

Att styra genom samverkan:

Genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län

Av: Roger Blomgren och Jenny Johannisson
**Centrum för kulturpolitisk forskning, Institutionen Biblioteks- och
informationsvetenskap/Bibliotekshögskolan, Högskolan i Borås.**

2013-03-19

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	4
Summary	5
Inledning.....	6
Syfte, frågeställningar och avgränsningar	7
Rapportens upplägg.....	7
Teoretiska perspektiv: Styrning genom samverkan	9
Den statliga styrningsnivån.....	11
Den regionala styrningsnivån.....	12
Hur kan styrning i den regionala implementeringsstrukturen karakteriseras?	13
Metod, material och genomförande.....	15
Material	15
Analysmetod	16
Forskningsetiska aspekter	17
Kulturpolitisk organisation och verksamhet i Jämtlands län.....	17
Regional nivå.....	17
Kommunal nivå.....	18
Regionala samverkansorgan	20
Kulturpolitisk organisation och verksamhet i Kronobergs län.....	20
Regional nivå	20
Kommunal nivå.....	21
Kultursamverkansmodellen i Jämtlands län.....	24
Framtagandet av kulturplanen.....	24
Bakgrund.....	24
Kulturplanen initieras.....	25
Samverkansreformen och kulturpolitisk organisation	26
Aktörernas upplevelser av genomförandet	28
Konflikt och enighet – vems kulturpolitiska perspektiv sätter dagordningen?	32
Remissbehandling.....	32
Antagen kulturplan.....	35
Upplevda förändringar och framtida utmaningar.....	37
Kultursamverkansmodellen i Kronobergs län.....	40
Framtagandet av kulturplanen.....	40
Bakgrund.....	40
Kulturplanen initieras.....	42
Samverkansreformen och kulturpolitisk organisation	43
Aktörernas upplevelser av genomförandet	46
Konflikt och enighet – vems kulturpolitiska perspektiv sätter dagordningen?	50
Remissbehandling.....	50
Kommunerna	50
Antagen kulturplan.....	53
Upplevda förändringar och framtida utmaningar.....	54
Kultursamverkansmodellen i praktiken: Jämförande analys.....	56
Kultursamverkansmodellen som organisationsreform.....	56
Kultursamverkansmodellen som regleringsreform	58
Kultursamverkansmodellen som ”normreform”	61
Kultursamverkansmodellen i Kronobergs och Jämtlands län: Resultat och framtida utmaningar	64
Avslutande reflektioner inför framtiden.....	64
Referenser.....	67
Bilaga: Underlag inför intervjuer	71

Förord

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera modellens långsiktiga effekter. För att lösa uppdraget utför vi flera studier som gemensamt bidrar till att utvärdera modellen.

Föreliggande rapport är ett resultat av en forskningsbaserad studie som Kulturanalys gav docent Roger Blomgren och FD Jenny Johannisson vid Centrum för kulturpolitisk forskning vid Högskolan i Borås i uppdrag att utföra. Studien fokuserar på om, och i så fall hur, kultursamverkansmodellen har bidragit till att förändra den regionala och den kommunala kulturpolitikens organisation och prioriteringar. Den är gjord i form av en fördjupande fallstudie i två län som ingår i modellen sedan 2012: Jämtland och Kronoberg.

Studien bidrar med kunskap och nya insikter om hur samverkan skapar komplexa relationer mellan politik och förvaltningar på statlig, regional och kommunal nivå och hur dessa relationer i sin tur bildar förutsättningar för kulturpolitiken. Vår förhoppning är att resultaten som presenteras i denna rapport kan jämföras med situationen i andra län som ingår i modellen, och inspirera till diskussion och utveckling.

Myndigheten för kulturanalys publicerar nu rapporten i sin helhet. Rapporten kommer också att ingå som en del i den samlade rapport om kultursamverkansmodellen som publiceras i slutet av våren 2013. Slutsatser och förslag som redovisas i rapporten är författarnas egna.

Stockholm, den 18 mars 2013

Clas-Uno Frykholm

Direktör/Myndighetschef

Sammanfattning

Ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå i den svenska kulturpolitiken har länge debatterats. 2009 beslöt riksdagen att en ny modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet skulle inrättas. Det som kommit att kallas kultursamverkansmodellen berör i högsta grad ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer och den står idag under implementering. I denna rapport studeras om och i så fall hur kultursamverkansmodellen har bidragit till att förändra den regionala och kommunala kulturpolitikens organisation och innehåll i Jämtland och Kronoberg.

Studien, som fokuserar på kultursamverkansmodellen som ett uttryck för förändrad verksamhetsstyrning, vägleds av två övergripande frågeställningar:

- ✓ Om och i så fall hur medför kultursamverkansmodellen en förändrad verksamhetsstyrning i Jämtland och Kronoberg, med särskilt fokus på relationen mellan regional och kommunal nivå?
- ✓ Får en eventuellt förändrad verksamhetsstyrning konsekvenser för kulturpolitisk organisation och kulturpolitiska prioriteringar i Jämtland och Kronoberg och i så fall vilka?

Studiens analysram utgörs av implementeringsteori och teorier om de vanligast förekommande styrningsredskap som det offentliga kan använda sig av för att genomföra politik, närmare bestämt styrning genom normbildning, organisation respektive regleringar. I studien belyses hur dessa styrningsredskap används i genomförandet av kultursamverkansmodellen.

Studiens material består av dokument och intervjuer. Dokumenten utgörs huvudsakligen av kulturpolitiska styrdokument på i första hand regional och kommunal nivå, men även i viss utsträckning på statlig nivå. Semi-strukturerade intervjuer i Jämtland och Kronoberg har därtill genomförts med regionala och kommunala kulturpolitiker i ledande ställning, samt med motsvarande på tjänstemannasidan.

Ett första resultat är att kultursamverkansmodellen medfört en förändrad verksamhetsstyrning i både Jämtland och Kronoberg. Denna förändring består i en förtätad dialog mellan regionala och kommunala kulturpolitiska instanser. Kultursamverkansmodellen har således bidragit till att förstärka en förändrad verksamhetsstyrning i relationen mellan regional och kommunal kulturpolitik, snarare än att modellen skapat radikalt nya former för verksamhetsstyrning. På liknande sätt har den statliga nivåns redan existerande styrning av såväl regional som kommunal kulturpolitik förstärkts snarare än radikalt förändrats; kultursamverkansmodellen har för den statliga nivån inneburit ett redskap att styra den regionala och kommunal kulturpolitiken starkare än tidigare.

Ett andra resultat är att Kultursamverkansmodellens genomförande inte föranlett några förändringar i Jämtlands och Kronobergs kulturpolitiska prioriteringar. Professionell, institutionsbaserad konstnärlig verksamhet kvarstår som den regionala kulturpolitikens fokus. Detta resultat måste dock ses mot bakgrund av att modellen i de aktuella länen befinner sig i en etableringsfas, det vill säga förändringar kan eventuellt ske när modellen är inarbetad i de båda länen.

Summary

In Swedish cultural policy, the division of responsibility between the local, regional and national levels of government has been discussed for a long time. In 2009, the Swedish Parliament decided on a new model for distributing national government funding to regional cultural activities. The so-called Cultural Cooperation Model, which directly concerns the division of responsibility between different levels of government, is currently being implemented. This research report explores if, and in that case how, the Cultural Cooperation Model has contributed to any shifts in the organisation and priorities in the cultural policy of two Swedish counties: Jämtland and Kronoberg.

In the reported study, the Cultural Cooperation Model is considered as an expression of how government directs activities in the cultural policy field. The following research questions have guided the study:

- ✓ If, and in that case how, has the Cultural Cooperation Model contributed to a shift in how government at different levels directs cultural policy activities in Jämtland and Kronoberg, with emphasis on the relation between the regional and local levels of government?
- ✓ What consequences does a possible shift in how government at different levels directs activities have for the organisation and priorities in the cultural policy of Jämtland and Kronoberg?

Analytically, the study is inspired by implementation theory and it centers on the dominant governing tools in public policy: governing by norms, governing by organisation and governing by regulation. The study explores how these governing tools are used when implementing the Cultural Cooperation Model in Jämtland and Kronoberg.

Empirically, the study includes cultural policy documents generated mainly at the local and regional, but also to some extent at the national, level of government. In addition, it includes semi-structured interviews with cultural politicians as well as cultural administrators at the regional and local levels.

Firstly, the study shows that the Cultural Cooperation Model has contributed to a shift in how government at different levels directs cultural policy activities in both Jämtland and Kronoberg. This shift consists in an intensified dialogue between regional and local cultural policy agents. The Cultural Cooperation Model has thus contributed to enforcing existing relations between the regional and local levels, rather than introducing any radical new ways of how to direct activities. In a similar way, national direction of regional and local cultural policy activities has been enforced rather than radically changed. The Cultural Cooperation Model has thus, from a national government perspective, introduced a tool to direct regional and local cultural policy activities more strongly than before.

Secondly, the Cultural Cooperation Model has not contributed to any shifts in the cultural policy priorities of Jämtland and Kronoberg. Professional artistic activity, enacted within an institutional framework, still constitutes the main focus of regional cultural policy. However, this could change once the Cultural Cooperation Model is no longer in the current establishment phase, but is thoroughly implemented in the two counties.

Inledning

Ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå har i den svenska kulturpolitiken länge debatterats. Av de många förändringar som 2009 års Kulturutredning (SOU 2009:16) föreslog, är kultursamverkansmodellen, som just rör nämnda ansvarsfördelning, ett förslag som idag implementeras. Kulturutredningen använde benämningen portföljmodell för den reform avseende statlig medelstilldelning till regional kulturverksamhet som utredningen bedömde som nödvändig. Dessa tankegångar var inte nya; alltsedan 1972 års kulturutredning har frågan om regionalt medinflytande över den nationella kulturpolitiken varit aktuell (Blomgren 2012). Under 1990-talet intensifierades den regionala nivåns strävan efter medinflytande i samband med den regionala försöksverksamhet som bland annat resulterade i etableringen av regionala självstyrelseorgan i ett fåtal landsting och regioner, där Skåne var först ut med att pröva en så kallad kulturpåse. Kulturpåsen innebar att staten överlät åt regionen att administrativt fördela statliga bidrag till de regionala kulturverksamheter som regeringen bestämt var medelsberättigade. Vare sig regioner eller Statens kulturråd var nöjda med kulturpåsen, som varken innebar ett ökat regionalt medinflytande eller förtätade kontakter mellan region och Statens kulturråd (Johannisson 2010, 2011). Kulturpolitiska aktörer på både regional och statlig nivå var således överens om att en ny modell borde utvecklas och Kulturutredningens förslag till portföljmodell mötte därför positivt gensvar hos dessa parter.

Med utgångspunkt i regeringens kulturpolitiska proposition *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), som följde på 2009 års Kulturutredning, beslöt riksdagen i december 2009 att en ny modell för fördelning av statliga bidrag till regional kulturverksamhet skulle inrättas. Efter särskild utredning (SOU 2010:11) infördes den så kallade kultursamverkansmodellen i fem landsting år 2011 och 2012 gick ytterligare elva landsting med. Med undantag av Stockholms läns landsting är modellen genomförd i hela landet från och med 2013. Huvudsyftet med modellen är, enligt den förordning som regeringen beslöt om i december 2010, att ”fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer” (SFS 2010:2012, § 4). Varje landsting ska utarbeta en regional kulturplan i samverkan med kommuner och efter samråd med professionellt kulturliv och civilsamhälle. Kulturplanen ligger till grund för Statens kulturråds beslut om statlig medelstilldelning inom de sju områden som modellen inkluderar: professionell teater, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet, biblioteksverksamhet, konst- och kulturfrämjande verksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och främjande av hemslöjd (SFS 2010:2012, § 8).

Kultursamverkansmodellen kan betraktas som ett försök att genom ett mer decentraliserat arbetssätt än tidigare erkänna landstingens rätt till inflytande över den nationella kulturpolitiken, samtidigt som kraven på landstingen avseende nationell kulturpolitisk måluppfyllelse skärps. Modellen är till synes en av de mer genomgripande statligt initierade organisationsförändringarna på det kulturpolitiska området sedan 1974 och det är därför av avgörande betydelse att på ett utförligt och forskningsbaserat sätt belysa konsekvenserna av modellens genomförande. Föreliggande rapport ämnar bidra till en sådan belysning.

2011 fick Centrum för kulturpolitisk forskning i uppdrag av Myndigheten för kulturanalys att genomföra en jämförande fallstudie av två av de län¹ som ingår i modellen. Syftet var att skapa kunskap om hur kultursamverkansmodellen implementerats i de båda länen, det vill säga hur samverkansprocesser formulerats och praktiskt genomförts, med särskilt fokus på hur samverkan formulerats och realiserats i relationen mellan den regionala och den primärkommunala nivån. Betoningen i rapporten ligger på huruvida kultursamverkansmodellen, som genom sin utformning ger uttryck för en annan form av verksamhetsstyrning än tidigare, bidragit till att förändra kulturpolitisk organisation och kulturpolitiska prioriteringar i de valda länen, med tillhörande kommuner. I samråd med Myndigheten för kulturanalys föll valet på Jämtland och Kronoberg. Utöver detta samråd har Kulturanalys inte påverkat studiens genomförande och resultat.

Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med rapporten är att studera om och i så fall hur kultursamverkansmodellen har bidragit till att förändra i första hand den regionala och i andra hand den kommunala kulturpolitikens organisation och prioriteringar i Jämtland och Kronoberg, mot bakgrund av att kultursamverkansmodellen av oss förstås som ett uttryck för förändrad verksamhetsstyrning. Följande frågeställningar vägleder studien:

- ✓ Om och i så fall hur medför kultursamverkansmodellen en förändrad verksamhetsstyrning i Jämtland och Kronoberg, med särskilt fokus på relationen mellan regional och kommunal nivå?
- ✓ Får en eventuellt förändrad verksamhetsstyrning konsekvenser för kulturpolitisk organisation och kulturpolitiska prioriteringar i Jämtland och Kronoberg och i så fall vilka?

Studien begränsas till att belysa samverkan mellan regional och kommunal nivå, samt i viss mån samverkan mellan de regionala och kommunala nivåerna å ena sidan och den statliga nivån å den andra. I studien inkluderas således inte de samråd som den regionala nivån ska genomföra med professionellt kulturliv och civilsamhälle. Vidare fokuserar studien på kulturpolitisk organisation och kulturpolitiska prioriteringar i bemärkelsen förutsättningar för kulturpolitik; den fokuserar således inte på en bedömning av det kulturpolitiska utfallet och innehållet i detta. Studien utgör därmed inte en utvärdering av den förda kulturpolitiken i Jämtland respektive Kronoberg.

Rapportens upplägg

I kapitel 2 presenteras de teoretiska perspektiv som väglett studien, medan metod och genomförande presenteras i kapitel 3. I slutet av kapitel 3 finns även kortfattade beskrivningar av den kulturpolitiska organisationen och verksamheten i Jämtland och Kronoberg. Huvuddelen av rapporten utgörs av de redovisningar av hur kultursamverkansmodellen genomförts i Jämtland och Kronoberg som återfinns i kapitel 4 och 5, där de båda länen får varsitt kapitel. I kapitel 6 genomförs en jämförande analys och diskussion av vad som i föregående kapitel framkommit om de båda länen, med utgångspunkt i valda teoretiska perspektiv och tidigare studier av kultursamverkansmodellen. Studiens huvudsakliga

¹ ”Län” avser i rapporten en geografisk enhet som inkluderar såväl landsting som regionförbund. Vi är medvetna om att län egentligen betecknar en statlig förvaltningsnivå, men benämningen tillåter oss att göra den nödvändiga distinktionen mellan de landsting och regionförbund som finns i såväl Jämtland som Kronoberg, samtidigt som vi kan tala om dem som geografiska enheter. Med benämningarna ”regional nivå” och ”regional kulturpolitik” avses i rapporten landstingets och regionförbundets samlade insatser på kulturområdet. När det i texten står endast ”Jämtland” eller ”Kronoberg” avses antingen länet, landstinget eller regionförbundet, och vilket av dessa som avses framgår av sammanhanget.

resultat återfinns i kapitel 7 och rapporten avslutas med reflektioner inför det fortsatta genomförandet av modellen.

Teoretiska perspektiv: Styrning genom samverkan

I vår studie utgår vi från ett implementeringsperspektiv, det vill säga vi är intresserade av hur genomförandet av kultursamverkansmodellen gått till på regional nivå, i vårt fall Jämtland och Kronoberg. Implementeringsperspektivet tar sin utgångspunkt i ett ifrågasättande av den traditionella bilden av den politiska processen, där beslut fattas i parlamentariska församlingar och besluten därefter lojalt genomförs av plikttrogna byråkrater och organisationer. Implementeringsperspektivet synliggör att politiken inte tar slut i och med att beslut tas i vederbörlig instans. Studier har visat att politik istället utformas i ett komplicerat samspel mellan regering, myndigheter, kommuner, förvaltningstjänstemän samt olika typer av organisationer och grupper som både påverkar själva beslutet men framförallt ansvarar för genomförandet av den av parlamentariska församlingar beslutade politiken (jfr t.ex. Blomgren 2007; Blomgren & Blomgren 2002; Daugberg 1998; Johannisson 2010; Rothstein 1992).

Kultursamverkansmodellen är en idealtypisk reform att studera ur detta perspektiv då den involverar många olika aktörer. Reformen innebär att olika politiska nivåers prioriteringar ska koordineras och den pekar även ut vilka aktörer som ska ingå och hur relationen mellan de olika aktörerna ska regleras. Enligt förordningen stadgas att:

Landstinget ansvarar för att den regionala kulturplanen utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Med kulturplanen som grund beslutar Statens kulturråd om det statsbidrag som landstinget ska fördela. (SFS 2010:2012, § 7)

En central fråga är vilka medel som används för att styra och samordna reformen så att målen eller intentionerna uppnås. Styrning av politik kan ske med hjälp av olika medel eller redskap och inom kulturpolitikens område kan följande fem medel identifieras. Det första är mål som anger normbildning och det andra är opinionsbildning, vilket också omfattar informations- och kunskapsspridning. Ett tredje styrmedel är organisatoriska lösningar och det fjärde är pengar, vilket normalt anses vara det viktigaste (Utbildningsdepartementet 1990, s. 79). Ett femte styrmedel är regleringar (Petersson 1992). Regleringar, som är ett vanligt sätt att bedriva styrning på, innebär ofta att peka ut vem eller vilka aktörer, prioriterade områden och grupper som ska erhålla stöd, till exempel att ange vilka teatrar som ska erhålla stöd eller att rikta stöd till barn och unga. Denna typ av regleringar är ofta knutna till pengar som styrmedel. I vår studie är vårt huvudsakliga intresse att studera hur normbildning, organisation och regleringar används i genomförandet av Kultursamverkansreformen, då det är dessa tre styrmedel som enligt vår mening är mest framträdande och utmärkande för nämnda reform.

Styrning via normbildning utgör en form av idéstyrning, vilken syftar till att skapa legitimitet och i bästa fall konsensus kring de utpekade målen. Kulturpolitiken kännetecknas av relativt abstrakta och allmänt formulerade idéer, till exempel i form av de nationella kulturpolitiska målsättningarna, som syftar till att på ett övergripande plan ange den huvudsakliga inriktningen. Att inte detaljstyra har varit en uttalad strategi inom kulturpolitikens område då det finns en stark institutionaliserad föreställning om att kulturen ska vara fri; en föreställning som brukar begreppsliggöras i termer av kulturens och konstens autonomi. Att målen är allmänt formulerade kan även förklaras av statliga kulturpolitiska aktörers vilja att skapa konsensus, det vill säga säkerställa att så många aktörer och politiska partier som möjligt kan ställa sig bakom målen. Ett konkret uttryck för detta är att kulturpolitik till skillnad från till exempel utbildnings- eller arbetsmarknadspolitik inte är fyllt av partiskiljande konflikter

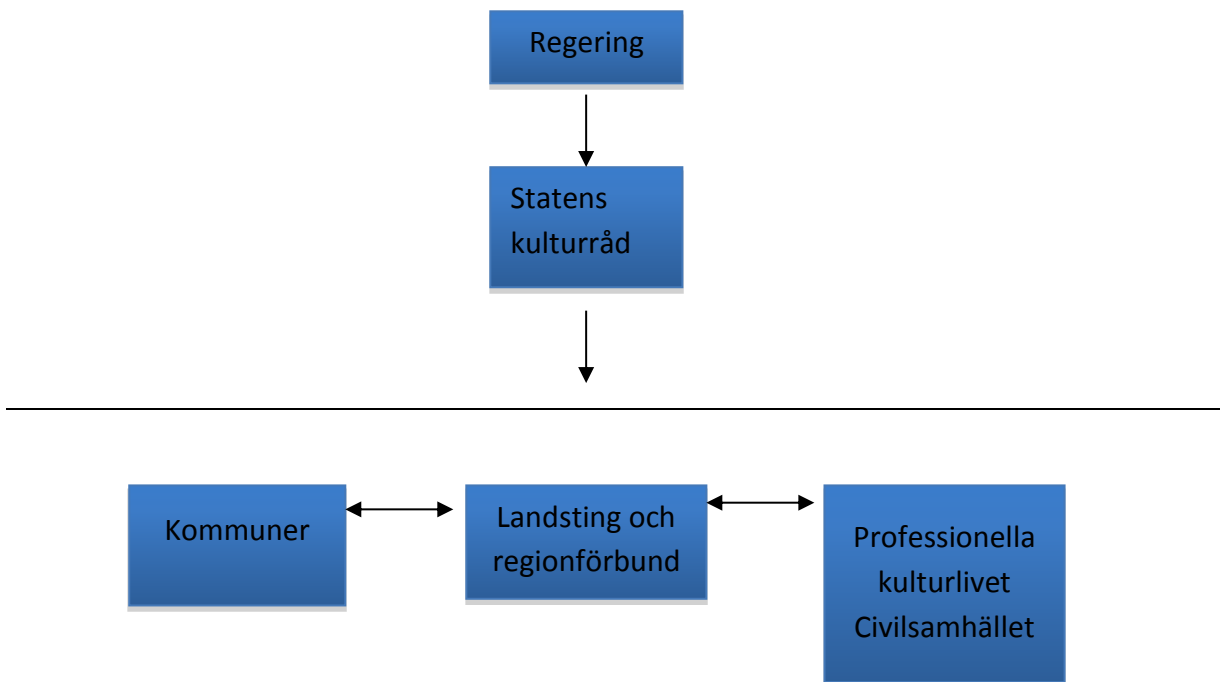
(Blomgren 2007). I princip fungerar de kulturpolitiska målen som symbolisk politik (jfr bl.a. Rothstein 1994, s. 90), det vill säga de ska inte betraktas som något som kommer att styra den konkreta politiken utan de syftar istället till att åstadkomma en så bred samling och majoritet som möjligt kring den övergripande politiska inriktningen.

Att styra via organisation handlar både om vilken typ av övergripande organisationer som ska ansvara för genomförande av politiken och vilken möjlighet som bör finnas till styrning av genomförandedet från politikens sida. Genomförandedet kan bestå i en statlig myndighet som till exempel Statens kulturråd, eller en stiftelse som Svenska Filminstitutet, vilken har en mer autonom ställning än en myndighet i förhållande till regeringen. Det kan också bestå av landsting och kommuner som idag ansvarar för bland annat grund- och gymnasieskolan samt sjukvårdsfrågor. Kultursamverkansmodellen innebär att landsting och regionförbund som organisatoriska enheter formellt fått ett större inflytande över fördelningen av de statliga medlen till regional kulturverksamhet. Detta har i den offentliga debatten av vissa grupper kritiserats utifrån att det ansetts olämpligt att politiska organisationer därigenom får ett för stort inflytande över ett område där istället den så kallade principen om armlängds avstånd bör råda.² Organisation handlar dock inte bara om vem som ska ges det formella inflytandet utan även om hur organisationens interna arbete är organiserat, vilket i sin tur har stort inflytande över styrningens innehåll. Huruvida organisationen kännetecknas av ett starkt inflytande från politiker, byråkrater, profession, brukare eller intresseorganisationer (så kallad korporativ organisering), har stora konsekvenser för verksamheten (Rothstein 2010). Organisationer som styrs av skilda formella uppgifter och inflytande från olika grupper skapar en informell ordning där olika grupper med skilda föreställningar om organisationens viktigaste syfte och mål påverkar organisationens arbete i lika hög grad som den formella organiseringen (Blomgren 2007; Rothstein 2010). Graden av korporativ organisering i svensk kulturpolitik är hög, vilket är något att förhålla sig till även i genomförandet av kultursamverkansmodellen (jfr Blomgren & Blomgren 2002; Mangset 1995).

Styrning via reglering handlar som redan påpekats om att explicit peka ut vilka aktörer som ska ha ansvar för vilka prioriterade områden. På en övergripande nivå innebär kultursamverkansmodellen att ansvarsfördelningen mellan statlig och regional nivå avseende statliga medel till regional kulturverksamhet revideras, så att regionala kulturpolitiska aktörer ska få större inflytande än tidigare. Reformen inkluderar således ett moment av det som brukar benämnas flernivåstyrning eller governance (Montin et al. 2011). Regleringar kan också avse hur och på vilket sätt samarbete mellan olika aktörer ska genomföras. Enligt förordningen (SFS 2010:2012) ska relationen mellan regional och kommunal nivå i kultursamverkansmodellen kännetecknas av samverkan, medan relationen mellan regional nivå och det professionella kulturlivet och civilsamhället ska kännetecknas av samråd. Att olika aktörer som kommuner, landsting, föreningar, intresseorganisationer med mera på operativ nivå samverkar eller samråder inom ett gemensamt område har i den samhällsvetenskapliga forskningen identifierats som så kallad nätverksstyrning. Sådan styrning syftar till att organisationer med såväl

² Per Mangset (2009) synliggör att ingen enighet råder om vad armlängdsprincipen innebär, utan att definitionen och tillämpningen varierar mellan olika geografiska, historiska och kulturella kontexter. Vi kommer att visa hur principen hanteras i Jämtland och Kronoberg i kapitel 4 och 5. Mangset menar dock att viss enighet råder om att ".../ the arm's length principle is instituted in cultural policy in order to defend the cultural field, and especially the arts field, against improper political intervention. The selections and allocation of artists and artistic projects for public funding should be carried out primarily according to artistic quality criteria. The arm's length principle is also usually supposed to imply that a relatively independent and artistically competent 'arts council', or some other 'arm's length body', is established to take care of the allocation of public subsidies to the arts community" (ibid., s. 274f.). Som Mangset också påpekar är således armlängdsprincipen nära knuten till föreställningen om konstens och kulturens autonomi (jfr Johannisson 2010, 2012).

skilda formella uppgifter som skilda informella logiker tillsammans och i konsensus kommer överens om gemensamma mål. De aktörer som är involverade i genomförandet av kultursamverkansmodellen åskådliggörs i figuren nedan. I efterföljande avsnitt kommer vi att problematisera de olika aktörernas möjligheter till styrning, där vi skiljer på den statliga styrningsnivån och den regionala.



Figur 1: Kultursamverkansmodellens implementeringsstrukturer.

Den statliga styrningsnivån

Ett utmärkande drag hos kultursamverkansmodellen är att den, som figur 1 ovan visar, genomförs på två politiska nivåer – statlig och regional nivå – som i sin tur skiljer sig åt beträffande normbildning, organisation och regleringar. Regeringen styr i denna reform genom förordning, ekonomisk rambudget och via Statens kulturråd, som tilldelas rollen som verkställande myndighet (SFS 2010:2012, § 2). I förordningens 4 § stadgas att ”fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer”. Denna paragraf kan ses som ett uttryck för idéstyrning, det vill säga en övergripande norm som anger den allmänna riktningen för reformen. Ett mer styrande exempel återfinns i förordningens 8 § där sju verksamheter pekas ut som de som ska erhålla stöd via de regionala kulturplanerna. Regionernas möjlighet att omfördela medel mellan sina verksamheter begränsas därmed.

Det är Statens kulturråd som har till uppgift att implementera reformen, det vill säga ansvara för att förordningen verkställs av regionerna. I sin tur har Statens kulturråd enligt förordningens 17 § fått möjlighet att precisera regeringens direktiv, vilket ger myndigheten en möjlighet att tolka och styra intentionerna med reformen.

År 2010, när kultursamverksansmodellen genomfördes i de första fem länen, formulerade Statens kulturråd preciserade anvisningar för hur modellen skulle genomföras.³ Från ett styrningsperspektiv kan detta tolkas som att Statens kulturråd år 2010 valde att precisera och omvandla den från regeringen allmänna målstyrningen till en mer detaljerad styrning. Myndighetens styrning kan i detta fall liknas vid den legal-byråkratiska styrningsmodellen, vilket innebär att förvaltningen styrs genom regler, rutiner, formell auktoritet och hierarkisk kontroll av underordnad enhet så att de centralt fattade målen implementeras. Begrepp som governance och flernivåstyrning är således inte egentligen tillämpliga, utan så kallad sektorstyrning fångar bättre upp styrningens kontext (Montin et al. 2011). Vi ska inte främst studera den statliga styrningsnivån, men dess styrning av hur och på vilket sätt landstingens och regionförbundens arbete med kulturplanerna ska se ut sätter ramar för reformens genomförande.

Den regionala styrningsnivån

Fokus i vår studie är nivån under den horisontella linjen i figur 1. På många sätt skiljer sig den regionala styrningsnivån (landsting, regionförbund och kommuner) från den statliga nivån. Kulturpolitik bedrivs inom ramen för den kommunala självstyrelsen vilket innebär att kommunerna och även landstingen har autonomi att sköta sina egna angelägenheter. Inom kulturområdet finns få lagar som styr verksamheten och dessa är i sin tur allmänna målstyrningslagar som till exempel Bibliotekslagen (SFS 1996:1596). Det finns alltså inga statliga speciallagar, liknande dem inom till exempel skol- eller socialpolitik, som begränsar och i princip styr den underordnade nivåns politiska prioriteringar. En annan skillnad är att den statliga nivåns vertikala över- och underordningar, det vill säga att regeringen formellt är överordnad Statens kulturråd, saknas mellan den regionala och kommunala nivån vilka är två i förhållande till varandra autonoma enheter (vilket även åskådliggörs i figur 1). Det professionella kulturlivet, såtillvida det inte är institutionsbaserat, och civilsamhället befinner sig utanför det formella politiskt-administrativa systemet och kan därmed inte formellt betraktas som över- eller underordnade någon instans i detta system.

En tredje viktig skillnad mellan den statliga och regionala nivån är att det på den regionala nivån inte finns någon så kallad myndighetsnivå som självständigt ska verkställa regeringens mål. På regional och kommunal nivå är det politiker som både beslutar om och genomför politiken. Politikerna är således formellt sett ansvariga för både de kulturpolitiska besluten och genomförandet av dessa. I relation till förvaltning och förvaltningstjänstemän innebär det att tjänstemännen formellt är underordnade politiken, på liknade sätt som departementstjänstemännen är regeringens förlängda arm. Det innebär dock inte att politikerna alltid är med och verkställer eller förbereder besluten. Forskningen om relationen mellan politik och förvaltning på kommunal nivå har visat att politikens och de högre tjänstemännens roller ofta överlappar och kompletterar varandra, snarare än att det handlar om separata roller (Montin et al. 2011). Inom områden där det inte råder några partiskiljande åsikter eller intressen har dock tjänstemännen en högre grad av självständighet än inom områden där sådana skillnader finns. Finns det en gemensam lösning eller en gemensam syn på vad som till exempel är kommunens eller regionens bästa tenderar makten att i högre grad flyttas över till

³ Avseende området konst- och kulturfrämjande verksamheter står till exempel att planerna ska beskriva hur ”landstingen/regionen avser att bredda intresset och öka ansvarstagandet inom områdena dans, bild- och formkonst samt teater, hur man avser att höja kvalitén och skapa förutsättningar för samarbete och konstnärlig utveckling” (Statens kulturråd 2010, s. 14).

tjänstemännen (ibid., s. 27). På den statliga nivån, där myndigheter verkställer politiskt fattade beslut, är det lättare att identifiera åtskillnaden mellan politik och förvaltning än på den kommunala nivån.

På den statliga nivån har därtill kulturlivets intresseorganisationer inflytande över kulturpolitikens utformning, genom till exempel Författarförbundets inflytande över Författarfonden. Just frånvaron av självständiga myndigheter och brist på inflytande för kulturlivets intresseorganisationer är något som kännetecknar den regionala styrningsnivån. Att det således inte formellt existerar det som brukar kallas armlängds avstånd har som sagt lyfts fram som ett argument mot att ge landstingen och regionförbunden alltför stor kulturpolitisk makt.

Hur kan styrning i den regionala implementeringsstrukturen karakteriseras?

Hur styrs kultursamverkansmodellen på den regionala nivån? Samverkan som begrepp kan teoretiskt definieras som ett exempel på nätverksstyrning. Nätverksmodeller definieras som organisatoriska modeller vilka kännetecknas av ”självorganiserade, löst kopplade, interorganisatoriska interaktionsenheter som hålls samman av ömsesidigt beroende och tillit och som fattar beslut på basis av förhandlingar” (Gossas 2006). En karakteristisk faktor för styrning i och av nätverk är metastyrning, vilket innebär att politikernas roll och uppgift är att indirekt eller genom policyentreprenörer skapa övergripande förutsättningar för relativt självstyrande nätverk som formar politiken. Professioner, chefer, verksamheter och olika former av samverkansaktörer ges då, som påpekats ovan, stort handlingsutrymme i politikens utformande inom områden där det inte råder några partiskiljande åsikter eller intressen.

En förutsättning för samverkan är att aktörerna anser det meningsfullt att samverka och samarbeta och att det finns tillit, eller legitimitet, dem emellan. Finns det misstro mellan deltagande aktörer, som grundas i misstanken om att man använder samverkan för enbart sin egen vinnings skull, är risken stor att projektet misslyckas. Samhällsvetenskapliga forskare har i olika sammanhang lyft fram tillit som ett viktigt begrepp för att förklara dels skillnader mellan framgångsrika och mindre framgångsrika politiska system och skillnader i den offentliga effektiviteten, dels det faktum att människor tenderar att samverka med varandra och hitta gemensamma lösningar (Putnam 1993; Ostrom 1990).

Ett viktigt styrmedel för att skapa konsensus i ett nätverk är att hitta gemensamma lösningar och problembilder. Med avseende på kultursamverkansmodellens genomförande avser en viktig problembild den som gäller hur en kulturplan och arbetet med den bör utformas. Idéstyrning är ett viktigt medel i detta arbete. Denna typ av styrning brukar benämnas mjukstyrning då det inte finns några ekonomiska eller legala element inblandade. Att i nätverket prata sig samman kring en gemensam idé om hur man ska enas runt i vårt fall en regional kulturplan kan endast ske på frivillig basis i ett nätverk. Idéer kan i sig inte förändra någonting utan syftar till att skapa konsensus kring ett gemensamt mål och strategier för att nå dessa. Här skiljer sig idéerna från de övergripande statliga kulturpolitiska målens funktion. I nätverket har idéerna en mer uttalad och manifest funktion genom att fungera som ett reellt styrmedel. En studie av arbetet med hållbar utveckling i Göteborg visar hur idéstyrning genom berättelser (”narrativ”) används som ett politiskt verktyg för att nå konsensus om begreppet hållbar utveckling och vilka strategier som finns för att uppnå målen (Montin et al. 2011, s. 23). Inom företagsekonomi används begreppet ”storytelling” för att benämna berättelser som används i marknadsföringen av företag och organisationer. I vår studie är det intressant att belysa hur de två länen arbetat med idéstyrning för att skapa en berättelse om vad som utmärker respektive län och kulturplan, samt om vad som utmärker själva kultursamverkansmodellen. Men som vi visade i föregående stycken har statsmakterna begränsat hur och på vilket sätt berättelsen kan byggas upp.

En brasklapp är dock på sin plats: idealtypiskt är det nätverkets egna idéer som tas fram i konsensus. Idéstyrning kan dock även handla om att övertala, eller manipulera, underordnade att köpa den överordnades problembild. Detta kan benämnas kooptering eller modellmakt och är begrepp som används i bland annat forskning om idéer som informellt maktmedel (Engelstad 2010, s.64).

Sammanfattningsvis syftar vår teoretiska inramning av studien i första hand till att visa på vilka möjligheter och hinder som på olika sätt påverkar arbetet med kulturplanerna. Vi vill dock betona att vi inte har några kausala ambitioner att förklara varför utfallet blev som det blev med hjälp av vårt teoretiska resonemang, utan det ska främst fungera som en analytisk förståelseram för att skapa struktur och fördjupa analysen av arbetet med kulturplanerna. Vi kommer dock att lyfta fram några dimensioner som i första hand det regionala arbetet med kulturplanerna kan analyseras mot.

Den första dimensionen handlar om organisation. Vilka formella strukturer upprättades för att genomföra kultursamverkansmodellen? Den andra dimensionen handlar om de normativa aspekterna av samverkansbegreppet och om nätverksstyrning. Hur skapas inflytande och legitimitet? Ges alla aktörer möjlighet till att göra sina röster hörda samt påverka dagordningen?

Den tredje dimensionen fokuserar på normbildning och förändringar i denna på retorisk nivå, när det gäller reell resursomfördelning, samt intervjudeltagarnas upplevelser av normbildningen. Vi har valt att analysera detta utifrån idéernas roll som styrmedel i kulturpolitiken. I kapitel 6 används dessa begrepp när vi närmare kommer att analysera och jämföra de två länens arbete med kulturplanerna.

Metod, material och genomförande

Med anledning av syftet med denna rapport, att skapa kunskap om implementeringen av kultursamverkansmodellen i två svenska län, har vi gjort en jämförande fallstudie. I uppdraget ingick att kunskapen skulle vara av mer djupgående snarare än av översiktlig karaktär och i samråd med Myndigheten för kulturanalys beslöts därför tidigt att inkludera ett mycket begränsat antal län. Vi har även samrått med Myndigheten för Kulturanalys avseende övriga urvalskriterier, där det övergripande urvalskriteriet handlade om att hitta två län som uppvisade tillräckligt många likheter för att vara jämförbara, samtidigt som uppenbara skillnader kunde identifieras redan innan fallstudierna genomförts (Yin 1994). Genom att jämföra två olika fall ökar möjligheterna att identifiera det som är unikt för varje fall, liksom möjligheterna att identifiera eventuella mönster som förenar de båda fallen (jfr Larsen 2011; Mangset 1995). Kriterier som togs i beaktande i val av län var relationen mellan den regionala och den kommunala nivån samt mellan storstad och landsbygd, liksom geografisk lokalisering, storlek, befolkningssammansättning samt politiska majoritetsförhållanden. Utifrån dessa kriterier föll valet på Jämtland och Kronoberg. Båda dessa län har såväl landsting som regionförbund, men de har olika organisation och mandat på det kulturpolitiska området; båda regionerna har åtta kommuner, men med olika förutsättningar på det kulturpolitiska området. Båda presenterar sig som glesbygdslän, men enligt olika kriterier och båda gick med i kultursamverkansmodellen 2012, men med något olikartade kulturplaner och organisation för framtagandet av dessa.

Material

Studiens material består av dokument och intervjuer. Materialinsamlingen har huvudsakligen skett under våren 2012, och Roger Blomgren har haft huvudansvaret för Kronoberg och Jenny Johannisson för Jämtland. Vi har dock båda deltagit vid ett tillfälle även i det län vi inte haft huvudansvaret för. Vi bedömde det som viktigt att vi fick inblick i båda länens arbete för att på ett mer fullödigt sätt kunna genomföra den jämförande analysen.

Dokumentet består huvudsakligen av kulturpolitiska styrdokument på i första hand regional och kommunal nivå, men även i viss utsträckning på statlig nivå. De kulturpolitiska styrdokument som inkluderats uppvisar alla en explicit koppling till kultursamverkansmodellen. Detta innebär att merparten av dokumenten har skapats av aktörer – regionförbund, landsting och primärkommuner med tillhörande förvaltningar, samt Statens kulturråd – som var direkt inblandade i genomförandet av kultursamverkansmodellen, företrädesvis under den period som själva framtagandet av kulturplanen omfattar, det vill säga 2010-2012. För att synliggöra såväl historiska som framtida utvecklingslinjer har vi även inkluderat vissa dokument som antingen direkt föregår denna period eller som skapats direkt därefter. Dokumentmaterialet består därför huvudsakligen av kulturpolitiska policydokument, beslutsunderlag, mötesanteckningar samt remissvar.

Semi-strukturerade intervjuer har genomförts med regionala och kommunala kulturpolitiker i ledande ställning, samt motsvarande på tjänstemannasidan. Med avseende på urval av intervjudeltagare har kontakt först tagits med kulturchef/motsvarande i de båda länen, där resonemang om urval skett. Därefter har kontakt med enskilda intervjudeltagare tagits av oss. Intervjudeltagarna har innan intervjun fått information om studien, där även intervjufrågorna framgått (se bilaga 1). Samtliga intervjuer har genomförts på plats i de båda länen, där intervjudeltagarna själva fått välja lokalisering; dels för att underlätta för intervjudeltagarna att medverka i studien, dels för att ge oss möjlighet att genomföra övriga fältstudier, såsom deltagande i möten, och på så sätt få en större kunskap om de båda länen. Intervjuerna har genomförts både enskilt och i grupp, beroende på praktiska

omständigheter. Vi betraktar det inte som ett problem att vi gått tillväga på lite olika sätt vid intervjuerna, då syftet med intervjuerna inte varit att lyfta fram enskilda individers perspektiv utan snarare att gestalta upplevelsen av kultursamverkansmodellen från gruppbaseade perspektiv: politikernas respektive tjänstemäns perspektiv, samt regionala politiker och tjänstemän respektive kommunala politikernas och tjänstemäns perspektiv. En översikt över fältstudiernas genomförande återfinns i figuren nedan.

Jämtland	Kronoberg
2012-05-07—08, Östersund Roger Blomgren och Jenny Johannisson • 2 enskilda intervjuer med regionala kulturtjänstemän • 4 enskilda intervjuer med regionala kulturpolitiker	2012-04-27, Växjö Roger Blomgren och Jenny Johannisson • 1 gruppintervju med regionala kulturpolitiker (landstinget) • Deltagande i landstingets kulturberednings möte
2012-05-31, Strömsund Jenny Johannisson • 1 gruppintervju med regionala och kommunala kulturpolitiker • 1 gruppintervju med kommunala kulturtjänstemän • Deltagande i det regionala samverkanorganets möte	2012-05-02, Växjö Roger Blomgren • 1 gruppintervju med regionala kulturpolitiker (regionförbundet)
	2012-05-15—16, Växjö Roger Blomgren • 1 gruppintervju med regionala kulturtjänstemän • 1 gruppintervju med kommunala kulturtjänstemän • 1 gruppintervju med kommunala kulturpolitiker

Figur 2: Översikt över fältarbete våren 2012.

Analysmetod

Tematisk innehållsanalys har utgjort den huvudsakliga analysmetoden avseende såväl dokument som intervjuer. Efter avslutad materialinsamling började vi med att skapa samlade framställningar av Kultursamverkansmodellens genomförande i Jämtland och Kronoberg, baserade på både dokument och intervjuer. I konstruktionen av dessa framställningar betraktade vi framtagandet av kulturplanerna som en policyprocess, det vill säga vi tog avstamp i initiativskedet då arbetet med kulturplanerna startade och skisserade kort bakgrunden till igångsättandet. Därefter fokuserade vi på organisation och aktiviteter som genomfördes under arbetets gång samt den färdiga planen. Avslutningsvis behandlade vi resultatet av arbetsprocessen, det vill säga intervjudeltagarnas upplevelser av huruvida kulturplanerna och kultursamverkansmodellen medfört några förändringar av kulturpolitiska prioriteringar och kulturpolitisk organisation i de båda länen. När vi hade skapat framställningar av processerna genomförde vi gemensamt den jämförande analysen där fokus låg på att, med avstamp i

våra teoretiska analysverktyg och de centrala teman vi identifierat i framställningarna av de båda länen, identifiera likheter och skillnader mellan dessa. Med utgångspunkt i den jämförande analysen kunde vi därefter utkristallisera studiens viktigaste resultat och sätta dessa i relation till andra studier av kultursamverkansmodellen.

Forskningsetiska aspekter

Samtliga intervjuer transkriberades av oss och intervjudeltagarna fick ta del av de kapitel där regionerna presenteras innan de publicerades. Då studien inte syftar till att synliggöra enskilda individers perspektiv utan snarare gruppbaseade sådana, har vi valt att utelämna namnen på dem vi intervjuat för att istället ange den position de innehar: regional kulturpolitiker/kulturtjänsteman eller kommunal kulturpolitiker/kulturtjänsteman.

Kulturpolitisk organisation och verksamhet i Jämtlands län⁴

Regional nivå

På regional nivå hanterades fram till och med den 31 december 2011 kulturpolitiska frågor och resurser av Jämtlands läns landsting, inom Beredningen för folkhälsa, livsmiljö och kultur. 2011 var de totala utgifterna för kulturverksamhet 74 miljoner kronor (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 26). Den 1 januari 2012 överfördes det kulturpolitiska ansvaret till det regionförbund som bildats ett år tidigare, som ett led i Jämtlands läns landstings ansökan om att tillsammans med Sundsvalls och Ånge kommuner bilda Region Mittsverige. Denna strävan har avstannat då ansökan fick avslag under 2010.

Regionförbundet är ett kommunalt samverkansorgan enligt Lag om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34) och medlemmar är samtliga åtta kommuner samt Jämtlands läns landsting. Regionförbundets huvudsakliga ansvar är att främja länets utveckling, med utgångspunkt i *Utvecklingsstrategi för Jämtlands län* (2010). Förutom att hantera statliga medel till regional utveckling, hanterar förbundet även EU-ansökningar och arbetar på andra sätt för att samordna och främja länets näringsliv, infrastruktur, utbildning, samt dess attraktion och livsmiljö. Förbundet leds av en styrelse, med 15 ledamöter och 15 suppleanter som utses av kommunerna och landstinget, där kommunerna har majoritet med åtta av platserna. Regionstyrelsen är således inte en församling av direktvalda politiska representanter, utan väljs av kommuner och landsting. I regel faller valet av representanter på kommunstyrelsernas presidier. Tre av ledamöterna är regionråd. Regionstyrelsens beslut verkställs av ett så kallat Arbetsutskott, som består av fem ledamöter som väljs av Regionstyrelsen. Arbetsutskottet bereder också ärenden åt styrelsen, i de fall hanteringen inte sker i någon av Regionförbundets tre beredningar: Beredningen för Livsmiljö, attraktionskraft, energi och miljö, Beredningen för Näringsliv och företagande, Kompetens- och kunskapsutveckling, samt Beredningen för Infrastruktur, tillgänglighet och kollektivtrafik.

På regional nivå finns således ingen kulturnämnd, utan det regionala kulturpolitiska ansvaret hanteras av Beredningen för Livsmiljö, attraktionskraft, energi och miljö. Den regionala kulturverksamheten samordnas och genomförs genom Länskulturn, vars arbete leds av en Länskulturchef och vars enhet och budget överfördes i intakt form från Landstinget till Regionförbundet. Länskulturns uppdrag är ”att i samverkan med kommunerna och civilsamhället komplettera och bidra till ett dynamiskt utbud

⁴Vi har inga ambitioner att presentera fullständiga beskrivningar av regionförbund, landsting och kommuner, utan syftet avgränsar sig till att kort beskriva några för kulturpolitiken intressanta basfakta. Om ej annat anges är uppgifterna hämtade från de beskrivna organisationernas hemsidor samt från respektive läns kulturplan.

av kultur i hela länet” med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, samt i Regional kulturplan för Jämtlands län 2012-2014 och i den Kulturpolicy för Jämtlands län som Landstinget och samtliga kommuner antog för första gången 2002 och som reviderades under 2009. Länskulturen bedriver egna verksamheter – Estrad Norr, Filmpool Jämtland, Designcentrum Jämtland, hemslöjds- respektive konstkonsulentsverksamhet – och hanterar även bidragsfördelning till det regionala organisationslivet. Därtill samverkar Länskulturen med externa verksamheter som uppbär såväl statligt som regionalt och i vissa fall även kommunalt stöd: Stiftelsen Jamtli, Föreningsarkivet Jämtland/Härjedalen, Riksteatern Jämtland/Härjedalen samt Jämtlands läns bibliotek. Samtliga verksamheter som uppbär regional finansiering måste också uppfylla regionala uppdrag som formulerats specifikt för den aktuella verksamheten. Gemensamma instruktioner i alla uppdrag är att 55 procent av verksamheten ska äga rum utanför Östersunds tätort samt att barn och unga ska prioriteras. År 2011 var Länskulturens totala landstingsbidrag 48 146 tkr. Av de verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen går den största andelen i ekonomiska termer till Stiftelsen Jamtli med regionalt bidrag om 25 015 tkr (landstinget 16 137 tkr och Östersunds kommun 8 878 tkr), följt av Estrad Norr: Jämtlands läns musik och teater med 9 300 tkr.

Kommunal nivå

I Bergs kommun, som är en turism- och besöksnäringsskommun med Svenstavik som centralort, bor 7 400 personer. År 2011 innehade Socialdemokraterna tillsammans med Centerpartiet och Folkpartiet politisk majoritet. Kulturverksamheten sorterar under två instanser: Barn- och utbildningsutskottet som tillhör Verksamhetsnämnden ansvarar för bibliotek, kulturskola och barnkulturbudget, medan Kommunstyrelsen ansvarar för allmänskultur, det vill säga konst, utsmyckningar, bidrag, kulturpris och stipendium. Kulturchefen har operativt ansvar för alla dessa verksamheter på en tjänst omfattande 75 procent. Kommunen har inte fastställt ett eget kulturpolitiskt styrdokument, utan hänvisar till *Kulturpolicy för Jämtlands län* som kommunen anslutit sig till. År 2011 fördelade Bergs kommun totalt 6,4 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,6 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Bräcke kommun bor 7 000 personer. Bräcke utgör centralort i en kommun där småföretagen dominerar, särskilt inom trä- och metallsektorerna. År 2011 innehade Socialdemokraterna politisk majoritet. Här sorterar alla kulturfrågor direkt under Kommunstyrelsen och behandlas i arbetsgrupperna barn- och ungdomsgruppen samt demokratigruppen. Kultur- och fritidsenheten, som leds av en Kultur- och fritidschef, förvaltar bibliotek, föreningsbidrag och allmänskultur. Specifika mål finns fastställda för verksamheten och man har också anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Bräcke kommun totalt 6,5 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,5 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Härjedalens kommun bor 10 350 personer i en kommun som framställer turismnäringen, distansoberoende tjänster och energiutveckling som de viktigaste näringarna. Sveg är centralort och år 2011 innehade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tillsammans med Centerpartiet och Folkpartiet den politiska majoriteten. Den relativt nybildade Nämnden för Bildning, Fritid och Kultur ansvarar för kulturfrågor och kommunen har en Kultur- och fritidschef. Specifika mål finns fastställda för verksamheten och man har även anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Härjedalens kommun totalt 11,2 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,9 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Krokoms kommun bor 14 500 personer och Krokoms utgör centralort i en kommun där småföretag inom verkstads-, trä-, livsmedels- och turismområdena dominerar. År 2011 bildade Centerpartiet,

Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet kommunallians. Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för kulturfrågor. Kommunen har en kultursamordnare, som också handhar bidragsverksamhet, samt kulturskolerektor, ungdomskultursamordnare, ansvarig bibliotekarie samt övriga biblioteks- och kulturskolejänster. Både långsiktiga och prioriterade mål finns fastställda för verksamheten och kommunen har också anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Krokoms kommun totalt 11,2 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,5 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Ragunda kommun bor 5 600 personer och Hammarstrand utgör centralort. Kommunen domineras av småföretag inom i första hand tillverknings- och informationsteknikområdena. Socialdemokraterna innehade år 2011 majoritet. I kommunen finns biblioteks- och kulturskolepersonal anställd och kommunen har anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Ragunda kommun totalt 4,7 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,6 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Strömsunds kommun bor 12 000 personer. Strömsund utgör centralort i en kommun där vindkraft, produktion inom trä-, elektronik- och mekanikområdena, samt tjänsteproduktion inom turism och informationsteknik dominerar. År 2011 innehade Socialdemokraterna politisk majoritet. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden ansvarar för kulturfrågor, som inkluderar utsmyckning, kulturarv, bibliotek, kulturskola och bidrag till föreningsverksamhet. I kommunen finns en kultursekreterare. Mål finns fastställda för verksamheten och kommunen har också anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Strömsunds kommun totalt 11,7 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,7 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Åre kommun bor 10 300 personer. Åre utgör centralort i en kommun som domineras av turismnäringen. År 2011 innehade Centerpartiet, Moderaterna, Västjämtlands väl, Folkpartiet och Kristdemokraterna politisk majoritet. Kulturfrågor sorterar direkt under Kommunstyrelsen och Kultur- och fritidskontoret ansvarar för allmänkultur, bibliotek, förenings- och lokalbidrag samt kulturskolan. En kultur- och fritidschef är även chef för kulturskolan. Merparten av verksamheten handhas direkt av en Kultur- och fritidschefsgrupp bestående av Kultur- och fritidschef, biträdande kultur- och fritidschef samt bibliotekschef. Både långsiktiga och kortsiktiga mål finns fastställda för verksamheten och kommunen har även anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Åre kommun totalt 9,7 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 2 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46).

I Östersunds kommun bor 59 000 personer, vilket motsvarar hälften av hela länets invånare. Kommunen, som 2011 styrdes av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, domineras av arbetstillfällen inom offentlig sektor, tjänsteproduktion och småföretag inom upplevelseindustrin. Kommunen tillämpar beställar-utförarmodellen, vilket innebär att Kultur- och fritidsnämnden utgör en beställarnämnd med ett beställarkansli som är en del av kommunledningsförvaltningen. Biblioteks- och kulturskoleverksamhet beställs av barn- och utbildningsförvaltningen, medan en verksamhet upphandlas i konkurrens. Kommunen ger även bidrag till föreningslivet. År 2005 fastställde kommunfullmäktige en *Plan för kultur* och kommunen har även anslutit sig till *Kulturpolicy för Jämtlands län*. År 2011 fördelade Östersunds kommun totalt 58,1 miljoner till kulturverksamhet, vilket utgjorde 2 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 46). Östersunds kommun är den enda kommunen som bidrar med ekonomiska medel till regional kulturverksamhet. År 2011 fördelade kommunen närmare 9 miljoner till regional kulturverksamhet, där merparten går till Stiftelsen Jamtli.

Regionala samverkansorgan

Kultur Z är Jämtlands kulturpolitiska samverkansorgan, med uppdrag att ”följa kulturutvecklingen i länet, att kanalisera den politiska styrningen av kulturens verksamheter och vara en resurs i arbetet med kulturplanen” (<http://www.lanskulturen.se/kulturpolitik/kultur-z>). Det bildades 2003 och består av en kulturpolitiker och en kulturtjänsteman från varje kommun, samt av tre kulturpolitiker och två tjänstemän från Regionförbundet. Varje politisk ledamot har också en ersättare.

I Jämtland bedrivs också en omfattande interregional samverkan, både inom och utom Sveriges gränser. Inom landet samverkar Jämtland med landets övriga tre nordligaste län i första hand på scenkonstområdet. Tillsammans med Västernorrland anordnar också Jämtland årligen ett Kulturforum. Jämtland ingår även i ett mittnordiskt samarbete, som inkluderar Sör- och Nord Tröndelag fylkeskommuner, Västernorrland, Svenska Österbottens förbund, Österbottens förbund, Södra Österbotten, Satakunta, samt Mellersta Finland. Samarbetet koordineras av Mittnordenkommittén, där samarbetet syftar till att ”främja hållbar utveckling och tillväxt i Mittnorden baserad på historisk och kulturell samhörighet och gemensamt regionalt utvecklingsintresse” (*Kulturplan för Mittnorden 2012-2014*, s. 4). Inom Mittnordenkommittén har sedan 1984 funnits en Kulturarbetsgrupp och sedan 2003 finns även en kulturplan för Mittnorden. Enligt den senaste versionen av nämnda kulturplan är det mittnordiska samarbetet särskilt framgångsrikt på kulturområdet, där samarbetet resulterar i såväl enskilda kulturarrangemang, ett årligen återkommande kulturpris, samt ett särskilt kulturpris för ”verksamhet med barn och unga i fokus” (ibid.).

Kulturpolitisk organisation och verksamhet i Kronobergs län

Regional nivå

Det kulturpolitiska ansvaret på landstingskommunal nivå delas av Landstinget och Regionförbundet Södra Småland. Landstinget ansvarar för stöd till institutionerna, medan regionförbundet ansvarar för projektstöd. Det innebär att kultursamverkansmodellen handhas av två olika regionala organisationer som skiljer sig från varandra på ett viktigt principiellt plan: landstinget är direktvalt medan regionförbundet är indirekt valt av kommuner och landsting. Totalt sett fördelade landstinget 51 miljoner kronor till kulturverksamhet, inklusive stödet till folkhögskolorna 2010 (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 26).

I landstinget finns ingen kulturnämnd, en Kulturbedning bereder ärenden och är plattform för det regionala arbetet kring länets kulturplan. Kulturbedningen ska även föra en nära dialog med kulturlivet och dess aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

Landstingsstyrelsen ger bidrag till kulturinstitutionerna som Musik i Kronoberg, Regionteatern Blekinge Kronoberg, Smålands Museum, Svenska Emigrantinstitutet, Kronobergsarkivet och Länsbibliotek Sydost. Beredningen fördelar även medel till Kulturparken AB. Av de verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen går den största andelen i ekonomiska termer till Regionteatern Blekinge Kronoberg (8,8 miljoner) följt av Kulturparken Småland (7,5 miljoner) och Musik i Kronoberg (3,7 miljoner). Tillsammans utgör det cirka 75 procent av landstingets stöd till de verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen (*Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014*, s. 50).

Regionförbundet Södra Småland bildades av Kronobergs läns åtta kommuner och Landstinget Kronoberg vid årsskiftet 2007 och är ett kommunalt samverkansorgan enligt Lag om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34). Regionfullmäktige är regionförbundets högsta beslutande organ som består av 45 indirekt valda ledamöter där kommunerna utser 30 och landstinget de övriga 15. Det finns således

en stark representation av kommunala företrädare. Regionfullmäktige utser i sin tur 15 ledamöter till Regionstyrelsen vars uppgift är att leda verksamheten. Bakgrunden till bildandet av Regionförbundet var att förbereda en större regionbildning, en reform som dock i dagsläget stannat av. Regionförbundets huvudsakliga ansvar är att främja länets utveckling genom att utveckla länets infrastruktur samt stödja och driva regionala kultur-, tillväxt-, miljö- och infrastrukturprojekt och bland annat ansvara för hanteringen av statliga medel och egna projektmedel. Förbundet ansvarar även för att föra länets talan på statlig nivå, samt för EU-projekt och länets internationella kontakter.

Regionförbundets kulturverksamhet leds av en kulturberedning som infördes i samband med kultursamverkansmodellen. Beredningen består av fem politiker och kansliet delas med landstinget. Förutom att tillsammans med Landstinget dela ansvaret för kultursamverkansmodellen, ansvarar Regionförbundet för att fördela driftstöd till organisationer och regionala utvecklingsmedel till det fria kulturlivet. Förbundet samverkar även inom kulturområdet med regionförbunden i Blekinge och Kalmar län och driver genom detta samarbete bland annan Dans i Sydost.

Kommunal nivå

Alvesta har 18 955 invånare och är den till ytan största kommunen i länet. Alvesta är bland annat känt som järnvägsknut. Kommunen styrs av en borgerlig majoritet, vilken har funnits under lång tid. Kulturpolitiska frågor ligger under Nämnden för arbete och lärande, tillsammans med verksamheter som bland annat gymnasieskola och vuxenutbildning. Musikskolans verksamhet ligger under Nämnden för barn och ungdom. Därutöver består kommunens verksamhet bland annat i huvudbibliotek och ett antal filialer. Alvesta har sedan 2012 en kultursekreterare anställd som ansvarar för kulturverksamheten. Kommunen antog 2006 ett kulturpolitiskt program. Under 2011 fördelade Alvesta kommun totalt 15,3 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,7 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 39).

Lessebo kommun har 8 100 invånare. Lessebo är huvudort och kommunen är känd för att det ligger i det småländska glasriket. Lessebo har en socialdemokratisk majoritet. Kulturfrågorna handhas av Kommunstyrelsen med Kommunledningskontoret som förvaltningsorganisation. Frågor bereds dock av en Kultur- och fritidsberedning. De huvudsakliga uppgifterna är att stödja kulturskola och bibliotek samt att fördela föreningsstöd. Kommunen har ingen kultursekreterare, men antog ett kulturpolitiskt program 2001. Under 2011 fördelade Lessebo kommun totalt 9,4 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 2,5 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 39).

Ljungby kommun har 27 400 invånare och hälften av dessa bor i Ljungby stad, vilken är Kronobergs andra stad. Turism och rekreation lyfts fram som viktiga verksamheter på hemsidan. Moderata samlingspartiet styr kommunen med stöd av Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet. Ljungby har en egen Kultur- och fritidsnämnd som ansvarar för bibliotek, stöd till allmänskultur, föreningsliv och musikskola. Kommunen har en egen förvaltning med bland annat en kultursekreterare men har inte antagit ett eget kulturpolitiskt program. Ljungby kommun gav totalt 25 miljoner kronor till kulturverksamhet 2011, vilket utgjorde 1,9 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s.39).

Markaryds kommun har 9 500 invånare och framställer sig på hemsidan som en mycket företagsvänlig kommun med Kronobergs läns bästa företagsklimat. Kommunen styrs av en borgerlig majoritet. Kulturverksamheten ligger tillsammans med skol- och fritidsverksamheten under Utbildnings- och kulturnämnden. Kultur- och fritidsförvaltningen, vilket är en enhet under Utbildnings- och

kulturförvaltningen, ansvarar administrativt för verksamheten genom att bland annat ge bidrag till biblioteken och dess filialer samt till kommunens föreningsliv. Enheten leds av en kultur- och fritidschef, i Markaryd finns ingen kultursekretare anställd. En plan för kulturen och biblioteken i Markaryds kommun antogs av kommunfullmäktige 2009. Under 2011 fördelade Markaryds kommun totalt 7,8 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,7 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s.39).

Tingsryds kommun har 12 358 invånare och ligger i södra Småland, på sydsidan av småländska höglandet. En stor andel av befolkningen, 38 procent, är bosatta utanför tätorterna. Kommunens näringsliv präglas av små- och medelstora företag. Tingsryd styrs av Moderata samlingspartiet, Socialdemokraterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna. Kulturverksamheten ligger under Kultur- och fritidsnämnden och verkställs genom Kultur- och Fritidsförvaltningen. Förvaltningen leds av en Kultur- och fritidschef, som under sig har en avdelningschef som ansvarar för kultur- och biblioteksfrågor. Det huvudsakliga arbetet består i stöd till allmänskulturell verksamhet, biblioteksverksamhet och stöd till föreningar. Under 2011 fördelade Tingsryds kommun totalt 11, 2 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,9 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 39).

Uppvidinge kommun har 9 216 invånare och Åseda är den största tätorten. Kommunens näringsliv består av en stor andel småföretag och på hemsidan framställer man Uppvidinge som en entreprenörsbygd. En borgerlig majoritet styr kommunen. Kulturfrågorna ligger formellt under Kommunstyrelsen men bereds av ett Kultur- och beredningsutskott. Avdelningen för kultur, fritid, etablering och arbetsmarknad, vilket kommunledningen ansvarar för, handlägger kulturfrågorna och ansvarar för bibliotek och stöd till föreningsliv. Ansvariga tjänstemän har inte enbart kulturfrågor på sina bord. Kulturskolan ligger under Barn- och ungdomsnämnden. Under 2011 fördelade Uppvidinge kommun totalt 8,9 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 2 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s.39).

Växjö är länets residensstad och har ca 83 000 invånare. Kommunen styrs av allianspartierna Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet. Kulturfrågorna handhas av en egen kulturnämnd och förvaltningen delas mellan Kulturnämnden och Fritidsnämnden. Kulturnämnden ansvarar för Växjö stadsbibliotek, Växjö konsthall, Biljettcentrum och allmän kulturverksamhet. De delar ut ekonomiskt stöd till föreningar och organisationer. Kulturskolans verksamhet ligger dock under Skol- och barnomsorgsnämnden. Kommunen är därutöver bidragsgivare med särskilt ansvar för AB Regionteatern Blekinge Kronoberg och Kulturparken Småland AB. På uppdrag av Kulturnämnden driver Musik i Syd genom ett långsiktigt avtal kulturverksamhet i Växjö konserthus. Även kammarorkestern Musica Vitae, som ligger inom Musik i Syds organisation, har ett långsiktigt kulturstöd av Växjö kommun. Därutöver svarar kommunen för bibliotek genom avtal med Länsbibliotek Sydost för regional biblioteksservice. Kommunen har antagit ett eget kulturpolitiskt program 2009. Under 2011 fördelade Växjö kommun totalt 93,1 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 2,6 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 39).

Älmhults kommun ligger i södra Småland och har 18 955 invånare. Kommunen är bland annat känd för att IKEA:s första varuhus placerades i Älmhult. Kommunen styrs av Kristdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet. Kulturverksamheten ligger under Kultur- och fritidsnämnden och innefattar bland annat stöd till teater, utställningar, föreläsningar, aktiviteter med föreningar, kultur i vården, bibliotek med huvudbibliotek i centrala Älmhult, samt åtta skol- och

filialbibliotek runt om i kommunen samt kulturskolan. Stöd ges även till cirka 210 föreningar. Nämndens förvaltning Kultur- och fritidsenheten styrs av en Kultur- och fritidschef och det finns även kultur- och fritidsassistenter. 2011 fördelade Älmhult kommun totalt 12,1 miljoner kronor till kulturverksamhet, vilket utgjorde 1,8 procent av kommunens totala verksamhetskostnader (Myndigheten för kulturanalys 2012b, s. 39).

Kultursamverkansmodellen i Jämtlands län

Jämtland ligger mitt i Sverige och står för 12 procent av Sveriges yta men bara 1,4 procent (drygt 126 000) av landets befolkning. Jämtland är således ett verkligt glesbygdslän, med residensstaden Östersund som enda stad. Jämtland består av åtta kommuner: Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre och Östersund.⁵ Östersund intar en särställning med 59 000 invånare, vilket motsvarar hälften av länets invånare.

Framtagandet av kulturplanen

I detta avsnitt avser vi att dels kort redogöra för tidigare kulturpolitiska och regionpolitiska program och arbetssätt, i syfte att finna utmärkande drag i Jämtlands kulturpolitik som verkar ha funnits sedan tidigare och som i sin tur kan ha påverkat arbetet med kulturplanen. Dels presenterar vi initiativskedet av processen och lyfter fram vilka möjligheter och problem de inblandade aktörerna upplevde när arbetet med kulturplanen påbörjades.

Bakgrund

Enligt länskulturchefen påbörjades den process som ledde fram till en kulturplan redan 2009, då diskussioner inleddes med Statens kulturråd i samband med att Kulturutredningen (SOU 2009:16) föreslog en ny modell för fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet. Parallellt med att detta förslags grundläggande tankegångar klubbades igenom i riksdagen och därefter utreddes i särskild ordning, upprättade Jämtlands läns landsting en avsiktsförklaring med Kulturrådet som undertecknades i juni 2010. Under utarbetandet av avsiktsförklaringen inleddes enligt länskulturchefen både diskussionerna kring hur kultursamverkansmodellen skulle kunna genomföras samt vilka prioriteringar som Jämtlands läns landsting i en sådan modell skulle vilja göra. Avsiktsförklaringen framställs således av länskulturchefen som ett redskap som aktivt används för att förbereda sig för den reform av statlig medelstillsättning till regional kulturverksamhet som alla inom det kulturpolitiska fältet vet ska komma, även om man fram till dess att den så kallade Samverkansutredningens betänkande *Spela samman* (SOU 2010:11) anländer i februari 2010 inte fullt ut vet hur den nya modellen ska se ut.

Avsiktsförklaringen blir ett sätt att påbörja identifikationen av områden som ska prioriteras av både regional och statlig nivå, men kanske framförallt en övning i ett annat sätt att arbeta och bedriva styrning på – även om avsiktsförklaringen till skillnad från kulturplanerna varken är juridiskt eller ekonomiskt bindande. De inledande formuleringarna i avsiktsförklaringen, som skrivs då innehållet i Samverkansutredningens betänkande är känt, ligger väldigt nära målsättningarna med kultursamverkansmodellen:

Syftet med den fördjupade samverkan är att utifrån en gemensam bild av kulturverksamheten i Jämtlands län, skapa bästa förutsättningar för konst- och kulturlivets utveckling i länet. Alla i länet ska ha tillgång till ett omfattande och varierat kulturutbud av hög kvalitet, där landstingets vision ”God hälsa och positiv livsmiljö för alla i Jämtlands län” ska gälla. Syftet är också att stärka och utveckla formerna för samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. (Jämtlands läns landsting & Statens kulturråd 2010, s. 1)

⁵ För en presentation av den kulturpolitiska organisationen och verksamheten i Jämtland, se kapitel 3.

Jämtlands avsiktsförklaring med Kulturrådet kan således, liksom de avsiktsförklaringar som tecknas med sju andra regioner och landsting under perioden 2009-2010, betraktas som en del av den reform som kultursamverkansmodellen utgör (jfr Johannisson 2011). Framförallt visar den hur kultursamverkansmodellen inte är en reform med en tydlig, formell startpunkt, utan att en förändrad ansvarsrelation mellan regional och statlig nivå har diskuterats ända sedan kulturpolitikens etablering som självständigt politiskt sakområde i början av 1970-talet (jfr Blomgren 2012). De regionaliseringsprocesser som kulminerar i slutet av 1990-talet i och med försöksverksamheten med nya regionbildningar har möjligtvis påskyndat utvecklingen mot kultursamverkansmodellen. Det är hursomhelst tydligt att Jämtlands läns landsting, som 2010 får avslag på sin ansökan om att bilda region Mittsverige tillsammans med Sundsvall och Ånge kommuner, är väl förberett för den förändrade relation mellan statlig och regional nivå som kultursamverkansmodellen innebär.

Att man i Jämtland sedan lång tid tillbaka reflekterat över det regionala kulturpolitiska uppdraget framkommer också i den *Kulturpolicy för Jämtlands län*, som formulerades första gången 2002 och som reviderades under 2009 för att därefter antas i samtliga av länets kommuner samt av Landstingsfullmäktige våren 2010. Policyn fastställer följande övergripande vision:

Jämtlands län är en livskraftig region, där kulturen är en drivkraft för utveckling och hållbar tillväxt och där alla har tillgång till kulturella upplevelser och möjlighet att själva skapa och uttrycka sig. (Jämtlands läns landsting & Länskulturen 2010, s. 4)

Samverkan anges som en av tre strategier för att uppnå denna vision, där följande formulering har direkt bäring på den kommande kultursamverkansmodellen:

Landstinget ska, efter samråd med länets kommuner, nå överenskommelser med den nationella nivån om en gemensam syn på länets kulturpolitik samt fördelning och användning av statliga kulturmedel. I en möjlig regionindelning bör regionen få ansvaret för den framtida fördelningen och användningen av de statliga medlen på kulturområdet, som regleras genom avtal mellan Statens kulturråd och regionen. (Ibid., s. 9)

Kulturplanen initieras

Formellt initierades kulturplanen som ett ärende på regional nivå då Landstingsstyrelsen, som vid denna tidpunkt innehade det regionala kulturpolitiska ansvaret, i september 2010 antog länskulturchefens förslag till arbetsprocess och tidplan för framtagande av kulturplan (Landstingsstyrelsens protokoll 2010-09-29, § 169). Ärendet avslutades på regional nivå i oktober 2011 då Landstingsstyrelsen antog förslaget till kulturplan samt på statlig nivå i januari 2012 då Kulturrådet fattade beslut om medelstildelning (dnr KUR 2011/5808).

I intervjuerna med politiker på regional nivå framkommer vissa skillnader i upplevelsen av hur man tänkte kring kultursamverkansmodellen. Flera politiker ger uttryck för att kultursamverkansmodellen när den lanserades helt enkelt upplevdes som en självklar fortsättning på en redan påbörjad process. En landstingspolitiker uttrycker förhållningssättet på följande sätt:

Det är klart att vi diskuterade 'vad innebär det här', men alla var rätt överens om att det är ett bra system, för vi har länge i länet strävat efter att få pengar till regionnivån, här kan vi bestämma bäst vad och hur vi ska göra. Detta är det också konsensus om

egentligen – även om den nya regionbildningen inte blev av – att vi verkligen vill bestämma själva, oavsett om det gäller kultur eller vägar. När det gäller resurser har vi arbetat länge med att växla upp resurser. Vi behövde formulera oss så att vi uppfyllde kraven men det var mycket som egentligen redan var på plats, våra program och tankar, det var bara att utveckla och förädla. (Intervju med landstingspolitiker, 2012-05-08)

Andra politiker på regional nivå menar att det förekom viss tveksamhet i samband med att Jämtland skulle bestämma sig för när man skulle gå med i modellen; en tveksamhet som inte hade med själva modellen att göra utan som snarare gällde Jämtlands beredskap att hantera genomförandet:

Det började med att vi såg vad som skulle hända, modellen genomfördes i andra regioner och vi tänkte: 'Klarar vi av det här i lilla Jämtland, vi är ju ändå det minsta landstinget, vi har inte så stora resurser'. Men vi tänkte ändå att det gäller att hoppa på tåget. Vi diskuterade politiskt och vi diskuterade med länskulturchefen och vi sa 'vi kör och gör så gott vi kan utifrån våra förutsättningar'. Med både farhågor och det positiva med oss, vi förstod att det här är inte svart eller vitt. Sen gjorde vi som man brukar göra, tittade på hur andra hade gjort. (Intervju med kommun- och regionpolitiker, 2012-05-31)

Även om intrycken från de större regioner som dittills gått med i modellen avskräckte något då de vittnade om en stor arbetsinsats, ansågs fördelarna överväga nackdelarna. En viktig anledning var att politiker och tjänstemän på både kommunal och regional nivå är helt överens om att samverkan mellan kommuner och region aktivt bedrivits ända sedan Kultur Z, länets samverkansgrupp där kulturpolitiker och kulturtjänstemän på regional och kommunal nivå ingår, inrättades 2003. Drivande i arbetet med att revidera Kulturopolicyn är Länskulturen och Kultur Z. Det är också dessa instanser, med Länskulturen som initiativtagare, som driver på och utformar Jämtlands läns kulturplan.

Samverkansreformen och kulturpolitisk organisation

Följande avsnitt av redovisningen av Jämtlands arbete med Kultursamverkansreformen handlar om organiseringen och genomförandet av aktiviteter för att ta fram kulturplanen. Fokus ligger på formen för framtagandet; själva innehållet kommer att dryftas längre fram.

• Organisation

När Landstingsstyrelsen formellt upprättar utarbetandet av en kulturplan som ett ärende, består Landstingsstyrelsens beslut i att anta det förslag till "Arbetsprocess och tidplan för framtagande av en 3-årig regional kulturplan" som utarbetats av Länskulturen och godkänts av Kultur Z (Anteckningar från Kultur Z, 2010-08-23). Landstingsstyrelsens beslutsformulering innehåller ingen explicit ansvarsfördelning för genomförandet, utan den enda innehållsmässiga markeringen är att regionala underlag för kulturplanen ska utgöras av Kulturopolicyn för Jämtlands län, Landstingets avsiktsförklaring med Statens kulturråd, Jämtlands regionala utvecklingsstrategi, samt Landstingets folkhälsoplan. Organisationen av genomförandet presenteras istället i beslutsunderlaget, där organisationen består av tre instanser: beslutande organ, styrgrupp samt referensgrupp. Med avseende på beslutande organ utgör Länskulturen beredningsinstans åt Landstingsstyrelsen som ansvarig beslutsinstans. Länskulturchefen ingår också i styrgruppen, som i övrigt består av en politisk representant för Landstingsstyrelsen (Landstingets Beredning för folkhälsa, livsmiljö och kultur) respektive Kultur Z, samt en representant för de kommunala tjänstemännen i Kultur Z. Styrgruppen ska leda framtagandet av den regionala kulturplanen, medan referensgruppen, som utgörs av Kultur Z och en representant för det blivande Regionförbundet (som också råkar ingå i Kultur Z), ska delta i

utarbetandet av kulturplanen och även årligen följa upp den. Under perioden augusti 2010-september 2011 har styrgruppen sex möten och referensgruppen tre.

• *Genomförande av aktiviteter*

När det gäller själva framtagandet av planen, återfinns i beslutsunderlaget fyra huvudsakliga arbetsmetoder: Lokala och regionala samråd (hösten 2010 och våren 2011), Regionala dialogmöten (hösten 2010 och våren 2011), Kulturseminarium (våren 2011) samt Remiss (juni 2011).

Underlagsmaterial och mötesanteckningar, som Länskulturen svarar för, tillgängliggörs löpande på Länskulturens webbplats under framtagandet av kulturplanen. För varje metod finns olika syften, utgångspunkter och ansvariga utpekade. Kommunerna ansvarar för genomförandet av de lokala samråden, där varje kommun ska bjuda in lokala kulturinstitutioner, lokalt kulturliv och lokalt civilsamhälle (vilket definieras som föreningar, studieförbund och ungdomar). Syftet med de lokala samråden är ”att lyfta den lokala kulturens kraft och möjlighet för utveckling, hälsa, livsmiljöer etc.” (Landstingsstyrelsens protokoll 2010-09-29, § 169, s. 3). I det PM om genomförandet av de lokala samråden som Länskulturen skickar till samtliga kommunstyrelser och kommunala tjänstemän med ansvar för kultur i oktober 2010, presenteras först en sammanfattning av Kultursamverkansmodellens bakgrund och mål. Det fastställs att ett samråd per kommun är nödvändigt men att ”kommunerna avgör själva ambitionsnivån” (PM 2010-10-16, s. 2). Hur samråden utformas och vilka frågor som behandlas är också upp till varje kommun att själv bestämma, även om samråden ska utgå från en gemensam övergripande fråga: ”Vilken betydelse har kulturen för lokal och regional utveckling och hur optimerar vi länets kulturresurser för bästa gemensamma resultat?” (ibid.). Detta tillvägagångssätt kan sägas utgöra ett uttryck för nätverksstyrning, där olika aktörer ska fås att arbeta gemensamt för länets bästa. Länskulturen deltar på ett möte per kommun – vissa kommuner väljer att anordna flera lokala samråd – och tillhandahåller också information om regionala kulturpolitiska resurser. För att underlätta för så många som möjligt att delta i de lokala samråden anordnas de på kvällstid och för att, som länskulturchefen uttrycker det, ”länskulturen inte skulle bli för dominerande” (Intervju 2012-05-07), anlitas en extern moderator för att hålla i diskussionerna.

Utöver ansvar för framtagande av den regionala kulturplanen samt dialog med Statens kulturråd, som besöker Jämtland och styrgruppen tre gånger under våren 2011, ansvarar Länskulturen för regionala samråd och dialogmöten. Syftet med de sammanlagt sex regionala samråden ”syftar till att värdera riktlinjer ur det fria kulturlivets perspektiv och att utveckla samverkan utifrån de nationella kulturpolitiska målen” (PM 2010-10-16, s. 2). De regionala samråden genomförs med representanter för organiserade intressen inom nämnda område: KLYS, Ideell kulturallians, bildningsförbund, samlingslokalorganisationer och Länsstyrelsens enhet för kulturmiljöfrågor. Där kommunerna alltså ska ta avstamp i relationen mellan kulturverksamhet och lokal utveckling, ska Länskulturen i de regionala samråden istället fokusera på de kulturverksamheter som bedrivs utanför institutionerna, samt på själva samverkansprocesserna i sig. Denna ansvarsfördelning mellan kommuner och Länskulturen är ett explicit uttryck för en distinktion som i övrigt snarare framstår som underförstådd, och som innebär att den kommunala nivån ska beakta kulturpolitik från ett bredare samhällsperspektiv medan den regionala nivån utgår från kulturpolitik från kultursektorns perspektiv. Denna distinktion och ansvarsfördelning känns igen från studier av andra regioner (jfr Johannisson 2010, 2011).

De sammanlagt tio regionala dialogmöten som anordnas under perioden augusti 2010-april 2011 hålls med de regionala konsulenterna samt Länskulturens egna institutioner: Estrad Norr, Bildkonsten, Designcentrum och Filmpool Nord, samt med externa regionala institutioner och verksamheter som uppbär regionalt och i vissa fall även kommunalt ekonomiskt stöd: Jamtli, Länsbiblioteket, Riksteatern Jämtland/Härjedalen, Föreningsarkivet och Gaaltije-Sydsamiskt kulturcentrum. Syftet med

dialogmötena – som liksom de regionala samråden intar kultursektors perspektiv men som till skillnad från samråden omfattar institutioner i första hand – är:

[A]tt analysera nuläget samt utveckling och förnyelse av den kulturella infrastrukturen, främjandet av regional mångfald samt möjlighet för kulturskapare att arbeta och utveckla sitt konstnärskap. Särskild vikt ska läggas vid tillgänglighet, insatser för barn och unga, jämställdhet och mångfald i kulturutbudet. (Landstingsstyrelsens protokoll 2010-09-29, s. 3)

Till skillnad från samråden tar dialogmötena inte avstamp i en övergripande frågeställning. I den inbjudan som Länskulturen i september 2010 skickar till kulturinstitutionerna framgår att det är relationen mellan de nationella kulturpolitiska målen och institutionernas innehållsmässiga och ekonomiska utvecklings- och förnyelsemöjligheter som ska stå i fokus för dialogerna, liksom relationen mellan verksamheten och andra politikområden (Länskulturen 2010-09-20, s. 2). Dialogmötena fokuserar således på kulturpolitikens interna idéer och normer.

Aktörernas upplevelser av genomförandet

I följande avsnitt tar vi upp tre aspekter av hur inblandade aktörer upplevde genomförandet av kultursamverkansmodellen. Den första aspekten handlar om hur intervjudeltagarna såg på samverkan, samråd och dialog, vilka utgör centrala begrepp i reformen. Den andra aspekten tar upp möjligheterna för de inblandade att göra sina röster hörda under processen, medan den tredje aspekten handlar om vem eller vilka aktörer som upplevs ha tolkningsföreträde.

• Samverkan, samråd, dialog

Under framtagandet av kulturplanen arbetar Jämtland som synes med både det samverkansbegrepp och det samrådsbegrepp som ingår i direktiven (SFS 2010:2012) för kultursamverkansmodellen. Därutöver arbetar länet även med dialogbegreppet. I de dokument som skapas under processen ges inga egentliga definitioner av nämnda begrepp. Intervjuerna visar samtidigt att det verkar råda konsensus om innebörden av begreppet samverkan, nämligen att det innefattar ett ömsesidigt utbyte mellan jämbördiga parter. Samråd och dialog avser mer fria diskussioner som inte nödvändigtvis förpliktigar till något. De politiska representanterna fokuserar gärna på själva förhandlingsaspekten hos samverkansbegreppet, vilket kan exemplifieras med följande utsaga från en kommun- och regionpolitiker:

Samverkan, då är det två likvärdiga parter som förhandlar – jag ger dig det och du ger mig det och så har vi ett bra resultat. Ett samråd behöver ju inte resultera i någonting egentligen. (Intervju med kommun- och regionpolitiker, 2012-05-07)

Från de regionala tjänstemännens perspektiv har man en relativt tydlig bild av vad begreppen innebär även om de inte definieras i något dokument:

Jag tycker att man var ganska tydlig i de nationella skrivningarna kring samverkansmodellen, hur den här processen skulle genomföras – att det skulle ske i samverkan med kommuner och efter samråd med civilsamhället och kulturlivet. Man ger ju kommunerna en särskild roll. Samverkan ser jag som en mer formaliserad process som är långvarig. Med formaliserad menar jag att det kan vara överenskommelser – inte nödvändigtvis, men det kan vara det – eller avtal; just Kultur

Z är ett sådant exempel på samverkan. Samråd och dialog tycker jag är mer punktsatser, även om det också är en del av en process, men det är mer knutet till ett givet tillfälle. Vi brukar säga att vi har dialog med våra institutioner, våra egna verksamheter, och vi har samråd med civilsamhället och de professionella kulturskaparna. När det gäller kulturinstitutionerna så har vi ju naturligtvis en samverkan också då vi skriver avtal med dem, men det har vi haft under många år så där finns det en kontinuitet i samverkan. (Intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-08)

De kommunala kulturtjänstemännen ger uttryck för liknande definitioner, men upplever sig inte lika säkra på att definitionerna implementerades under framtagandet av kulturplanen:

Det där var en ganska central diskussion när vi jobbade med kulturplanen, det vill säga vad menar vi med begreppen, och då konstaterade vi att Länskulturen och kommunerna hade lite olika bild av vad samverkan var. Vi tyckte att vi kanske kan nå till samråd, mest troligt dialog, med Länskulturen, men de såg det som samverkan, att vi satt i samma båt i princip. Samverkan handlar väl om att man tillsammans tar fram någonting, att man metaforiskt sitter i samma båt, och när vi jobbade med det här satt vi väl inte i samma båt. Vi stod kanske på stranden och tittade på båten. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-31)

De kommunala kulturtjänstemän som representerar mindre kommuner har också ett annat perspektiv på vad samverkan och samråd innebär i praktiken, inom den egna kommunala verksamheten. Där de regionala kulturtjänstemännen och kulturpolitikerna fokuserar på samverkan och samråd med en stor mängd olika aktörer där utmaningen består i att från ett övergripande strategiskt samordna dessa aktörer så att de verkar mot samma mål, ger de kommunala kulturtjänstemännen en bild av hur samverkan och samråd kan gestalta sig i de mindre kommunerna:

Det kan vara bra att veta hur liten kulturdammen kan vara i en kommun. Mina lokala samråd kan bestå i att jag ser till att en person från en förening följer med mig och lyssnar på en konsert, så att vi samtidigt kan prata med varandra, eller att jag på konserten kan sammanföra två personer. Samråd behöver alltså inte gälla officiella teman, utan det handlar om att ringa en person för att nå teaterverksamheten i min kommun – det handlar inte om att jag har en skog med folk som jag måste ta kontakt med. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-31)

Det är uppenbart att Länskulturen i samarbete med kommunerna lyckats genomföra en stor mängd möten med ett stort antal olika aktörer om den blivande kulturplanen under tidsmässigt mycket ansträngda förhållanden. Samtidigt som politiker och tjänstemän på både regional och lokal nivå tycks överens om innebörden i begreppen samverkan, samråd och dialog, verkar det inte som att distinktioner mellan begreppen använts som aktiva styrningsredskap under själva framtagandet av kulturplanen. Politiker på regional och lokal nivå verkar också i hög utsträckning ha lämnat över genomförandet av samråd och dialoger till regionala och kommunala tjänstemän, utom i de mindre kommuner där specifika kulturtjänstemän saknas. Inom tjänstemannagruppen som helhet finns skillnader mellan ett regionalt och ett kommunalt perspektiv, dels avseende hur man praktiskt genomför samråden, dels avseende i hur man bedömer innehållet i själva arbetsprocessen – som samverkan, samråd eller dialog.

• *Vilka röster blir hörda?*

Politiker och tjänstemän på både regional och kommunal nivå upplever att alla inblandade aktörer gjorde sitt bästa för att så många olika röster som möjligt skulle höras i samband med framtagandet av kulturplanen. Det pressade tidschemat försvårade denna ambition och flera intervjuade lyfter fram framförallt två konsekvenser av detta: dels att etablerade och organiserade intressen fick företräde framför de icke-organiserade, dels att särskilt gruppen ungdomar inte fick/ville komma till tals. En kulturpolitiker på regional nivå uttrycker det på följande sätt:

Det jag kommer ihåg om processen är att vi hade väldigt stora förväntningar på att få människor till en dialog, att få möta människor och veta mer om deras behov och tankar kring hur kultursamverkansmodellen skulle vara. Vi fick till och från respons av olika kvantitet och kvalitet. Det svåraste för mig och många andra har varit att få med unga människor i dialogen. Det har varit väldigt lätt att få med etablerade aktörer, de kommer till möten och tycker och tänker, där min roll var att lyssna. Men det var väldigt svårt att få med ungdomar och det är det än idag. Vi jobbar mycket med att få ungdomar att engagera sig – inte i kulturfrågor för det ägnar det sig åt hela tiden – utan i samhälleliga plattformar. (Intervju med regional kulturpolitiker, 2012-05-07)

När det gäller företrädet för organiserade intressen framför icke-organiserade, framställer flera av de intervjuade detta som resultatet av ett medvetet val. Med hänvisning till tids- och arbetsmässiga begränsningar fanns det helt enkelt inte möjlighet att ha samråd med alla tänkbara enskilda aktörer – även om de lokala samråden och det Kulturseminarium som anordnas i april 2011 är öppna för alla att medverka i. Intervjudeltagarna lyfter också fram vikten av att inte styra de möten och diskussioner som faktiskt kom till stånd, eller som Länskulturchefen uttrycker det: ”Framförallt var vi där för att lyssna in: vad är man nöjd med och vad är man missnöjd med?” (intervju 2012-05-07). Alla är också överens om svårigheterna att få ungdomar att komma till tals under processen, vilket bland annat har lett till att Regionförbundet/Länskulturen, Riksteatern Jämtland/Härjedalen och Riksteatern i januari 2012 beslöt att genomföra en så kallad inflytandeprocess för att göra unga mer delaktiga i kulturutvecklingen (Regionförbundet & Regionteatern 2012).

• *Vem har tolkningsföreträde?*

Att döma av de dokument som skapades fram till dess att en remissversion av kulturplanen stod klar i juni 2011, liksom av intervjuer med politiker och tjänstemän på regional och kommunal nivå, framstår det som att inga större konflikter uppstod under framtagandet av kulturplanen. De aktörer som deltar i samråd och dialoger lyfter förstas fram vikten av att de intressen de själva företräder ska beaktas i utformningen av kulturplanen. De regelrätta diskussioner som uppstår verkar dock i första hand ha gällt representationen i de olika grupperingar som ansvarar för framtagandet av kulturplanen, där de kommunala kulturtjänstemännen som grupp vid Kultur Z:s möte i augusti 2010 driver igenom att de ska ha en representant i styrgruppen. Anledningen är att de kommunala kulturtjänstemännen menar att det kommunala perspektivet och den kommunala verksamheten annars riskerar att inte tillräckligt synliggöras i kulturplanen. Därtill menar politikerna på regional och kommunal nivå att man aktivt kom överens om att inte inkludera en politiker från Östersunds kommun i styrgruppen, då kommunen tenderar att dominera både kulturpolitisk diskussion och kulturpolitiskt utbud i regionen.

Av intervjuerna framkommer att det är Länskulturchefen och den regionala kultursamordnaren som står för själva skrivandet av kulturplanen, med den externa moderator som används vid samråden som bollplank. I referensgruppen, det vill säga Kultur Z, diskuteras enskilda textavsnitt och de kommunala tjänstemännen producerar också de texter som avser beskrivningar av deras egna kommuner. Detta

arbetssätt är helt i sin ordning utifrån de riktlinjer för framtagandet av kulturplanen som man kom överens om vid Kultur Z:s möte i augusti och som beslutades av Landstingsstyrelsen i september 2010. Samtidigt framkommer också i intervjuerna viss kritik mot att kulturplanen med detta arbetssätt upplevs som i första hand Länskulturens och Regionförbundets dokument – se till exempel de kommunala tjänstemännens bedömning ovan att framtagandet av kulturplanen innebar samråd snarare än samverkan med kommunerna. De ibland spänningsfyllda relationerna mellan kommunal, regional och statlig nivå aktualiseras som mest i samband med remissförfarandet och behandlas därför mer utförligt under denna rubrik nedan.

Ett annat spänningsförhållande kommer dock också till uttryck vilket rör relationen mellan politikernas respektive tjänstemännens inflytande över kulturplanens – och hela kultursamverkansmodellens – utformning. Alla är överens om att det är de regionala och kommunala tjänstemännen som här innehar det huvudsakliga tolkningsföreträdet, även om alla samtidigt är överens om att man gjort allt man kan för att underlätta för politiker att påverka utformningen. Som ansvarig operativ instans för framtagandet av kulturplanen verkar dock Länskulturen haft störst inflytande över utformningen och därmed tolkningsföreträde. Av intervjuerna framkommer att Länskulturens och de regionala kulturtjänstemännens inflytande var stort redan när Länskulturen organiserade under Landstinget, men att inflytandet kanske förstärkts i samband med flytten till det indirekt valda Regionförbundet.

Samtliga intervjuade kulturpolitiker identifierar såväl för- och nackdelar med Regionförbundets tillblivelse och utformning, där fördelen framförallt sägs vara att kulturpolitiken kommit närmare den regionala utvecklingspolitiken. Möjligheterna till att få genomslag för satsningar på kulturverksamhet bedöms som större i detta sammanhang än när kulturverksamheten var tvungen att konkurrera med hälso- och sjukvårdsverksamheten inom Landstinget. Länskulturchefen formulerar fördelarna med övergången till Regionförbundet på följande sätt:

Regionstyrelsen består av samtliga kommunstyrelseordföranden i hela länet, så jag tycker att kulturen blivit mer synlig i Regionförbundet än den varit i Landstinget. En skillnad är att det är en annan process, jag är med i både tjänstemannaberedning och politiska instanser i Regionförbundet och hittills har vi haft kulturfrågor på vartenda styrelsemöte. (Intervju med länskulturchefen, 2012-05-08)

Från ett kommunalt perspektiv är en stor demokratisk fördel med Regionförbundet också att kommunerna här befinner sig i majoritet, även om kommunerna enligt intervjuer med kommunala kulturpolitiker och kulturtjänstemän inte verkar ha insett och utnyttjat detta till fullo. Samtidigt ser alla intervjuade – politiker såväl som tjänstemän – det indirekta valet av ledamöter i Regionförbundet och den brist på transparens och insyn som detta leder till som ett demokratiskt problem. Att de ekonomiska resurserna till regional kulturverksamhet fortsatt kommer från Landstinget förstärker enligt några av de intervjuade bristen på transparens och insyn. De kommunala kulturtjänstemännen upplever också en viss ovana hos de kommunala kulturpolitikerna att hantera kulturpolitiska frågeställningar; en ovana som är än större hos de kommunstyrelsepresidier som vanligtvis representerar kommunerna i Regionförbundet. Hos både politiker och tjänstemän finns en grundmurad respekt och ett grundmurat förtroende för varandras olika roller och kompetens. Samtidigt identifierar särskilt de kommunala kulturtjänstemännen ett demokratiskt problem i att ovana kulturpolitiker medför att kulturtjänstemännen får alltför stort inflytande över kulturpolitikens utformning och innehåll. Kommunpolitikerna i de mindre kommunerna lyfter fram det motsatta problemet, nämligen att avsaknaden av specifika kulturtjänstemän försvårat genomförandet av kultursamverkansmodellen.

Tjänstemännens inflytande kommer också till uttryck under remissbehandlingen av kulturplanen, då det i hög utsträckning är tjänstemännen som står för utformningen av remissvaren även om de därefter formellt beslutas i vederbörlig politisk instans.

Konflikt och enighet – vems kulturpolitiska perspektiv sätter dagordningen?

Föregående avsnitt fokuserade på formen för deltagande och inflytande i utformandet av en kulturplan. I följande avsnitt är innehållet i planen i fokus. Vad anser de olika aktörerna om förslaget till kulturplan? Detta framkommer både genom granskning av remissbehandlingen av det första förslaget till kulturplan och genom att belysa hur de olika aktörernas synpunkter hanteras i den slutgiltiga kulturplanen.

Remissbehandling

Med hänvisning till Landstingsstyrelsens beslut om organisation och arbetsprocess för framtagandet av en kulturplan, går ett förslag till kulturplan ut på remiss i juni 2011 (Missiv 2011-06-20). De formellt utsedda remissinstanserna är samtliga kommuner genom Kultur Z, Regionförbundet, Länsstyrelsen, länets folkhögskolor, Bildningsförbundet Mittnorrland samt Gaaltje. Dessa instanser får i missivet uppmaning att särskilt beakta följande:

Hur ser ni på de föreslagna samverkansformerna? Behöver de institutionella utvecklingsmöjligheterna och de regionala utvecklingsområdena förstärkas eller kompletteras? Vilka utvecklingsmöjligheter ser ni som särskilt viktiga för er kommun? (Ibid.)

Samma dag som Kulturplanen skickas på remiss, markerar Regionstyrelsen i ett beslut att Regionförbundet bör vara representerat vid beredningen av remissvaren, mot bakgrund av förslaget att Länskulturen ska överföras från Landstinget till Regionförbundet den 1 januari 2012 (Regionstyrelsens protokoll 2011-06-20, § 64). Länskulturchefen svarar med att konstatera att Regionförbundet redan är representerat av de tre ledamöter i Beredningen för livsmiljö, attraktionskraft, energi och klimat som sitter med i Kultur Z. Att Regionstyrelsen ställer frågan kan möjligtvis ses som ett tecken på att återkopplingen från Regionförbundets representanter i Kultur Z till Regionstyrelsen inte fullt ut fungerar. En möjlig förklaring är här förstås att Regionförbundet ännu inte övertagit det kulturpolitiska ansvaret, utan att Landstingsstyrelsen fortfarande utgör den formella och därmed naturliga förankringsinstansen. När remisstiden går ut den 16 september 2011 har 16 remissvar inkommit, varav inget från Regionförbundet: sex från de totalt åtta kommunerna (Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokum, Åre, Östersund), ett från Länsstyrelsen, tre från civilsamhällsbaserade organisationer (Bildningsförbundet Mittnorrland, Bräcke Folkets Hus, Heimbygda), fyra från kulturverksamheter (Bildkonsten/Länskulturen, Norrlands nätverk för musikteater & dans (NMD), Jamtli, Östersunds kollektiva grafikverkstad) samt tre från konstnärliga/kulturella intresseorganisationer (KC-Nord, KLYS, KRO/KIF).

• Kommunerna

Remissvaren från fem av sex kommuner är i grunden mycket positiva till remissutgåvan av kulturplanen, där den enda kritik som framförs av två kommuner är att den omarbetade version av kommunbeskrivningar som de skickat till Länskulturen inte beaktats i remissutgåvan. Denna markering är dock viktig, då den visar på betydelsen av att behålla kontrollen över berättelsen om den egna kommunen. Att kommunerna i kulturplanen får egna avsnitt kan också ses som ett uttryck för kommunernas ambition att särskilja berättelserna om kommunerna från den berättelse om länet som står i centrum i kulturplanen. I övrigt ligger de fem remissvaren mycket nära varandra och är i den

berättelse om kultursamverkansmodellen som inleder remissvaren i det närmaste identiska i sina formuleringar. Samtliga är mycket positiva till den roll Kultur Z spelat både före och under genomförandet av kultursamverkansmodellen och de gör alla en markering liknande den från Kommunstyrelsen i Bergs kommun: ”Kultur Z som utgör en väl fungerande referens- och styrgrupp idag, bör för övrigt få Regionförbundets förtroende att vara den regionala expertgruppen på kulturfrågor även i fortsättningen” (Bergs kommun, dnr 2011/331, s. 3). Tre av de fem remissvaren ger med i stora delar identiska formuleringar även uttryck för en mycket positiv bild av Statens kulturråds roll i kultursamverkansmodellen, vilket av Barn- och utbildningsnämnden i Krokoms kommun lyfts fram som ett sätt att bemöta några av de farhågor som kultursamverkansmodellen gett upphov till:

Många har haft farhågor när det gäller Samverkansmodellen. Hur ska vi kunna granska och bedöma institutionerna när de själva representerar den högsta kompetensen inom sitt område? Kommer kommunerna att börja slåss för sina egna små museer på Jamtlis bekostnad? Här känner vi oss rätt lugna. Vi kommer att ha Kulturrådet med oss som bedömare och granskare – vilket i sig anförts som problem, så stor blev kanske inte friheten. Men deras fortsatta närvaro garanterar att ingen region tappar något av de nationellt utpekade målen. (Krokoms kommun, Tjänsteutlåtande från Barn- och utbildningsnämnden 2011-08-30, s. 3)

Den positiva inställningen till den statliga nivåns – och närmare bestämt Kulturrådets – roll i genomförandet av kultursamverkansmodellen präglar inte bara remissvaren utan även de upplevelser som framkommer i intervjuerna. Politiker och tjänstemän på både kommunal och regional nivå framställer dialogen med Statens kulturråd som mycket positiv. De förmedlar upplevelsen av att man fann stöd i varandra i processens inledning då ingen riktigt visste hur modellen skulle genomföras:

Jag tyckte det var viktigt, för vi hade dialog både på tjänstemannasidan och genom Kultur Z. Och vid ett av de årliga Kulturforum med Västernorrland, där Kulturrådet också var med. De frågor vi hade då fick vi inte svar på, och det var en form av tröst att Kulturrådet inte heller hade riktig koll då de väntade på direktiv hela tiden. Då fick vi göra så gott vi kan för det gör ju de. Kulturrådet står ändå som någon form av garant om det skulle vara så att man helt skulle vilja radera infrastrukturen, de såg saken från ett annat håll. Det var bra att bolla med dem om utfall utifrån den statliga kulturpolitikens perspektiv och hur olika utfall påverkar det ekonomiska stödet framöver. (Intervju med kommun- och regionpolitiker, 2012-05-31)

Även om viss kritik framförs av politiker på kommunal och regional nivå gentemot den statliga nivåns linje att både vilja delegera ansvar till regionerna samtidigt som ansvaret tydligt begränsas genom utpekande av sju områden som måste beaktas, är grundinställningen till den statliga nivån mycket positiv.

Den statliga nivån omnämns dock i princip inte alls i det remissvar från Kultur- och fritidsnämnden i Östersunds kommun, som avviker från de fem övriga kommunala remissvaren genom att framföra grundläggande kritik mot strukturen och innehållet i den föreslagna kulturplanen. När det gäller strukturen, lyfts behovet av en tydligare begreppsanvändning och utvecklandet av mätbara mål fram – mål som Östersunds kommun menar bör sättas i mer explicit relation till aktuella behov i länet (Östersunds kommun, Dnr 1291-2011, s. 2). Kritiken mot bristen på helhetssyn och ”styrning av de

regionala kulturverksamheterna” är så långtgående att Östersunds kommun avslutningsvis ställer frågan om Jämtland kan vänta med att ansluta till kultursamverkansmodellen till 2013 (ibid., s. 7). Remissvaret ger uttryck för att det finns ett grundläggande spänningsförhållande mellan den regionala och den kommunala nivån, där Östersunds kommun anser att den föreslagna kulturplanen på ett felaktigt sätt utformats som landstingets snarare än länets kulturplan:

Kulturplanen som nu är ute på remiss är inte en regional kulturplan för Jämtlands län utan är landstingets kulturplan för de regionala verksamheterna med utgångspunkt i Länskulturens egen organisation. Landstinget har uppdraget att ta fram kulturplanen, men för att den ska bli en komplett regional kulturplan måste landstingets kulturplan brytas och bollas mot dels den kommunala nivån och dels mot andra aktörer inom området i länet. (Ibid., s. 2)

Ovanstående spänningsförhållande kommer inte alls till uttryck i övriga kommunala remissvar, men i viss mån i intervjuerna. I dessa påpekar kommunala politiker och tjänstemän att de upplevde att kommunerna och den kommunala kulturverksamheten kunde synliggjorts mer i kulturplanen, liksom att det vid de lokala samråden var svårt att åstadkomma en verklig diskussion kring de regionala institutionernas uppdrag att tillgängliggöra sina verksamheter i hela länet – det som Östersunds kommun förmodligen anspelar på som ”styrning av de regionala kulturverksamheterna”. I spridningen av regional kulturverksamhet över hela länet finns dock även ett spänningsförhållande mellan kommunerna inom länet inbyggd. Där Östersunds kommun i sitt remissvar är kritisk till att just Östersund inte lyfts fram mer, då kommunen både har lika stora utgifter på kulturområdet som landstinget och dessutom direkt medfinansierar vissa verksamheter med regionalt uppdrag, ser övriga kommuner det som problematiskt att en så stor andel av länets kulturverksamhet är koncentrerad till Östersund:

Östersunds kommun är så totaldominerande störst i vår region och det är också där hela Länskulturen har sitt säte. Östersunds kommun tar också del av hälften av utbudet och övriga kommuner får dela på den andra halvan. Från ett tjänstemannaperspektiv vet vi ju förstås att det är olika utgångspunkter, Östersunds kommun är till exempel delägare i Jamtli och det är inte andra kommuner, vilket skapar väldigt olika förutsättningar. Jag kan som tillhörande en kommun som inte är Östersund tycka att Länskulturen har byggt fast sig i ett hus i Östersund. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-31)

Även om det inte kommer till uttryck i alla kommunala remissvar, framstår det således som att den regionala nivån i Jämtland, liksom i andra regioner (jfr Johannisson 2010, 2011), har vissa legitimitetsproblem gentemot den kommunala nivån. Dessa problem rör i första hand de regionalt finansierade verksamheternas förmåga att nå hela regionen; en förmåga där det från kommunernas perspektiv fortfarande finns brister trots krav på de regionala institutionerna att förlägga 55 procent av sin verksamhet utanför Östersund. Det framkommer också att relationen mellan länets största – och enda – stad och övriga kommuner inte är oproblematisk och att det ofta är den största kommunen som ifrågasätter den regionala nivåns verksamhet och befogenheter mest (jfr Johannisson 2006).

• Övriga remissvar

När det gäller övriga tio remissvar, förenas samtliga utom det från KLYS i att de fokuserar mindre på innehållet i remissversionen av kulturplanen och mer på att beskriva sin egen verksamhet och argumentera för att dessa verksamheter ska synliggöras mer i den slutgiltiga kulturplanen. Det ligger

utom ramen för syftet med denna rapport att belysa civilsamhällets och kulturlivets delaktighet i genomförandet av kultursamverkansmodellen, men i både KRO/KIF:s och KLYS remissvar betonas vikten av den armlängdsprincip som på olika sätt aktualiseras i kultursamverkansmodellen, inklusive relationen mellan den regionala och kommunala nivån. I den förordning (SFS 2010:2012) som reglerar modellen nämns inte denna princip alls, medan den lyfts fram som central i den utredning som föregår Kultursamverkansmodellens genomförande samt i Statens kulturråds instruktioner inför de första regionernas framtagande av kulturplaner under 2010. Där utredningen argumenterar för ”att konstnärliga beslut inte bör fattas på politisk nivå utan överlåtas åt ämnesexperter” (SOU 2010:11, s. 12), menar Kulturrådet att principen ”innebär att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna, samt sätter upp övergripande mål” (Statens kulturråd 2010, s. 6; jfr Johannisson 2012, s. 67). Båda definitionerna ger dock bilden av att politikernas uppdrag på det kulturpolitiska området är att ägna sig åt metastyrning. I genomförandet av kultursamverkansmodellen tycks det som att riksdag och regering huvudsakligen ägnar sig åt metastyrning – med undantag av utpekandet av de sju områden som modellen omfattar. Även på regional och kommunal nivå framstår det som att politikerna nöjer sig med att fastställa övergripande mål och budget för den kulturpolitiska verksamheten.

Samtliga intervjuer ger tydligt uttryck för upplevelsen av att politisk styrning av det konstnärliga och kulturella innehållet inte förekommer i Jämtland, varken på regional eller kommunal nivå. Politikerna betraktar detta som en självklarhet och ingen tjänsteman säger sig ha upplevt försök till otillbörlig politisk styrning. Principen om armlängds avstånd finns redan inskriven i remissutgåvan av kulturplanen och utöver KLYS är det endast Östersunds kommun som kommenterar frågan i sitt remissvar:

I punkt fyra framgår att kulturplanen ska värna den konstnärliga integriteten och principen om armlängds avstånd. Kulturplanen handlar i grunden om att genom kulturpolitiska mål styra de regionala kulturverksamheterna. En politisk styrning kan på olika sätt påverka de fria kulturskaparna och deras verksamhet. Därför är det svårt att i kulturplanen låsa fast att just de fria kulturskaparna ska hanteras i särskild ordning. Därför bör punkten strykas. (Östersunds kommun, Kultur- och utbildningsnämnden, dnr 1291-2011, s. 6)

Även om det kan tyckas uppseendeväckande att Östersunds kommun föreslår att punkten om armlängds avstånd ska strykas helt, hänvisar de till ett argument som är tillämpligt på alla politiska nivåer i alla politiska system: politisk styrning påverkar villkoren för all den verksamhet som utsätts för styrningen (jfr Johannisson 2006; Vestheim 2008). Därav följer inte att politisk detaljstyrning av verksamhetens innehåll bör förekomma och det finns ingen anledning att tro att det är detta Östersunds remissvar antyder – snarare verkar det handla om att inte särskilja och särbehandla kulturpolitiken från andra politiska sakområden. Kanske ska invändningen i första hand ses som en markering från länets största kommun gentemot Landstinget.

Antagen kulturplan

Efter remissbehandling i Styrguppen och Referensgruppen sammanfattas remissvaren och svar lämnas på de frågor som ställts under remissbehandlingen (Länskulturen 2011-09-29). Remissbehandlingen föranleder inte några större innehållsmässiga förändringar – det handlar om att de felaktiga beskrivningarna av kommunerna byts ut och att vissa formuleringar flyttas till andra ställen i kulturplanen. Den 26 oktober 2011 antar Landstingsstyrelsen *Regional kulturplan för Jämtlands län*

2012-2014 (Landstingsstyrelsens protokoll 2011-10-26, § 286), och den 4 november skickas den till Kulturrådet.

Jämtlands kulturplan omfattar 65 sidor och är indelad i nio kapitel. I det första kapitlet – ”Planeringsförutsättningar” – redogörs för bakgrunden till kultursamverkansmodellen, länets villkor samt tre gemensamma perspektiv: Kulturella och kreativa näringar, Interkulturell dialog och Livslångt lärande. I kapitel två presenteras den kulturpolitiska organisationen i länet, det vill säga Regionförbundet, Jämtlands läns landsting samt primärkommunerna, som tilldelas åtta egna avsnitt. Beskrivningarna av kommunerna fokuserar på kulturpolitisk organisation, prioriteringar och verksamhet i den aktuella kommunen. I det tredje kapitlet återfinns det som benämns ”Kulturpolitiska utgångspunkter”, vilket inkluderar de nationella kulturpolitiska målen, den regionala kulturpolitiska vision som återfinns i *Kulturpolicy för Jämtlands län* och det man kallar kulturpolitiska aspekter: tillgänglighet, delaktighet, jämställdhet och mångfald. Dessa aspekter ligger helt i linje med de instruktioner som i förordning (2007:1186) angivits för Statens kulturråd.

Därutöver har man ett avsnitt om ”Syfte och former med samverkan” som är av särskild relevans för denna studie. Här aktualiseras återigen den tidigare avsiktsförklaringen med Kulturrådet, då flertalet formuleringar i detta avsnitt är hämtade från nämnda avsiktsförklaring. I kulturplanen definieras samverkan på det sätt som framkommit i intervjuerna och som avser det ömsesidiga utbytet mellan jämbördiga parter:

Syftet med samverkan är att utifrån en gemensam bild av kulturverksamheten i Jämtlands län, skapa bästa förutsättningar för konst- och kulturlivets utveckling i länet. Syftet är också att stärka och utveckla formerna för samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. Samverkan bygger på att alla parter deltar på lika villkor vilket måste påverka samverkansformerna, inte minst med civilsamhällets företrädare. (Jämtlands läns landsting 2011, s. 15)

Därefter listas ytterligare elva syften med det som benämns ”utvecklingsinriktad samverkan”, som tematiskt kan indelas i fyra olika grupper: syften som rör ett breddat deltagande i kulturlivet med särskilt fokus på barn och unga samt mångkultur; syften som rör förbättrade beslutsunderlag och strategiarbete; syften som rör intersektoriell, interkommunal, interregional, nationell, internationell samt interkulturell samverkan; syften som rör goda villkor för konstnärligt skapande; samt ett syfte som rör en förstärkt kunskapsutveckling och forskning inom området (ibid.). Vad samverkan mellan länet och staten ska bestå i specificeras till ”kulturinstitutionerna, det fria kulturlivet och strategiska utvecklingsområden”, där ”utgångspunkten för dialog är de kulturpolitiska prioriteringarna, verksamhetsmässig prestation och den ekonomiska situationen” (ibid., s. 16). Till sist betonas vikten av att fortsätta med möten och dialoger inom ramen för exempelvis Kultur Z och den typ av samråd som genomförts under framtagandet av kulturplanen.

I kulturplanens fjärde kapitel beskrivs den regionala infrastrukturen på kulturområdet, både avseende nuläge och utvecklingsområden, där Regionalt Designcentrum, Länsstyrelsens kulturmiljöenhet och Gaaltje nämns utöver de sju områden som kultursamverkansmodellen omfattar i dagsläget. I kapitel fem presenteras civilsamhället i länet, uppdelat utifrån folkhögskolor och studieförbund, Ideell Kulturallians samt Arrangörskap och turnéstöd. Resultaten från de lokala samråd som genomförts i varje kommun presenteras också kommunvis i detta kapitel. I det sjätte kapitlet presenteras tio regionala strategiska utvecklingsområden: Kulturella och kreativa näringar samt turismbaserad utveckling, Designcentrum Mitt, Barn och unga, Interregional samverkan, Nordiskt, internationellt och

interkulturellt utbyte/samarbete, Internationellt arbete/fristadsförfattare, Kunskapsuppbyggnad och forskning, Kultur och hälsa, Dans samt Det immateriella kulturarvet. Merparten av utvecklingsområdena sätter någon form av interaktion i centrum; mellan kulturverksamhet och näringsverksamhet, mellan regioner och länder och mellan kulturer. Framförallt när det gäller interaktionen mellan regioner och länder framstår Jämtland som ett av de län som aktivt utvecklar och underhåller denna typ av relationer, genom till exempel deltagandet i det mittnordiska samarbetet och den höga andelen projekt som finansieras med EU-medel.

Kulturskaparnas villkor presenteras i det sjunde kapitlet, där principen om armlängds avstånd står kvar trots kritik från Östersunds kommun. I kapitel åtta presenteras framtagandet och förankringen av kulturplanen och i det nionde och avslutande kapitlet presenteras rutiner för uppföljning och utvärdering, där Regionförbundet tilldelas det yttersta ansvaret för att så sker.

Upplevda förändringar och framtida utmaningar

Som tidigare påtalats framgår det varken av dokument eller intervjuer att några större konflikter förekom angående innehållet i kulturplanen – med undantag för remissyttrandet från Östersunds kommun och påpekanden om felaktiga kommunbeskrivningar. I huvudsak verkar det ha rått konsensus om både perspektiv och prioriterade utvecklingsområden. Politiker och tjänstemän på såväl regional som kommunal nivå är överens om att de samråd och dialogmöten som ägde rum under framtagandet av kulturplanen fungerade väl och att deltagarna imponerades genom att fokusera på konstruktiva synpunkter och lösningar. Av intervjuerna framkommer samtidigt en viss oro för att man vid mötena väckt felaktiga förväntningar på kultursamverkansmodellen hos mötesdeltagarna; förväntningar som handlar om ökade ekonomiska resurser till framförallt den kommunala kulturverksamheten:

Det fanns vissa pedagogiska svårigheter med att förstå den här modellen och kunna beskriva och förklara den på ett sätt som tydliggör att det här handlar inte om pengar i första hand, utan det här handlar om en ny kulturpolitisk organisationsmodell. (Intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-08)

Det perspektiv som avser Kulturella och kreativa näringar kommenteras också i intervjuerna av ett antal politiker och tjänstemän, som uttrycker en viss farhåga för att kultur- och näringsverksamhet respektive kultur- och näringspolitik alltför mycket likställs i kulturplanen. De som uttrycker sådana farhågor ser också att tendensen förstärks i samband med flytten av kulturverksamheten från Landstinget till Regionförbundet, då Regionförbundets tyngdpunkt ligger i ett närings- och tillväxtorienterat perspektiv. Samtidigt betonas att förskjutningen verkar stanna på den retoriska nivån, utan reella konsekvenser för den förda kulturpolitiken. Här gör de kommunala och regionala politikerna en koppling till att den så kallade aspektpolitik, som föreslås av Kulturutredningen (SOU 2009:16), inte får genomslag i efterföljande proposition men ändå aktualiseras i framförallt den regionala och kommunala kulturpolitiska debatten. Kulturpolitikerna ger uttryck för en tvekan att använda argument grundade i ett aspektpolitiskt resonemang, då de menar att det riskerar att alltför mycket göra kulturen till ett redskap för ekonomisk tillväxt. Samtidigt ser de en poäng i aspektpolitikens betoning av samverkan mellan olika politikområden, en poäng som de menar inte realiserats, varken i Jämtland eller på statlig nivå:

Signalerna från den statliga nivån har varit att här kommer den nya kulturpolitiken med aspektpolitik, men det finns inget av det på statlig nivå. Att man inte är sams på nationell nivå, det ger ju också tydliga signaler. Man måste ta ansvar på statlig nivå

också, åtminstone symboliskt: Säg, statsministern, någon gång att kultur är viktigt, för då kan vi säga det till våra Kommunstyrelseordföranden. (Intervju med kommun- och regionpolitiker, 2012-05-31)

Alla intervjuade är överens om att arbetet med kulturplanen inte lett till några kulturpolitiska omprioriteringar och att anledningen till att det rådde relativ konsensus om kulturplanens innehåll var att man utgick från redan existerande målsättningar och verksamheter. Alla är också överens om att några större omprioriteringar inte kommer att ske inom den närmaste framtiden. Bristen på reella konsekvenser för den förda kulturpolitiken lyfts dock fram som ett problem av kommunala kulturpolitiker och kulturtjänstemän. Då är det inte större inslag av näringspolitik som efterfrågas, utan behovet av att kunna omprioritera utifrån kommunmedborgarnas behov:

Frågar man en människa som inte är kulturarbetare själv – en vanlig medborgare i en glesbygdskommun – så är inte den statligt finansierade kulturen särskilt synlig eller närvarande. Och det är ju denna kultur som Samverkansmodellen ursprungligen ska handla om. För oss i kommunerna är det mycket viktigt att det som människor först nämner när det handlar om kultur, det är bibliotek och kulturskola, det vill säga helt kommunala verksamheter. Detta är ett mycket viktigt perspektiv som måste finnas med för annars är det ingen mening med att diskutera nationell kulturpolitik. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-31)

Från politiker och tjänstemän på både regional och kommunal nivå framförs också tydligt åsikten att den avgörande anledningen till att genomförandet av kultursamverkansmodellen hittills inte lett till några större förändringar, är att inga utökade ekonomiska resurser följt med modellen. Från de mindre kommunernas perspektiv lyfts detta särskilt fram som avgörande:

De signaler vi fick från Kulturrådet var att ta med så mycket som möjligt i kulturplanen angående glesbygden, för på sikt kan verksamheten utvecklas. Framförallt handlar det om att staten måste förstå att de kulturella näringarna inte kan fungera på samma sätt som i storstäderna, men ändå vill vi att de ska utvecklas så att kulturutövarna får möjlighet att överleva. Det hade varit klädsamt om man hade sagt att Jämtland, som i princip är en jätteyta med få människor, naturligtvis har jätteduktiga kulturutövare men de får inte möjlighet att överleva då kommunerna måste prioritera det som är lagstiftat. Då hade det varit en fördel att belysa kulturpotten utifrån de skilda förutsättningar som faktiskt finns. Det är som Länskulturchefen sa, kulturen är så viktig att den räddar Europas ekonomi. Men då måste vi få verktygen, det vill jag skicka med. (Intervju med kommunal kulturpolitiker, 2012-05-31)

Samtidigt som alla ger uttryck för en tvekan inför huruvida kultursamverkansmodellen kommer att föranleda några större kulturpolitiska förändringar, lyfter också alla fram att den process som framtagandet av kulturplanen inneburit har ett värde i sig. Den har lett till att fler aktörer än tidigare pratat med varandra samt att kulturområdet upplevs ha hamnat längre upp på den politiska agendan. Möjligtvis har modellen bidragit till att den kulturpolitiska organisationen förstärkts i vissa kommuner, men det lyfts i intervjuerna fram att dessa förstärkningar kanske skett även utan modellen. Det är uppenbart att Jämtland kommer att fortsätta utveckla det kulturpolitiska samtalet – osagt om det innebär samverkan eller samråd – även framöver. Det framstår som om politiker och tjänstemän på

både regional och kommunal nivå är överens om ett övergripande mål som en kommunal kulturtjänsteman formulerar på följande sätt:

Att vi får en samsyn på kulturpolitiken i länet. Idag har vi den kommunala kulturpolitiken på ena sidan och den regionala på den andra, med en rätt bred vattenskiljare däremellan. Jag hoppas att man syr ihop det här och för en politik för medborgarna i länet. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-31)

Sammantaget framstår det som att den regionala nivån i Jämtland – via Länskulturen och Regionförbundet – förstärkt sin legitimitet gentemot den kommunala nivån i och med genomförandet av kultursamverkansmodellen. De regionala uppdragen till de verksamheter som uppbär regionalt stöd har tydliggjorts och kraven på att dessa verksamheter ska tillgängliggöras i hela regionen har skärpts. Den regionala nivån har dock fortsatt vissa legitimitetsproblem gentemot den kommunala nivån, då kommunpolitiker och kommunala tjänstemän fortsatt förmedlar upplevelsen av att deras perspektiv inte synliggörs i tillräcklig omfattning. Detta avser dels möjligheter till inflytande i den faktiska organisation som upprättats kring kultursamverkansmodellen, där den regionala nivån framställs som för styrande. Dels avser det de skillnader i grundläggande kulturpolitiska prioriteringar, där flertalet kommuner upplever att den regionala nivån alltför mycket prioriterar en institutionsbaserad verksamhet som inte är tillräckligt förankrad i kommunerna, medan kommunerna prioriterar en mer vardagsnära kulturverksamhet – i synnerhet bibliotek och kulturskola – som inte får tillräckligt utrymme i den regionala kulturpolitiken.

Kultursamverkansmodellen i Kronobergs län

Kronobergs län, tillika samma landsting, har en befolkning på 184 654 personer och är det till ytan fjortonde största länet. Kronoberg består av åtta kommuner: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö och Älmhult. Av kommunerna har Växjö en särställning med 83 750 invånare, vilket utgör 45 procent av befolkningen i länet. Den andra staden i länet är Ljungby.⁶

Framtagandet av kulturplanen

I detta avsnitt avser vi att dels kort redogöra för tidigare kulturpolitiska och regionpolitiska program och arbetssätt, i syfte att finna utmärkande drag i Kronobergs kulturpolitik som verkar ha funnits sedan tidigare och som i sin tur kan ha påverkat arbetet med kulturplanen. Dels presenterar vi initiativskedet av processen och lyfter fram vilka möjligheter och problem de inblandade aktörerna upplevde när arbetet med kulturplanen påbörjades.

Bakgrund

För Kronoberg, liksom för Jämtland, är det viktigt att poängtera att kultursamverkansmodellen inte är en reform med en fixerad formell startpunkt utan kan ses som ett resultat av den förändrade ansvarsfördelning mellan regional och statlig nivå som hade diskuterats i princip sedan början av 1970-talet (Blomgren 2012). Frågan om den regionala nivåns inflytande över kulturpolitiken kom att kulminera i slutet av 1990-talet med försöksverksamhet med nya regionbildningar och statliga utredningar som förespråkade nya regionbildningar i Sverige. Kronobergs län skulle enligt ett förslag från 2009 ingå i en större region tillsammans med Skåne och Kalmar, vilket även var en av anledningarna till bildandet av Regionförbundet Södra Småland.

Att samarbeta och samverka på regional nivå, mellan regionala aktörer och med staten är inget nytt arbetssätt i Kronoberg. Genom arbetet med regionala utvecklingsplaner (RUP), Cultural Planning, samverkan i Regionförbundet Södra Småland och med Statens kulturråd genom Avsiktsförklaringen fanns både en vana och en tidigare tradition att samverka med olika parter på skilda nivåer.

Ett framträdande drag, som lyfts fram för Kronobergs arbete med kulturpolitik sedan mitten av 00-talet, är metoden Cultural Planning. I korthet innebär det att konst och kultur ses som viktiga resurser i och för stadsplanering och regional utveckling. Den vanliga retoriska utgångspunkten i svensk kulturpolitik, att konst ska stödjas för sin egen skull, utgör inte den enda utgångspunkten, utan konst och kultur har även en vidare politisk uppgift. Genom att identifiera konst- och kulturreсурserna kan det unika med en plats/region identifieras och bidra till kommuners och regioners utveckling (Lindkvist och Månsson 2008, s. 28 ff.; Lindkvist, Månsson & Bergman 2010, s. 78).

⁶För en presentation av den kulturpolitiska organisationen och verksamheten i Kronoberg, se kapitel 3.

Exempel på aktiviteter och verksamheter som ses som resurser är:

[E]rfarenheter och praktiker bland unga människor, etniska, kulturella och språkliga minoriteter, Kronobergs kulturarv inklusive arkeologi, gastronomi, lokala dialekter, konst och kulturinstitutioner men även utbud av den naturliga och bebyggda miljön samt utbud av lokala produkter och talanger i konsthantverket. Kartläggningen syftar till att integrera dessa resurser och integrera kulturfrågorna i samhällsplaneringen. Den har ett sektorsövergripande perspektiv och ett tydligt medborgarperspektiv. (Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014, s. 8)

Ovanstående citat visar på ett betydligt vidare perspektiv att betrakta kultur och konst än det som ryms inom ramen för kultursamverkansmodellens intentioner. Konst och kultur betraktas snarare från ett antropologiskt perspektiv där kultur ses som ett sätt att leva, vilket även är en viktig utgångspunkt när kultur diskuteras från ett medborgarperspektiv. Förutom ett antropologiskt kulturbegrepp betonas även ett tvärsaktoriellt förhållningssätt, vilket innebär att skilda områden och verksamheter samverkar med varandra inom kulturpolitikens ram. Detta förhållningssätt benämns i den senaste Kulturutredningen (SOU 2009:16) för aspektpolitik och innebär att konst och kultur bör bidra till att stärka andra politikområden. Kulturens uppgift blir, idealt sett, att vara en kraft och viktig resurs i samhällsutvecklingen.

Den första kartläggningen av kulturella resurser i Kronoberg genomfördes i mitten av 00-talet och kom att ligga till grund för landstingets kulturstrategi *Kreativa Kronoberg, Landstinget Kronobergs kulturstrategi 2006-2010*, från 2006. Programmet kom även att tas av Regionförbundet Södra Småland där kulturpolitikens mål blev att:

- Skapa en djupt förankrad kulturpolitik med både bredd och spets och ett ökat samarbete på kulturområdet och mellan olika politikområden
- Åstadkomma ett perspektivskifte på kulturområdet mot ett tydligare medborgarperspektiv
- Stärka den kulturella identiteten i Södra Småland och hävda denna i omvärlden
- Skapa ett livskraftigt, kreativt kulturklimat med innovationskraft i Södra Småland

Förutom att den småländska identiteten och medborgarperspektivet stärks, breddas kulturpolitiken genom samarbeten med andra politikområden, eller för att citera ovan nämnda strategiprogram: ”Kulturpolitiken ska integreras med Länsutvecklingens övriga politikområden. Det är först då Kulturen kan bli en strategisk utvecklingsfaktor för länet” (Kreativa Kronoberg, 2006, s. 2).

Tankegångarna från strategiprogrammet kom även att påverka skrivningarna i Kronobergs regionala utvecklingsplan där kultur förutom att vara en viktig resurs för medborgarna även ansågs fylla en viktig funktion för regional utveckling (Regionförbundet Södra Småland 2009, s. 21).

I teorikapitlet lyftes idéer eller berättelser fram som styrmedel för att skapa en identitet för sammanhållning. För Kronoberg kan Cultural Planning både betraktas som en idé att bedriva kulturpolitik utifrån och som ett verktyg för att med kulturens hjälp identifiera och stärka dels den småländska identiteten, dels Småland som varumärke. Eller som det uttrycks i den regionala utvecklingsplanen:

Upplevelser blir allt mer centralt när det gäller att locka turister men för att öka antalet besökare i en region räcker det inte med en attraktiv livskraftig miljö utan man måste

också lyckas förmedla denna. Ett starkt varumärke är en god hjälp i arbetet med att öka antalet turister och besökare med det är också viktigt att odla ett gott värdskap för dem som kommer hit. (Ibid., s. 8)

Kronobergs idéer, eller berättelser om hur kulturpolitik ska bedrivas, återfinns även i Avsiktsförklaringen från 2010 som Landstinget och Regionförbundet ingick med Statens kulturråd, där grunden för samverkan är ”dels de nationella kulturpolitiska målen och uppdrag till Kulturrådet, dels de regionala kulturpolitiska målen så som de uttrycks i den regionala kulturstrategin och i det Regionala utvecklingsprogrammet.” (Avisktsförklaringen 2010)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det i närhistorien fanns en idé eller en gemensam berättelse om hur arbetet med kulturpolitik i Kronoberg borde bedrivas. Till sin form byggde den på dialoger och samverkan mellan olika aktörer i länet. Till sitt innehåll att konst och kultur sågs som resurser för den regionala utvecklingen, en betydligt större uppgift än vad som angavs i de statliga instruktionerna för kulturplanerna.

Kulturplanen initieras

På regional nivå togs det formella politiska beslutet om att ansluta sig till kultursamverkansmodellen av Landstingsstyrelsen den 6 december 2010 (LS 09/2010) och av Regionstyrelsen den 8 december då arbetsplanen för samverkan och dialog godkändes. Landstinget och Regionförbundet Södra Småland skickade in en intresseanmälan, tillsammans med Region Blekinge och Regionförbundet i Kalmar, om inträde i kultursamverkansmodellen 2012 (dnr 10/0218-17). Formellt avslutades processen när Statens kulturråd i januari 2012 fattade beslut om medelstilldelning till Kronoberg (dnr: KUR 2011/5855).

Arbetet med kultursamverkansmodellen startade dock redan under våren 2010, då ett dialogarbete inleddes med kommunerna om det som då benämndes koffertmodellen och med genomförandet av så kallade Open Space-möten med de regionala aktörerna inom kulturområdet. Syftet var att presentera kultursamverkansmodellen för regionens kulturpolitiska aktörer som ett led i förberedelserna med kulturplanearbetet (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16).

Inledningsvis upplevdes från både politiker och tjänstemän en mängd oklarheter om statens planer och intentioner med reformen. Frågan ställdes: ”Var det en koffert, var det en portfölj och hur mycket skulle den innehålla? Det kom signaler och vi försökte stå i ett standby läge och så var det val” (intervju med politiker i Landstingets kulturberedning, 2012-04-27). Denna oro återfanns även hos de fem landsting och regioner som var med i den första omgången av Kultursamverkansmodellens genomförande (Sveriges Kommuner och Landsting 2011).

Förutom oron över den statliga nivåns avsikter och planer med reformen, fanns även en oro över den egna organisationens lämplighet att genomföra reformen. Oron hade sitt ursprung i det faktum att institutionerna låg under Landstinget och projektmedlen låg under Regionförbundet: ”Det gällde att hitta en röst som vi kunde tala med till staten och inte spreta. Den processen löstes genom att vi hade samma kansli” (intervju med politiker i Landstingets kulturberedning, 2012-04-27). Ansvariga tjänstemän på kultursekretariatet delade denna oro: ”Vi som tjänstemän kände att det var mycket oklart, vi förde upp frågan till regiondirektören, det fanns mycket oklarheter angående organiseringen 2010” (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16).

Samverkansreformen och kulturpolitisk organisation

Detta första avsnitt av redovisningen av Kronobergs arbete med Kultursamverkansreformen handlar om organiseringen och genomförandet av aktiviteter för att ta fram kulturplanen. Fokus ligger på formen för framtagandet; själva innehållet kommer att dryftas längre fram.

• Organisation

Efter att det formella beslutet fattats fortsatte arbetet, än mer intensivt då målet var att under 2011 skicka in kulturplanen till Statens kulturråd. Det skapades dels formella organisationer som politiskt skulle ansvara för att förankra kulturplanearbetet inåt i länet, samt för kontakter med kulturliv och civilsamhälle. Dels kom en mängd möten och träffar att organiseras då nya organisatoriska konstellationer för förankring av planen kom att bildas.

Landstingsstyrelsen och Regionstyrelsen kom att dela rollen som ägare med budgetansvar och ansvarig uppdragsgivare. Styrgrupp och beredande organ blev Landstingets kulturberedning och Regionstyrelsens presidium, som sedan omvandlades till en kulturberedning som fick ansvaret för överläggningarna med Statens Kulturråd och för att vara kommunernas och kulturlivets dialogpart. Förutom dessa arbetsuppgifter ansvarade dessa två aktörer för de mellanregionala överläggningarna. Det operativa arbetet med att samordna arbetet med planen utförde Landstingets och Regionförbundets tjänstemän med ansvar för kultur.

Därutöver kom samrådsgrupper, arbetsgrupper och referensgrupper att inrättas. Den regionala samrådsgruppen kom att bestå av presidierna för landstingens och regionförbundets kulturberedningar och kommunernas kulturberedningar. Deras uppgifter blev att samråda om de samlade regionala prioriteringar samt verka som lokal utvecklingsaktör. De kommunala tjänstemännen med ansvar för kulturverksamhet kom att utgöra den regionala arbetsgruppen. Deras arbete blev att ansvara för att genomföra lokala samråd, bidra till nulägesbeskrivning samt delta i de regionala strategiska samtalen (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16). Förutom ovanstående grupper som hade till uppgift att förankra och fördela arbetet mellan kommuner och region inrättades ett antal referensgrupper där det professionella kulturlivet och företrädare för civilsamhället ingick. Syftet med att träffa dessa aktörer var att de kunde bidra med områdesspecifik kunskap och medverka i nulägesbeskrivningen (Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014, s. 49).

Ett antal olika organisatoriska nivåer kom således att samverka, eller vara inblandade i arbetet. Detta kan ses som ett uttryck för sektorstyrning, det vill säga aktörer från flera sektorer blev inblandade i arbetet med kulturplanen på ett formellt organiserat plan. Den kommunala nivån blev väl representerad via politiker och tjänstemän i de två grupperna. Att kommunerna även har majoritet i Regionförbundet innebär att det formellt sett fanns goda möjligheter för kommunerna att sätta ett kommunalt perspektiv på kulturplanerna.

Det politiska ansvaret delades, som visats tidigare, mellan Landstinget och Regionförbundet som både till uppbyggnad och uppgifter skiljer sig åt. Landstinget är en självständig politisk nivå, liksom kommunerna, med direktval och egen beskattningsrätt. Det innebär att medborgarna har möjlighet till ansvarsutkrävande, främst genom de direkta valen vart fjärde år. Regionförbundets politiker är indirekt valda, det vill säga Landstingsfullmäktige och Kommunfullmäktige i respektive kommun utser representanterna. Den direkta länken mellan väljare och valda saknas och de har dessutom inte beskattningsrätt. Om det saknas ett direkt inflytande för medborgarna i regionförbundet har kommunerna som politiska enheter ett större inflytande över den regionala nivån genom Regionförbundet.

Kommunerna blir via Regionförbundet centrala aktörer i regionpolitiken. På ett formellt plan innebär organiseringen att det kan bli lättare att få gehör för och driva kommunala intressen. En annan slutsats kan dock vara att Regionförbundet kan fungera som en organisation för att förankra övergripande regionala och statliga beslut på kommunal nivå. En politiker i Regionförbundets kulturberedning såg här ett dilemma:

Regionförbundet som är indirekt valt, det är en juridisk person som ska vara självständig men det blir lätt så att man blir en företrädare för den man är vald av. Det återspeglas inte bara här utan i hela Regionförbundets samtliga verksamheter, vilket gör att den här organisationen inte är optimal. (Intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012- 05-02)

Att företräda både regionala och kommunala intressen sågs också som ett problem av vissa politiker som satt i Regionförbundets kulturberedning. I denna beredning ska man se till hela regionens och alla kommuners intressen, vilket ibland krockar med den egna kommunens intressen.

Problemet med den politiska organiseringen var att det blev en tyngre administration då beslut skulle förankras i två skilda organisationer. En politiker uttryckte: ”Det är bara nackdelar” (intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02). Uppdelningen förklarades med att regionförbundslösningen fanns på grund av att Kronoberg avsåg ingå i en ny regionbildning och då ”brydde vi oss inte om att ändra någonting inför denna mandatperiod eftersom vi såg det som en parantes inför en större region som kommer, vi kör ännu en period. Det är en nackdel, men det går bra” (intervju med politiker i Landstingets kulturberedning, 2012-04-27). Den enda fördelen med uppdelningen som lyfts fram var att fler människor engagerades och att man kunde få in mer pengar. Även en ansvarig kommunal kulturtjänsteman kommenterade problemet med det uppdelade kulturpolitiska ansvaret: ”det blev jobbigt, det blir en tung administrativ apparat då man har flera politiska organ som ska bereda ärenden” (intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15).

En intervjudeltagare tog även upp organiseringen av kulturinstitutioner och verksamheter på ett övergripande plan i Kronobergs län, där verksamheterna delas med ett antal huvudmän, som ett problem.

Vi är ett litet län så det blir tungt, vi har länsbibliotek ihop med Blekinge, Musik i Syd tillsammans med Skåne, Från Växjö:s sida finns det delägarskap i Kulturparken och regionteatern som också hör ihop med Blekinge. Så rent administrativt tar det mycket tid. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15)

Den kritik som framfördes mot den formella organiseringen av kulturpolitiken i Kronoberg riktade sig främst mot att det blev ”byråkratiskt” med två ansvariga genomförandeorganisationer. Att det var två skilda politiska strukturer som tillsammans och i konsensus var ansvariga för genomförandet av reformen lyftes dock inte fram som något större problem. Det kan förklaras av att det på det kulturpolitiska området finns en stor konsensus mellan olika politiska aktörer på regionnivå, vilket vi även kommer att lyfta fram i senare avsnitt och kapitel.

Den formella organiseringen av reformen innebar även att kommunerna som politiska enheter blev starkt representerade genom att de hade majoritet i Regionförbundet och genom det faktum att de via samrådsgrupper och arbetsgrupper även fick inflytande i utformandet av kulturplanen. Om

kommunerna de facto hade ett reellt inflytande är dock en empirisk fråga vilken vi kommer att återkomma till.

• *Genomförande av aktiviteter*

I remissutgåvan av kulturplanen beskrevs dels arbetsprocessen, dels målsättningarna med de utpekade aktiviteterna för att ta fram kulturplanen:

Det innebär att underlaget för planering och beslut samlas in genom att vi kartlägger kulturella resurser i vårt län bland annat genom att samla berörda aktörer till strategiska dialoger. Det innebär också att vi haft en öppen planeringsprocess där underlagen varit synliga under hela processen samt möjliga att kommentera. De olika möten som arrangerats har även genomförts med hjälp av deltagardemokratiska metoder. Kulturplan Kronoberg bygger på dialogprocesser mellan stat, region, kommuner, professionella kulturlivet och civilsamhället. (Remissutgåvan av Regional Kulturplan för Kronobergs län 2012-2014)

I citatet ovan används begrepp som dialogprocesser, öppen planeringsprocess och deltagardemokratiska metoder som på ett idealtypiskt sätt beskriver essensen i samverkan eller nätverksstyrning. Ett antal olika aktiviteter, dialoger och möten med berörda aktörer kom att genomföras i arbetet med att ta fram ett första förslag till kulturplan. Fyra olika typer av dialoger och samråd med kommuner, kulturliv och civilsamhället pekades ut. Ett var att genomföra strategiska dialoger, uppföljning av årliga samrådskonferenser genom tematiska samtal med kulturliv och kommuner. Lokala samråd som innebar samtal med det lokala kulturlivet och civilsamhället, var den andra typen dialog. Mellanregionala samråd, med de län som Landstinget Kronoberg eller Regionförbundet södra Småland bedriver verksamheter tillsammans med, utgjorde den tredje typen.

Den fjärde typen av möten som pekades ut och som lyftes fram som specifik för arbetet med modellen gick under benämningen *Kulturens Open Space*, vilket var samrådskonferenser som samlade kommunala kulturpolitiker och chefstjänstemän, regionala kulturpolitiker och tjänstemän samt företrädare för de regionala kulturverksamheter och civilsamhället (Regionförbundet Södra Småland, Tjänsteskrivelse – Plan för dialog och samverkan 2010-2011 inför inträde i kultursamverkansmodellen, Dnr 10/0218). Det som kännetecknar Open Space som mötesform var att frågorna var i centrum och aktörerna från olika håll kunde göra inspel på dessa. Tanken var, som det uttrycks, att diskutera kulturpolitiken i ”hängränneperspektiv” där institutioner och organisationer ses som hjälpmedel eller instrument för att genomföra kulturpolitiska mål. Detta istället för det traditionella ”stuprörsperspektivet” inom den svenska kulturpolitiken, där utgångspunkten är de enskilda kulturverksamheterna eller kulturinstitutionerna. Förutom ovan nämnda aktiviteter kom kulturpolitiska samtal med regionala samrådsgruppen (kulturpresidienätverket) och arbetsgruppen (kulturchefsnätverket) att genomföras. Dessutom genomfördes dialoger med de institutioner och verksamheter som fick statligt och/eller regionalt bidrag och som därmed ingick i arbetet med kultursamverkansmodellen.

Utöver organiserade möten gavs det möjlighet att via webbplatsen *Kulturplan Kronoberg*, där protokoll och anteckningar från arbetet med planen presenterades, att påverka planarbetet genom att intresserade här kunde lämna synpunkter. Webbplatsen gav formellt sett en möjlighet att förverkliga ett medborgarperspektiv på planarbetet.

Sammanfattningsvis har arbetet med att ta fram kulturplanen inneburit ett omfattande organisatoriskt arbete, framförallt för de tre regionala kulturtjänstemännen som ansvarade för att organisera och genomföra alla aktiviteter. Arbetssättet och genomförandet av verksamheterna kom att inspireras av det tidigare arbetet med Cultural planning, vilket även en regional tjänsteman intygade:

Vi ville ha ett underifrånperspektiv, eftersom vi jobbat med Cultural planning som handlar om att kartlägga kulturella resurser tillsammans med olika aktörer. Givet de förutsättningarna vi hade att vi skulle ha en kulturplan färdig i november 2011 var vi tvungna att rigga arbetet i tid. (Intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16)

Aktörernas upplevelser av genomförandet

I följande avsnitt tar vi upp tre aspekter av hur inblandade aktörer upplevde genomförandet av kultursamverkansmodellen. Den första aspekten handlar om hur intervjudeltagarna såg på samverkan, samråd och dialog, vilka utgör centrala begrepp i reformen. Den andra aspekten tar upp möjligheterna för de inblandade att göra sina röster hörda under processen, medan den tredje aspekten handlar om vem eller vilka aktörer som upplevs ha tolkningsföreträde.

• **Samverkan, samråd, dialog**

Begreppen samverkan och samråd är nyckelord i direktiven (SFS 2010:2012) för kultursamverkansmodellen. De ska prägla det sätt varpå arbetet genomförs, det vill säga samverkan ska ske med kommuner och samråd med civilsamhället och det professionella kulturlivet.

I Kronoberg problematiseras inte i någon större utsträckning begreppens innehåll och skillnader. Samverkan som begrepp nämns inte i *Tjänsteskrivelsen - Plan för dialog och samverkan 2010-2011 inför inträde i kultursamverkansmodellen* där tjänstemännen presenterar upplägget för arbetet inför kultursamverkansmodellen, utan endast begreppen samråd och dialog. Mötena med kommunerna benämns där explicit som samråd fast de enligt direktiven skulle ske i samverkan.

Från tjänstemännens perspektiv har inte definitioner av de skilda begreppen haft någon större betydelse:

Vi har inte grottat så jättemycket i detta. Vi kallar de kommunala presidierna för en samrådsgrupp, då samråder vi med de kommunala kulturpolitiska representanterna med frågor som vi har. Vad jag förstår har vissa gjort en jättestor poäng mellan samverkan och samråd, vi har inte gjort det och vi har inte stött på några problem med detta. (Intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16)

Att begreppet samråd inte används innebär dock inte att innebörden i begreppet inte kom att materialiseras i dialogen aktörerna emellan. Från politikerna tycker man inte det är betydelsefullt att definiera och påvisa skillnaderna i de tre begreppen. Samverka är något som man gjort under längre tid utifrån det faktum att...

... vi är ett kommunalt samverkansorgan och vi har kulturfrågor som är gemensamma för regionen. Då är det naturligt att man samverkar, och det har man gjort under lång tid. Om man ser hur våra institutioner finansieras, betalar kommunerna en del och landstinget en del, där har man en samverkan. Men när det gäller det här så öppnar det möjlighet för samverkan på flera områden än tidigare. Man har blivit medveten om att

man kan samverka, det har tvingats fram till att man samverkar kring vissa frågor.
(Intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02)

Formellt sett är Regionförbundet ett samverkansorgan och per definition bedrivs då verksamheten via samverkan. Detta är således inte något nytt sätt att arbeta på. Reformen öppnar dock möjligheten att utveckla sättet Regionförbundet arbetar på genom att involvera fler aktörer.

Även om samverkan retoriskt och teoretiskt är något som existerar mellan jämbördiga parter är det de facto så att det, enligt en politiker, i vissa fall ”handlar mer om samråd eller dialog. Jag menar de mindre kommunerna som inte har institutioner, där ser man hur man kan stötta dessa. Vi kommer in på semantiska frågor” (intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02). Om Landsting och Regionförbund ser sig som en starkare part gentemot mindre kommuner finns det bland de landstingskommunala och regionala politikerna en samsyn i att de inte är jämbördiga i förhållande till Statens kulturråd.

Jag tänker mer på samverkan mellan regionen och Kulturrådet och då känner jag att det är ojämnt. Det handlar inte om samverkan eftersom vi trodde att vi skulle få mycket att säga till om. Men det visar sig att vi blir kringsnärjda; det ska ingå, detta och detta. Planen ska innehålla bestämt utpekade mål, så det känns som om vi får anpassa oss i detta. Sen om det är bra eller dåligt vill jag inte bedöma. Men vi är inte jämlika i detta avseende. (Ibid.)

I intervjuerna med kommunala tjänstemän och politiker var det få som hade reflekterat över begreppen och dess olika innebörd. Oavsett vilket begrepp som användes från Regionförbundets eller Landstingets sida var kulturplanen ett exempel på samverkan. En kommunal kulturtjänsteman uttryckte det på följande sätt: ”Vi kan ha skilda mål, och i en dialog har vi ingen överenskommelse alls. Kulturplan och samverkan är definitivt nåt som går hand i hand, inte samråd och dialog” (intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15). Även om begreppet samverkan inte explicit kom att användas upplevdes arbetet med planen som en samverkansprocess.

Sammanfattningsvis kan konstateras att begreppen som lanserades och dess innebörd inte kom att problematiseras eller begreppsliggöras, men därmed är det inte sagt att innebörden i begreppen inte kom att genomsyra processen. Från de regionala politikernas sida fanns det dock en medvetenhet om att de mindre kommunerna, som inte har några institutioner, inte var jämbördiga med regionförbund eller landsting utan det gällde att stödja dessa kommuner. Även avseende relationen till Statens kulturråd uttrycktes åsikter om att det inte handlade om att betrakta regioner och landsting som jämbördiga parter, då man upplevde sig styrda från Kulturrådet. Samverkan som en ny idé för kulturpolitiken kom sålunda inte att vara framgångsrik i så måtto att den materialiserades i konkret och reell styrning. Istället handlade det om att fortsätta arbetet på det sätt som man gjort tidigare, med bland annat Cultural Planning och samarbete med kommunerna som redan formellt fanns genom Regionförbundet.

• *Vilka röster blir hörda?*

Politiker och tjänstemän på regional nivå upplevde att alla aktörer, speciellt de regionala tjänstemännen, gjorde sitt bästa för att så många röster som möjligt skulle få göra sig hörda i samband med framtagandet av kulturplanen. Det som lyftes fram som ett problem var det pressade tidschemat. Ett annat problem som en kulturtjänsteman lyfte fram var svårigheten att förankra förslaget på de olika kulturpolitiska nivåerna, ”samt att genomföra möten som var deltagardemokratiska för alla de sju

områden som Kulturrådet ville vi skulle göra en beskrivning av” (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16).

Ett sätt att fånga så många olika röster som möjligt på var att bjuda in till Open Space-möten. Syftet var att bjuda in ”brett”, det vill säga så många olika aktörer som möjligt skulle tillsammans diskutera gemensamma frågor. Ett annat skäl till att bjuda in brett var att det fanns en liten kritisk massa i länet. Open Space innebar enligt politiker och tjänstemän på regional och kommunal nivå att många röster kom att göra sig hörda. ”Det var en bra process, den var öppen och det skedde inspel från många håll och vi har tillvaratagit dessa (intervju med politiker i landstingsstyrelsens kulturberedning 2012-04-27). En kommunal kulturtjänsteman uttryckte det på följande sätt: ”Jag hade inte varit med om Open Space förut, tyckte det var ett fantastiskt och kreativt sätt att arbeta. Sen upplevde jag att politiker tyckte det blev en mättnad, ibland ville man bara lyssna” (intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15). Även om det framfördes viss kritik mot att inte alla kom till tals, eller att kommunala politiker upplevde en mättnad efter ett möte, var formen uppskattad. Open Space verkade, enligt intervjudeltagarna, vara en metod som uppfyllde de idealtypiska kriterierna för nätverksstyrning. Legitimitet och samtal på lika villkor råder som norm och deltagarna gavs möjlighet att problematisera och själva ge uttryck för det som skulle diskuteras.

Att tidsperspektivet inte är för snävt tilltaget för de deltagande parterna är en viktig förutsättning för att alla röster ska kunna höras. Från ett kommunalt perspektiv, av både politiker och tjänstemän, lyftes just tidspressen fram som en orsak till att man inte var så aktiv som man önskade vara:

Vi var inte så aktiva i processen, det var mycket uppgifter som skulle fram och många möten, ofta en massa mail om att nu skulle det vara möten igen. Det kändes så där besvärande. Det var en massa jobb och samtidigt hade vi annat att göra, speciellt om man inte hade någon kultureksekreterare som kunde jobba med detta. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15)

Förutom att aktörerna ska ges möjlighet att delta uppmärksammades det att det kan vara svårt att företräda en kommun och dess politik på grund av det faktum att kommunen inte är en ”monolitisk enhet”. En kommun har många olika verksamheter och måldokument som styr verksamheten. Än mer komplicerat blir det av det faktum att kommunerna i sin tur ingår avtal med andra aktörer. Av en kommunal kulturtjänsteman problematiserades just detta faktum:

Sen är det också så att det finns olika mål, landstingen har sina mål, regionen sitt, sen har vi våra kommuner som har sina mål. Vi har Kommunfullmäktiges mål och Kulturnämndens mål, vi måste se till att dessa mål samverkar. Vi har lång väg att vandra, det är viktigt att vi går åt samma håll. Målen måste vara på en sådan abstraktionsnivå att vi går åt samma håll. (Intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15)

Kommunen har således fler mål och verksamheter att ta hänsyn till än enbart kulturpolitiken. Det innebär att kulturtjänstemännen eller de kommunalt aktiva politikerna måste ta hänsyn till andra politiker och nämndverksamheter innan det kommunala ställningstagandet till den regionala nivån kan fastställas. Att förankra kulturplanerna i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige var ett sätt att förankra kulturpolitiken i kommunernas organisationer och därigenom skapa legitimitet och förankra idéerna inom varje kommun.

• *Vem har tolkningsföreträde?*

Fanns det några aktörer och idéer vars perspektiv genomsyrat arbetet med att ta fram kulturplanen? I intervjuerna med politiker och tjänstemän på regional och kommunal nivå framkom inga större konflikter i själva framtagandet av kulturplanen. Det har, som konstaterats i föregående avsnitt, rått en relativ konsensus om föreställningen att allas röster mer eller mindre har beaktats. Mellan Regionförbundet och Landstinget har det inte framförts någon synpunkt om att någon av dessa har mer makt eller inflytande över framtagandet av kulturplanen. Den aktör som pekats ut för att ha tolkningsföreträde är, som vi också visat i tidigare avsnitt, Statens kulturråd som via sina anvisningar begränsar den regionala nivåns möjligheter till egna prioriteringar.

Tolkningsföreträde kan kopplas till vem eller vilka aktörer som har starka resurser i form av ekonomi och organisation. I Kronoberg har den stora skillnaden i detta avseende mellan främst Växjö och de övriga kommunerna lyfts fram.⁷ Politiker och tjänstemän från kommunerna, förutom Växjö, lyfte fram att de i många fall vare sig hade en egen kulturnämnd eller anställda kultursekreterare vilket försvårade arbetet att påverka innehållet i planerna. Eller som en politiker från en mindre kommun uttryckte det: ”det känns tungrott, vi har inga pengar. Vi har inte resurser att satsa i detta, varken personellt eller ekonomiskt” (intervju med kommunal kulturpolitiker, 2012-05-16). Detta faktum uppmärksammades även av politiker i Regionförbundets kulturberedning.

I Markaryd finns ingen tjänsteman som specifikt arbetar med kultur. Det finns ingen alls som har ansvar där. Det finns ingen Kulturnämnd i Markaryds kommun. Det problematiserar det hela. Vi har ett antal kommuner som liknar Markaryd. I Växjö har man betydligt fler tjänstemän än i de övriga kommunerna tillsammans. Har vi kommuner som har nämnder och tjänstemän har man en annan kontinuitet än små kommuner som är känsliga om de blir sjuka. (Intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02)

Som citatet visar ger storleken potentiell möjlighet för Växjö kommun att sätta sin prägel på kulturplanen genom att de har mer personal anställd, men även det faktum att de regionala institutionerna har sin placering i Växjö ger en sådan möjlighet, då det kan uppfattas som att institutionerna tillhör Växjö. Vi kommer att närmare diskutera problemet centrum-periferi i avsnittet om remissen av kulturplanen.

Ett annat förhållande rör relationen mellan politikernas och tjänstemännens inflytande över kulturplanens – och hela Kultursamverkansmodellens utformning. Kulturplanen är per definition ett politiskt dokument då det är den politiska nivån som både initierat och tagit beslut om planerna. Att regionala politiker de facto är ansvariga för inte bara beslutandet utan även genomförandet av kulturpolitiken är också ett kännetecken. Även om det huvudsakliga ansvaret och arbetet legat på tjänstemannasidan har politikerna upplevt sig ha ett stort inflytande över inriktningen och prioriteringarna mellan verksamheterna i planen.

Jag tycker det blev vår vision, jag känner att jag haft ganska mycket att säga till om processens arbete. Det handlar om att peka ut riktlinjer, huvudinriktningar och där känner jag att jag som person haft inflytande. (Intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02)

⁷Se även i kapitlet Metod och material där kommunerna presenteras.

Från tjänstemännens sida ansågs det viktigt att politikerna varit engagerade i arbetet genom att delta i de strategiska samtalen, samt att de ansvarat för och deltagit i möten med kommuner, civilsamhället och kulturlivet: ” Vi har haft en engagerad beredning som varit aktiv, både på beredningsmötena och de strategiska mötena” (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16). Rågången mellan politiker och tjänstemän är således flytande, vilket är normalt i både kommunala och regionala politiska organisationer där relationen mellan politikens och de högre tjänstemännens roller ofta är överlappande och kompletterar varandra snarare än att det handlar om separata roller där det finns en tydlig politisk styrning eller mycket självständiga tjänstemän (Montin et al. 2011).

Vem som sätter dagordningen och har tolkningsföreträde i samtalen kan beskrivas, som visats, från ett antal olika utgångspunkter och perspektiv. Ett är de strukturella villkor som Statens kulturråd uppställt och som handlar om vad som får diskuteras. En andra dimension handlar om regionens makt över kommunerna och kommunernas makt sinsemellan, det vill säga olika resurser ger olika möjligheter till inflytande. En tredje dimension tar upp relationen mellan politiker och tjänstemän. Det ska dock påpekas att man måste skilja på vem som anses ha makt eller större inflytande över processen och det faktum att empiriskt kartlägga vem/vilka som hade den reella makten.

Konflikt och enighet – vems kulturpolitiska perspektiv sätter dagordningen?

Föregående avsnitt fokuserade på formen för deltagande och inflytande i utformandet av en kulturplan. I följande avsnitt är innehållet i planen i fokus. Vad anser de olika aktörerna om förslaget till kulturplan? Detta framkommer både genom granskning av remissbehandlingen av det första förslaget till kulturplan och genom att belysa hur de olika aktörernas synpunkter hanteras i den slutgiltiga kulturplanen.

Remissbehandling

Remissen, det vill säga den preliminära kulturplanen, skickades ut i maj 2011 och byggde på resultatet av möten och dialoger med kommuner, det professionella kulturlivet och civilsamhället och på de synpunkter som där framfördes av de inblandade aktörerna. I följebrevet till den preliminära kulturplanen betonades att kulturplanen skulle ses som ett ”regionalt planeringsverktyg och vara underlag i dialogen om den statliga kulturanslaget till regional kulturverksamhet” (dnr: 10/0218-29). Vilka och vems perspektiv kom då att prägla det regionala planeringsverktyget? Det inkom 29 remissvar. Utöver samtliga kommuner inkom institutioner och verksamheter som skulle ingå i kulturplanen med yttranden. Därtill avlämnade bland andra Studieförbundet Vuxenskolan, Kronobergs läns bildningsförbund och Ideella kulturaktörer remissvar. Från de professionella kulturaktörerna inkom KLYS och KRO/KIV med yttranden.

Kommunerna

På ett övergripande plan kan konstateras att det fanns en relativt stor konsensus kring innehållet i planen. Den kritik som lyftes fram gällde det som ansågs saknas i planen: problematiken centrum-periferi, eller mer konkret det faktum att i princip alla regionalt finansierade institutioner var placerade i Växjö. Från kommunerna betonades, i princip enhälligt, att de regionala institutionerna i än högre utsträckning skulle intensifiera sitt arbete att nå hela länet med sin verksamhet. Eller som det uttrycktes från Alvesta kommun:

Den helt dominerande delen av de ekonomiska resurserna som finns i länet går idag, och kommer också i framtiden att gå till de stora institutionerna i framförallt Växjö kommun. Därför anser Alvesta kommun att det är synnerligen viktigt att institutioner

lägger ner ännu mer arbete för att nå ut till det övriga länet med sin verksamhet.
(Regionförbundet Södra Småland, dnr: 10/0218-44)

Kulturplanen borde än mer, enligt vissa kommuner, arbeta med att stärka och utveckla arrangörsledet för att därigenom sprida och tillgängliggöra länets kulturutbud. Från ett kommunalt perspektiv (Växjö undantaget) framkom i en del remissvar att de regionalt finansierade institutionernas verksamhet inte kom alla till del i länet. Att distribuera den så kallade goda kulturen eller konsten ut till län och kommuner har varit en grundbult för den statliga kulturpolitiken sedan 1930-talet och brukar kopplas till centrum/periferi-dimensionen, oavsett om det handlar om att verksamheterna är koncentrerade till Stockholm och inte kommer ut i landet eller om att institutionerna i centralorten i länet inte turnerar i tillräckligt hög omfattning. Uppvidinge kommun betonade just att planen bör...

... prioritera kulturverksamheter som kommer kommuninvånarna till del i olika former i kommunen. Vad gäller museiverksamhet och konst finns geografiska skillnader i tillgänglighet och som särskilt påverkar barns tillgång till upplevelser och utbildning då enda möjligheten för kommunens invånare att få ta del av utbudet är att besöka institutionerna i Växjö. Detta kan i viss mån uppvägas av uppsökande pedagogisk verksamhet i skolorna och hos föreningarna i kommunen. (Regionförbundet Södra Småland, dnr: 10/0218-38)

Att det är nödvändigt med ett starkt centrum lyfte Växjö kommun fram, i egenskap av länets största kommun och värdkommun för de regionala kulturinstitutionerna. Kommunen ansåg det som naturligt att betrakta Växjö kommun som "ett nav för kulturverksamheten i länet. Växjö kommun förutsätter dock att den nya samverkansmodellen inte medför en försämring av de ekonomiska villkoren för de stora kulturinstitutionerna" (Regionförbundet Södra Småland, dnr: 10/0218-63, s. 2). Kommunens slutsats var att man som den största kommunen och som värdkommun och bidragsgivare till de stora regionala kulturinstitutionerna borde "få en tydligare roll i den föreslagna arbetsmodellen" (ibid., s. 2). I remissvaren manifesterades således relativt tydligt centrum/periferi-problematiken, där Växjö kommun poängterade att kultursamverkansmodellen i högre utsträckning borde framhålla kommunernas strategiska roll och att modellen inte fick innebära att institutionerna, som delvis finansierades av kommunen, inte fick äventyras.

Från en del kommuner, bland andra Ljungby, ansågs planen i för stor utsträckning fokusera på åskådarkultur. Det deltagarkulturella perspektivet och samskapande med kulturinstitutionernas verksamhet borde öka i syfte att ge "möjlighet till att ta del av kultur, både som åskådare och genom eget skapande" (Regionförbundet Södra Småland, dnr: 10/0218-61). Detta perspektiv lyftes även fram av studieförbunden. Att det finns olika perspektiv och intressen i olika kommuner, eller mer preciserat mellan kommuner som har respektive inte har egna institutioner, är något som framkommit i tidigare studier av kommunal och regional kulturpolitik (se t.ex. Johannisson 2010). Det har i sin tur ingen specifik härledning till kultursamverkansmodellen utan det har existerat i ett historiskt perspektiv; regionala institutioner har under årens lopp kritiserats för att inte i tillräckligt hög utsträckning turnera i sina hemlän (Blomgren & Blomgren 2002). Kultursamverkansmodellen kan dock med sin inriktning mot stöd till befintliga institutioner innebära att kommunerna, via samverkan, i större utsträckning kan få gehör för krav på att institutionerna i större utsträckning bör öka sitt turnerande i länet.

• Övriga remissvar

Det ligger utanför ramen att i denna studie belysa civilsamhällets och det professionella kulturlivets och de regionala institutionernas delaktighet och genomförande av kultursamverkansmodellen. Deras yttranden ger dock möjlighet att på ett övergripande plan studera deras inställning och åsikter till arbetet med kulturplanen.

De regionala institutionerna och verksamheterna beskrev i sina remissvar sin egen verksamhet samt argument för att dessa ska synliggöras mer i den slutgiltiga kulturplanen. Från civilsamhällets sida genom Kronobergs länsbildningsförbund, Studieförbundet Vuxenskolan och Samling för Ideella kulturaktörer fanns en gemensam kritik mot att planen var för starkt fokuserad på åskådarkultur istället för medborgarnas eget skapande. Föreningen Ideella kulturaktörer ansåg att begreppet ”kulturell infrastruktur” behöver breddas och ”även rymma det civila samhällets arenor såsom kulturföreningar, studieförbund, Folkets hus föreningar, folkdansringar, kyrkor och alla andra föreningar som aktivt utövar och erbjuder kulturupplevelser i hela länet” (Regionförbundet Södra Småland, dnr 10/0218).

Om representanterna för det så kallade civilsamhället betonade åskådarna och ett breddande av kulturella infrastrukturer betonade yttrandena från både KRO/KIF och KLYS vikten av att stärka de professionella kulturskaparnas roll och vikten av armlängdsprincipen som på olika sätt kom att aktualiseras i kultursamverkansmodellen. I förordningen (SFS 2010:2012) nämns inte principen, men den lyfts fram som en central del i den utredning som föregick Kultursamverkansmodellens genomförande samt i Kulturrådets instruktioner inför regionernas framtagande av kulturplaner. Där argumenterades för ”att konstnärliga beslut inte bör fattas på politisk nivå utan överlåtas åt ämnesexperter” (SOU 2010:11, s. 12). Kulturrådet tolkar detta som att principen ”innebär att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna, samt sätter upp övergripande mål” (Statens kulturråd 2010, s. 6; jfr Johannisson 2012, s. 67).

Politiker och tjänstemän i Kronoberg gav i intervjuerna uttryck för att principen inte i praktiken var något nytt. Det var så man alltid arbetat, det vill säga man detaljstyr inte verksamheternas interna arbete utan de har stor självständighet. Eller som en politiker uttryckte det: ”Vi har aldrig haft några synpunkter på vilka utställningar, eller föreställningar som getts. Vi håller oss borta från att ingripa i dessa frågor” (intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02). Däremot upplevde politiker och tjänstemän att Statens kulturråds princip om armlängds avstånd inte gällde den regionala nivån. De upplevde inte att Kulturrådet bemyndigade dem att själva kunna göra sina egna avvägningar.

När det gäller samverkansmodellen kan jag känna att den är väldigt styrd från Kulturrådet. I början kände vi oss fria. Sen fick vi reda på att vi skulle ha med här parametern, det här perspektivet. Så vid något tillfälle kändes det viktigare att få med formalia än de perspektiv som vi ville lyfta fram. (Intervju med politiker Landstinget kulturberedning, 2012-04-27)

Även om formen för samtalen upplevs som goda måste resultatet av dessa materialiseras i förslag som vinner konsensus bland aktörerna. Det fanns en relativt stor konsensus om planens inriktning och utformning. Den kritik, eller förslag på andra skrivningar som trots allt fanns, handlade mer – enligt vår tolkning – om oundvikliga perspektiv och intressekonflikter som finns inneboende i den regionala miljön och där många intressenter och aktörer är aktiva.

Antagen kulturplan

Den antagna kulturplanen skilde sig framförallt avseende omfånget från remissutgåvan. Remissutgåvan omfattade 26 sidor medan den antagna Kulturplanen omfattar 47 sidor förutom bilagorna. I det första kapitlet – ”Kultur och kulturpolitiken i Kronobergs län” – redogörs för planens status, vilka de statliga och regionala målen är samt hur arbetsmodellen och uppföljning ska gå till. Inledningsvis betonas att kulturplanen ska ses som en förlängning av det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) som rör det kulturpolitiska området och allmänna mål. Därefter presenteras både de statliga och regionens kulturpolitiska mål.

En förändring från remissutgåvan är att skrivningar om begreppet armlängds avstånd tagits in i planen:

Den politiska nivån beslutar om mål och riktlinjer samt lägger fast ekonomiska ramar, men överlåter de konstnärliga bedömningarna och/eller andra kvalitativa bedömningar till ämnesexperter. Den regionala nivån arbetar utifrån principen om armlängdsavstånd. Det är viktigt att inom alla konstområden, på regional och lokal nivå, upprätthålla denna princip i anslagsgivningen. (Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014)

Detta kan tyckas märkligt då politiker och tjänstemän upplevde att de redan arbetade på detta sätt. En förklaring till att gå KLYS och KRO/KIF till mötes kan vara att man på detta sätt dels undviker att få kritik från de professionella kulturskaparna, dels att man lättare kan få sin kulturplan accepterad av Statens kulturråd som betonat denna princip.

Kapitel två – ”Länets kulturella infrastruktur” – vilket är det längsta kapitlet på cirka 31 sidor, börjar med att beskriva länets generella förutsättningar, det vill säga att den kulturella infrastrukturen i länet inte präglas av institutionstäthet och att det finns stora skillnader mellan Växjö kommun och de omgivande landsbygdskommunerna och att därför ”är den uppsökande verksamheten hos organisationer med regionalt uppdrag viktig” (ibid., s. 11). I avsnittet ”Kommunerna som förvaltare och utvecklare av lokal kultur” diskuteras kommunernas roll och ställning och där noteras att endast Växjö har en separat kulturnämnd och att det i nuvarande läge ser olika ut för kommunerna i vilken mån de kan ”delta i regional samverkan gällande kulturfrågorna” (ibid., s. 12). Som framkommit i intervjuer tidigare finns det svårigheter att i praktiken genomföra en reell samverkan, i den betydelse som begreppet har, med aktörer som saknar både ekonomiska och personella resurser.

De prioriterade perspektiv som ska genomsyra analysen är enligt planen barn, unga, mångfald, jämställdhet och tillgänglighet, vilka även är de perspektiv som Statens kulturråd pekat ut. Därefter kommer en genomgång och beskrivning av olika områden och verksamheter som får regionalt fördelade statliga bidrag eller som ett har ett regionalt uppdrag. Vad som kan noteras är att det inte görs en presentation av respektive kommun i genomgången, vilket är vanligt i andra regionala kulturplaner. Detta var ett medvetet upplägg, enligt en regional kulturtjänsteman, då upplägget fokuserade på verksamheter och områden i stället för på aktörer (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16). Planen var i detta avseende mer uppbyggt på ett så kallat hängränneperspektiv där områden och verksamheter är av överordnad betydelse och aktörerna kan betraktas som medel för att uppnå målen, i stället för det så kallade stuprörsperspektivet där varje presentation hade utgått från en enskild aktör på området.

I kapitel 3 – ”Prioriterat utvecklingsarbete 2012-2014” – diskuteras på fem och en halv sida Landstingets och Regionförbundets prioriterade utvecklingsarbete, vilket har medborgarperspektivet som utgångspunkt, något som dock inte närmare preciseras. Det var många områden och verksamheter

som skulle prioriteras: att stärka arrangörsledet, utveckla metoder kring deltagarkultur, stärka bild och formområdet, utveckla samarbetsmodeller kring kultur och hälsa, utveckla och fördjupa scenkonstarbete, utveckla förutsättningar för att bevara använda och utveckla vårt kulturarv, öka tillgängligheten till kultur för barn och unga, stärka strukturerna för kulturella och kreativa näringar, utveckla kulturarv och besöksnäringar och utveckla en plattform för det fria ordet. Det finns både exempel på områden som kan karakteriseras som konstpolitiska och områden som är av mer så kallade aspektpolitisk karaktär där kulturen är en drivkraft för andra verksamheter.

Sammanfattningsvis kan kulturplanen ses både som länets egen plan som profilerar länets egna mål, men planens utformning kännetecknas även av de riktlinjer för områden som enligt förordningen ska finnas med i en plan. Det innebär att planen både ska få legitimitet uppåt, det vill säga till Statens kulturråd som med planen som underlag beviljar medel, och legitimitet i det egna länet hos alla de inblandade aktörerna.

Upplevda förändringar och framtida utmaningar

Idéerna som tagits fram via det som man kan kalla nätverksmöten där de olika aktörerna träffats, kom nu att materialiseras i kulturplanen. Innebar kulturplanen någon förändring i form av omprioriteringar eller en ny inriktning av kulturpolitiken, eller var det främst i retoriskt hänseende, det vill säga hur kulturpolitiken kom att presenteras, som förändringen skedde?

Politiker och tjänstemän betonade att eftersom planen var ny, fanns det inte reell möjlighet att i denna omgång göra några större förändringar i verksamheten.

Ja, beslutet från staten kom i januari i år och när vi förändrar våra prioriteringar går det inte så snabbt. Sen får det inte vara hugskott, det måste finnas en stabil organisation när man plockar bort från någon och ger till någon annan. Men det har vi inte gjort. Vi har gjort några kulturpolitiska prioriteringar och jag kan påminna mig två, dels är det Cirkus i glasriket som också fått pengar från staten, dels har vi Ljungbergsmuseet. (Intervju med politiker i Landstingets kulturberedning, 2012-05-27)

Kulturplanens främsta betydelse var dock att det nu för första gången genomfördes en grundlig kartläggning av länets kulturliv. Det visade upp att ”det på en rad områden var mycket rikare och bättre än vi trott. Men det fanns områden som behövde utvecklas och där finns ju konstområdet” (intervju med politiker i Regionförbundets kulturberedning, 2012-05-02).

En annan förändring som arbetet lett till är att den kulturpolitiska organisationen förtydligats och att kommunernas förhållande till regionen blivit tydligare. Även de kulturpolitiska prioriteringarna har synliggjorts: ”Det gjordes inte 2010, det var ingen människa som då visste vad prioriteringarna var. Nu står det att det är tio utvecklingsprioriteringar. Nu vet vi att det vi ska stödja är i linje med prioriteringarna” (intervju med regional kulturtjänsteman, 2012-05-16).

Det betonades dock från regional sida att en viktig orsak att det inte har hänt så mycket är att staten inte bidragit med mera pengar i reformen och att Statens kulturråds styrning är av negativ betydelse.

Från kommunal nivå finns även en tveksamhet till att planen inte innebar några större förändringar i den faktiska kulturpolitiken på den kommunala nivån, speciellt med anledning av det ekonomiska läget i kommunerna. ”Det känns tungrott, vi har inga pengar. Vi har inga resurser att satsa i detta, varken personellt eller ekonomiskt” (intervju med kommunal kulturpolitiker, 2012-05-16). Om man

inte från kommunerna tror på större ekonomiska satsningar eller omprioriteringar av verksamheter så har kulturplanerarbetet ändå inneburit att kulturfrågorna i större utsträckning fått en starkare ställning i kommunerna, eller som en kommunal kulturtjänsteman uttryckte det: ”Nej, tänker jag först, men när jag tänker efter så har det blivit enklare att kommunicera kultur lokalt. Det kan bli lättare att lyfta denna typ av frågor lokalt” (intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15). I Alvesta kommun hade arbetet dock även lett till att kommunen inrättat en kultursekreterartjänst och att det ska skrivas ett kommunalt kulturpolitiskt handlingsprogram (intervju med kommunal kulturtjänsteman, 2012-05-15).

Sammanfattningsvis fick kulturplanerarbetet i Kronoberg störst betydelse genom att den regionala nivån via Landstinget och Regionförbundet förstärkt sin legitimitet, genom att den kulturpolitiska verksamheten och organisationen tydliggjorts på ett regionalt plan. De regionala uppdragen till de verksamheter som uppbär regionalt stöd har tydliggjorts och kraven på att dessa verksamheter ska tillgängliggöras i hela regionen har skärpts. En annan aspekt är att legitimiteten gentemot den kommunala nivån i och med genomförandet av kultursamverkansmodellen har förstärkts, genom att kommunerna upplevt att de blivit mer involverade i kulturpolitiken, samt att det pratas mer om kulturpolitik i kommunerna. Att med idéer styra för att nå en konsensus i kulturpolitiken har på ett sätt visat sig framgångsrikt genom att lyfta fram kultur. Men idéerna måste, om de ska visa sig framgångsrika, materialiseras i form av förändring av kulturpolitikens innehåll. Om det inte lyckas finns det stor risk att reformen misslyckas.

Kultursamverkansmodellen i praktiken: Jämförande analys

I detta kapitel sammanfattar och diskuterar vi det vi anser vara de viktigaste resultaten i vår studie, samtidigt som vi sätter dessa resultat i relation till andra studier som genomförts av kultursamverkansmodellen. Vi vill inledningsvis betona att våra resultat ska betraktas som tendenser. Kultursamverkansmodellen har endast stått under genomförande i två år och den är därmed fortfarande under tillblivelse. I vår studie är detta uppenbart genom att både Jämtland och Kronoberg betraktar den studerade fasen som en etableringsperiod, där man gärna fokuserar på att kartlägga och inventera de kulturpolitiska resurser som finns i länet – att så att säga beskriva och ta vara på det man redan har. I de aktuella länen identifierar man dock möjligheter till mer omfattande kulturpolitiska förändringar i framtiden, men det är i dagsläget något oklart vad dessa förändringar kan tänkas bestå i.

I det följande presenterar vi våra resultat genom att använda de dimensioner vi presenterade avslutningsvis i kapitel 2. Den första dimensionen handlar om organisation. Vilka formella strukturer upprättades för att genomföra kultursamverkansmodellen? Den andra dimensionen handlar om de normativa aspekterna av samverkansbegreppet och frågan om nätverksstyrning. Hur skapas inflytande och legitimitet? Ges alla aktörer möjlighet till att göra sina röster hörda samt påverka dagordningen? Den tredje dimensionen fokuserar på normbildning och förändringar i denna, avseende retorisk nivå, reell resursomfördelning samt intervjudeltagarnas upplevelser av normbildningen. Vi har valt att analysera detta utifrån idéernas roll som styrmedel i kulturpolitiken.

Kultursamverkansmodellen som organisationsreform

Kultursamverkansmodellen kan betraktas som en formell organisationsreform som handlar både om vilken typ av organisation som ska ansvara för att genomföra politiken och om vilka möjligheter och hinder för styrning av och i organisationerna som har uppstått. Kultursamverkansmodellen är från ett organisatoriskt perspektiv en komplicerad reform som genomförs i två led, dels på statlig nivå där Statens kulturråd som utpekad myndighet fått regeringens ansvar för att implementera reformen, dels på den regionala nivån som operativt ska verkställa reformen.

En förändrad organisatorisk ansvarsfördelning mellan kommunal, regional och statlig nivå utgör en av de viktigaste aspekterna som gör att kultursamverkansmodellen framställs som en större förändring av den svenska kulturpolitiken. I riksdagens kulturpolitiska beslut 1974 ingick som målsättning att inte bara verksamheter utan även beslutsfunktioner inom kulturområdet skulle decentraliseras (Rskr 1974:248). När riksdagen 1996 beslöt att avskaffa denna målsättning var det med hänvisning till att målet om etableringen av en kulturell infrastruktur i hela landet ansågs vara uppnått. Den del av målsättningen som avsåg beslutsfunktioner debatterades inte, vilket kan sägas stå i direkt konflikt med de regionaliseringsförsök som inleddes parallellt under slutet av 1990-talet (jfr Johannisson 2006, kap. 6). Denna försöksverksamhet bottnade i regionalism, det vill säga regionala aktörers strävan efter självständighet. Regionalismen resulterade i regionalisering, det vill säga en statligt initierad decentralisering av politisk makt över i första hand regionala utvecklingsfrågor. Region Skåne och Västra Götalandsregionen har tillsammans med ett fåtal andra regioner lyckats etablera sig som demokratiskt fullvärdiga regioner, det vill säga som regioner med egen, direktvald beslutande församling och egen beskattningsrätt. I övriga Sverige har denna typ av regionbildningar sedan mitten av 00-talet avstannat, då vare sig sittande alliansregering eller opposition driver frågan. Både Jämtland

och Kronoberg utgör exempel på län där processen avstannat; i båda länen förberedde man, och i Jämtlands fall ansökte man, om demokratiskt fullvärdig regionbildning. I både Jämtland och Kronoberg har detta faktum inneburit att de fått anpassa den regionala organisationen till den avstannade regionbildningsprocessen, det vill säga båda har ett delat ansvar för regionala ansvarsområden mellan landsting och regionförbund.

En likhet mellan de båda länen är att regionförbunden fått en framträdande roll som implementeringsansvariga för samverkansreformen, även om ansvaret i Kronoberg delas med landstinget. När kulturpolitik bedrivs genom regionförbund innebär det att direktkontakt till medborgarna saknas. Det blir därmed svårt för medborgarna att genom kontroll och ansvarutkrävande ställa kulturpolitiker till svars för den förda politiken, till skillnad från om den bedrivs av landsting och kommuner. Möjligheten till ansvarutkrävande försvåras även av det faktum att politikerna utses indirekt av olika församlingar – det vill säga landstingen och kommunerna – vilka är två från varandra oberoende och autonoma aktörer. Att regionförbunden saknar beskattningsrätt och är beroende av ekonomiska bidrag från kommuner och landsting innebär också att möjligheten till reell autonomi saknas, vilket leder till att de måste förhandla med huvudmännen om finansieringen (Sjölin & Jerneck 2003, s. 29). Samhällsvetenskapliga forskare har karakteriserat regionförbunden som en typ av regionala federalistiska aktörer, som kan liknas vid en samling lokala samhörigheter där regionen främst är en politisk struktur för att hävda gemensamma intressen och lösa gemensamma problem. En tydlig regional demos och offentligt rum behövs inte i den federativa regionen, till skillnad från kommuner eller landsting som är ett uttryck för en självständig politisk nivå (ibid., s.30). En viktig konsekvens är att partipolitiska skiljelinjer minimeras inom regionförbunden.

Även om kommunerna formellt sett kan stärka sina positioner i regionförbunden skapar organisationsformen också möjlighet för den statliga nivån att genom regionförbunden förankra sin egen politik. Ett exempel som tagits upp i forskningen är tillväxtavtalen där aktiv samverkan och full samstämmighet mellan region och kommuner i försökslänen krävts, vilket lättare kan uppnås om verksamheten bedrivs som kommunalförbund (ibid., s. 31). För kulturpolitiken kan således tre olika scenarier målas upp: ett där regional kulturpolitik reduceras till en arena för kommunala särintressen, ett där regionala och kommunala intressen sammanfaller och konsensus uppnås, samt ett där regionförbundet blir ett redskap för att genomföra statens politik.

Varken i Jämtland eller i Kronoberg förekom någon större principiell diskussion om regionförbundens organisation och roll.⁸ Det organisatoriska problem som lyftes fram var det delade ansvaret i Kronoberg mellan regionförbundet och landstinget. Anledningen till att detta betraktas som ett problem kan vara att reformen i sig fordrar att länet ska tala med en röst, det vill säga att konsensus ska skapas mellan olika aktörer på skilda nivåer. De bägge länens kulturpolitik har länge karakteriserats av ett så kallat federativt förhållningssätt, oavsett om arbetet bedrivits av kommunalförbund eller av landsting som ansvarig instans.

Organisation handlar även om vilka aktörer i organisationerna som har huvudansvaret för att implementera de politiska riktlinjerna. Vi har i kapitel två noterat att politiker i landsting och kommuner formellt sett är både verkställare och utförare av politiken. I kapitlet om Jämtland respektive Kronoberg framkommer att politikerna i båda länen upplever att de getts stora möjligheter till att påverka processen, men att det är tjänstemän som huvudsakligen varit ansvariga för själva

⁸En politiker i Kronoberg diskuterade dock Regionförbundets roll från ett principiellt perspektiv.

genomförandet. Styrningen av området kan således på den regionala nivån karakteriseras som metastyrning, där stora befogenheter överlämnas till tjänstemännen i formulerandet och arbetet med kulturplanerna, samtidigt som politikerna har ett inflytande över den strategiska inriktningen (jfr Montin et al. 2011).

Kultursamverkansmodellen som regleringsreform

Kultursamverkansmodellens kärna är att introducera olika sätt för skilda organisatoriska enheter att samverka, samråda och föra dialoger med varandra. Förutom den mer formella organisatoriska uppbyggnaden och genomförandet utgår reformen således från en normativ idé om samverkan, eller nätverksstyrning som vi valt att kalla det. Centrala aspekter av samverkan/nätverksstyrning är att aktörerna anser det meningsfullt att samverka och att det finns tillit, eller legitimitet, dem emellan. Finns det misstro mellan deltagande aktörer, som grundas i misstanken om att man använder samverkan för enbart sin egen vinnings skull, är risken stor för att projektet misslyckas. Ett statligt genererat mål med samverkan är att öka det regionala och kommunala medinflytandet över den nationella kulturpolitiken, samtidigt som kraven att uppfylla de nationella kulturpolitiska målsättningarna skärps. Från ett regionalt perspektiv finns även målsättningen att genom den regionala kulturplanen förstärka den regionala kulturpolitiken.

I både Jämtland och Kronoberg är det uppenbart att man inte ägnat mycket tid åt att dryfta själva begreppet samverkan, till exempel genom att ge det en explicit definition som skiljer sig från definitionen av det samrådsbegrepp som också inkluderas i kultursamverkansmodellen. Att begreppsutredning inte stått i fokus vare sig i Jämtland eller i Kronoberg kommer till exempel till uttryck i att begreppen samverkan, samråd och dialog används på ett till synes godtyckligt vis i både de dokument som skapas i samband med framtagandet av kulturplanen och i själva kulturplanerna. Detta innebär dock inte att inblandade aktörer har en otydlig uppfattning om vad begreppen egentligen betyder. I båda länen är politiker och tjänstemän på både regional och kommunal nivå överens om att samverkan innebär ett utbyte mellan jämbördiga parter, medan samråd och dialog inte formellt betraktas som lika förpliktigande och därtill avser en annan typ av relation; ofta den som avser region och kommun som bidragsgivare till verksamheter inom både kulturliv och civilsamhälle. I både Jämtland och Kronoberg är det lika uppenbart att man tar såväl samverkan och samråd på stort allvar, då man i båda regionerna genomfört en omfattande uppsättning möten mellan region, kommuner, civilsamhälle och kulturliv. Med avstamp i den sedan tidigare etablerade metoden Cultural Planning, och kanske med viss hänvisning till den dubbla regionala organisationen, kan Kronoberg sägas formellt ha utvecklat den mest systematiska och komplexa modellen för att förankra kultursamverkansmodellen hos kommuner, civilsamhälle och kulturliv. Även i Jämtland har dock upprättats en systematisk modell för att både skapa och upprätthålla ett kontinuerligt samtal med berörda aktörer. I Jämtland lyfts det särskilt fram att denna modell egentligen redan existerat sedan tidigare – särskilt i form av Kultur Z. Samma upplevelse förmedlas av de kulturpolitiska aktörerna i Kronoberg. Inom kulturpolitiken finns en lång tradition av att kommuner och landsting i praktiken samverkar. Ett resultat av kultursamverkansmodellen är således att inslagen av sektorssamverkan har förstärkts i både Kronoberg och Jämtland. Kontakterna med kommunerna har förstärkts och formaliserats. Den redan tidigare existerande komplexiteten hos de regionala aktörernas relationer till andra politiska nivåer som EU, men framförallt staten, via Statens Kulturråd, har ökat i och med reformens konstruktion. Härvidlag har kultursamverkansmodellen snarare inneburit att redan existerande, komplexa relationer och samverkansstrukturer förstärkts och intensifierats än att nya relationer och strukturer upprättats (jfr Montin et al. 2011).

I både Jämtland och Kronoberg utgör den samlade bedömningen av politiker och tjänstemän på såväl kommunal som regional nivå att framtagandet av kulturplaner gått relativt lätt – trots ett extremt pressat tidsschema – avseende vad som faktiskt skulle stå i kulturplanen. Upplevelsen är också att allt som kunnat göras för att göra så många aktörer som möjligt delaktiga i processen har gjorts. I varken Jämtland eller Kronoberg verkar några uppenbara konflikter kring kulturpolitiska prioriteringar ha förekommit.

Studien visar dock att alla inblandade aktörer inte har samma möjligheter att påverka kulturplanens utformning och Kultursamverkansmodellens genomförande. Flera tidigare studier av kultursamverkansmodellen har redan pekat på detta förhållande avseende civilsamhälle och kulturliv (jfr Almerud 2012; Harding 2012; Myndigheten för kulturanalys 2012). Att kommunerna, som formellt ska samverka med regionen på likvärdiga villkor, upplever de skilda förutsättningarna som problematiska har också framkommit tidigare (jfr Luttröpp 2012). Även i Jämtland och Kronoberg framkommer det att de större kommunerna, det vill säga Östersund respektive Växjö, har en större möjlighet att påverka och ifrågasätta den regionala nivåns tolkningsföreträdare än företrädare för mindre kommuner.

I de båda länen återfanns åsikten om att landsting/regionförbund inte fullt ut realiserat samverkansaspekten i modellen, utan att landsting/regionförbund tenderar att betrakta kommunerna som underordnade och därmed inte som de jämbördiga parter som modellen kräver. Ekonomiska resurser är här en viktig faktor – kan en liten kommun som aldrig kan uppnå samma ekonomiska resurser som landstinget/regionförbundet någonsin bli en jämbördig samverkanspartner? Det framstår således som att den regionala nivån tenderar att tillordnas en överordnad position i relation till kommunerna, trots att de konstitutionellt befinner sig på samma nivå. Ett sätt att förstå detta är att den resursmässigt större politiskt-administrativa enheten ofta positioneras som överordnad i relation till den mindre (Johannisson 2010).⁹ Kanske är det också därför som såväl regioner och kommuner tenderar att acceptera att den statliga nivån kvarhåller en överordnad position i relation till den regionala och kommunal nivån, genom att omvandla den dominerande tendensen av metastyrning på det kulturpolitiska området till detaljstyrning via kultursamverkansmodellen. Såväl förordning som instruktioner från Statens kulturråd avgränsar en modell som retoriskt framställts som en decentraliseringsmodell, till en modell där den statliga nivån snarare förstärker sin styrning av den regionala kulturpolitiken. Modellen tenderar således att bli ett uttryck för traditionell government snarare än governance (jfr Blomgren 2012; Johannisson 2011; Myndigheten för kulturanalys 2012a).

I linje med ovanstående kan kultursamverkansmodellen, genom sitt fokus på just begreppet samverkan, ses som ett försök från statsmakternas sida att anpassa sig till de avstannade regionbildningsprocesserna. Genom att till skillnad från den tidigare ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå, som snarast kännetecknades av att dessa nivåer skulle komplettera varandra – en slags subsidiaritetsprincip om man så vill – tycks kultursamverkansmodellen istället både signalera och öppna upp för ett utbyte mellan i första hand statlig och regional nivå som jämbördiga parter. Kultursamverkansmodellen kan betraktas som ett försök att från statsmakternas sida att bekräfta legitimiteten i regionala självständighetssträvanden, samtidigt som modellen ingalunda förutsätter att hela Sverige indelas i större regioner av Region

⁹ Detta blir inte minst uppenbart i den i skrivande stund aktuella debatten om Stockholms stads ställningstagande mot att ingå i kultursamverkansmodellen, med hänvisning till att kommunens anslag till kulturverksamhet är större än det landstingskommunala. Det är således inte i första hand geografisk, utan ekonomisk, storlek som avses.

Skånes och Västra Götalandsregionens slag. Tvärtom kan kultursamverkansmodellen betraktas som ett försök från statsmakterna att förhindra etableringen av alltför självständiga regioner, genom att på det kulturpolitiska området bekräfta rådande maktförhållanden och därtill förstärka dem genom att göra landsting/regionförbund och kommuner delaktiga i fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet. Genom att kulturplanen ska utarbetas av den regionala nivån i samverkan med kommunerna, för att därefter beslutas om på statlig nivå, tycks den statliga nivån inkludera i första hand landsting/regionförbund och i andra hand kommuner att som jämbördiga parter med statsmakterna samverka för att realisera de nationella kulturpolitiska målsättningarna.

Mest intresseväckande är kanske att diskussionerna om regionala kulturpolitiska prioriteringar helt tycks sakna partipolitiska skiljelinjer. På regional nivå är man både i Jämtland och i Kronoberg överens om de kulturpolitiska prioriteringar som upplevs som bäst för regionen som helhet. Detta kan från ett samverkansperspektiv betraktas som en styrka då liten möda måste läggas på förhandlingar, men från ett demokratiperspektiv har statsvetenskapliga forskare lyft fram avpolitiseringsen av regionpolitiken som ett problem (jfr t.ex. Johansson 2010).

Även på den kommunala nivån tycks en huvudsaklig avsaknad av partipolitiska skiljelinjer råda. Med avseende på de interna relationerna inom de enskilda kommunerna är det säkerligen målsättningen att säkerställa kommunens överlevnad som här utgör en viktig faktor, det vill säga där regionpolitiker sätter regionens bästa framför partipolitik, sätter kommunpolitiker kommunens bästa framför partipolitik. Att kommunerna identifierar regionens bästa med kommunens bästa är dock inte självklart i vare sig Jämtland eller Kronoberg. I Jämtland och Kronoberg ger både politiker och tjänstemän på kommunal nivå uttryck för en kritik mot de regionala institutionernas förmåga att nå ut i hela regionen med sina respektive verksamheter. Därtill är det i första hand kommunerna som gärna vill se mer radikala omprioriteringar i den regionala kulturpolitiken framöver, där relevansen av existerande institutioners verksamheter bör sättas i mer tydlig relation till kommunernas verksamheter och behov. Där företrädare för den regionala nivån upplever att samverkan – i bemärkelsen utbyte mellan jämbördiga parter – realiserats i förhållande till kommunerna, är kommunerna mer tveksamma.

Att både Jämtland och Kronoberg är monocentriska regioner, där en enda större kommun dominerar även i den regionala kulturpolitiken, är här viktigt. Om jämbördighet mäts i ekonomiska termer är det bara Östersund och Växjö som kan betraktas som jämbördiga med den regionala nivån och det är också endast dessa kommuner som bidrar ekonomiskt till de regionala verksamheterna. Den ömsesidiga nytta som samverkan ska ge de parter som samverkar (Montin et al. 2011) kan således inte knytas enbart till ekonomiska resurser, då flertalet kommuner enligt en sådan definition inte skulle kunna betraktas som jämbördig part och därmed inte skulle kunna samverka. Regionala företrädare vill inte betrakta denna skillnad mellan den stora och de små kommunerna som avgörande, men från kommunernas perspektiv får skillnaden stora konsekvenser för relationen mellan kommunerna, framförallt avseende fördelningen av de regionala kulturpolitiska resurserna. Med avseende på relationen mellan kommuner och landsting/regionförbund står dock kommunerna eniga i sin tveksamhet inför huruvida den regionala nivån realiserat den egentliga betydelsen av samverkan. Både i Jämtland och i Kronoberg har således den regionala nivån fortsatt vissa legitimitetsproblem gentemot den kommunala nivån, även om samtliga intervjuade aktörer är överens om att den process som framtagandet av kulturplanerna inneburit har fört den kommunala och regionala nivån närmare varandra.

Samtliga intervjuade aktörer i Jämtland och Kronoberg är också överens om att genomförandet av kultursamverkansmodellen hittills inte medfört en förändrad relation till den statliga nivån. Möjligtvis

har Kulturrådet besökt regionerna något oftare än tidigare i samband med framtagandet av kulturplaner, men i övrigt har mötena haft samma utformning som innan kultursamverkansmodellen. I framställningen av den statliga nivån finns dock en intressant skillnad mellan Jämtland och Kronoberg: där Jämtland beskriver upprätthållandet av status quo som något positivt och Kulturrådet gestaltas som en stor tillgång i både den regionala och kommunala kulturpolitiken, ger särskilt politiker på regional nivå i Kronoberg uttryck för en låg tilltro till den statliga nivåns kompetens avseende kommunal kulturpolitik. I Kronoberg motsvaras alltså den kommunala nivåns ibland bristande tilltro till den regionala kulturpolitiska kompetensen av motsvarande inställning på både kommunal och regional nivå gentemot den statliga nivån, medan det i Jämtland framstår som att det är den regionala nivån som ibland väcker svag tilltro från det kommunala perspektivet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att för Jämtland och Kronoberg har kultursamverkansmodellen inneburit en formalisering av redan existerande samverkan mellan region och kommun och mer formaliserade uppdrag till regionala verksamheter. En mer systematisk dialog med civilsamhället kan skönjas. Kultursamverkansmodellen har sålunda inneburit dels att redan formaliserad samverkan stärkts, dels att nya sätt att mötas på skapats. Kultursamverkansmodellen har i Jämtland och Kronoberg lett till nya sätt att tala om kulturpolitik och att talet om kulturpolitik nått fler aktörer än tidigare. Samma tendenser redovisas i den första utvärderingen av kultursamverkansmodellen från Myndigheten för kulturanalys (2012a).

Kultursamverkansmodellen som "normreform"

Kultursamverkansmodellen inkluderar också försök att förändra den kulturpolitiska normuppsättningen. Denna normuppsättning inkluderar såväl vägledande kulturpolitiska idéer som narrativ, eller berättelser, om länens kulturpolitik. Förändringar i normer och berättelser syftar till att materialiseras i konkreta prioriteringar i verksamheten.

Den svenska statliga kulturpolitiken kan i hög utsträckning sägas vara idé- eller normstyrd, då den explicit undviker omfattande lagstiftning till förmån för relativt abstrakt formulerade målsättningar. De två huvudsakliga idéer som gestaltas i målsättningarna avser å ena sidan att skapa så goda villkor som möjligt för professionellt kulturskapande av hög kvalitet. Å andra sidan ska detta kulturskapande nå så många medborgare som möjligt, som samtidigt ska få möjlighet att själva utöva kultur. Dessa två idéer, som även genomsyrar kulturpolitiken i övriga nordiska länder (Mangset et al. 2008), gestaltas också i syftesformuleringen i den förordning som reglerar kultursamverkansmodellen (SFS 2010:2012, § 4). I samma paragraf synliggörs dock ytterligare en idé, som avser "ökade möjligheter till regionala prioriteringar och visioner". Där idéerna om professionellt konstnärligt skapande respektive medborgarnas deltagande kan sägas vara huvudsakligen genererade på statlig nivå, emanerar idén om regional variation både från den statliga nivån – med hopp om ökad kulturpolitisk måluppfyllelse – och från den regionala nivån – med hopp om ökat självbestämmande på det kulturpolitiska området.

I genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtland och Kronoberg kommer alla tre idéerna till uttryck, men i olika grad och på olika sätt i de båda regionerna. I både Jämtland och Kronoberg betonas såväl villkoren för konstnärligt skapande som vikten av att öka medborgarnas deltagande i kulturlivet. I Kronobergs kulturplan betonas dock medborgarperspektivet mer än i Jämtlands kulturplan. I båda regionerna ger särskilt intervjuerna med företrädare för den kommunala nivån bilden av att den regionala kulturpolitiken ibland går samma väg som den statliga kulturpolitiken, det vill säga väljer att prioritera professionellt, institutionsbaserat konstnärligt skapande till förmån för de – i det närmaste helt kommunala – verksamheterna bibliotek och kulturskola, som också är de

verksamheter som engagerar flest medborgare. Som redan påtalats ger de kommunala företrädarna därför ibland uttryck för en bristande tilltro till såväl den statliga som den regionala nivån. Även företrädare för den regionala nivån kan identifiera vissa problem med att genomförandet av kultursamverkansmodellen bidragit till att bekräfta status quo snarare än till omprioriteringar för att uppnå kulturpolitisk förnyelse. I både Jämtland och Kronoberg betonas av kulturpolitiska aktörer på såväl regional som kommunal nivå att bristen på förändring beror på att detta är första gången en kulturplan skrivs och en ny modell tillämpas. Strategin blir då för båda regionerna att i första hand kartlägga de kulturpolitiska och kulturella resurser och verksamheter som redan existerar, för att i nästkommande led se över huruvida omprioriteringar behöver göras.

Trots att syftet med förordningen är att skapa möjlighet för regional variation – förutsatt att de nationella målen uppfylls – väljer både Jämtland och Kronoberg således att realisera den kulturpolitik som drivs på statlig nivå, snarare än att försöka bygga ett kulturpolitiskt varumärke som är unikt för regionen. I både Jämtland och Kronoberg lyfter man fram att kultursamverkansmodellen bidragit till att synliggöra kulturens och kulturpolitikens roll för att skapa ett varumärke för regionen, men denna roll blir densamma som gestaltas i den statliga kulturpolitiken. I både Jämtland och Kronoberg återskapas således samma idéer – eller narrativ (Montin et al. 2011) – om vad kulturpolitik ska bestå i och hur den ska organiseras. I detta narrativ tilldelas den statliga nivån huvudansvar för professionellt konstnärligt skapande, både institutionsbaserat och institutionsoberoende, medan kommunerna tilldelas huvudansvaret för medborgarnas deltagande och aktiva utövande. Den regionala nivån blir fortsatt i första hand en representant för den statliga kulturpolitiken ute i landet, med betoning på att upprätthålla den institutionsbaserade infrastrukturen. Återskapandet av detta narrativ blir synligt i remissbehandlingen av Jämtlands kulturplan, där merparten av kommunerna uttrycker en högst försiktig kritik mot de regionala kulturpolitiska prioriteringarna och en mycket hög tillit till den statliga nivåns betydelse för att säkerställa den rättvisa fördelningen av, och den höga kvaliteten hos, ett specifikt kulturutbud som fastställts på den statliga nivån. Inget av den kritik mot osynliggörandet av det kommunala perspektivet i genomförandet av kultursamverkansmodellen framkommer heller i de kommunala remissvaren – Östersunds kommun undantagen. I detta avseende skiljer sig Kronoberg från Jämtland, då företrädare för såväl regional som kommunal verksamhet inte ger uttryck för någon större tillit till den statliga nivån.

Som vi visat ovan, har de statliga kulturpolitiska målen och Statens kulturråds tolkning av dessa inneburit att det inte skett någon förändring i de kulturpolitiska prioriteringarna i Kronoberg och Jämtland. I princip kvarstår samma prioriteringar som innan, både avseende målformuleringar och budget; barn och unga samt geografisk spridning står i fokus och en viss ökad betoning finns av tillväxtorienterade argument. Fortfarande ligger fokus på institutionernas verksamhet, främst i ekonomiska satsningar. Kulturpolitiker och tjänstemän inom kulturområdet upplever dock att kulturpolitiken fått en mer framträdande plats i den kommunala politiken, om än inte i ekonomiskt hänseende. Sammanfattningsvis kan konstateras att de övergripande kulturpolitiska idéerna i den svenska kulturpolitiken – främjandet av den professionella, institutionsbaserade konstnärliga verksamheten samt ambitionen att föra ut denna verksamhet till så många som möjligt – kvarstår.

Det är på det retoriska kulturpolitiska planet och i arbetssätt som förändringen skett. En starkare idéstyrning av länets kulturpolitik kan skönjas. En viktig form av idéstyrning är att gemensamma berättelser om respektive län nu verkar delas av fler aktörer. Detta kan å ena sidan ses som att regionförbund, landsting och kommuner nu delar samma vision och att de fått en större tilltro till sina egna förmågor att bedriva kulturpolitik. Å andra sidan kan det ses som att den statliga nivån genom kultursamverkansmodellen ökat sina möjligheter att kooptera den regionala kulturpolitiken, det vill

såga föra över sin egen kulturpolitiska vision på den regionala nivån. Samtidigt var konsensus kring kulturpolitikens övergripande idé stark redan innan kultursamverkansmodellen. Ett sätt att förstå detta är den grundläggande marginalisering som kulturpolitik – både på statlig och regional nivå – är utsatt för. På ett marginaliserat område har man helt enkelt inte råd med konflikter då risken att ytterligare förlora i position är för stor. Ett område utan intressekonflikter är dock mycket svårt att föra högre upp på den politiska agendan.

Kultursamverkansmodellen i Kronobergs och Jämtlands län: Resultat och framtida utmaningar

Syftet med studien har varit att studera om och i så fall hur kultursamverkansmodellen har bidragit till att förändra den regionala och kommunala kulturpolitikens organisation och innehåll i Jämtland och Kronoberg, mot bakgrund av att kultursamverkansmodellen formuleras som ett uttryck för förändrad verksamhetsstyrning. I det följande försöker vi att kort besvara de frågeställningar som har väglett studien:

- Om och i så fall hur medför kultursamverkansmodellen en förändrad verksamhetsstyrning i Jämtland och Kronoberg, med särskilt fokus på relationen mellan regional och kommunal nivå?

Det är uppenbart att kultursamverkansmodellen medfört en förändrad verksamhetsstyrning i både Jämtland och Kronoberg. Denna förändring består för det första i en förtätad dialog mellan regionala och kommunala kulturpolitiska instanser. Kultursamverkansmodellen – och närmare bestämt utarbetandet av en kulturplan – har medfört fler möten mellan regionala och kommunala kulturpolitiska aktörer, både på politiker- och tjänstemannasidan. Samtalen har mer än tidigare fokuserat på en diskussion kring vad som utmärker en regional – till skillnad från landstingsbaserad – kulturpolitik. Samtidigt har samtalen byggt på redan existerande samverkansstrukturer i Jämtland och Kronoberg. Kultursamverkansmodellen har således bidragit till att förstärka en förändrad verksamhetsstyrning i relationen mellan regional och kommunal kulturpolitik, snarare än att modellen skapat radikalt nya former för verksamhetsstyrning. På liknande sätt har, för det andra, den statliga nivåns redan existerande styrning av såväl regional som kommunal kulturpolitik förstärkts snarare än radikalt förändrats; kultursamverkansmodellen har för den statliga nivån inneburit ett redskap att styra den regionala och kommunal kulturpolitiken starkare än tidigare.

- Får en eventuellt förändrad verksamhetsstyrning konsekvenser för kulturpolitisk organisation och kulturpolitiska prioriteringar i Jämtland och Kronoberg och i så fall vilka?

Den kulturpolitiska organisationen har förändrats i både Jämtland och Kronoberg. I Jämtland har det regionala kulturpolitiska ansvaret överförts från landstinget till regionförbundet, medan man i Kronoberg har ett delat ansvar mellan dessa två regionala instanser. Denna organisationsförändring emanerar dock snarare från regionpolitiska mål än mål för kultursamverkansmodellen. Ett entydigt resultat är att varken dessa organisationsförändringar eller Kultursamverkansmodellens genomförande föranlett några förändringar i Jämtlands och Kronobergs kulturpolitiska prioriteringar. Professionell, institutionsbaserad konstnärlig verksamhet kvarstår som den regionala kulturpolitikens fokus. Detta resultat måste dock ses mot bakgrund av att modellen i de aktuella länen befinner sig i en etableringsfas, det vill säga förändringar kan eventuellt ske när modellen är inarbetad i de båda länen.

Avslutande reflektioner inför framtiden

Avslutningsvis vill vi diskutera några av de erfarenheter och slutsatser av Kultursamverkansmodellens första år i Kronoberg och Jämtland som kan komma till användning i det fortsatta arbetet med modellen. Vi vill återigen betona att vi befinner oss i reformens inledningsfas, vilket gör det svårt att redan nu avge omdömen om reformens framtid. Vi kan dock identifiera vissa problem, men även möjligheter, för den kulturpolitiska nyordningen på statlig, regional och kommunal nivå.

En första reflektion är att statsmakterna kan tydliggöra det övergripande syftet med reformen. Enligt förordningen syftar reformen till att ”fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala variationer” (SFS 2010:2012, § 4). Fram till nu har dock endast de nationella målen genomförande prioriterats och satts i förgrunden, vilket manifesteras explicit i de instruktioner som Statens kulturråd år 2010 formulerade för kulturplanernas form och innehåll.¹⁰ Om statsmakterna i framtiden fortfarande vill ha kvar den nuvarande ordningen bör kultursamverkansmodellen döpas om. Samverkan som begrepp är starkt förknippat med termer som ömsesidighet, förtroende och jämbördiga aktörer. Som vår studie visar är det inte på detta sätt som modellen beskrivs av intervjudeltagarna, vilket även Luttröpp (2012) har konstaterat. Om de utpekade målen inte kan materialiseras i konkret policy kan reformens legitimitet hotas.

Om det hos statsmakterna finns en önskan om ett ökat regionalt inflytande, eller ”möjlighet till regionala variationer”, bör ett antal förändringar ske som syftar till att bidra till dessa målsättningar. En sådan förändring kan dock vara svår att genomföra inom ramen för den nuvarande formella organiseringen av reformen. Statens kulturråds inflytande och instruktioner präglas av, som beskrevs ovan, starka och styrande normer om hur och på vilket sätt länen bör bedriva kulturpolitik. Inom den nuvarande institutionella ordningen är det svårt, för att inte säga omöjligt, att genomföra intentionerna om regionalt inflytande. För att reformen i framtiden ska ges legitimitet och trovärdighet från länens sida måste dessa frågor i alla fall komma upp på den politiska dagordningen.

En andra reflektion rör de ekonomiska förutsättningarna för reformen. Vanligtvis brukar reformer innebära att medel skjuts till, men för Kultursamverkansreformen har detta inte skett. Länen har ökat sina insatser, men staten har inte följt upp detta i lika hög grad (Nathanson 2012). Det finns en oro för att staten kan komma att vältra över den större andelen kostnader för modellens genomförande på länen. Kombinerat detta med att staten behåller makten över hur länen ska fördela pengarna, kommer återigen reformens legitimitet att vara i fara och reformen riskerar att misslyckas.

En tredje reflektion gäller att kulturplanernas potential att genom specifika mål och strategier profilera länen kan diskuteras vidare inför det fortsatta arbetet med kultursamverkansmodellen. Om regionala kulturpolitiska aktörer upplever att de statliga riktlinjerna styr den regionala kulturpolitiken, är en möjlighet att skriva två olika planer; en som specifikt tar upp de verksamheter som stadgas via kulturplanerna och en för den övriga kulturverksamheten, där de regionala kulturpolitiska målen poängteras i större utsträckning. Fördelen med en andra, regionspecifik plan är att regionens övriga verksamheter, som inte ingår i kultursamverkansmodellen, i större utsträckning självständigt och från ett regionalt och kommunalt strategiskt kulturpolitiskt perspektiv betonas och att dessa verksamheter inte behöver bli granskade av Statens kulturråd. Vi säger inte att detta är en optimal lösning, det finns även nackdelar, men frågan borde aktualiseras.

När det gäller den kommunala nivån, slutligen, bör såväl statliga som regionala kulturpolitiska aktörer förtydliga informationen om kultursamverkansmodellen så att inte felaktiga förväntningar, framförallt avseende ökade ekonomiska resurser, skapas hos kommunerna. Den kommunala kulturpolitikens

¹⁰ Även om instruktionerna från 2010 inte formellt gäller längre, är det uppenbart att tankegångarna fortlever. Eller för att citera Pernilla Luttröpp: ”Med anledning av det om står att läsa om de regionala kulturplanerna sade Kulturrådets styrelseordförande Kerstin Brunnberg i ett pressmeddelande den 26 januari 2012 att ’det pågår en kulturevolution i Sverige’. Evolutionen består enligt henne i att de nationella kulturpolitiska målen nu genomsyrar verksamheterna på lokal och regional nivå.” (Luttröpp 2012, s.32)

huvudsakliga verksamheter och utgifter utgörs av bibliotek, kulturskolor och studieförbund där de två sistnämnda verksamheterna inte ingår i modellen. Det finns även en risk för att kommunerna i högre grad kan bli kooperade inom den regionala kulturpolitikens ram, vilket både kan vara en fördel, om kommunerna anser att man på detta sätt kan få del av och påverka fördelningen av regionala kulturmedel från kultursamverkansmodellen, men det kan även innebära att kommunernas egen syn på vad som är kulturpolitiskt relevant kan komma i skymundan.

Referenser

- Almerud, Peter (2012). "Kulturskaparna och kulturplanerna". Harding, Tobias & Nathanson, Calle (red.). *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. S. 38-51.
- Blomgren, Anna-Maria & Blomgren, Roger (2002). *Det ostyrbara pastoratet. Teaterpolitikens nätverk*. Trollhättan/Uddevalla: Högskolan i Trollhättan/Uddevalla. (Forskningsrapport 02:03).
- Blomgren, Roger (2007). *Den onda, den goda och den nyttiga – Kulturindustrin, filmen och regionerna*. Trollhättan/Uddevalla: Högskolan Väst. (Forskningsrapport 2007:02).
- Blomgren, Roger (2012). "Staten tur och retur". Harding, Tobias & Nathanson, Calle (red.). *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. S. 15-25.
- Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate.
- Engelstad, Fredrik (2010). *Maktens uttrykk*. Oslo: Universitetsforlag.
- Gossas, Markus (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Johannisson, Jenny (2006). *Det lokala möter världen: Kulturpolitiskt förändringsarbete i 1990-talets Göteborg*. Borås: Valfrid. (Skrifter från Valfrid, 32). Diss.
- Johannisson, Jenny (2010). *Förändringar i kulturpolitikens geografi*. Stockholm: Statens kulturråd. (Kulturpolitisk forskning, 1).
- Johannisson, Jenny (2011). *Avsiktsförklaringen mellan Kulturrådet och Region Skåne: Granskningsrapport*. Borås: Högskolan i Borås.
- Johannisson, Jenny (2012). "Att planera kultur: Konst, tillgänglighet och regionutveckling i 16 kulturplaner. Harding, Tobias & Nathanson, Calle (red.). *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. S. 65-75.
- Johansson, Jörgen (2010). "I skärningspunkten mellan regionkommun och kommuner: Med regional utvecklingspolitik och kulturpolitik i fokus". *Kulturpolitiken under lupp: Forskare om kultur och kulturpolitik i Västra Götaland*. Uddevalla: Västra Götalandsregionen, Kultursekretariatet. S. 33-56.
- Larsen, Håkon (2011). *Legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige*. Oslo: Unipub. Diss.
- Lindkvist, Lars & Månsson, Erica (2008). "Cultural planning – om att se på en plats med nya ögon". Beckman, Svante & Månsson, Sten (red.). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: SweCult/Linköpings universitet. S. 25-30.

- Lindkvist, Lars, Månsson, Erica & Bergman, Lisa (2010). "Att hitta platsens själ: Cultural planning i Kronobergs Län. Lindeborg, Lisbeth & Lindkvist, Lars (red.). *Kulturens kraft för regional utveckling*. Stockholm: SNS.
- Luttröpp, Pernilla (2012). "Dialog som metod: Om dialogmötena i kultursamverkansmodellen". Harding, Tobias & Nathanson, Calle (red.). *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. S. 52-64.
- Mangset, Per (1995). "Kulturpolitiska modeller i Vest-Europa". *Kulturårboka 1995*. Oslo: Det Norske Samlaget. S. 12-41.
- Mangset, Per et al. (2008). "Editors' Introduction: Nordic Cultural Policy". *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, nr 1, s. 1-5.
- Mangset, Per (2009). "The Arm's Length Principle and the Art Funding System: A Comparative Approach". Pyykkönen, Miikka, Simanainen, Niina & Sokka, Sakarias (Eds.). *What About Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Helsinki/Jyväskylä: Minerva. S. 273-297.
- Mittnordenkommitténs kulturarbetsgrupp (2012). *Kulturplan för Mittnorden 2012-2014*.
- Montin et al. (2011). *Att styra med insikt snarare än avsikt*. Pilotprojekt 2010-2011. Mistra-Urban Future. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Myndigheten för kulturanalys (2012a). *Kultursamverkansmodellen: En första utvärdering*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys. (Rapport 2012:1).
- Myndigheten för kulturanalys (2012b). *Samhällets utgifter för kultur 2010-2011*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys. (Kulturfakta 2012:1).
- Nathanson, Calle (2012). "Offentligt finansierad kultur". Harding, Tobias & Nathanson, Calle (red.). *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. S. 111-119.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald (1992). *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Regeringens proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*.
- Riksdagsskrivelser 1974:248.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.

Rothstein, Bo (1994). *Politik som organisation: Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.

Rothstein, Bo (red.) (2010). *Politik som organisation*. Stockholm: SNS förlag.

SFS 1996:1596. *Bibliotekslag*.

SFS 2007:1186. *Förordning med instruktion för Statens kulturråd*.

SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*.

Sjölin, Mats & Jerneck, Magnus (2003). "Kommunerna i flernivådemokratien". Brynielsson, Håkan (red.). *På jakt efter en ny regional samhällsordning!*. Stockholm: Svenska Kommunförbundets FoU-råd.

SOU 2009:16. *Betänkande av Kulturutredningen*.

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

Statens kulturråd (2010). *Redovisning av regeringsuppdrag (KU2010/961/KV) om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*. Stockholm: Statens kulturråd (dnr: KUR 2010/3140).

Statens kulturråd (2012). *Beslut avseende fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2012 inom ramen för kultursamverkansmodellen, Jämtland*. Dnr: KUR 2011/5808.

Statens kulturråd (2012). *Beslut avseende fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet 2012 inom ramen för kultursamverkansmodellen, Kronoberg*. Dnr: KUR 2011/5855.

Utbildningsdepartementet (1990). *Statlig kulturpolitik i Sverige: En rapport till Europarådet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet. (Kulturpolitik i Europa 2:1).

Vestheim, Geir (2008). "All kulturpolitikk er instrumentell". Beckman, Svante & Månsson, Sten (red.). *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: SweCult/Linköpings universitet. S. 56-63.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Jämtland

Avsiktsförklaring mellan Statens kulturråd och Jämtlands läns landsting avseende kulturverksamhet 2010-2011.

Kulturplan för Jämtlands län 2010-2014.

Kulturpolicy för Jämtlands län.

Mötesanteckningar Kultur Z.

Protokoll och handlingar från Landstinget 2010-2011.

Protokoll och handlingar från Regionförbundet 2010-2011.

Kronoberg

Avsiktsförklaring 2010 mellan Landstinget Kronoberg, Regionförbundet Södra Småland och Kulturrådet.

Kreativa Kronoberg, Landstingets Kronobergs kulturstrategi 2006-2010.

Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014.

Regionförbundet Södra Småland (2009). Mötesplats Södra Småland. Regionalt utvecklingsprogram. Remissutgåvan av Regional kulturplan för Kronobergs län 2012-2014.

Protokoll och handlingar från Landstinget 2010-2012.

Protokoll och handlingar från Regionförbundet södra Småland 2010-2012.

Bilaga: Underlag inför intervjuer

Underlag inför intervjuer inom ramen för forskningsprojektet *Jämförande fallstudie av Kultursamverkansmodellen*

Tack för att du ställer upp att bli intervjuad för forskningsprojektet *Jämförande fallstudie av Kultursamverkansmodellen*. Nedan följer först lite information om projektet, därefter de frågor som intervjun kommer att fokusera på. Om du inte har några invändningar spelas intervjun in.

Uppdragsgivare: Myndigheten för Kulturanalys

Projektledare: Docent Roger Blomgren, Centrum för kulturpolitisk forskning, Högskolan i Borås

Projektdeltagare: Fil. Dr Jenny Johannisson, Centrum för kulturpolitisk forskning, Högskolan i Borås

Kortfattad projektbeskrivning

Det övergripande syftet med projektet är att studera om och hur kultursamverkansmodellen förändrat den regionala kulturpolitikens form och innehåll. Projektet genomförs i form av en jämförande fallstudie i Jämtland och Kronoberg. Fallstudien kommer att fokusera på följande två huvudområden, som berör två olika dimensioner av kultursamverkansmodellen: verksamhetsstyrning och organisation. Det handlar med andra ord om att studera effekter på verksamhetsstyrning och organisation inom det kulturpolitiska området på regional och kommunal nivå. Syftet med projektet realiseras genom att jämföra likheter och skillnader mellan Jämtland och Kronoberg avseende dessa områden.

Intervjufrågor

Nedan följer de huvudfrågor som intervjun är uppbyggd kring och som det är viktigt att alla som intervjuas ger sina svar på. Vi kommer att ställa olika följdfrågor till olika intervjudeltagare. Vi kommer också att ställa olika frågor om det som står i kulturplanen.

- Hur gick det till när kulturplanen utarbetades? Berätta om hur du upplevde hela processen, från start fram till att kulturplanen antogs.
- Vilken roll har du som politiker/tjänsteman haft i denna process?
- Vad innebär samverkan för dig? Vad är skillnaden mellan samverkan, samråd och dialog?
- Upplever du att Kultursamverkansmodellen förändrat kommunens/regionens kulturpolitiska prioriteringar? Har modellen förändrat regionens/kommunens kulturpolitiska organisation? Om ja, på vilka sätt?
- Vilka möjligheter och konflikter innebär Kultursamverkansmodellen enligt dig? Finns det t.ex. möjligheter och konflikter i relationen mellan politisk styrning och den så kallade armslängdsprincipen, eller mellan kommunal, regional och statlig nivå?
- Hur tror du att Kultursamverkansmodellen kommer att förändra den framtida kulturpolitiken, i din kommun/region och i övriga Sverige?