988:950), dels för andra samhällsbyggnadsprocesser, samt att förmedla kunskap och skapa kulturupplevelser utifrån kulturmiljön.

#### **Ansvar för bidrag för museiinfrastruktur**

Om regeringen väljer att gå vidare med lagen tillstyrker Riksantikvarieämbetet utredningens förslag om att dela upp kultursamverkansmedlen i verksamhetsbidrag och infrastrukturbidrag, det vill säga nycklade bidrag. Det behöver dock, som nämnts, göras på ett sätt som säkrar den viktiga kulturella infrastruktur som samhället redan investerat i, bland annat genom att säkerställa att stödet till denna inte urholkas. Riksantikvarieämbetet föreslår här också en alternativ modell där myndighetens roll som ansvarig för frågor om kulturarv och museer stärks. Detta genom att föra över ansvaret för bidragen för museiinfrastrukturen till Riksantikvarieämbetet.

För att åstadkomma önskad effekt av det nya samverkansstödet föreslås i betänkandet att flera mindre bidrag samordnas och att nya resurser behöver skjutas till. Detta bland annat genom att anslaget 1:6 *Bidrag till regional kulturverksamhet* förstärks med de medel som idag fördelas av Boverket till vissa icke-statliga kulturlokaler. Riksantikvarieämbetet vill påtala att det är ett bidrag som är viktigt för de regionala museerna och deras samlingslokaler. Det är viktigt att de som idag erhåller olika stödformer inte påverkas negativt och att införandet av ett nytt statsbidrag inte sker på bekostnad av andra kultur- och kulturarvsområden.

#### **9.4 Statens arbetsformer**

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget om ett behovsbaserat samrådsförfarande.

I stället för nuvarande nationella samverkansstruktur med ett samverkansråd föreslås att Statens kulturråd pekas ut som ansvarig myndighet och ges i uppdrag att bereda samverkansprojekt med andra berörda statliga myndigheter och nationella institutioner. Enligt 12 § i förslaget till lag om samverkan på kulturområdet ska statliga myndigheter medverka i beredningen av förslag som tas upp i de regionala samverkansplanerna om förslaget rör verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Riksantikvarieämbetet befarar att det nya systemet riskerar att leda till en bristande överblick och försämrad möjlighet att ta nödvändigt sektorsansvar om myndigheterna inte ingår som en stadigvarande part för beredningar och dialoger med regioner och kommuner om samverkansplaner

och utvecklingsförslag. Förslaget kan också skapa nya stuprör, dels mellan olika sektorer och myndigheter, dels mellan stat, region och kommun.

Det finns ett stort värde i att samla alla myndigheter på kultur- och kulturarvsområdet för dialog och samordning, oavsett område. Det borgar för bred kunskap, omvärldsbevakning, kvalitet och likabehandling mellan olika områden. Detta är viktigt för att både gemensamt och enskilt bidra till att modellen i ökad grad ska bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet och där olika kulturuttryck i samverkan leder till de mål som finns för kulturpolitiken och kulturmiljön. Myndigheten ser att detta kan vidareutvecklas inom nuvarande modell.

Riksantikvarieämbetet tycker att det är positivt att med längre intervall utvärdera effekterna av samverkansarbetet, något myndigheten även förde fram i sitt yttrande över Återstartsutredningens betänkande (SOU 2021:77). Det är väsentligt att myndigheter och institutioner bereds möjlighet att delta i dessa utvärderingar. Det är även viktigt att systematisk statistik och annan informationsinhämtning byggs upp på ett sådant sätt att såväl kvalitativa som kvantitativa effekter av samverkan kan utvärderas på ett effektivt sätt.

### **9.5 Utvecklade dialogformer**

Riksantikvarieämbetet har följande synpunkter på förslaget: Formerna för dialog på regional och lokal nivå i ökad utsträckning bör lämnas till regioner och kommuner att bestämma. Myndigheten är också positiv till att större fokus läggs på de politiska dialoger som Kulturdepartementet i dag håller i. Statens kulturråd föreslås att få i uppdrag att bistå i förberedelserna och Riksantikvarieämbetet utgår från att ansvariga sektorsmyndigheter fortsatt bereds möjlighet att delta i dessa dialoger.

### **9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner**

Riksantikvarieämbetet noterar att förslaget om att regioner och kommuner själva ska bestämma formerna för dialog på regional och lokal nivå öppnar för regionala variationer och skulle kunna förändra förutsättningarna för Region Stockholm och Stockholms stads medverkan i samverkansmodellen. Riksantikvarieämbetet bedömer att medverkan av Region Stockholm och alla övriga regioner är centralt för kultursamverkansmodellen och för kulturpolitikens genomförande i hela landet.

### **10.2 Gestaltad livsmiljö**

Riksantikvarieämbetet instämmer i bedömningen att en central fråga för en hållbar och inkluderande samhällsutveckling är hur den byggda miljön bevaras, används och utvecklas. Myndigheten konstaterar också att regionernas kulturplaner redan i dag ofta omfattar insatser kring gestaltad livsmiljö. Riksantikvarieämbetet tillstyrker därför förslaget att se över de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen samt att främja användandet av kommunala arkitekturpolicyer men vill förtydliga att ett sådant arbete bör omfatta politikens samtliga perspektiv, det vill säga arkitektur, form, design, konst och kulturmiljö.

### **10.3 Kulturinstitutionen skolan**

Riksantikvarieämbetet instämmer i bedömningen att det är avgörande att det offentliga skolsystemet kan ge alla elever, oavsett bakgrund, en kvalificerad kulturell orientering. Myndigheten har i ett regeringsuppdrag (2020) kartlagt kulturarvsarbetets betydelse för skolväsendet. En av slutsatserna var att alla elever inte har samma tillgång till kulturarvsinstitutionerna. Riksantikvarieämbetet arbetar också aktivt med att främja samverkan mellan kulturarvsinstitutioner och skolan. Myndigheten kan utifrån detta också hålla med om att det på olika nivåer kan behöva förtydligas vilken roll som skolan och utbildningen bör ha för allas möjlighet att delta i kulturlivet. Av samma anledning är det synd att betänkandet i sammanhanget bortser från museer och andra kulturarvsinstitutioner. Att ges möjlighet att ta del av kulturarv är en demokratisk rättighet. Skolan är den institution som når alla barn i hela landet och utgör därför en särskilt viktig arena för att kunna introduceras till kultur och kulturarv. Framföra allt är det viktigt, menar Riksantikvarieämbetet, att en utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun stimulerar och möjliggör samarbeten mellan skola, museer och andra kulturarvsaktörer.

### **10.4 Kulturen och funktionshinderpolitiken**

Förslaget att se över hur olika stöd- och regelsystem påverkar möjligheterna för personer med funktionshinder att verka som kulturskapare, även professionellt, tillstyrks. Detta för att kultur ska kunna bli ett än mer verksamt instrument i funktionshinderspolitiken. I övrigt avstår Riksantikvarieämbetet från att lämna detaljerade synpunkter då förslaget är preliminärt och handlar om fortsatta reformbehov.



Detta beslut har fattats av vikarierande riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av samordnaren Eva Hansen. Även vikarierande överantikvarien Eric Fugeläng, chefsjuristen Maria Westergren, avdelningschefen Marja-Leena Pivesmaa, enhetscheferna Annelie Kurttila och Lotta Boss samt utredaren Gunilla Lagnesjö har varit med om den slutliga handläggningen. Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför underskrifter.

Kopia till:

[ku.kkm@regeringskansliet.se](mailto:ku.kkm@regeringskansliet.se)