

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

Kulturarbetare eller byråkrat

Regionala kulturkonsulenters roller och förutsättningar
Rapport 2018:3





Postadress:

Box 1001
405 21 Göteborg

Besöksadress:

Södra vägen 54, plan 6

Telefon:

08-5280 2000

E-post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2018

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2018

ISBN: 978-91-87046-56-8

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

Kulturarbetare eller byråkrat

Regionala kulturkonsulenter roller och förutsättningar
Rapport 2018:3

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Resultat	5
Rekommendationer	9
Metod	9
Summary	10
Results	10
Recommendations	15
Method	16
Inledning	17
Syfte och frågeställningar	18
Avgränsningar och definitioner	19
Tillvägagångssätt	19
Konsulenterna i kulturpolitiken	23
Flera olika konsulentroller med gemensamma drag	23
Kulturutredningar såg möjlighet att utveckla konsulentstrukturen	28
Verksamheten efter kultursamverkansreformen	29
Sammanfattning	30
Organisering, styrning och finansiering	31
Tre typer av organisatoriska hemvister	31
Statlig och regional styrning	33
Ekonomisk utveckling 2010–2016	37
Sammanfattning	43
Roller och mandat	45
Konsulenterna har flera olika roller	45
Från konsulent till utvecklare?	45
En mer strategisk och kulturpolitisk prägel	47
De regionala bibliotekens inriktning har förändrats	48
Konsulenternas position i styrkedjan varierar	49
Film- och bibliotekskonsulenter upplever minskat mandat	50
Infrastrukturen påverkar arbetssätt	51

Kommunala förutsättningar påverkar konsulenterna.....	53
Sammanfattning	54
Konsulenternas kompetens och samverkansstrukturer	56
Områdesspecialister med generell kompetens	56
Viktigt med nationellt kollegialt utbyte	58
Nationell samverkan har blivit svårare	59
Minskad kontakt med nationella instanser	60
Olika åsikter om kontakter med nationella parter	62
Områdesöverskridande samarbete påbjudet	62
Sammanfattning	65
Uppdrag och ekonomiska villkor	66
Vissa konsulenter har snäva budgetar	66
Diskrepans mellan mål och ekonomiska villkor.....	67
Bidragen förändras med uppdrag och arbetssätt	70
Konsulenterna medverkar i kulturplaneprocessen	70
Parallella styrsystem inom bibliotek och teater	71
Förändring av modellen påverkar inte i praktiken	72
Sammanfattning	74
Organisatoriska förutsättningar.....	75
Större frihet och större risker hos ideella föreningar	75
Institutionen, en arena för konsulentens verksamhet.....	76
Olika organisationsformer – olika tidstjuvar.....	77
Placering i förvaltning ger närhet till beslutsfattare	77
Konsulenter i regional förvaltning blir osynliga	78
Placeringen påverkar relationen till externa parter.....	79
Sammanfattning	80
Kulturanalys bedömning	81
Konsulentrollen närmar sig handläggarrollen.....	81
De regionala variationerna har ökat	83
Det nationella utbytet har minskat	84
Styrningen av konsulterna är otydlig.....	86
Rekommendationer	87
Referenser	89
Bilaga 1 intervjuguider	91

Förord

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera dess långsiktiga konsekvenser. I kultursamverkansmodellen ingår regional konsulentverksamhet inom framförallt områdena bibliotek, bild och form, dans, film, hemslojd och teater. I denna rapport undersöker vi hur förutsättningarna för de regionala kulturkonsulentfunktionerna har förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes.

Jämfört med de museer och teatrar som också finansieras genom kultursamverkansmodellen är de regionala kulturkonsulenterna betydligt mindre kända för allmänheten. Det är en brokig skara vars gemensamma nämnare är att de i hög grad verkar bakom kulisserna som stöd och rådgivare till verksamheter som är mer välkända för allmänheten, till exempel folkbiblioteken, teaterarrangörer och enskilda konstnärliga utövare.

Flera tidigare rapporter har pekat på förändringar med bäring på konsulenternas verksamhet, och efterfrågat en grundligare undersökning. Med denna studie hoppas vi fylla detta kunskapsbehov och bidra med underlag som kan utveckla konsulenternas funktioner och positioner i landets regioner.

I arbetet med denna rapport har Kulturanalys anlitat utredaren Peter Almerud. Rapporten baseras till stor del på de intervjuer och sammanställningar som genomförts av utredaren. De analyser och slutsatser som presenteras i rapporten är dock myndighetens egna. Rapporten har tagits fram av Love Ander.

Stockholm 22 oktober 2018

Sverker Härd

Myndighetschef

Sammanfattning

Regionala kulturkonsulenter inom bibliotek, bild och form, dans, film, slöjd och teater är sedan länge en viktig del av statens och regionernas insatser för att tillgängliggöra och utveckla kulturlivet. I samband med att kultursamverkansmodellen infördes år 2011 flyttades besluten om fördelning av statliga medel till dessa konsulentverksamheter över till regional nivå. Under de senaste åren har det från flera håll rapporterats att förutsättningarna för konsulentverksamheten i landet har förändrats sedan kultursamverkansmodellens införande. År 2018 ändrades även den förordning som styr fördelningen av statsbidrag genom kultursamverkansmodellen på ett sätt som kan tänkas påverka konsulenterna inom framförallt bild och form, dans samt teater. En studie om konsulentverksamhetens utveckling och förutsättningar är därför angelägen.

I den här studien undersöks konsulenternas roller och villkor samt hur dessa har förändrats över tid. Särskilt fokus ägnas konsulenternas ekonomiska, organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar.

Konsulent – ett svårdefinierat begrepp

Konsulenternas funktion har historiskt varierat både mellan olika kulturområden och mellan olika regioner. Att ge en kortfattad definition av begreppet kulturkonsulent är därför svårt. Gemensamt för de flesta av konsulenterna är att de har rollen att stödja andra kulturaktörers arbete, exempelvis genom rådgivning, samordning, ekonomiskt stöd och fortbildning för professionella konstnärer. Många konsulenter arbetar även till viss del med publik verksamhet, till exempel utställningar och scenkonstföreställningar för allmänheten eller pedagogisk verksamhet för barn. Begreppet främjande hänger nära ihop med konsulenterna. Även om fler yrkesgrupper än konsulenter arbetar konst- och kulturfrämjande har konsulenterna utgjort en betydande del av det främjande arbetet i regionerna. Främjandeverksamhet och konsulentverksamhet används därför i denna rapport som synonymer.

Resultat

Rapporten landar i fyra huvudsakliga slutsatser som presenteras under rubrikerna nedan.

Konsulentrollen närmar sig handläggarrollen

Konsulentrollen har länge omfattat både operativa och strategiska uppgifter, men studien pekar på en utveckling där tyngdpunkten förflyttats i riktning mot de strategiska uppgifterna. Detta innebär att många konsulenter idag ger uppdrag, eller stöttar andra aktörer som genomför aktiviteter för målgruppen istället för att

själva arrangera eller genomföra aktiviteter för sina målgrupper. De konsulenter som arbetar renodlat strategiskt har en roll som i allt väsentligt liknar en handläggare inom regional förvaltning. De medverkar dels i beredning av både verksamhets- och projektbidrag, dels har de en viktig roll i den regionala förvaltningens arbete med att ta fram strategier, utvecklingsplaner och regional kulturplan. De renodlat strategiska konsulenterna förefaller i hög grad vara en del av den regionala kulturbyråkratin medan operativt arbetande konsulenter som själva genomför verksamhet för olika målgrupper snarare kan liknas vid ett slags kulturarbetare.

Utvecklingen att konsulenternas arbetssätt har förflyttats mot att bli allt mer strategiskt är gemensam för konsulenter inom alla studerade kulturområden och har i många fall pågått under lång tid. Förändringen kan därmed inte isoleras till tiden efter kursamverksamhetsmodellens införande. En förändring som däremot skett på senare år och som kan ha drivit på utvecklingen mot ett mer strategiskt arbetssätt är däremot att allt fler konsulenter organisatoriskt placeras i en regional förvaltning. Denna organisatoriska trend finns i fyra av fem studerade regioner. Samtidigt är det främst bland de konsulenter som idag är placerade inom en regional förvaltning som tyngdpunkten förskjutits mot mer strategiskt arbete.

De organisatoriska placeringarnas särarter gör dem mer eller mindre lämpliga beroende på den enskilda konsulentens inriktning och arbetssätt. Konsulenter som främst arbetar strategiskt har fördel av att vara placerade vid en regional förvaltning där de blir en del av den regionala organisationens rutiner och arbetssätt samt har närmare till beslutsfattare. Med andra ord främjar en sådan placering ett strategiskt arbetssätt. Omvänt har konsulenter som i huvudsak arbetar operativt fördelar av att vara placerade vid kulturinstitutioner eller ideella föreningar där beslutsvägarna är kortare och de administrativa kraven mer flexibla.

En annan förändring som kan påverka glidningen av konsulentrollen mot en handläggarroll är att regionerna idag är konsulenternas huvudsakliga uppdragsgivare. Tidigare formulerades konsulenternas uppdrag även av den statliga nivån genom ändamål och riktlinjer för de statliga bidragen. När regionerna är ensamma uppdragsgivare och inga specifika arbetsområden anges från staten är det betydligt enklare för regionerna att ändra konsulenternas tyngdpunkt.

Vilka följder den förändrade tyngdpunkten får ur ett kulturpolitiskt perspektiv framkommer inte i den här studien. En angelägen fråga är om arbetet med att främja och tillgängliggöra kultur påverkas, eller om det snarare handlar om att detta arbete fortfarande genomförs, men av andra yrkesgrupper än konsulenterna. Detta behöver undersökas närmare i en uppföljande studie. En sådan studie bör även inkludera de målgrupper som använder eller kommer i kontakt med den regionala främjandeverksamheten.

De regionala variationerna har ökat

Konsulenternas inriktning, arbetssätt och förutsättningar varierar sedan länge mellan såväl olika kulturområden som mellan olika regioner. Den här studien visar att det regionala sammanhangets betydelse för konsulenternas roller och förutsättningar har ökat. Detta tar sig uttryck genom att variationerna mellan konsulenter inom olika regioner har ökat, samtidigt som skillnaderna mellan konsulenter inom samma region har minskat. Den tydligaste skillnaden mellan regionerna är att de gått olika långt i utvecklingen mot handläggarrollen, vilket gör att spridningen vad gäller konsulenternas arbetssätt idag är mycket större än tidigare. Mellan regionerna finns också skillnader i konsulenternas mandat, inriktning/uppdrag samt finansiella förutsättningar. En bidragande orsak till skillnaderna mellan regionerna är att deras grundläggande förutsättningar i form av geografi, demografi, ekonomi och kulturell infrastruktur skiljer sig åt. När det gäller variationer mellan konsulenter inom olika områden visar studien att de offentliga bidragen till konsulenter inom olika områden idag fördelas något jämligare än tidigare, även om konsulentverksamheter inom bibliotek och film fortfarande tilldelas mer offentliga bidrag än konsulenter inom övriga områden. Att konsulenterna organiseras in i regionala förvaltningar har också gett konsulenterna mer likartade organisatoriska förutsättningar. Detta tycks ha gynnat till exempel konsulenter inom dans samt bild och form, som fått tydligare positioner i regionerna, men missgynnat främjandeverksamheter inom bibliotek och film, som tidigare hade mer självständiga positioner.

Att skillnaderna mellan olika regioner ökat samtidigt som skillnaderna mellan olika kulturområden minskat är inget problem i sig. Många av studiens respondenter ser positivt på att konsulentrollen anpassas till de förutsättningar som råder i respektive region. Samtidigt ligger förändringen väl i linje med kultursamverkansmodellens intentioner om att ge ökat utrymme för regionala variationer. De nedtonade gränserna mellan konsulenter inom olika områden stämmer väl med Kulturutredningens och Kultursamverkansutredningens ambitioner om att främja samarbete och samordning mellan konsulenter inom olika verksamhetsområden. Samtidigt är det angeläget att de ökade regionala variationerna inte motverkar strävan efter likvärdighet i landet vad gäller allas möjlighet att delta i kulturlivet. Det är också viktigt att den ökade likformigheten mellan konsulenter inom olika kulturområden inte går så långt att kontakten med kulturområdena tappas. Kulturområdena har olika särarter och förutsättningar som kan kräva anpassningar av främjandeverksamheten. Den förordningsförändring som genomfördes 2018 knyter tydligare konsulenterna och övrig främjandeverksamhet till respektive konst- och kulturområden samtidigt som den områdesöverskridande beteckningen ”konst- och kulturfrämjande verksamhet” tas bort. Det finns skäl att undersöka vilka följder denna förändring får på sikt, inte minst i relation till den pågående utvecklingen att skillnaderna mellan olika områden på senare tid har minskat.

Det nationella utbytet har minskat

En förändring som kan ses som parallell med att det regionala sammanhanget ökat i betydelse är att konsulenternas deltagande i nationella nätverk i många fall har minskat över tid. Konsulenterna är i flera fall ensamma inom sitt kulturområde i den region de tillhör och lyfter fram betydelsen av utbyte med motsvarande konsulenter i andra regioner. Nationellt utbyte mellan konsulenter sker idag i någon form inom samtliga studerade kulturområden. Sedan kultursamverkansmodellen infördes har dock utbytet försvårats. Flera av orsakerna till detta kan kopplas direkt till att det regionala sammanhanges betydelse har ökat. Dessa orsaker är att de ökade skillnaderna mellan konsulenterna i olika regioner har gjort det svårare att hitta gemensamma samarbetspunkter, att de regionala huvudmännen begränsar konsulenternas medverkan i nationella nätverk och att konsulenternas mandat att fatta egna principiella beslut har minskat. Studien visar även att det finns konsulenter som valt bort samarbete med konsulenter i andra regioner för att i högre grad kunna fokusera på sina uppdrag i den egna regionen.

När det gäller konsulenternas nationella utbyte visar studien att förutsättningarna för detta skiljer sig mellan konsulenter inom olika kulturområden. Detta beror på att statliga myndigheter och nationella organisationer med koppling till konsulenterna agerar på olika sätt. Inom områdena film, hemslojd och teater anordnar nationella myndigheter eller organisationer regelbundet träffar för konsulenterna eller de regionala främjandeverksamheterna. Framförallt inom områdena dans samt bild och form saknas sådant engagemang från den nationella nivån. Inom bibliotek- och filmområdena, pekar konsulenter på att det är otydligt vilken nationell part som har ansvar för kunskapsspridning inom respektive kulturområde. Konsulenter inom olika områden har därmed olika goda möjligheter till fortbildning och professionellt utbyte med kollegor. Det finns inga tecken på att dessa skillnader är motiverade av skillnader mellan olika kulturområden. Med tanke på att konsulenterna anser sådant utbyte vara mycket viktigt för utvecklingen av verksamheten är det angeläget att goda möjligheter till nationellt utbyte finns inom samtliga kulturområden. Detta utbyte bör inte vara begränsat till enskilda titlar, yrkesroller eller en viss typ av organisationer. I ljuset av förskjutningen av konsulentrollen bör utbytet vara brett och öppet för en mångfald av de personer som arbetar med främjande av respektive kulturområde på regional nivå.

Styrningen av konsulenterna är otydlig

Regionernas styrning och inflytande över konsulenterna har ökat i och med kultursamverkansmodellen samtidigt som statens inflytande minskat, helt i enlighet med intentionerna bakom modellen. Många konsulenter anser att deras uppdrag från regionen är otydligt och att deras tilldelade resurser inte räcker för att nå målen. Till stor del tycks problemet vara att kulturplanerna är visionära dokument med höga ambitioner samtidigt som det för många konsulenter inte finns några styrdokument mellan den regionala kulturplanen och konsulenternas egna verksamhetsplaner. Många konsulenter beskriver att det är upp till dem själva att

prioritera mellan kulturplanens mål, samtidigt som de upplever det som oklart vilka mål de förväntas bidra till att uppnå och på vilket sätt. Studien visar att det finns olika inställning till detta där konsulentverksamheten å ena sidan inte vill bli utsatt för detaljstyrning och å andra sidan känner sig osäkra av att inte veta vad regionen förväntar sig av dem. Det finns således en efterfrågan på bättre förutsättningar för att kunna uppnå formulerade mål, men inte nödvändigtvis i form av mer detaljerade skriftliga uppdrag. Regionerna skulle istället exempelvis kunna utveckla en mer kontinuerlig dialog med konsulentverksamheterna. Dialogerna skulle både kunna vägleda konsulenterna och vara ett sätt att diskutera hur den regionala styrningen fungerar och kan utvecklas.

Rekommendationer

För att konsulenterna ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet på ett sätt som gynnar det egna områdets utveckling är det angeläget att kopplingen till den regionala förvaltningen inte sker på bekostnad av kopplingen till det egna kulturområdet. Den här studien visar på en tendens till en sådan utveckling. Mot bakgrund av resultaten lämnar Kulturanalys två huvudsakliga rekommendationer till regeringen och statliga myndigheter och tre huvudsakliga rekommendationer till regioner.

Rekommendationer till regeringen och statliga myndigheter

- Tydliggör respektive myndighets eller nationella organisations roll i relation till den regionala främjandeverksamheten inom respektive kulturområde. Stärk det nationella kunskapsutbytet inom områdena bild och form samt dans.
- Utred vilka konsekvenser de ökade regionala skillnaderna och konsulenternas ökade tyngdpunkt på strategiskt arbete får i relation till de nationella kulturpolitiska målen.

Rekommendationer till regioner

- Väg in konsulentens roll och uppdrag vid val av deras organisatoriska placering.
- Uppmuntra konsulenternas utbyte med motsvarande konsulenter i andra regioner.
- Utveckla dialogen mellan regionen och konsulenterna som en del av den regionala styrningen.

Metod

Studien har genomförts genom en dokumentstudie av statliga kulturpolitiska dokument, en sammanställning av konsulenternas offentliga verksamhetsbidrag 2010–2016 samt intervjuer med regionala kulturchefer och konsulenter i fem regioner – Skåne, Halland, Örebro, Gävleborg samt Västerbotten.

Summary

Regional cultural advisory officers, within the areas of library, the fine arts, dance, film, handicraft, and theatre, have long been an important part of public efforts to develop the cultural sector in Sweden, and make it more accessible. In connection with the introduction of the cultural collaboration model in 2011, decisions on the allocation of state funds to these cultural advisory officers was transferred to the regional level. In recent years, a number of sources have reported that the conditions for the cultural advisory officers in the country have changed since the introduction of the cultural collaboration model. Moreover, the ordinance that governs the allocation of state grants through the cultural collaboration model was modified in 2018 in a way that might affect the cultural advisory officers, particularly in the fine arts, dance, and theatre. A study of the development and prerequisites of the cultural advisory organisations is therefore desirable.

This study examines the roles and conditions of the cultural advisory officers, as well as how these have changed over time. Particular attention was paid to the advisory officers' conditions in relation to finances, organisation, and governance.

Cultural advisory officer – a term that is hard to define

The function of the advisory officers has historically varied not only between different cultural areas, but also between different regions. It is therefore difficult to provide a concise definition of the term “cultural advisory officer”. A common factor for most of the advisory officers is that they have the role of supporting the work of other cultural actors, for example through advising activities, coordination, financial support, and continuing professional development for professional artists. Many advisory officers also work to some degree with public activities, such as arranging exhibitions and arts performances for the public, or cultural activities for children. The term promotion is closely associated with the advisory officers. Even though there are other occupational groups working with the promotion of art and culture as well, the advisory officers have played a significant role in promotion work in the regions. Promotional organisation and cultural advisory officer are therefore used synonymously in this report.

Results

The report draws four main conclusions as presented under the headings below.

The advisory officer role is shifting towards an more administrative role

The role of cultural advisory officer has long included both operational and strategic tasks, but the study is now pointing to a shift in focus towards the strategic tasks. This means that many advisory officers now assign tasks or support other organisations who perform activities for the target group instead of organising or performing activities for their target groups themselves. The advisory officers who work solely with strategic aspects have a role that is essentially the same as an administrative officer in a regional cultural services department. They participate in the preparation of both operational and project grants, and also play an important role in the regional cultural services department's work to create strategies, development plans and a regional culture plan. The purely strategic advisory officers seem to be largely part of the regional cultural bureaucracy. In contrast, advisory officers working more operatively perform activities for various target groups themselves and can more accurately be likened to a kind of cultural worker.

The shift towards a more strategic way of working is a shared trait among advisory officers in all of the cultural areas studied, and in many cases has been going on for a long time. Consequently, it is not possible to claim that this shift occurred solely after the introduction of the cultural collaboration model. One change that has occurred in recent years and may have been a driver in the trend towards a more strategic way of working is that a growing number of advisory officers are being made part of a regional cultural services department organisationally. This organisational trend is found in four out of the five regions studied. At the same time, the shift of focus towards more strategic work is primarily seen among the advisory officers who are currently part of a regional cultural services department.

Because of their unique characteristics, the suitability of the organisational placements varies depending on the focus area and working methods of the individual advisory officer. Advisory officers who primarily work strategically have the benefit from being positioned in a regional cultural services department, where they become part of the procedures and working methods of the regional organisation and are closer to the decision makers. In other words, this type of positioning promotes a strategic approach.

Conversely, advisory officers who primarily work operatively see greater advantages from being positioned at cultural institutions or non-profit organisations, where routes to decision making are shorter and the administrative requirements are more flexible.

Another change that can affect the shift of advisory officers towards a more administrative role is that the assignments of the advisory officers are currently mainly formulated by the regions. Previously, the advisory officers' assignments were also formulated at the state level through purposes and guidelines for receiving state grants. When the regions are the sole clients and no specific work areas are specified at the national level, it is much easier for the regions to shift the advisory officers' focus.

The consequences of this shift in focus from a cultural policy perspective are not addressed in this study. An important question is whether the work to promote culture and make it more accessible is affected, or whether this work is still being performed, but by other occupational groups instead of the advisory officers. This needs to be examined more closely in a follow-up study. Such a study would benefit from including the target groups that use or come into contact with the regional promotional organisation.

Regional variations have increased

The focus, way of working and conditions for the cultural advisory officers have long varied not only between different cultural areas, but also between different regions. This study shows that the significance of the regional context has increased in relation to the roles and conditions of the advisory officers. This is reflected by the increase in variations between advisory officers in different regions coupled with a decrease in the differences between advisory officers within the same region. The clearest difference between the regions is the degree of shifting towards a more administrative role. This has resulted in a much greater spread than previously in terms of the advisory officers' way of working. Between the regions, there are also differences in the advisory officers' authority, focus/assignment, and financial conditions. One of the contributing reasons for the differences between regions is their differences in basic conditions, such as geography, demographics, economy and cultural infrastructure. With regard to variations between advisory officers in different areas, the study shows that the public grants to advisory officers in different areas are more equally distributed than previously, although cultural advisory organisations in the areas of library and film are still awarded more public grants than advisory officers in other areas. The organisation of the advisory officers in regional cultural services departments has also led to more equal organisational conditions among the advisory officers. This seems to have benefited, for example, advisory officers in dance and the fine arts as they now have clearer positions in the regions.

At the same time, it has been a disadvantage for promotional organisations in library and film, who previously had more independent positions. The fact that the differences between the regions is increasing while the difference between the cultural areas is decreasing is not a problem in and of itself. Many of those who responded to the study are pleased that the role of the advisory officer is being adapted to prevailing conditions in the respective region. At the same time, the change is in line with the cultural collaboration model's intention of providing greater room for regional variations.

The more muted boundaries between advisory officers in the different areas falls well in line with the ambition expressed by earlier Swedish committees of inquiry within cultural policy, to promote cooperation and coordination between cultural advisory officers in different cultural areas. At the same time, it is important to ensure that the increased regional variations do not counteract the quest for equality in the country in terms of everyone's opportunity to participate in cultural activities. It is also important that the increased uniformity between advisory officers within the different cultural areas does not go so far that contact with the cultural areas is lost. The cultural areas have different distinctive qualities and conditions that may necessitate adaptations of the promotional organisation. The change ordinance implemented in 2018 clearly links the advisory officers and the rest of the promotional organisation to the respective artform and cultural area, while at the same time the interdisciplinary designation "art and culture promotional activities" is being phased out. There are grounds for examining what consequences this change will have in the long term, particularly in relation to the ongoing downward trend in differences between the different cultural areas.

The national exchange has declined

A change that can be seen in parallel to the increased significance of the regional context is that advisory officers' participation in national networks has generally declined over time. In many cases, the advisory officers work alone within their specific artform or cultural area and home region, a fact which underscores the importance of exchanges with equivalent advisory officers in other regions. At present, some form of national exchange between the advisory officers takes place within all of the cultural areas studied. However, it has become more difficult to carry out this exchange since the

introduction of the cultural collaboration model. Several of the reasons for this can be directly linked to the increased significance of the regional context. These reasons are that the increased differences between the advisory officers in different regions have made it harder to find common points of collaboration, the regional principals have limited the advisory officers' participation in national networks, and the advisory officers' authority to make their own principle decisions has decreased. The study also shows that there are advisory officers who have chosen not to collaborate with advisory officers in other regions in order to focus more on their tasks in their own region.

When it comes to advisory officers' national exchange, the study shows that the conditions for this differ between the advisory officers in different cultural areas. This is because the government authorities and national organisations that are linked to the advisory officers act in different ways. Within the areas film, handicraft and theatre, national authorities or organisations arrange regular meetings for the advisory officers or the regional promotional organisations. Within the areas dance and the fine arts in particular, there is no such involvement at the national level. Within the areas library and film, the advisory officers indicate that it is unclear which national party is responsible for the spread of knowledge within the respective cultural area. The advisory officers within the different areas thereby have varying levels of access to continuing professional development and professional exchange with colleagues. There are no indications that these differences are justified by differences between the different cultural areas. Considering that the advisory officers consider such exchange to be very important to the development of their activities, it is essential that advisory officers within all cultural areas have good opportunities for national exchange. This exchange should not be limited to individual titles, occupational roles or a specific type of organisation. In light of the shift of the advisory officer's role, the exchange should be broad and open to a variety of the people working with the promotion of the respective artform or cultural area at the regional level.

Governance of the advisory officers is unclear

The regions' governance and influence over the advisory officers has increased through the cultural collaboration model, while influence of the national level has decreased – all in line with the intentions behind the collaboration model. Many advisory officers feel that their assignment from the region is unclear, and that the resources they are allocated are not sufficient to achieve the set goals of the region. The problem largely seems to be that the regional culture plans are visionary documents with high ambitions in

combination with the fact that, for many of the advisory officers, there is no policy document between the regional culture plans and the advisory officers' own operational plans. Many advisory officers indicate that they are responsible for setting priorities in relation to the culture plan's goals, yet at the same time it is unclear to them which goals they are expected to contribute to achieving and in which way. The study shows that there are different attitudes towards this as the cultural advisory officers does not want to be micro-managed, yet at the same time feels uncertain because they do not know what the region expects of them. Thus, there is a demand for better conditions for being able to achieve set goals, but not necessarily in the form of more detailed written assignments. The regions could instead, for example, develop a more continuous dialogue with the cultural advisory organisations. The dialogues could both guide the advisory officers and be a way of discussing how the regional governance functions and can be developed.

Recommendations

In order for the advisory officers to continue carrying out their activities in a way that is beneficial to the development of their area, it is important to ensure that the link to the regional cultural services department is not at the expense of the link to the advisory officer's own cultural area. This study indicates a trend towards this type of development. Based on the results, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis has two main recommendations for the Government and government authorities and three main recommendations for the regions.

Recommendations for the Government and government authorities

- Clarify the respective authority's or national organisation's role in relation to the regional promotional organisation within the respective cultural area. Strengthen the national exchange of knowledge within the areas dance and the fine arts.
- Investigate what consequences the increased regional differences and the advisory officers' increased focus on strategic work have in relation to the national cultural policy goals.

Recommendations for the regions

- Give consideration to the role and tasks of the advisory officers when choosing their organisational placement.
- Encourage the advisory officers to exchange knowledge and experiences with equivalent advisory officers in other regions.
- Develop the dialogue between the region and the advisory officers as part of the regional governance.

Method

The study was conducted through a document study of governmental cultural policy documents, a compilation of the advisory officer's public activity grants 2010–2016, and interviews with regional chief cultural services officers and cultural advisory officers in five regions – Skåne, Halland, Örebro, Gävleborg and Västerbotten.

Inledning

Regionala konsulenter med olika inriktningar har under en lång tid förekommit inom kulturpolitiken. Vissa av dem ingår idag i kultursamverkansmodellen medan andra har annan offentlig finansiering. Denna studie undersöker förutsättningarna för konsulenter inom områdena bild- och formkonst, dans, teater, hemslöjd, film och bibliotek som idag finansieras genom kultursamverkansmodellen. Dessa konsulentverksamheter har vuxit fram under skilda tidsperioder, utifrån varierande motiv och på initiativ från olika aktörer. Som vi redogör mer noggrant för längre fram har konsulenternas funktion därmed också varierat både mellan olika kulturområden och mellan olika regioner. Att göra en gemensam definition av en regional kulturkonsulent är därför inte möjligt. För den som inte på förhand känner till de regionala kulturkonsulenterna kan sägas att ett viktigt gemensamt drag är att konsulenterna i hög grad har rollen att stödja andra aktörer inom kulturlivet. Några av metoderna för detta är (mindre) ekonomiska bidrag, rådgivning samt fortbildning och samordning av nätverk för kulturaktörer. Hos många konsulenter förekommer dock också verksamhet som riktar sig direkt till exempelvis skolbarn eller allmänheten.

Vissa av konsulentfunktionerna etablerades på tydligt initiativ från staten, medan andra vuxit fram mer organiskt inom kultursektorns organisationer. Längst historik har hemslöjdskonsulenter och bibliotekskonsulenter. De statliga insatserna för hemslöjdskonsulenter kan spåras ända tillbaka till 1870-talet, medan bibliotekskonsulenterna har sin bakgrund i ett statligt beslut från 1930-talet om att centralbibliotek skulle etableras i varje län. Teaterkonsulenter inrättades till stor del under 1980-talet som en del av Riksteaterns organisationsstruktur.¹ Kortast historik har konsulenter inom film, dans och bildkonst vilka etablerades under 1990-talet efter att staten infört särskilda bidrag.²

I samband med att kultursamverkansmodellen infördes år 2011 flyttades besluten om fördelning av statliga medel till konsulentverksamheterna över till regional nivå. Flera tidigare studier pekar på att konsulentverksamheten på olika sätt har förändrats sedan dess, och att det finns behov av att undersöka vilka effekter förändringarna får. Bland dessa finns rapporter från Kulturrådet och riksdagens kulturutskott som identifierat tendenser till förändringar i den organisatoriska strukturen genom att konsulenter som tidigare hade varit knutna till olika organisationer samlades inom samma organisation. I rapporterna finns tecken på

¹ Ds 2012:8, s.13–16; Svensk biblioteksförening 2016, s. 11; SOU 1994:52, s.113, 146.

² Proposition 1996/97:3, s. 42–43; SOU 2009:73, s. 38.

att förändringarna får konsekvenser för konsulenternas roller och uppdrag, men även vad gäller deras kompetens, mandat och synlighet.³

Andra rapporter har pekat på förändringar avseende specifika konsulentområden, exempelvis att de regionala biblioteksfrågorna flyttats nedåt i beslutshierarkin och att biblioteksspecialister bytts ut mot generalister.⁴ Angående konsulenter inom bild- och formkonstområdet pekar en rapport på att kultursamverkansmodellen ökat styrningen av konsulenterna och inneburit en ökad grad av strategiska arbetsuppgifter.⁵

Flera rapporter pekar också på att den offentliga finansieringen av regionala bibliotek och regional filmverksamhet minskat sedan kultursamverkansmodellen infördes.⁶

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av de förändringar som tidigare studier visat på är syftet med den här rapporten att undersöka de regionala kulturkonsulenternas funktion och förutsättningar idag samt vilka förändringar som skett efter att kultursamverkansmodellen infördes.

Följande övergripande frågeställningar har varit vägledande för studien:

- Har konsulenternas förutsättningar avseende organisation, styrning och ekonomi förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Vilken roll har de regionala kulturkonsulenterna idag? Hur har rollen förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Hur påverkar dagens förutsättningar konsulenternas roller och möjligheter att genomföra sina uppdrag?

Att studera kultursamverkansmodellens effekter

Givet den stora förändring som införandet av kultursamverkansmodellen innebar fokuserar vi i denna studie framförallt på tidsperioden kring införandet av modellen och framåt. Fokus i rapporten är dock inte bara att undersöka vilka eventuella förändringar som kultursamverkansmodellen i sig orsakat, utan snarare att bredare undersöka hur konsulenternas förutsättningar ser ut idag samt hur de har förändrats över tid.

Kultursamverkansmodellen är en viktig faktor som kan ha påverkat konsulenterna. Vad gäller konsulenternas organisatoriska och ekonomiska förutsättningar finns

³ Statens kulturråd 2014, s.112; KrU 2015/16:RFR4, s. 174–176, 196.

⁴ Svensk biblioteks förening 2016.

⁵ Konstkonsulenterna i Sverige 2016, s.8–12, 43.

⁶ KrU 2015/16:RFR4, s. 104; Svensk biblioteks förening 2016; Statens kulturråd 2016, s.19–22.

likafullt en mängd andra faktorer som kan ha påverkat i minst lika hög grad, exempelvis den samhällsekonomiska utvecklingen och att allt fler landsting bildat formella regioner. Däremot innebar införandet av kultursamverkansmodellen en direkt förändring av styrmodellen med vissa tydliga följder som rimligtvis påverkar konsulenterna. I den mån vi i den här rapporten undersöker kultursamverkansmodellens påverkan gör vi det därför i huvudsak utifrån förändringar av styrningen av konsulenterna. Framförallt handlar det då om hur de regionala kulturplanerna påverkar konsulenterna och hur konsulenternas kontakter med nationella myndigheter och de regionala förvaltningarna påverkats av att regionerna fördelar de statliga bidragen.

Avgränsningar och definitioner

Konsulentverksamhet på regional nivå bedrivs med många olika inriktningar och finansieras både inom och utanför kultursamverkansmodellen. Konsulentliknande verksamhet ryms i viss mån inom de flesta av kultursamverkansmodellens områden. Fokus i den här studien är de regionala konsulentfunktioner inom områdena bild- och formkonst, dans, teater, hemslöjd, film och bibliotek som idag finansieras genom kultursamverkansmodellen. Andra konsulenter som i vissa fall finansieras genom kultursamverkansmodellen – exempelvis konsulenter inom musik, kulturarv och mångkultur – ingår inte i studien.

Idag används flera parallella begrepp för det som här avses med konsulentverksamhet, såsom utvecklare och utvecklingsledare. I rapporten kommer vi genomgående att använda begreppet *konsulent* oavsett de enskilda respondenternas tjänstetitlar. Begreppet främjande hänger nära ihop med konsulenterna. Även om fler yrkesgrupper än konsulenter arbetar konst- och kulturfrämjande har konsulenterna utgjort en betydande del av det främjande arbetet i regionerna. Främjandeverksamhet och konsulentverksamhet används därför i denna rapport som synonymer. På samma sätt som med konsulenterna används begreppet *regional kulturchef* för alla de respondenter som intervjuats i egenskap av chef med ansvar för övergripande kulturfrågor, även om det bland dessa respondenter finns inbördes skillnader både vad gäller titel och plats i regionens förvaltningshierarki. En tredje grupp respondenter är tjänstemän inom en regional kulturförvaltning som inte är chefer eller konsulenter men som har en viktig funktion i relation till konsulenterna. Dessa respondenter benämns i rapporten *kulturstrateger*.

Tillvägagångssätt

Denna studie har genomförts i tre olika delar: en dokumentstudie, en intervjustudie samt en kvantitativ sammanställning av ekonomiska uppgifter. Syftet med dokumentstudien är att undersöka bakgrunden till dagens konsulentstruktur och på vilket sätt den vuxit fram. Intervjustudien är den mest omfattande delen av studien

och svarar mot de flesta av studiens frågeställningar genom att respondenterna där beskrivit och reflekterat kring sina förutsättningar och konsulentrollen, men också genom att de beskrivit hur styrningen, organiseringen och arbetsmetoderna ser ut idag. Den kvantitativa sammanställningen syftar till att kartlägga eventuella förändringar av konsulenternas finansiella förutsättningar.

Dokumentstudien

Syftet med dokumentstudien var att undersöka hur dagens kulturkonsulenter vuxit fram samt vilka politiska förväntningar som funnits på konsulenterna, men till viss del även att ge en historisk återblick på konsulenternas arbetsmetoder och verksamhetsinriktning. För att uppnå detta studerades ett urval av statliga kulturpolitiska dokument i form av utredningsbetänkanden och propositioner. Fokus är i första hand de övergripande kulturpolitiska utredningar som presenterade sina betänkanden 1972, 1995 och 2009, samt efterföljande propositioner. Då vissa av konsulentfunktionerna knappt omnämns i de mer övergripande kulturpolitiska utredningarna ingår även några mer avgränsade utredningar inom det kulturpolitiska området i materialet. Även utredningar och rapporter från statliga myndigheter och andra organisationer ingår i viss mån i materialet.

Att kulturpolitiska dokument från regional nivå, såsom regionala kulturplaner, inte ingår i urvalet beror på att de inte på samma sätt ger en nationellt övergripande bild av bakgrunden till konsulentverksamheten. Vad gäller de regionala kulturplanerna är de även en relativt ny företeelse som snarare kan ge kunskap om dagens syn på konsulentfunktionerna, vilket vi i denna studie istället undersöker genom intervjuer.

Intervjustudien

Intervjustudien svarar mot de flesta av studiens frågeställningar. Intervjuerna ger information om konsulenternas organisation, verksamhetsinriktning och arbetsmetoder, men framförallt om hur konsulenter och regionala kulturchefer ser på konsulentrollen idag, vilka förändringar de ser över tid, vilka för- och nackdelar de ser med olika organisationsformer och styrmetoder samt vilka utmaningar de ser för konsulenterna.

Intervjustudiens respondenter utgörs framförallt av konsulenter och kulturchefer i de fem regionerna Skåne, Halland, Örebro, Gävleborg och Västerbotten. Bakgrunden till urvalet av regioner är att materialet ska omfatta olika organisationsstrukturer avseende konsulentverksamheten samt regioner i olika delar av Sverige. Totalt genomfördes 37 intervjuer, med sammanlagt 40 respondenter under perioden november–december 2017. Av respondenterna intervjuades fem regionala kulturchefer, 29 konsulenter samt tre kulturstrateger. Kulturstrategerna har viktiga funktioner kopplade till konsulenterna, exempelvis som samordnare eller kontaktpersoner. I några fall har de personer som intervjuats

i egenskap av konsulenter även en ledande ställning för en del av konsulentverksamheten, exempelvis som avdelningschef eller verksamhetsledare. Särskilt gäller det biblioteksområdet.

Intervjuerna varade i cirka 60–90 minuter vardera och genomfördes med utgångspunkt i två olika intervjuguides: en för kulturchefer och kulturstrategier samt en för konsulenter. Båda intervjuguiderna återfinns i bilaga till rapporten. Tre av intervjuerna genomfördes med två respondenter. Däremot gjordes inga intervjuer där kulturchef och konsulenter närvarade samtidigt, vilket bidrar till att konsulenterna haft möjlighet att berätta utifrån sina erfarenheter utan att i allt för hög grad anpassa sig till överordnades åsikter. En konsulent har besvarat intervjuguiden skriftligen. De skriftliga svaren är inte lika omfattande som svaren i intervjuerna och har framförallt inkluderats i de mer övergripande analyserna.

Kvantitativ studie av ekonomiska förutsättningar

Sammanställningen av ekonomiska förutsättningar grundas på Kulturrådets uppgifter utifrån regionernas återskotteringar inom kultursamverkansmodellen och omfattar perioden 2010–2016. Då de första regionerna gick in i kultursamverkansmodellen år 2011 ger sammanställningen en bild av den ekonomiska utvecklingen sedan kultursamverkansmodellens införande. Avgränsningen av tidsperioden har till stor del gjorts av tids- och resursskäl, då det för denna period finns lättillgängliga uppgifter hos Kulturrådet. Äldre data finns utspritt på flera myndigheter och kräver avsevärt mycket mer arbete att sammanställa.

Sammanställningen och analysen avser intäkter i form av verksamhetsbidrag från statlig, regional och kommunal nivå. Konsulenterna finansieras även genom exempelvis projektbidrag och olika verksamhetsintäkter, men dessa ingår inte i den här rapporten. Under perioden 2012–2016 har verksamhetsbidragen från de tre politiska nivåerna tillsammans i genomsnitt utgjort 77 procent av konsulentverksamheternas intäkter. Därmed ger rapporten en relativt god bild av konsulentverksamheternas finansiella förutsättningar.

De ekonomiska uppgifterna i återskotteringen till Kulturrådet utgår från övergripande organisations- eller verksamhetsnivå. Detta innebär vissa begränsningar vad gäller att följa den ekonomiska utvecklingen inom enskilda verksamhetsområden, exempelvis regional biblioteksverksamhet eller danskonsulentverksamhet. När en organisation bedriver verksamhet inom flera verksamhetsområden går det ibland inte att särskilja delarna från varandra. I vissa fall innebär det att olika konsulentområden inte kan skiljas från varandra, i andra fall att konsulentverksamheten ingår i ekonomin för en större kulturinstitution. Det finns även fall där vissa kulturproducerande verksamheter ingår i ekonomin för en verksamhet som i huvudsak ägnar sig åt konsulentverksamhet.

I datamaterialet förekommer också verksamheter som inte tilldelats bidrag samtliga år i tidsserien. Dessa verksamheter har exkluderats för att hålla populationen konstant över hela tidsperioden, och därigenom uppnå bästa möjliga jämförbarhet över tid. Det finns också exempel på verksamheter som under periodens gång bytt huvudman eller gått från att vara en egen verksamhet till att ingå i en större verksamhet. När detta medfört förändringar av vilket verksamhetsområde konsumenten redovisats inom har data justerats så att konsumenten ingår i samma verksamhetsområde under hela perioden.

Att mäta ekonomisk utveckling över tid

När vi vill följa intäkternas utveckling över tid är det nödvändigt att justera intäkterna med hjälp av ett index för kostnadsutveckling, eller att jämföra intäktsutvecklingen med ett sådant index. Det vanligaste indexet för kostnadsutveckling är konsumentprisindex (KPI). I rapporten *Dramatiska villkor* framgår dock att utvecklingen av kulturverksamheters ekonomiska villkor kan te sig mycket olika beroende på om intäkterna sätts i relation till konsumentprisindex eller i relation till ett löne- eller arbetskostnadsindex.⁷ Precis som för länsteatrarna är personalkostnader den enskilt största kostnadsposten för verksamheter inom konsulentområdena, motsvarande knappt hälften av de totala kostnaderna för områdena bibliotek, konst- och kulturfrämjande, film samt hemslöjd.⁸

För att ta hänsyn till den höga andelen personalkostnader jämför vi i denna rapport konsulentverksamheternas kostnadsutveckling med fyra olika index:

- konsumentprisindex (KPI)
- löneindex för landstingsanställda exklusive sjukvårdspersonal (LÖI)
- arbetskostnadsindex för privata tjänstemän (AKI)⁹
- ett sammanvägt index av de tre ovan nämnda indexen.

Det sammanvägda indexet består till 50 procent av KPI samt 25 procent vardera av LÖI och AKI. Totalt består indexet alltså till hälften av index som beskriver kostnader för att anställa personal och till hälften av kostnader som beskriver utvecklingen av kostnader för inköp av varor. Detta speglar att personalkostnadernas andel av konsulentområdenas kostnader är cirka 50 procent liksom det faktum att konsulenterna omväxlande är anställda vid regionala förvaltningar (ingår i gruppen som indexet LÖI baseras på) och vid kulturinstitutioner eller ideella föreningar (ingår i gruppen som AKI baseras på).

⁷ Myndigheten för kulturanalys 2017.

⁸ Egen sammanställning av data från Kulturrådet.

⁹ LÖI och AKI har beräknats utifrån data i SCB:s statistikdatabas för arbetsmarknadsstatistik, (KLL och AKI). Löneindex utgår från genomsnittlig månadslön medan arbetskostnadsindex utgår från de totala kostnaderna för arbetskraften, inklusive pension, sociala avgifter m.m.

Konsulenterna i kulturpolitiken

I detta första kapitel kommer vi att beskriva hur de olika konsulenterna beskrivits i kulturpolitiska dokument från 1970-talet fram till idag. Syftet är att ge en bakgrund till de olika konsulenternas verksamhet samt att återge vilka bedömningar som låg till grund för att konsulentverksamheterna kom att ingå i kultursamverkansmodellen.

Flera olika konsulentroller med gemensamma drag

Konsulenterna inom de olika områdena växte fram under olika tidsperioder och med skilda avsikter. Såväl de statliga utredningar som föregick kultursamverkansmodellen som Kulturrådet har under 2000-talet pekat på att olika konsulenter arbetat på olika sätt, mot olika målgrupper och med olika syften.¹⁰ Även 1995 års kulturutredning påpekade att de då existerande regionala konsulenterna inom bild- och formkonst, dans, teater, musik, film och bibliotek hade olika inriktning beroende på verksamhetsområde och region.¹¹ Det tycks alltså som att konsulentrollen under en längre tid sett olika ut i landet och inom olika verksamhetsområden. Snarare än en gemensam konsulentroll är det därför mer träffande att uttrycka sig i termer av flera konsulentroller med vissa gemensamma drag. Bland dessa gemensamma drag finns en rådgivande roll som framgår i flera kulturpolitiska dokument. Andra arbetsområden som återkommer är fortbildning och samordning. Inom flera av konsulentområdena har det också förekommit ekonomiskt stöd till kulturproducenter och arrangörer liksom förmedling av kontakter, exempelvis mellan kulturproducenter och skolor. I relation till dagens kulturpolitiska mål kan dagens konsulenter kopplas såväl till målet om att alla ska kunna delta i kulturlivet som till målet om att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse.

Under närmast följande rubriker kommer vi att närmare beskriva utgångspunkterna bakom det statliga stödet till konsulenter inom de olika kulturområdena.

Hemslöjdskonsulenter

Statens insatser inom hemslöjdsområdet hade ursprungligen en näringspolitisk utgångspunkt och syftade till att stärka slöjden som en kompletterande inkomstkälla för landsbygdsbefolkningen. Den kulturpolitiska dimensionen växte sig starkare under andra halvan av 1900-talet.¹² Utformningen av den regionala strukturen av hemslöjdskonsulenter från 1980-talet och framåt har sin grund i 1977

¹⁰ Se SOU 2009:73; SOU 2010:11; Statens kulturråd 2003.

¹¹ SOU 1995:84, s. 153, 476.

¹² Ds 2012:8, s.23–32

års hemslöjdsutredning som föreslog en utvidgning av de regionala konsulenterna till två per län, en med inriktning mot mjukslöjd (textilslöjd) och en med inriktning mot hårdslöjd (trä- och metallslöjd). Denna utbyggnad skedde med viss fördröjning men vid början av 1990-talet fanns två konsulenter i princip i varje län.¹³ Enligt hemslöjdsutredningen var de regionala konsulenternas uppdrag att ”väcka intresse för och sprida kännedom om hemslöjd och hemslöjdsverksamhet”. Konsulenterna skulle bedriva en rådgivande och upplysande verksamhet och eftersträva samarbete med myndigheter och organisationer.¹⁴ De regionala hemslöjdskonsulenternas arbete och inriktning berördes inte direkt i kulturutredningarna 1995 och 2009. I en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor från 2012 skriver Kulturdepartementet däremot:

Konsulenterna har i huvudsak haft ett län som sitt arbetsområde och uppgiften har varit att ge råd och upplysningar om hemslöjden i länet. Enligt en allmänt vedertagen uppfattning har läns hemslöjdskonsulenterna spelat en viktig roll som folkbildare, samordnare och brobyggare mellan slöjdare, föreningar, myndigheter, organisationer och allmänhet.¹⁵

Regional biblioteksverksamhet

Den regionala biblioteksverksamheten och dess konsulenter har sitt ursprung i de tidigare centralbiblioteken. Den ursprungliga huvuduppgiften var att stödja de kommunala bibliotekens arbete genom kostnadsfri utlåning av böcker och genom att förmedla kunskap om biblioteksteknik till de i många fall små kommunala biblioteken.¹⁶

Av de konsulentverksamheter som ingår i den här studien är bibliotekskonsulentverksamheten den som berörts mest konsekvent i de övergripande kulturutredningar som tillsattes 1972, 1995 och 2007. Ett gemensamt tema i utredningarna är att de regionala bibliotekens verksamhet utvecklats eller vidgats, medan den ursprungliga inriktningen mot medieförsörjning med tiden blivit mindre betydelsefull. Redan 1972 års kulturutredning nämnde rådgivning och konferenser som två viktiga arbetsområden.¹⁷ I den efterföljande propositionen angavs syftet med länsbibliotekens verksamhet vara att ”komplettera de lokala biblioteken i fråga om medieförsörjningen, att bistå dem med råd och vägledning samt att i övrigt verka för en planmässig utbyggnad av biblioteksverksamheten i länen”.¹⁸ 1995 års kulturutredning konstaterade att länsbibliotekens uppgifter hade vidgats till att även omfatta rådgivning, information och fortbildning samt vissa andra specialtjänster liksom att profilen på länsbibliotekens arbete varierade

¹³ *Ibid.*, s. 20–21.

¹⁴ *SOU 1979:77*, s. 150.

¹⁵ *Ds 2012:8*, s. 39.

¹⁶ *Svensk biblioteksörening 2016*, s. 45.

¹⁷ *SOU 1972:66*, s. 284.

¹⁸ *Proposition 1974:28*.

beroende på lokala och regionala förutsättningar.¹⁹ 2007 års kulturutredning menade att länsbiblioteken ”det senaste decenniet rört sig från den kompletterande medieförsörjningen mot en nätverkande funktion”.²⁰ I övrigt ger 2007 års kulturutredning en bild av verksamheten som är mycket lik den i 1995 års kulturutredning, dock med tillägget samordning av digitala tjänster.

Konst- och danskonsulenter

I början av 1990-talet inledde Kulturrådet, i enlighet med ett riksdagsbeslut, försöksverksamhet med så kallade länskonstnärer inom bild- och formkonst och dans.²¹ Avsikten med försöksverksamheten var att låta professionella konstnärer verka som inspiratörer och handledare för att förstärka kvaliteten inom amatörkulturen. I rollen som länskonstnär skulle konstnären inte arbeta med eget konstnärligt skapande, men den konstnärliga kompetensen sågs som central för rollen.²² Länskonstnärsfunktionen kom senare att utvecklas till dagens regionala konsulentfunktioner.

1995 års kulturpolitiska utredning uppmärksammade försöken med länskonstnärer och föreslog en utbyggnad av verksamheten. I den efterföljande propositionen föreslogs ett utvidgat statligt stöd motsvarande 20 länskonstnärer i syfte att ”höja kvaliteten inom amatörkulturen och stimulera barns och ungdomars intresse för konst och kultur”.²³ I propositionen skrev regeringen:

Länskonstnärernas arbete bör även i fortsättningen vara att sprida, stimulera och öka kunskapen om konst och kultur. Den pedagogiska delen av arbetet bör företrädesvis inriktas mot barn och ungdom i skolor och på fritidsgårdar samt till amatörorganisationer och föreningsliv. Verksamheten bör ha som övergripande mål att utveckla kontakten mellan konstnärer, beslutsfattare, organisationer m.m.²⁴

I en utvärdering från 2003 beskrev Kulturrådet att myndigheten tagit fram allmänna riktlinjer för regional konsulentverksamhet. Enligt riktlinjerna var syftet med regional konsulentverksamhet att stärka ett konstområdes ställning i länet/regionen genom att bredda intresset för och öka kunskapen om konstområdet, skapa nätverk för konstområdet i länet/regionen, ge möjlighet till upplevelse av ett professionellt kulturutbud, samt att ge såväl amatörer som professionella kulturutövare i regionen möjlighet till utveckling.²⁵ I utvärderingen framgår också att såväl danskonsulenter som konstkonsulenter i första hand riktade sin verksamhet

¹⁹ *SOU 1995:84*, s. 476.

²⁰ *SOU 2009:16*, del 3, s. 50.

²¹ *Statens kulturråd 2003*, s. 8.

²² *Proposition 1996/97*, s. 42.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Statens kulturråd 2003*, s. 9.

till barn och ungdomar, professionella konstnärer samt pedagoger inom respektive konstområde. Verksamhet riktad till amatörkulturen förekom men framstår som mindre omfattande.²⁶

I dokumenten går alltså att finna en tendens till att amatörkulturen med tiden blivit en mindre viktig målgrupp medan barn och unga fortsatt vara en viktig målgrupp och verksamhet för professionella kulturutövare ökat över tid. I Kulturrådets uppföljningar av kultursamverkansmodellen har verksamhet för vuxna amatörer knappt beskrivits alls, samtidigt som barn och unga samt professionella kulturutövare i uppföljningarna framstår som viktiga målgrupper.²⁷ Detta förstärker bilden av att dans- och bildkonstkonsulenternas tyngdpunkt förändrats över tid.

Teaterkonsulenter

De regionala teaterkonsulenterna har traditionellt varit en del av Riksteaterns organisationsstruktur. Konsulenterna var anställda av regionala riksteaterföreningar och hade rollen att sköta den löpande verksamheten.²⁸ Det är därför svårt att skilja konsulenternas och föreningarnas verksamhet från varandra. När vi i det här avsnittet skriver om de regionala föreningarna är det alltså även en beskrivning av konsulenternas uppdrag och verksamhet.

I de bredare statliga kulturutredningarnas betänkanden och efterföljande propositioner från 1995 och 2009 beskrivs teaterkonsulenterna ytterst sparsamt. I Teaterutredningens betänkande från 1994 beskrivs konsulenterna och Riksteaterns regionala nivå däremot mer ingående. Bland annat återger Teaterutredningen de regionala Riksteaterföreningarnas uppgift utifrån Riksteaterns normalstadgar.

[...] att främja och utveckla teaterverksamhet i respektive län genom att:

- samla alla Riksteaterns medlemmar inom länet för samarbete i frågor av gemensamt intresse,
- vara förbindelselänk mellan den centrala Riksteaterorganisationen och medlemmarna i Riksteatern,
- vid behov samverka med andra länsteaterföreningar och med länets teatrar,
- medverka vid planeringen av teaterutbudet i länet.²⁹

I Teaterutredningens betänkande framgår också att flera regionala föreningar även fördelade arrangeringsstöd på uppdrag av landsting.³⁰

²⁶ *Ibid.*, s. 11–25.

²⁷ *Se till exempel Statens kulturråd 2015.*

²⁸ *SOU 1994:52*, s. 118.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Kultursamverkansutredningen beskrev strax innan kultursamverkansmodellens införande teaterkonsulentverksamheten på följande sätt:

De flesta konsulenter arbetar med både barn- och ungdomsverksamhet och övrig verksamhet, såväl genom [de lokala riksteater-] föreningarna som i skolan. I deras uppdrag ingår turnéläggning och samordning av scenkonst, hantering av regionala arrangörsstöd och subventioner, fortbildning av lärare i kulturfrågor, utbudsdagar och presentationer för arrangörer samt kontinuerlig samverkan med olika aktörer såsom kommunernas barnkulturgrupper, regiontestrar, fria aktörer och andra kulturkonsulenter.³¹

Filmkonsulenter

I kulturpropositionen 1996 föreslog regeringen att en ny form av statligt stöd skulle införas för regionala resurscentrum för film och video. Syftet med stödet var att främja ungas skapande med rörliga bilder och att stärka den regionala strukturen och samordningen på filmområdet generellt.³² Stort fokus i satsningen låg på verksamhet för barn och unga:

Det statliga stödet till regionala resurscentrum för film och video bör användas främst för verksamheter på filmområdet av och för barn och ungdom, såsom videoverkstäder, skolbio och liknande, samt andra åtgärder på det filmkulturella området, såsom åtgärder för att främja visning och spridning av kvalitetsfilm.³³

Vidare föreslogs att det statliga stödet delvis skulle kunna användas för att stödja produktion av kortfilm och dokumentärfilm, men inte för långfilmsproduktion. Vid tidpunkten för propositionen fanns redan regionala resurscentrum i åtta län. Propositionen beskrev kortfattat den verksamhet som bedrevs som väldigt lik det ändamål som formulerades för det nya statliga stödet. Därutöver beskrevs att resurscentrumen utbildade lärare och annan personal som arbetar med barn och unga, samordnade filmarbetare och filmaktiviteter i respektive län samt engagerade sig i produktion av kort- och dokumentärfilm.³⁴

I Kulturutredningens betänkande från 2009 lämnades inga förslag angående filmområdet eftersom det samtidigt pågick en statlig utredning om filmpolitiken under namnet Filmutredningen. Filmutredningen beskrev att regionala resurscentrum fanns i alla landets län och att verksamheten i huvudsak bestod av filmpedagogik för barn och unga, distribution och visning samt professionell produktion av kort- och dokumentärfilm. Resurscentrumens insatser för att främja utveckling av unga filmtalanger lyftes också fram.³⁵

³¹ *SOU 2010:11*, s. 53.

³² *Proposition 1996/97:3*, s. 101, 452.

³³ *Ibid.*, s. 100–101.

³⁴ *Ibid.*, s. 100.

³⁵ *SOU 2009:73*, s. 156–159.

Kulturutredningar såg möjlighet att utveckla konsulentstrukturen

Varken regeringen eller riksdagen har angett specifika motiv till att konsulentområdena skulle ingå i kultursamverkansmodellen. Beslutet var istället grundat i allmänna resonemang om att öka den regionala nivåns inflytande över kulturpolitiken.³⁶ De två utredningar som föregick riksdagens beslut, Kulturutredningen och Kultursamverkansutredningen, gjorde däremot en del bedömningar av behoven och möjligheterna att utveckla konsulentfunktionerna i samband med införandet av kultursamverkansmodellen. Utredningarna är dock något motsägelsefulla. Å ena sidan skriver de att regionala variationer bör bejakas eftersom behoven och förutsättningarna ser olika ut. Å andra sidan framställs variationer som beror på konsulenternas individuella organisatoriska förutsättningar och preferenser som negativa. Gemensamt för både Kulturutredningen och Kultursamverkansutredningen är dock önskemål om mer utbyte och samarbete mellan konsulenter inom olika kulturområden.³⁷

Kulturutredningen såg behov av att utveckla de regionala konsulenternas funktion att främja exempelvis kultur i skolan och aktörer inom civilsamhället och ansåg att möjligheterna att anpassa organisationen efter de regionala och lokala förutsättningarna skulle öka om konsulentverksamheterna ingick i den regionaliserade fördelningsmodellen.³⁸ Utredningen var också kritisk till konsulenternas dåvarande organisationsstruktur och särskilt till indelningen av verksamheten efter olika konstområden:

Det finns emellertid mycket som tyder på att den nuvarande konsulentorganisationen inte är optimal. Mycket beror på konsulenttjänsternas placering och på hur de enskilda konsulenterna väljer att tolka sina uppdrag. Uppdelningen av konsulentfunktioner på genrer och målgrupper kan också verka splittrande på insatserna. Förutsättningarna och behoven ser dessutom mycket olika ut i olika delar av landet. Vi ser därför ett stort behov av att ersätta konsulentorganisationen med nya och mer samlade regionala mäklar- och stödfunktioner inom ramarna för portföljmodellen.³⁹

Även Kultursamverkansutredningen ansåg att kultursamverkansmodellen skulle öka möjligheterna att anpassa konsulentverksamheterna till regionala behov och prioriteringar, och pekade samtidigt på att det redan fanns en variation mellan länen.⁴⁰

³⁶ Se Bet. 2010/11:KrU1.

³⁷ SOU 2009:16, del 2; SOU 2010:11.

³⁸ SOU 2009:16, del 2, s. 78–79.

³⁹ *Ibid.*, s. 113.

⁴⁰ SOU 2010:11, s. 87.

Att regionala resurscentrum för film och video skulle ingå i den nya fördelningsmodellen motiverade kultursamverkansutredningen till stor del med att resurscentrumen på många sätt motsvarade konsulentverksamheterna inom andra områden. Det statliga stödet skulle avse arbete med film i skolan, barns och ungas skapande på fritiden och att främja nätverk mellan filmvisningsarrangörer men däremot inte professionell filmproduktion.⁴¹

När det gäller länshemslöjdskonsulenter menade Kultursamverkansutredningen att det fanns viktiga skillnader mellan hemslöjdskonsulenter och konsulenter inom andra kulturområden, till exempel att hemslöjdskonsulenterna inte var lika inriktade på verksamhet för barn och unga samt att de hade ett mer uttalat nationellt uppdrag. Trots skillnaderna ansåg utredningen att länshemslöjdskonsulenterna skulle ingå i den nya fördelningsmodellen, och att samarbete med andra konsulentverksamheter inom kulturområdet skulle främjas.⁴²

Kultursamverkansutredningen föreslog att de statliga bidragen till länsbibliotek skulle fördelas utanför den nya fördelningsmodellen. Till stor del berodde det på att regeringen i kulturpropositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) meddelat att de avsåg ge Kungliga biblioteket ett samordnande uppdrag inom biblioteksområdet. Utredningen såg fördelar med att bidragen till regionala bibliotek kopplades till detta uppdrag. Regeringen föreslog dock ändå att regional biblioteksverksamhet skulle ingå i kultursamverkansmodellen, utan att ange skälen till detta.⁴³

Verksamheten efter kultursamverkansreformen

Sedan kultursamverkansmodellen infördes har Kulturrådet genomfört årliga uppföljningar av den verksamhet som finansieras inom modellen. Utifrån uppföljningarna går det inte att identifiera några tydliga förändringar av konsulentverksamheten jämfört med hur den beskrivits i dokument innan kultursamverkansmodellen. I en av uppföljningarna beskrivs teater-, dans- och bildkonstkonsulenternas verksamhet på följande sätt:

En stor del av de konst- och kulturfrämjande verksamheterna är av löpande och stödjande karaktär. Konsulenter utgör en rådgivande kunskapsresurs med ett väl upparbetat nätverk inom kulturområdet och har ofta möjlighet att ge visst ekonomiskt stöd till konstnärer och kulturaktörer.⁴⁴

Uppföljningarna ger bilden av att konsulentverksamheternas inriktning och arbetssätt efter kultursamverkansmodellens införande fortsatt att variera mellan olika kulturområden och regioner. De regionala biblioteken sägs arbeta med

⁴¹ *Ibid.*, s. 86.

⁴² *Ibid.*, s. 88.

⁴³ *Ibid.*, s. 89–91; Proposition 2010/11:1.

⁴⁴ Statens kulturråd 2015, s. 78.

fortbildningar och stödaktiviteter för folkbiblioteken, samt i stor utsträckning med läs- och litteraturfrämjande för barn och unga. Även filmkonsulenterna sägs ha en tyngdpunkt på verksamhet för barn och unga. I beskrivningarna av filmkonsulenters och slöjdkonsulenters verksamhet återkommer också rådgivning, fortbildning och samordning. Inom flera av områdena finns också beskrivningar av publik verksamhet som föreställningar, utställningar och medverkan vid festivaler, samt pedagogisk verksamhet för barn och unga.⁴⁵

Sammanfattning

- Konsulenterna har växt fram under olika tidsperioder och i olika kontexter. De har historiskt haft en hel del gemensamma drag men kulturpolitiska dokument visar också tydliga skillnader mellan konsulenterna inom olika kulturområden. De kulturpolitiska dokumenten pekar också på att variationer mellan olika regioner funnits sedan lång tid tillbaka. På övergripande nivå kan syftena bakom konsulentverksamheterna kopplas till de kulturpolitiska målen om att alla ska kunna delta i kulturlivet och att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse.
- De statliga utredningar som föregick kultursamverkansmodellen var positivt inställda till variationer mellan regioner och menade att konsulentfunktionernas utformning borde anpassas till förutsättningarna i respektive region. Båda utredningarna förespråkade också ett utökat samarbete mellan konsulenter inom olika kulturområden.
- Respektive konsulenters roller och inriktning har förändrats över tid men utifrån kulturpolitiska dokument går det inte att identifiera någon direkt skillnad i samband med införandet av kultursamverkansmodellen.
- Några av de förändringar som skett över tid är att dans- och bild- och formkonsulenternas uttalade fokus på amatörverksamhet minskat över tid, att de regionala bibliotekens uppdrag successivt vidgats samt att hemslöjdskonsulenterna rört sig från ett uttalat näringspolitiskt sammanhang mot mer tyngdpunkt på kulturpolitiska utgångspunkter.

⁴⁵ Statens kulturråd 2015, s. 68–73, 96–99, 103–106.

Organisering, styrning och finansiering

I det här kapitlet beskriver vi, i tur och ordning, hur konsulenternas organisatoriska, styrningsmässiga och ekonomiska förutsättningar ser ut idag samt hur dessa förändrats sedan tiden kring införandet av kultursamverkansmodellen. Fokus ligger här på att beskriva övergripande hur förutsättningarna ser ut. Detta kapitel kan därför läsas som en bakgrund till kommande kapitel där vi beskriver hur de olika förutsättningarna uppfattas av konsulenterna och hur de påverkar deras arbete.

Tre typer av organisatoriska hemvister

Sett till samtliga regioner inom kultursamverkansmodellen skiljer sig de regionala kulturkonsulenternas organisationsstruktur mellan olika regioner och mellan olika verksamhetsområden. I huvudsak är konsulenterna placerade i tre olika typer av organisationer: regionala förvaltningar, kulturinstitutioner som teatrar eller museum samt ideella föreningar. Drygt hälften av konsulenterna är placerade inom en regional förvaltning.

I de flesta av regionerna är konsulenterna placerade i flera olika typer av organisationer, men med en majoritet av konsulenterna inom en regional förvaltning. I ett mindre antal regioner bedrivs dock den största delen av konsulentverksamheten inom regionala kulturinstitutioner eller andra verksamheter utanför den regionala förvaltningen. Regional biblioteksverksamhet bedrivs i samtliga regioner som en del av den regionala förvaltningen. Teaterkonsulenter har oftast en ideell huvudman i form av en regional riksteaterförening, men i enstaka fall är regionen huvudman eller konsumenten placerad vid en teaterinstitution. Bildkonst-, dans- och filmkonsulenter är oftast placerade inom en regional förvaltning men har ibland annan organisationstillhörighet. De vanligaste är museer, scenkonstinstitutioner respektive regionala produktionscentrum för film. Hemslöjdskonsulenternas organisationstillhörighet varierar mellan regional förvaltning, ideell förening och regionala museum. Fördelningen mellan dessa tre är relativt jämn.⁴⁶

Organiseringen i de fem studerade regionerna har förändrats

De fem regioner som ingår i intervjustudien har, med undantag för Västerbotten, samlat en stor del av konsulentfunktionerna i en regional kulturförvaltning. Samtliga regioner har dock också någon eller några konsulentfunktioner som bedrivs med en ideell förening eller institution som huvudman. I samtliga fem

⁴⁶ Egen sammanställning av uppföljningsdata från Statens kulturråd.

regioner har organisationsstrukturen inom konsulentområdena förändrats strax före eller efter det att kultursamverkansmodellen infördes. I de flesta fall har dessa förändringar inneburit att konsulenterna i högre grad samlats inom en regional förvaltning.

I Halland samlades alla konsulenter utom den regionala teaterkonsulten i den regionala förvaltningen året innan regionen gick in i kultursamverkansmodellen. Under perioden efter kultursamverkansmodellens införande har Halland byggt upp externa operativa resurscentrum inom några områden, exempelvis film samt bild och form. Inom dessa områden finns därmed konsulentliknande verksamheter både inom och utom förvaltningen.

I Örebro län är de flesta av konsulenterna anställda på förvaltningen. Den senaste organisationsförändringen skedde så sent som 2016 då teater- och bildkonst-konsulenterna flyttade från externa huvudmän för att istället bli en del av förvaltningen. Slöjdkonsulentverksamheten har dock fortfarande Örebro läns museum som huvudman.

I Gävleborg finns alla konsulenter utom teaterkonsulten inom avdelningen Kulturutveckling som är en del av den regionala kultur- och kompetensutvecklingsförvaltningen. Kulturutveckling skapades år 2014, det vill säga ett år efter att regionen gått in i kultursamverkansmodellen. Även innan 2014 fanns de flesta av konsulenterna inom den regionala förvaltningen, men utspridda på tre separata enheter. Teaterkonsulten har Riksteatern Gävleborg som huvudman men är rent fysiskt placerad i Kulturutvecklings lokaler.

I Gävleborg, Halland och Örebro län uttrycker såväl kulturchefer som konsulenter att en tanke bakom att samla konsulenterna i den regionala förvaltningen varit att stimulera mer konstområdesöverskridande samarbete mellan konsulenterna.

Skåne har, enligt intervjustudiens respondenter, under en längre tid haft flera konsulenter anställda inom den regionala förvaltningen. I början av 2010-talet, det vill säga ungefär vid samma tidpunkt som regionen gick in i kultursamverkansmodellen, införlivades fler funktioner i samma regionala förvaltning. En av dessa var den regionala biblioteksverksamheten. Fortfarande finns dock teater-, dans-, film- och hemslöjdsconsulenter utanför förvaltningen. Inom vissa områden, till exempel dans och film, finns konsulentliknande funktioner både inom och utom den regionala förvaltningen. En utgångspunkt för Region Skånes organisationsstruktur är att ingen driftverksamhet ska finnas inom den regionala förvaltningen. De konsulenter som finns inom den regionala förvaltningen har enligt logiken en mer renodlad handläggare- eller beställarroll medan det utanför förvaltningen finns konsulenter som arbetar mer operativt med att genomföra verksamhet.

Västerbotten avviker från de andra regionerna genom att de flesta av konsulentfunktionerna är placerade utanför den regionala förvaltningen, vid exempelvis

ideella föreningar och kulturinstitutioner. Undantagen är regionbiblioteket och den filmkulturella verksamheten som är avgränsade delar av den regionala förvaltningen med varsin egen verksamhetschef. I Västerbotten finns alltså överhuvudtaget ingen samlad förvaltning av den typ som finns i de andra regionerna. Den senaste organisatoriska förändringen gjordes 2016 då bildkonst-konsulentverksamheten flyttades från den regionala förvaltningen och delades mellan två externa huvudmän. Bakgrunden till organisationsstrukturen är en tydlig politisk vilja att konsulenterna ska finnas nära andra aktörer, exempelvis kulturinstitutioner, inom de olika konstområdena för att kunna samspela och få del av den sakkunskap som finns hos dessa aktörer.

Statlig och regional styrning

Gemensamt för samtliga konsulentområden är att verksamheten huvudsakligen finansierats av bidrag från statlig och regional nivå. Kultursamverkansmodellen innebär att de regionala konsulentverksamheterna i huvudsak fick regionen som bidrags- och uppdragsgivare, till skillnad från tidigare då region och stat i de flesta fall var någorlunda likvärdiga bidragsgivare, och där staten genom sina direkta bidrag i högre grad kunde agera som uppdragsgivare gentemot konsulenterna.

Minskad statlig detaljreglering

I och med övergången till kultursamverkansmodellen blev regleringen av de statliga bidragen till regionala konsulenter mindre detaljerad. Innan kultursamverkansmodellen styrdes de statliga bidragen till konsulenter inom bild och form, dans, bibliotek och film av förordning 1996:1598 om statsbidrag till regional kulturverksamhet. I förordningen angavs särskilda ändamål med statsbidragen till respektive konsulentverksamhet:

- Statsbidraget till länsbibliotek syftar till att ge varje medborgare en god tillgång till böcker och information genom att länsbiblioteken bistår folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning, rådgivning, information, fortbildning samt specialtjänster.
- Statsbidraget till verksamhet med länskonstnärer⁴⁷ skall syfta till att sprida, stimulera och öka kunskapen om konst och kultur, framför allt bland barn och ungdom, och att höja kvaliteten inom amatörkulturen.
- Statsbidraget till regionala resurscentrum för film och video skall syfta till att främja regional och lokal filmverksamhet, framför allt med och för barn och ungdom.⁴⁸

Kulturrådet och Filminstitutet hade utöver bidragsförordningens ändamål även egna riktlinjer för stödet till konst- och danskonsulenter respektive regionala

⁴⁷ Begreppet länskonstnär var en tidig benämning på konsulenter inom bild och form samt dans.

⁴⁸ SFS 1996:1598.

resurscentrum för film. Båda dessa riktlinjer var mer detaljerade än bidragsförordningens ändamål.⁴⁹

Stödet till hemslöjds- och riksteaterkonsulenter var inte förordningsstyrt utan styrdes istället av riktlinjer som beslutades av riksdagen redan 1981. Dessa riktlinjer föreskrev bland annat att det i varje län bör finnas en konsulent för mjuk slöjd och en konsulent för hård slöjd samt att finansieringen skulle delas mellan statlig och regional nivå.⁵⁰

De statliga bidragen till regionala teaterkonsulenter var innan kultursamverkansmodellen en del av Riksteaterns statliga anslag. Bidragen till de regionala teaterkonsulenterna styrdes inte av någon förordning utan istället av Riksteaterns nationellt beslutade normalstadgar för de regionala riksteaterföreningarnas verksamhet. År 2009, två år innan de första regionerna gick in i kultursamverkansmodellen, framgick bland annat följande uppdrag av de regionala föreningarnas normalstadgar: vara förbindelselänk mellan lokala medlemmar och nationell nivå, samla riksteaterföreningarna och andra anslutna medlemmar i gemensamma frågor, biträda medlemmarna med fortbildning och utvecklingsinsatser, medverka vid planeringen av teaterutbudet i länet samt förmedla scenkonst till länets eller regionens arrangörer.⁵¹

Till skillnad från tidigare förordning, riktlinjer och normalstadgar anger den förordning som idag styr fördelningen av statsbidrag genom kultursamverkansmodellen inga specifika syften med det statliga stödet till respektive område. Ändamålet för statsbidragen till samtliga områden är numera att bidra till att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen, och att ge möjlighet till regionala variationer.

Nationell styrning finns kvar inom bibliotek och teater

Även om staten inte längre styr konsulenternas inriktning kopplat till fördelningen av statsbidragen finns viss direkt nationell styrning kvar vad gäller konsulenter inom områdena bibliotek och teater. Denna styrning är inte kopplad till statsbidragen och ligger således vid sidan av kultursamverkansmodellens styrsystem.

För bibliotekskonsulenterna består styrningen i att bibliotekslagen anger syftet med regional biblioteksverksamhet:

[...] att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.⁵²

⁴⁹ Statens kulturråd 2003; Svenska filminstitutet 2018.

⁵⁰ SOU 2010:2011, s. 54; Bet. 1980/81:NU42.

⁵¹ Riksteatern 2018a; b.

⁵² SFS 2013:801, 11§.

Bibliotekslagen föreskriver även att regionerna ska ta fram en regional biblioteksplan för sin verksamhet inom biblioteksområdet. De regionala biblioteken har enligt lagen också ett visst uppföljningsansvar för de regionala och kommunala biblioteksplanerna.⁵³ Inom biblioteksområdet finns alltså både en regional kulturplan och en regional biblioteksplan.

De regionala riksteaterföreningarna styrs även efter kultursamverkansmodellens införande av normalstadgar som antas av Riksteatern på nationell nivå. Stadgarnas detaljeringsgrad vad gäller de regionala föreningarnas verksamhet har dock minskat efter kultursamverkansmodellens införande. I de som gäller 2018 finns inte längre specifika uppgifter specificerade. De enda formuleringarna som styr den regionala föreningens inriktning är ändamålen för hela Riksteatern.⁵⁴

Från fokus på överskridande till konstområdesfokus?

Den förordning (2010:2012) som styr fördelningen av statsbidrag till landsting eller region inom kultursamverkansmodellen pekade fram till och med 2017 ut följande områden som statsbidragsberättigade:

- professionell teater-, dans- och musikverksamhet,
- museiverksamhet,
- biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
- konst- och kulturfrämjande verksamhet,
- regional enskild arkivverksamhet,
- filmkulturell verksamhet,
- hemslöjdsfrämjande verksamhet.⁵⁵

Från och med 2018 är konst- och kulturfrämjande inte längre ett eget stödberättigat område inom kultursamverkansmodellen, samtidigt som professionell bild- och formverksamhet tillkommit som ett nytt statsbidragsberättigat område.

Med konst och kulturfrämjande verksamhet avsågs främst konsulentverksamhet inom bild och form, dans, teater och mångkultur.⁵⁶ När förslaget till förändring lades fram för riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2018 skrev regeringen att det: ”fortsatt är mycket angeläget att konst- och kulturfrämjande verksamheter ska stödjas inom modellen men att detta ska ske inom ramen för respektive verksamhetsområde.”⁵⁷

Förändringen av områdesindelningen innebär alltså att konsulentverksamhet inom bild och form, dans samt teater formellt kopplas tydligare till respektive konstområde och att de bidrag som regionerna fördelar till konsulenterna kommer

⁵³ *Ibid.*, 17–18§.

⁵⁴ *Riksteatern 2015*.

⁵⁵ *SFS 2010:2012*.

⁵⁶ *SOU 2010:11*.

⁵⁷ *Proposition 2017/18:1 utgiftsområde 17*, s. 75.

att betraktas som bidrag till respektive konstområde. Förändringen kan ses som en starkare betoning av de enskilda områdena. Detta står i motsats till Kulturutredningens och Kultursamverkansutredningens ambitioner om att främja samarbete och samordning mellan konsulenter inom olika verksamhetsområden samt att motverka den skarpa indelningen av konsulenter i olika områden.

Kulturplanen är viktig men fler styrdokument påverkar

En direkt följd av kultursamverkansmodellen är att regionerna tar fram en regional kulturplan som underlag till Kulturrådets beslut om fördelning av statsbidrag, och för att styra inriktningen för kulturverksamheten i den egna regionen. Konsulenter i studien menar att den regionala kulturplanen är ett viktigt styrdokument. Dock beskriver respondenterna i de olika regionerna kulturplanens styrfunktion på olika sätt. Några regioner konkretiserar kulturplanens mål i bidragsvillkor, uppdragsskrivelser eller överenskommelser med respektive konsulentverksamhet. Andra regioner förlitar sig på de regionala kulturplanerna utan att konkretisera uppdragen i andra styrdokument, alternativt överlämnar åt respektive konsulentverksamhet att konkretisera kulturplanen i sin egen verksamhetsplan. Det kan också variera inom en och samma region, exempelvis genom att uppdrag/bidragsvillkor ges till konsulenter utanför den regionala förvaltningen medan konsulenter inom förvaltningen inte har sådana styrdokument. Konsulenternas uppfattning om kulturplanens funktion är i hög grad varierande. En konsulent berättar att den egna verksamheten inte alls nämns i kulturplanen utan helt styrs av andra dokument. En annan menar att den regionala kulturplanen utgör en överenskommelse mellan konsulentverksamheten och regionen. De flesta konsulenter befinner sig dock någonstans mellan dessa två ståndpunkter.

Förutom den regionala kulturplanen finns även andra övergripande styrdokument som påverkar konsulentverksamheterna, bland annat nämns regionala utvecklingsstrategier och huvudmannens styrdokument i form av långsiktiga visioner och årliga verksamhetsplaner. Några respondenter nämner även nationella eller globala dokument som de nationella kulturpolitiska målen och FN:s barnkonvention. Så här beskriver en konsulent styrningen:

Vi har i vår verksamhet egentligen flera styrande dokument. Och det är förutom de nationella kulturpolitiska målen, de regionala som finns i den regionala kulturplanen, och sen har vi [huvudmannens] verksamhetsmål. Och sen utifrån det så ska vi göra en slöjdkonsulentverksamhet som svarar upp mot alla de här. (Konsulent, Slöjd)

Även om många konsulenter beskriver olika styrdokument är det ofta otydligt hur styrdokumentet utöver kulturplanen påverkar verksamheten.

Olika uppfattningar om hur styrningen förändrats

Flera respondenter beskriver att styrningen av konsulentverksamheten förändrats efter att kultursamverkansmodellen infördes. Bland respondenterna finns dock olika uppfattningar om innebörden av förändringarna. Det finns de som menar att kultursamverkansmodellen medfört en ökad tydlighet:

Helt plötsligt så finns ett dokument på vad man ska arbeta med. Och vi kan luta oss mot det. Vi har kulturplanen. (Konsulent, Dans)

Men det finns också de som menar att styrningen blivit mindre tydlig. Bland dem finns flera filmkonsulenter som uppfattar att uppdraget blivit mindre tydligt uttryckt sedan Svenska filminstitutets riktlinjer för de regionala filmkonsulentverksamheterna upphörde att gälla i samband med införandet av kultursamverkansmodellen.

En del konsulenter anser att uppdragen alltid varit tydliga, från såväl statlig som regional nivå. Andra beskriver att kraven på förhandsbeskrivningar av planerad verksamhet och återrapportering av genomförd verksamhet ökat över tid. Vissa av dem som ser denna utveckling kopplar den till kultursamverkansmodellen medan andra menar att det är en utveckling som påbörjats före kultursamverkansmodellen:

Om man tänker 1988 och fram till samverkansmodellen slog igenom så skulle jag väl vilja säga att det har skruvats upp och blivit effektivare och mer varierat kanske från en femårsperiod till en annan. Och att det har blivit lite mer styrt och lite mer att man ska redovisa, man ska berätta vad man hade tänkt och hur det blev, och om man uppfyllde de mål och så som man hade satt upp, och vad man drog för slutsatser av det och så vidare. (Konsulent, Slöjd)

Ekonomisk utveckling 2010–2016

I den här delen kommer vi först att presentera hur de offentliga verksamhetsbidragen till konsulentverksamheterna utvecklats under perioden 2010–2016. Dataunderlaget består av data från regionernas återrapporteringar till Kulturrådet. Som vi ska se har de verksamhetsbidragen utvecklats på olika sätt inom de olika verksamhetsområdena. Därefter sammanfattas hur respondenterna i intervjustudiens fem regioner uppfattar utvecklingen av de offentliga bidragen i respektive region.

Stora variationer i den ekonomiska utvecklingen

Figur 1 nedan visar den procentuella utvecklingen av verksamhetsbidragen till de olika konsulentområdena (löpande priser) i jämförelse med de olika index för kostnadsutvecklingen som beskrivits i rapportens metodavsnitt. De index som visar förändring av kostnader relaterade till löner och personal har ökat betydligt

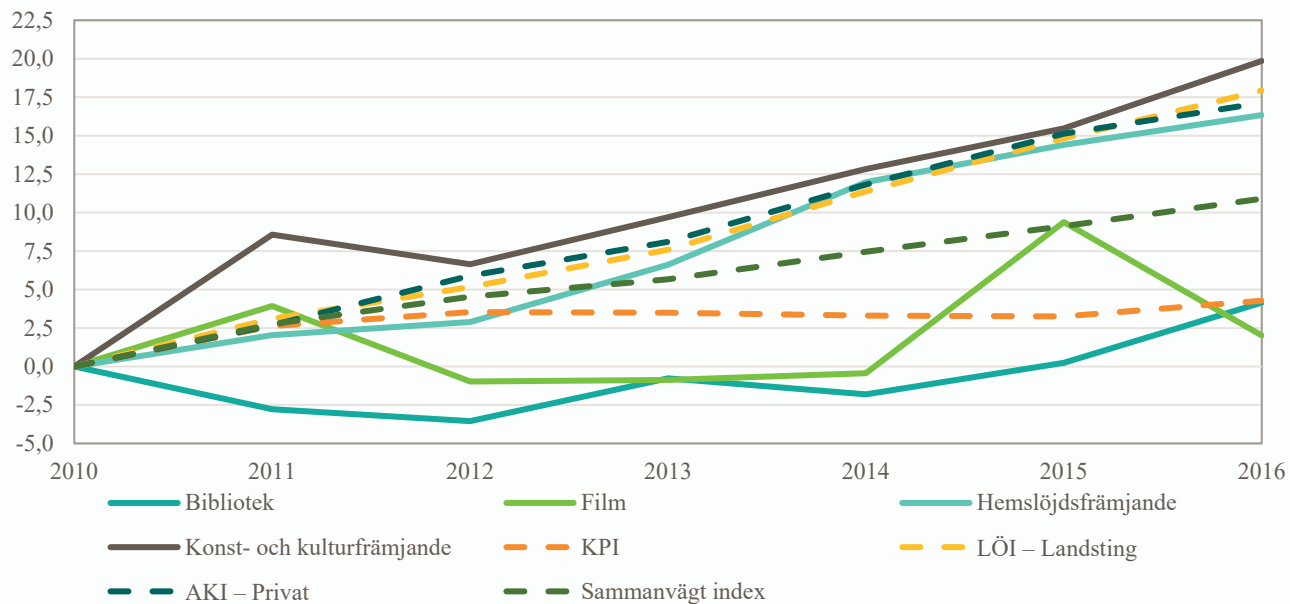
mer än KPI, som beskriver den allmänna kostnadsutvecklingen. Det sammanvägda index som tar hänsyn till både KPI och index som relaterar till löner och personalkostnader ligger av naturliga skäl mittemellan övriga index.

De offentliga verksamhetsbidragen till konst- och kulturfrämjande verksamhet har konsekvent ökat mer än samtliga index för löner och kostnader. På övergripande nivå har de konst- och kulturfrämjande verksamheternas verksamhetsbidrag därmed i realiteten ökat oavsett vilket av de fyra indexen vi jämför med. Resultatet tyder på att verksamheterna inom verksamhetsområdet konst- och kulturfrämjande har större ekonomiskt utrymme 2016 än 2010.

Verksamhetsbidragen till hemslöjdsfrämjande verksamhet har procentuellt sett ökat mer än KPI och det sammanvägda indexet. Ökningen av verksamhetsbidragen är endast något mindre än den procentuella ökningen av indexen för löne- och personalkostnader, och betydligt större än det sammanvägda indexet. Resultatet tyder på att verksamheterna inom verksamhetsområdet hemslöjdsfrämjande verksamhet har något större ekonomiskt utrymme 2016 än 2010, eller att utrymmet åtminstone inte har minskat.

Områdena bibliotek och film har båda haft betydligt sämre utveckling. Verksamhetsbidragen till båda områdena har ökat sett till löpande priser men i betydligt lägre takt än indexen för löne- och personalkostnader samt det sammanvägda indexet. Bidragen till filmområdet har även ökat i lägre takt än KPI medan bidragen till biblioteksområdet vid tidsseriens slut ligger strax under utvecklingen av KPI (4,2 procent jämfört med 4,3 procent för KPI). För båda områdena tyder resultaten på att verksamheternas ekonomiska utrymme minskade under perioden 2010–2016.

Tidsserierna för film och bibliotek visar på relativt stora variationer mellan enskilda år. De kraftigaste variationerna finns inom filmområdet. Dessa variationer kan nästan helt förklaras av en enda verksamhet som haft stora variationer i de offentliga verksamhetsbidragen och som har en stor summa verksamhetsbidrag jämfört med de flesta andra regionala filmverksamheter. Samma mönster gäller även tillfälliga ökningarna och minskningarna inom områdena bibliotek samt konst- och kulturfrämjande verksamhet. Eftersom utvecklingen mätt i totala verksamhetsbidrag i så hög grad påverkas av ett fåtal resursstarka verksamheter är trenderna i figur 1 inte representativa för majoriteten av de enskilda verksamheterna inom respektive verksamhetsområde.



Figur 1. Utveckling av konsulentområdenas totala offentliga verksamhetsbidrag (löpande priser) samt index för kostnads- och löneutveckling 2010–2016, procent.

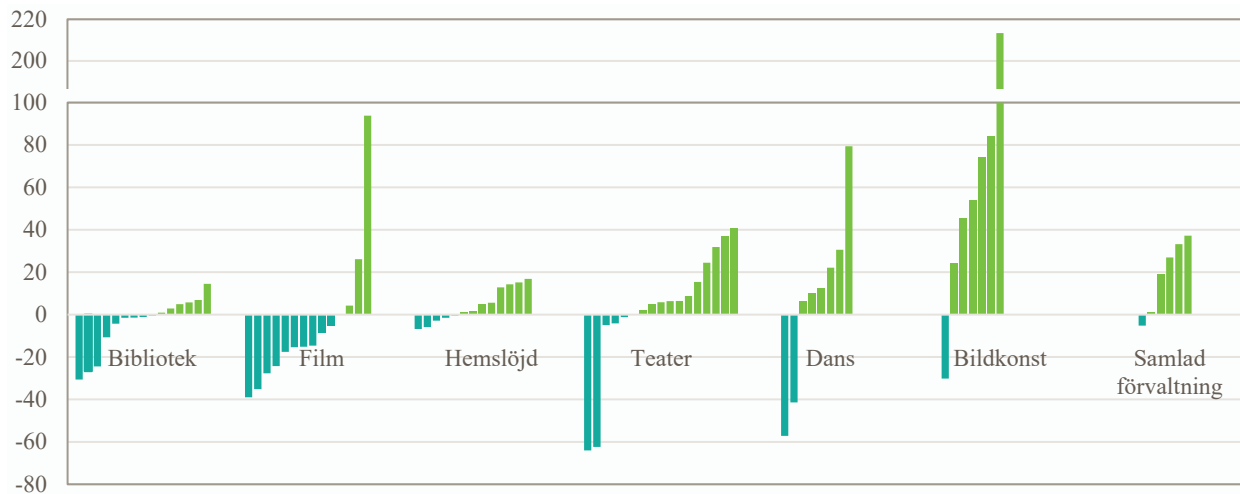
För att illustrera de stora variationerna som finns inom varje verksamhetsområde visar stapeldiagrammet i figur 2 (nästa sida) den procentuella förändringen mellan 2010 och 2016 för varje enskild verksamhet inom respektive verksamhetsområde. Varje stapel i figuren motsvarar förändringen för en enskild verksamhet. Eftersom det i vissa fall finns flera verksamheter med samma inriktning i samma region speglar stapeldiagrammet inte direkt skillnader mellan regioner. Förändringstalen i figur 2 avser förändringen mellan 2010 och 2016, och har fastprisberäknats med det sammanvägda indexet. Förändringarna är alltså justerade för kostnads- och löneökningar.

Inom samtliga verksamhetsområden finns en stor spridning där vissa enskilda verksamheter tilldelats stora ökningar av bidrag medan andra enskilda verksamheters bidrag minskat betydligt. Den övergripande bilden från figur 1 att film- och biblioteksverksamheter generellt haft svagare ekonomisk utveckling än övriga verksamhetsområden är tydlig även i figur 2. Särskilt inom filmområdet har många enskilda verksamheter sett betydande minskningar av verksamhetsbidragen. De fyra enskilda verksamheter vars bidrag minskat allra kraftigast återfinns dock inom verksamhetsområdena dans och teater.

I figur 2 har konst- och kulturfrämjande verksamhet delats in i underkategorier efter verksamhetsinriktning. Syftet är att kunna visa på skillnader mellan exempelvis bildkonstkonsulenter och teaterkonsulenter. Kategorin *Samlad förvaltning* syftar på de enskilda verksamheter som bedriver konsulentverksamhet inom flera verksamhetsområden, och som inte särredovisar ekonomin för olika områden. De samlade förvaltningarna innefattar i flera fall även konsulenter inom bibliotek, film och hemslöjd.

De enskilda verksamheterna inom bild och form, dans, teater och samlad förvaltning uppvisar överlag en mer gynnsam ekonomisk utveckling än områdena bibliotek, film och hemslöjd. Inom hemslöjdsområdet, följt av biblioteksområdet, finns minst inbördes skillnader mellan de enskilda verksamheterna. Inom verksamhetsområdet bild och form har bidragen till sex av sju enskilda verksamheter ökat över 20 procent. Inom alla verksamhetsområden finns totalt sex verksamheter vars verksamhetsbidrag ökat med 50 procent, varav fyra är inriktade mot bild- och formkonst.

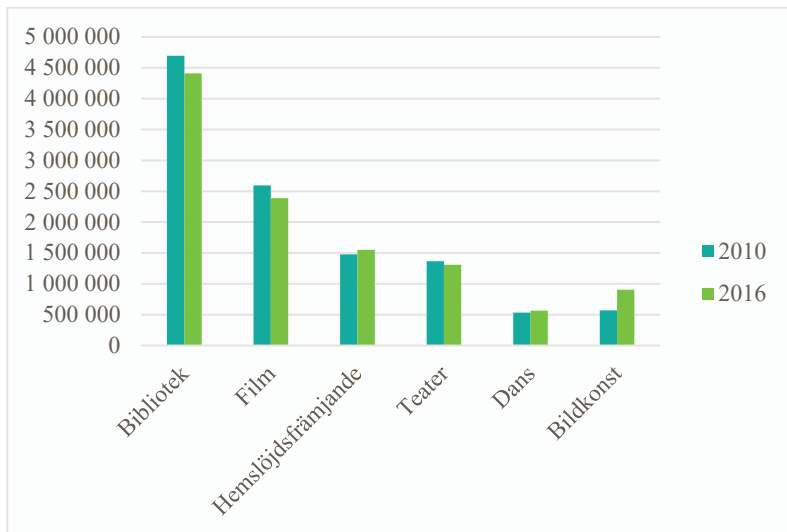
Vid tolkningen av resultaten som visas i figur 2 är det viktigt att tänka på att antalet enskilda verksamheter som visas inom vissa av verksamhetsområdena är litet. Detta beror inte på att konsulenter saknas i många regioner, utan på att konsulenter inom dessa områden i större utsträckning än andra ingår i en samlad förvaltning eller är del av en kulturinstitution. I dessa fall vet vi inget om hur de offentliga bidragen till konsulenterna inom de olika områdena har utvecklats. Resultaten visar att det finns stora variationer inom respektive verksamhetsområde men särskilt inom områden där antalet enskilda verksamheter är lågt bör generalisering av resultaten göras med försiktighet.



Figur 2. Offentliga verksamhetsbidrag per enskild verksamhet, förändring mellan 2010 och 2016, procent. Fastprisberäknat med sammanvägt index, basår 2010. Obs.: Bruten skala

Olika ekonomiska startpunkter

I figur 1 och 2 har vi visat hur de offentliga bidragen till de olika verksamhetsområdena utvecklats utifrån 2010 års bidragsnivå. Bidragen till de olika verksamhetsområdena bibliotek, film, hemslöjd, teater, dans samt bild och form låg dock vid tidsseriens start år 2010 på väldigt olika nivå. Figur 3 nedan visar skillnaderna mellan de olika områdena i form av medelvärden för åren 2010 och 2016.⁵⁸ Särskilt tydligt är att de offentliga bidragen till biblioteksverksamheterna både 2010 och 2016 i genomsnitt var betydligt större än bidragen till övriga verksamhetsområden. Vid sidan av biblioteksverksamheten var även de offentliga bidragen till filmkonsulentverksamheterna i genomsnitt betydligt större än bidragen till övriga verksamhetsområden. Lägst medelvärde hade konsulentverksamheterna inom dans samt bild och form. Konsulenterna inom bibliotek och film som procentuellt sett haft den minst gynnsamma ekonomiska utvecklingen mellan 2010 och 2016 är alltså också de verksamhetsområden som i genomsnitt hade högst bidrag vid tidsseriens startår 2010. Samtidigt är konsulenterna inom dans samt bild och form de som haft den mest positiva procentuella utvecklingen men som då också 2010 i genomsnitt hade de lägsta bidragsnivåerna. Om vi jämför staplarna för 2010 och 2016 blir det tydligt att effekten av utvecklingen från 2010 är att skillnaderna mellan olika verksamhetsområden minskat något, men att det fortfarande finns stora skillnader.



Figur 3. Offentliga bidrag för konsulentverksamheter 2010 och 2016, medelvärde i kr. Fastprisberäknat med sammanvägt index, basår 2010.

⁵⁸ Anledningen till att vi i denna figur använder medelvärden är de stora skillnaderna vad gäller antal enskilda verksamheter inom respektive verksamhetsområden.

Den ekonomiska utvecklingen enligt respondenterna

Intervjumaterialet ger ingen samstämmig bild av hur de ekonomiska förutsättningarna utvecklats över tid eller vilka konsekvenser det fått. Intervjustudien speglar på det sättet de stora variationer som framkommit i den kvantitativa sammanställningen, samtidigt som de generella skillnaderna mellan de olika konsulentområdena inte märks i intervjustudien. Att en majoritet av landets filmkonsulentverksamheter haft en negativ ekonomisk utveckling är exempelvis ingenting som märks i intervjuer med filmkonsulenter, varken vad gäller den egna verksamheten eller som observation angående filmverksamheter i andra regioner. Vad gäller biblioteksverksamheten är kulturchefer och konsulenter i vissa regioner ense om att det ekonomiska utrymmet för den regionala biblioteksverksamheten har ökat. I andra regioner är de tvärtom ense om att en minskning har skett. Detta kan sägas spegla den bild av utvecklingen som finns i figur 2.

De regionala kulturchefer som intervjuats ger med ett undantag en relativt positiv bild av den ekonomiska utvecklingen för konsulenterna i den egna regionen. Bland konsulenterna är bilden mer splittrad. I Skåne och Halland ger konsulentverksamheterna överlag en mer positiv bild av den ekonomiska utvecklingen jämfört med konsulenterna i övriga regioner. Båda dessa regioner har, jämfört med de andra regionerna i studien, också haft en starkare positiv ekonomisk utveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen.⁵⁹

Bland respondenterna finns också de som menar att det ekonomiska stödet till deras verksamheter varit oförändrat under en längre tid. Flera av respondenterna betonar att eftersom kostnaderna för till exempel löner och lokaler ökar kontinuerligt innebär de oförändrade bidragen i praktiken en minskning av det ekonomiska utrymmet – anslagen urholkas.

Sammanfattning

Organisering

- Konsulenternas organisationsstruktur varierar mellan såväl olika regioner som mellan olika verksamhetsområden. I samtliga fem regioner som ingår i intervjustudien har konsulenternas organisationsstruktur förändrats strax före eller efter att regionen gick in i kultursamverkansmodellen. I flera fall har förändringarna inneburit att konsulenterna i högre grad samlats i en regional förvaltning.

⁵⁹ Statens kulturråd 2016, s. 18.

Styrning

- I samband med införandet av kultursamverkansmodellen upphörde staten att peka ut syfte och inriktning för de flesta av de regionala konsulentverksamheterna. För konsulenter inom bibliotek och teater finns dock även idag viss styrning från nationell nivå i form av bibliotekslagen respektive Riksteaterns stadgar.
- De regionala kulturplanerna är ett viktigt styrdokument men dess funktion varierar mellan regionerna. Utöver de regionala kulturplanerna förhåller sig konsulenterna även till andra regionala, nationella och globala styrdokument.

Finansiering

- I jämförelse med löne- och prisutvecklingen har de offentliga bidragen till konsulentverksamheterna inom film och bibliotek generellt minskat medan verksamheterna inom hemslöjd, teater, dans samt bild och form generellt ökat. Inom varje område finns stora variationer mellan de enskilda verksamheterna där vissa fått betydelsefulla ökningar av bidragen, medan andra enskilda verksamheters bidrag har minskat.

Roller och mandat

I tidigare kapitel har vi skildrat hur konsulenternas inriktning och roller historiskt framställts i kulturpolitiska dokument. I det här kapitlet framgår konsulenternas roller och mandat idag, så som de beskrivits i intervjuerna med konsulenter och regionala kulturchefer. Även om fokus ligger till stor del på dagens arbetsuppgifter och inriktning tar vi också upp förändringar som skett över tid. Slutligen beskrivs hur konsulterna påverkas av strukturen av kulturinstitutioner inom respektive kulturområde samt kommunernas varierande resurser och engagemang inom kulturområdet.

Konsulenterna har flera olika roller

De konsulenter som intervjuats inom ramen för den här studien beskriver överlag sitt arbete som omväxlande strategiskt och operativt, där tyngdpunkten varierar mellan olika konsulenter. De regionala kulturcheferna beskriver verksamheten på liknande sätt. Med strategiskt arbetssätt avses här i första hand att konsumenten inte själv genomför verksamhet för målgruppen. Såsom respondenterna beskriver det är fokus för den strategiskt arbetande konsumenten istället att stödja andra aktörer som i sin tur genomför aktiviteter för målgruppen, exempelvis genom att fördela ekonomiska stöd, förmedla kontakter samt ge råd och stöd. I den strategiska rollen ingår också att bedöma regionala utvecklingsbehov inom det egna kulturområdet. Operativt arbetssätt innebär enligt respondenterna att konsumenten själv är genomförare. Den operativa konsumenten utför uppgifter som att arrangera eller producera publika arrangemang, pedagogiska insatser, utbudsdagar, nätverks-träffar, fortbildningar och workshoppar. Flera chefer och konsulenter påpekar dock att operativa insatser ofta har ett strategiskt tänk bakom sig och att det bara till en viss gräns är meningsfullt att skilja mellan de två arbetssätten.

Såväl konsulenterna som cheferna beskriver konsumenten som en rådgivande och stödjande funktion. Flera ger också bilden av en spindel i nätet, en person som har överblick och kan koppla ihop olika aktörer med varandra eller hålla ihop en helhet bestående av insatser som utförs av flera olika aktörer. Som en konsulent uttrycker det:

[...] verksamheten måste försöka vara dynamisk och kunna se möjligheten i att göra just den här insatsen i den här kommunen, och hur den insatsen också länkar ihop med någonting som händer här borta. Det finns någon slags koordinatorsroll också i konsulentarbetet, tänker jag, som på något sätt närmar sig infrastrukturen eller nätverket mellan aktörer, kommunikationen mellan olika initiativ. Och där jag då utifrån min regionala position kan bidra till det, att stärka det enskilda projektet tillsammans med andra aktörer. Och på så sätt också kanske bidra till en process som är mer en regional process än det lokala arbetet. (Konsulent, Bild och form)

I vissa fall finns också en tydlig handläggarroll där konsulenten dels medverkar i beredning av både verksamhets- och projektbidrag, och därtill har en viktig roll i den regionala förvaltningens arbete med att ta fram strategier, utvecklingsplaner och regional kulturplan. Flera av cheferna och kulturstrategerna lyfter fram konsulentens roll som sakkunnig eller expert inom respektive kulturområde, där en del av rollen är att bistå med områdesspecifik kunskap i processer som drivs av personal med mer generell kompetens. Rollen som sakkunnig tas upp i flera av regionerna, och oavsett om konsulenterna är placerade inom eller utanför den regionala förvaltningen. I rollen som sakkunnig finns en förväntan på att konsulenten ska kunna ha en helhetsblick över det egna kulturområdet i den egna regionen liksom ha utblick i omvärlden, men också att kunna "företräda" kulturområdet i regionens olika processer.

Några respondenter menar att det är svårt att hantera att en och samma konsulent kan ha flera olika roller, bland annat för att det kan vara svårt att hinna med alla olika uppgifter, men också eftersom det ibland skapar en otydlighet i relationen till externa parter:

[...] det är en rätt så svår roll att vara både strateg, handläggare och mer operativ ute i verksamheten. Det kan till exempel vara så att man ska stödja en utveckling av någon verksamhet. Sen i nästa ögonblick så handlägger man en projektansökan där man säger att det håller inte tillräckligt hög professionell kvalitet, och därför får man avslag. (Regional kulturchef)

Från konsulent till utvecklare?

I tre av de fem studerade regionerna har titulaturen ändrats på så sätt att personer som tidigare hade titeln konsulent idag har titeln utvecklare eller utvecklingsledare. Framförallt är det personer som är placerade vid en förvaltning som fått nya titlar, och ofta har titlarna ändrats i samband med att konsulenter samlats i en regional förvaltning. De respondenter som idag är placerade vid en ideell förening eller en institution har i regel kvar titeln konsulent. Många av de respondenter som idag har titeln utvecklare eller utvecklingsledare menar att titelförändringen främst ska ses som en anpassning till titulaturen inom andra delar av regionens verksamhet, till exempel tjänstemän som arbetar med regional utveckling. Några antyder att ändringen genomförts för att höja statusen och löneläget för konsulenttjänsterna. Titelförändringarna har enligt dessa alltså inte något tydligt samband med att rollen i sig skulle ha förändrats. Det finns dock också de som menar att titelförändringen åtminstone delvis har att göra med en forskjutning från ett operativt till ett mer strategiskt arbetssätt, och att nya titlar varit ett sätt att uttrycka förväntningarna på rollen. Bland de konsulenter som intervjuats i den här studien finns inga genomgående skillnader mellan de respondenter som har titeln utvecklare eller

utvecklingsledare och de respondenter som har titeln konsulent. De regioner där konsulentfunktionerna har mest utpräglade strategiska roller använder sig visserligen av titlarna utvecklare eller utvecklingsledare. Men det finns också exempel där konsulenter som i hög grad arbetar operativt har samma titlar.

En mer strategisk och kulturpolitisk prägel

Många av respondenterna framstår som osäkra eller motsägelsefulla vad gäller frågan om huruvida konsulentverksamheten förändrats över tid. Det är relativt vanligt att respondenterna i en del av intervjun säger att verksamheten inte förändrats, men i ett annat sammanhang ger exempel på förändringar som har skett. Flera av intervjuerna ger ingen bild av huruvida konsulentverksamheterna förändrats, bland annat på grund av att respondenterna varit anställda för kort tid för att själva ha upplevt en eventuell förändring.

Bland dem som kunnat identifiera en förändring beskriver konsulenter inom nästan samtliga kulturområden att utvecklingen gått mot en mer strategisk roll. Särskilt de konsulenter som är placerade vid en regional förvaltning anser att rollen blivit mer strategisk. Flera konsulenter uppfattar att det finns påbud om att konsulenterna framförallt ska arbeta strategiskt, samtidigt som flera kulturchefer uttrycker åsikten att konsulenterna inte bör fastna i för mycket operativt arbete. En respondent exemplifierar med slöjdområdet och antyder att förhållningssättet ändrats över tid:

Om vi nu tar hemslöjdskonsumenten så tycker inte jag att en hemslöjdskonsulent idag ska åka ut och hålla en kurs i en hantverksteknik själv. Utan då hitta andra aktörer som man kan stötta. (Regional kulturchef)

Tidsrymden under vilken förflyttningen mot ett mer strategiskt arbetssätt upplevs ha pågått varierar mellan respondenterna. Inom hemslöjdsområdet beskriver konsulenterna hur deras roll blivit mindre operativ sett över en flera decennier lång tidsperiod. Flera hemslöjdskonsulenter beskriver hur de för några årtionden sedan själva höll i fortbildningar och aktiviteter men att de idag sällan gör det. Även inom andra kulturområden beskriver konsulenterna att de arbetar mindre operativt idag, särskilt vad gäller pedagogiska insatser.

Som vi redan tagit upp anser kulturchefer och kulturstrateger att konsulenterna idag fyller en funktion som sakkunnig för den regionala kulturförvaltningen. Denna roll är dock inte tydligt beskriven i tidigare kulturutredningar. En del av respondenterna beskriver också att konsulentrollen ändrats i riktning mot vad de kallar en ökad kulturpolitisk dimension eller ett tydligare arbete gentemot den politiska nivån. Respondenterna beskriver bland annat en ökad tonvikt på rollen som tjänsteman och medverkan i övergripande processer kopplat till utvecklingen av det regionala kulturlivet, exempelvis framtagande av kulturplan och andra strategidokument. På många sätt tycks denna förändring hänga samman med rollen som sakkunnig, och även med förskjutningen mot ett mer strategiskt arbetssätt:

[...] jag är den som allra tydligast är i den strategiska änden av kedjan. Så kan man väl säga. Men jag använder å andra sidan alla utvecklarkompetenser när jag ska göra någonting gentemot politiken. Och har den sakkompetensen till mitt förfogande. Alltså om man tittar lite strikt så kan det vara om vi får remiss från kulturdepartementet. Jag vet inte om konsulenterna har svarat på sådana förr eller hur det gick till. Men där ser jag en styrka i att vi har sakfrågekompetensen i vår egen organisation. (Regional kulturchef)

Liksom i fallet med förskjutning mot strategiskt arbetssätt är det främst konsulenter som flyttats till en regional förvaltning eller kulturchefer i regioner som samlat konsulenterna i den regionala förvaltningen som ser utvecklingen mot mer kontakt med den politiska nivån. En konsulent beskriver förändringen på följande sätt:

Vi sitter väldigt, väldigt nära politiken. [...] Vi är flera gånger per år, våra utvecklare, uppe och drar saker i nämnden. Den närheten till nämndarbetet har vi aldrig haft och vi jobbade heller inte med bidragsgivning på det sättet. (Konsulent, Bibliotek)

Även om respondenterna är överens om att konsulenternas tyngdpunkt över en längre tidsperiod förflyttats mot mer strategiskt arbete finns det även de som menar att pendeln nu börjat svänga tillbaka och att de operativa inslagen ökat under de senaste åren. Dessa respondenter menar att de själva, eller konsulenterna i den egna regionen, idag arbetar mer operativt än för några år sedan men mer strategiskt än för exempelvis tio år sedan. Flera av dessa respondenter välkomnar de senaste årens förändring och menar att det operativa arbetet är viktigt för konsulenternas legitimitet.

Jag tror faktiskt det är en viktig del i vårt mandat från kommunal nivå, att ibland behövs det en regional samordning i operativa frågor. Så jag tillhör de som var lite kritiska när det blev allt för, en allt för strategisk dimension på konsulentverksamheten. (Regional kulturchef)

Många respondenter anser att inslag av operativa moment även är viktiga för att konsumenten ska hålla sin kunskap uppdaterad och kunna fånga upp aktuella trender, eller som en regional kulturchef uttrycker det ”behålla sin fingertoppskänsla”.

De regionala bibliotekens inriktning har förändrats

Inom biblioteksområdet ger samtliga konsulenter och en stor del av de regionala kulturcheferna en samstämmig bild av att de regionala bibliotekens arbetsområden förändrats genom att fjärrlåchanteringen har upphört. Respondenterna beskriver även att de regionala bibliotekens arbete med tillgänglighetsfrågor har skurits ned under en längre tidsperiod, exempelvis genom att biblioteken slutat producera och distribuera taltidningar. Båda dessa förändringar uppges till stor del ha skett innan

kultursamverkansmodellen infördes. Gemensamt för fjärrlånehanteringen och arbetet med tillgänglighetsfrågor är att de tidigare krävde en hel del operativt arbete. På detta sätt hänger den minskade verksamheten inom dessa områden samman med utvecklingen mot en mer strategisk roll.

Förändringarna av arbetsområden har också fått inverkan på de regionala bibliotekens personalsammansättning, vilket flera av konsulenterna beskriver:

Tillgänglighetsfrågan har legat lågt på agendan, vi har inte haft några utpräglade konsulenter för det. De har slutat för flera år sedan. (Konsulent, Bibliotek)

Inga genomgående förändringar inom övriga kulturområden

Filmkonsulenterna är tvärtom överens om att verksamhetens inriktning inte har förändrats. De menar att de har fortsatt att arbeta utifrån den inriktning som gällde innan kultursamverkansmodellen, det vill säga det uppdrag som Svenska film-institutet tidigare gav filmkonsulenterna och som bestod av områdena barn och unga, visning/biograf samt produktion och talangutveckling.

Inom de flesta av de övriga verksamhetsområdena pekar studiens resultat i olika riktning. Många konsulenter menar att verksamheten i stora drag inte förändrats. Några beskriver däremot att deras verksamhetsområde breddats, exempelvis genom att slöjdkonsulenter arbetar inom både slöjd och konsthantverk eller att danskonsulentverksamhetens uppdrag vidgats från enbart dansfrämjande till både dansfrämjande och professionell dans. Att arbeta med professionell dans innebär i det här fallet ett mer omfattande och praktiskt arbete med dansföreställningar av professionell karaktär, exempelvis genom att kontraktera koreografer och dansare, turnélägga, boka lokaler och samordna arrangörskapet.

Vissa konsulenter tar upp tvärssektoriella perspektiv som barns och ungas kultur, jämställdhet eller kulturella och kreativa näringar, och menar att betoningen vid ett eller flera perspektiv förändrats. Det finns dock inga tecken på att något av dessa perspektiv genomgående minskat eller ökat i betydelse.

Konsulenternas position i styrkedjan varierar

De konsulenter som intervjuats har varierande positioner och funktioner i regionernas styrkedjor. Dessa variationer tycks ha ett samband både med regionens organisation och konsulentrollen i stort. De konsulenter som har en mer utpräglad strategisk roll och är placerade vid en regional förvaltning har generellt en position högre upp i styrkedjan. En del av deras arbete är att skriva uppdrag till externa stödmottagare som utför mer operativt arbete och att fördela olika typer av verksamhetsbidrag. Med andra ord går det att beskriva som att dessa konsulenter styr andra kulturverksamheter, inklusive andra mer operativa konsulentverksamheter.

Ingen av de konsulenter som är placerade utanför den regionala förvaltningen beskriver att de på motsvarande sätt är involverade i styrningen av andra verksamheter. Genom att de är externa mottagare av regionens uppdrag och bidrag är de istället föremål för styrningen, även om styrningen i sig ofta framställs som relativt mjuk och sker i dialog. Särskilt tydliga är skillnaderna mellan konsulenter inom och utom förvaltningen i regionerna Skåne och Halland. Båda dessa regioner har också i högre grad separerat de strategiska och operativa rollerna från varandra.

De konsulenter som är placerade inom en regional förvaltning med både strategiska och operativa arbetsuppgifter förefaller i högre grad vara föremål för styrning och i lägre grad styra andra verksamheter eller vara involverade i att styra inriktningen för regionens arbete som helhet. Det finns dock exempel på att konsulenter med dessa dubbla roller för regionens räkning tagit fram bredare styrdokument för det egna kulturområdet där kulturplanens inriktning konkretiseras, exempelvis en handlingsplan.

Film- och bibliotekskonsulenter upplever minskat mandat

Flera konsulenter uttrycker att konsulenternas mandat och inflytande ökat genom att de hamnat närmare de kulturpolitiska sammanhangen och fått en position högre upp i styrkedjan. En del biblioteks- och filmkonsulenter uttrycker dock oro för att konsulenternas mandat minskat och att mer makt flyttats uppåt i hierarkin, till personer som inte själva har sakkunskap om det enskilda ämnesområdet.

Den regionala biblioteksverksamheten har historiskt varit en tydligt separerad enhet med egen chef. I de regioner som studerats är det idag tre som har kvar titeln regionbibliotekarie, varav en inte har chefsställning utan en samordnande roll. I resterande två regioner används inte titeln regionbibliotekarie och bibliotekskonsulenternas närmaste chef är en person utan bakgrund i biblioteksvärlden. I vissa av regionerna har organisationsförändringarna också inneburit att ett chefsled tillkommit mellan det regionala biblioteket och politiken. I andra regioner är det snarare chefsprofil som förändrats. I de regioner som har kvar en regionbibliotekarie uttrycks en oro för utvecklingen i andra regioner där ämneskompetens inte längre finns hos den ansvariga chefen. Likaså uttrycker de konsulenter som finns i en sammanhållen biblioteksenhet att det är viktigt att bibliotekskonsulenterna hålls ihop i en enhet. Bland de konsulenter som faktiskt ingår i en större avdelning med en chef som inte är biblioteksspecialist är oron däremot betydligt mindre:

Men om jag saknar en regional bibliotekschef? Jag tycker att [chefen] är väldigt duktig på att föra fram biblioteksfrågorna både till politiken och till ledningen. (Konsulent, Bibliotek)

Filmområdet har inte en lika stark tradition att vara en separat enhet med eget ledarskap, utan av mer variationer mellan olika regioner. Generellt framstår det ändå som att det funnits en viss självständig ställning samt en direkt dialog med Svenska filminstitutet och andra externa parter. Här menar några respondenter att den regionala filmverksamhetens egen identitet och inflytande har minskat:

Förut när man hade en chef som satt på [organisationens namn], så hade den chefen en naturlig insyn i verksamheterna, och när den chefen inte kände att den hade tillräcklig insyn så kunde man då delegera på ett enklare sätt ned till konsulenter att företräda regionen i olika nationella sammanhang till exempel [...] Men efter samverkansmodellens införande så försvann ju det här uppåt vilket innebär att konsulenterna är inte alltid ens medvetna om att det sker möten om deras egen verksamhet på högre ort, för att det är antingen förvaltningschefen eller avdelningschefen som får de inbjudningarna för att det är de som kan ta beslut. (Konsulent, Film)

En parallell kan dras till en konsulent på ett regionalt bibliotek som upplever att det regionala biblioteket får mycket färre remissförfrågningar än tidigare.

Jag tycker mig märka att vi, alltså länsbiblioteket, får mycket, mycket färre remissförfrågningar nu. Vi är inte remissinstans på samma sätt som vi var tidigare. Nu har vi väldigt goda relationer, tror jag, med kulturstrategerna här. Så när en statlig utredning kommer, då involverar de oss. Men det hade varit önskvärt att vara en egen remissinstans också, inte behöva bistå i någon annans svar för det hinner ju tvättas. (Konsulent, Bibliotek)

Infrastrukturen påverkar arbetssätt

Många av de intervjuade konsulenterna beskriver att de regionala skillnaderna mellan konsulenter som arbetar inom samma kulturområde har ökat. Framförallt tar konsulenterna upp att betoningen på strategiskt respektive operativt arbete skiljer sig mellan de olika regionerna. Det finns dock även de som menar att konsulenternas inriktning eller arbetsområden idag skiljer sig mer mellan regionerna än tidigare. Andra tar upp att skillnaderna avseende mandat och ekonomiska resurser har ökat. Många relaterar skillnaderna till att olika regioner har olika förutsättningar. En av de stora skillnaderna mellan regionerna är vilka kulturinstitutioner och kulturaktörer som finns i respektive region.

Infrastrukturen av aktörer skiljer sig inte bara åt mellan olika regioner utan även mellan olika konstområden. Inom teaterområdet finns exempelvis en länsteater i stort sett i varje region medan motsvarande kulturella infrastruktur inom andra konstområden varierar mellan de olika regionerna. Där det finns andra organisationer som kan utföra ett operativt arbete är det i högre grad möjligt att renodla den strategiska rollen. Där det saknas aktörer som kan utföra ett sådant arbete anser både region och konsulent ofta att det finns behov av att konsumenten

axlar operativa uppgifter, även i de fall där de helst skulle se att konsumenten kunde fokusera på det strategiska arbetet:

Vi försöker göra så lite operativt som möjligt. Alltså, i en drömvärld så skulle vi bara dela ut pengar och vara konsultativa. Det är åt det hållet vi försöker dra verksamheten väldigt mycket. Men för att det ska vara genomförbart så måste det finnas satelliter ute i länet som kan göra det operativa. (Konsulent, Film)

Film, slöjd och dans beskrivs av flera respondenter som områden med brist på andra regionala aktörer eller kulturell infrastruktur, framförallt eftersom det i många regioner inte finns några kulturinstitutioner med verksamhet inom dessa områden. En följd av detta är att konsulenterna behöver arbeta mer operativt. Framförallt vad gäller dansområdet har konsulenterna i flera regioner också fått ta ansvar för att tillgängliggöra professionella dansföreställningar, ett ansvar som både chefer och konsulenter antyder egentligen inte är en del av konsulentens uppdrag:

Men där ser man den tydliga skillnaden mellan filmkonsulentens och danskonsulentens ordinarie arbeten, när det kommer in ett professionellt perspektiv. De andra kulturuttrycken, många av dem, har kulturinstitutioner med den tydliga professionella tyngden där. Men dansen hade inte det plötsligt. Och filmen har inte heller det utan det låg på något sätt inne i vårt, som ett annat spår. (Regional kulturchef)

En annan danskonsulent, i en region med en mer utbyggd infrastruktur inom dansområdet, beskriver att hans uppdrag påverkas av de andra dansaktörernas verksamhet och uppdrag:

Med [den regionala dansinstitutionens] breda verksamhet, och de andra aktörerna, så har mitt fokus ganska mycket varit att hur kan vi få ut dans för en vuxen publik i en högre grad i regionen. Så det har varit min tårtbit så att säga. Det har varit den biten som ingen annan har jobbat med kan man säga. (Konsulent, Dans)

Större regioner med mer resurser och personal har också större möjlighet att separera strategiska och operativa funktioner, medan det för många andra regioner endast finns en organisation eller person som arbetar med konsulentuppdraget inom varje område:

Men det som skiljer oss åt från om man tittar på till exempel Skåne och Västra Götaland som ju är stora och där man verkligen har skilt på den strategiska organisationen från den operativa. Alltså, där man har kulturkansli och sedan har Kultur i Väst som mer utförarorganisationen, så har vi allting i samma organisation. Till och med i samma person, eftersom vi många gånger bara är en enda som företräder ett särskilt område. Och det tror jag är just för vår region

den bästa lösningen. För det är också en del av samverkansmodellen att man ska hitta de lösningar som passar bäst i just den region man verkar. (Regional kulturchef)

Kommunala förutsättningar påverkar konsulenterna

För de flesta av konsulenterna är kommunala förvaltningar eller andra kommunala verksamheter en viktig samarbetspart eller målgrupp. Kommunernas ekonomiska resurser och engagemang påverkar vilka behov kommunerna har av konsulenterna men också konsulenternas möjligheter att samarbeta kring verksamhet i respektive kommun. Flera konsulenter beskriver exempelvis att mindre kommuner ofta har en enda person som ansvarar för all kulturverksamhet i kommunen. Ibland ansvarar samma person dessutom även för andra kommunala frågor. Den begränsade tid som en sådan kommunal tjänsteman kan ägna åt respektive konstområde uppfattas vara en hämmande faktor. Några konsulenter menar samtidigt att det är i kommuner som har mindre egna resurser som konsulenterna efterfrågas mest:

Det blev väldigt tydligt nu när vi var ute och reste mycket, att de som behöver oss mest på kommunal nivå, det är alla småkommunerna. Som inte har kompetensen inom konsten själva, utan behöver att vi kan stötta upp på olika sätt. (Konsulent, Bild och form)

Men det är inte alla som är positiva till att konsulenterna tar extra ansvar när kommunerna inte räcker till:

Jag kan tycka, och jag vet att många med mig gör det, att vi ibland kanske tar lite väl mycket ansvar för det som egentligen är ett lokalt och kommunalt ansvar. Jag ser att det är på bekostnad av de professionella filmare som är verksamma i regionen. (Konsulent, Film)

Förutom farhågan att konsulents stöd till kommuner tar tid och resurser från andra viktiga målgrupper finns även de som menar att det är viktigt att hålla på ansvarsuppdelningen mellan de olika politiska nivåerna:

Om en lokal aktör har möjlighet att få pengar eller kontakter via regionen, då vänder man sig dit hellre än att ha kontakt med kommunen. Och det kan vara en väldigt viktig aktör för nätverkandet och byggandet i kommunen. Jag tycker det är viktigt att samspela kring det, ska jag säga. Och jag tycker också det är viktigt att inte den regionala aktören böjar kliva in och ta över ett ansvar som kommunerna backar ifrån. Att fylla i luckor som har uppstått för att man kanske har gjort besparingar eller valt bort. Då tror jag inte det blir helt lyckat. (Regional kulturchef)

Å andra sidan finns även de som anser det berättigat att täcka upp för kommunala tillkortakommanden eftersom det är de enskilda invånarna som drabbas:

För att det är ju inte som att barnen i [Kommun] inte vill se en föreställning. Men om inte det finns några pengar att köpa in det så kan det inte komma gratis. [...] Såklart, så måste man ibland göra en snällhetsåtgärd, så att säga. Om jag märker i min statistik att den här kommunen har inte ... Ja, men de kan få ett schystare pris, för det är ju barnen som drabbas, det är ju jättemysigt. (Konsulent, Dans)

Här finns alltså en konflikt mellan att värna om ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer och det kulturpolitiska målet om allas möjlighet att vara delaktiga i kulturlivet.

Sammanfattning

- Konsulenterna har idag varierade roller som rymmer både strategiskt och operativt arbete. Tyngdpunkten mellan dessa båda varierar. Konsulenterna används också som sakkunniga kulturområdesexperter.
- Sett över en längre tidsperiod har konsulenternas tyngdpunkt förskjutits mot mer strategiskt arbete. Flera respondenter menar också att konsulenterna fått ta en större plats i regionernas kulturpolitiska processer. I båda fallen är förändringarna tydligast för konsulenter som är placerade vid en regional förvaltning.
- Titlarna utvecklare eller utvecklingsledare har på många håll ersatt titeln konsulent. Avseende inriktning och funktion finns inga genomgående skillnader mellan de olika titlarna.
- Inom biblioteksområdet har arbete med medieförsörjning och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning genomgående minskat. Denna förändring inleddes innan kultursamverkansmodellen. Inom övriga områden har inga genomgående förändringar identifierats.
- Konsulenterna har varierande position i styrkedjan där vissa konsulenter i relativt hög utsträckning styr andra kulturverksamheter medan andra konsulenter är föremål för styrning. De konsulenter som styr andra är främst placerade vid en regional förvaltning och har en mer utpräglad strategisk roll.
- Konsulenter inom film och bibliotek upplever att deras mandat minskat sedan införandet av kultursamverkansmodellen. Både genom att nya cheflager tillkommit och genom att samtal och diskussioner som tidigare involverade konsulenter numera hanteras av chefer eller tjänstemän med generell kompetens inom kulturområdet.
- Konsulentens roll och möjligheter att genomföra verksamhet påverkas av vilka andra kulturverksamheter som finns i regionen och hur kommunernas organisation inom kulturområdet ser ut. Inom områden där andra kulturverksamheter saknas finns tendenser till att konsulenterna arbetar mer operativt.

- Det finns olika åsikter om hur de regionala konsulenterna ska förhålla sig till kommuner med små resurser för kultur. En del menar att det är viktigt att hålla på ansvarsfördelningen mellan kommunal och regional nivå medan andra är öppna för att kompensera när kommuner inte räcker till, eftersom enskilda invånares tillgång till kultur annars minskar.

Konsulenternas kompetens och samverkansstrukturer

Nära kopplat till konsulentrollen som beskrivs i föregående kapitel finns frågan om vilken kompetens som konsulentrollen kräver. I detta avsnitt kommer vi först att titta närmare på hur kulturchefer och konsulenter ser på konsulenternas kompetens, och sedan på konsulenternas strukturer för samverkan. Samverkansstrukturerna är bland annat viktiga för konsulenternas professionella utveckling och delas in i tre olika delar: nationell samverkan mellan konsulenter inom samma kulturområde, samverkan med en nationell instans inom det egna området samt områdesöverskridande samverkan med andra konsulenter inom den egna regionen.

Områdesspecialister med generell kompetens

I intervjuerna framträder en bild av att både konsulenterna själva och de regionala kulturcheferna i första hand ser konsulenterna som specialister inom sina ämnesområden. De allra flesta av de konsulenter som intervjuats har också en akademisk utbildning inom respektive kulturområde, och/eller yrkeserfarenhet från området, ofta som konstnärliga utövare eller pedagoger.

Såväl chefer som konsulenter menar att specialistkompetens är viktig för legitimiteten gentemot aktörer inom respektive område. Förståelse för det specifika kulturområdets förutsättningar lyfts också fram som viktigt för att kunna utföra ett lyckosamt arbete. Några respondenter menar att utvecklingen mot en mer strategisk roll minskat betydelsen av specialistkompetensen men att den fortfarande har betydelse:

Det tror jag att det har nog att göra med förskjutningen från operativt till strategiskt. Att jag hade större glädje av mitt eget utövande i min yrkesroll tidigare än vad jag har idag. Men däremot så tror jag att jag genom att ha hållit på i 30 år med mina händer, så har jag ändå en rätt så bra förståelse för de jag möter bland utövarna i min yrkesroll som slöjdkonsulent. För jag vet vilken verklighet de står i. Och vilka problem de möter, för att jag gör det själv delvis. (Konsulent, Slöjd)

Många respondenter hävdar att konsulentrollen förutom konst- och kulturområdes-specifik kompetens också kräver andra kompetenser av mer generell karaktär. Denna kompetens är ofta metod- och processinriktad med visst fokus på organisatorisk och kommunikativ förmåga. Respondenterna menar att en mer generell kompetens krävs för att föredra ärenden för politisk nämnd, första

samhällsprocesser, driva utvecklingsprocesser och att ansöka om projektfinansiering. En respondent frågar sig vad det egentligen är att vara specialist idag, och fortsätter med att beskriva vilka kompetenser en konsulent behöver:

Man måste kunna hantera nämndarbetet, hela den kommunikationen med politiken, man måste kunna hantera dialogen ut mot de målgrupper man jobbar med, att kunna ha den typen av mötesplatser, den typen av mindre arbetsgruppsmöten för att föra processer framåt. Man behöver konsultativ kompetens, och det är i någon mån generell kompetens. Men sedan måste det också kopplas till en specifik kompetens kring bibliotek till exempel [...] (Konsulent, Bibliotek)

Några konsulenter ser en fara i för stor betoning på generell kompetens, och att det kan få negativa konsekvenser för konsulentområdena:

Man anställer inte spetskompetens inom film på samma sätt som man gjorde tidigare. Det är många fler som arbetar med det här som är generalister. Folk som har läst typ kulturvetenskap. Och jag har ingenting emot den typen av kompetens i sig, men jag tycker att det finns ett tapp i de regionala filmverksamheterna vad det gäller spetskompetens inom film. Och det tycker jag ger negativa effekter. (Konsulent, Film)

En annan respondent menar att konsulenter behöver både specialist- och generalistkompetenser, och att det i dagsläget främst finns behov av att stärka de generella kompetenserna:

Jag tycker det är lite olika kompetenser. Det är en kompetens och kunskap att ha inom ett specifikt konstområde, men det är också lika viktigt, tycker jag, att ha kompetens kring hur man jobbar med främjandeuppdraget. Det handlar jättemycket om information, kommunikation, man ska påverka, man ska driva utveckling. Vad är det liksom? Vilken typ av kompetens behöver man ha för det? Och där tror jag att det är liknande typer av kunskaper och kompetenser, oavsett konstområde. [...] Generellt så tycker jag att det finns väldigt lite generell kompetens. Jag tycker det finns enorm kompetens kring konstområdet. Det är min analys. (Kulturstrateg)

Några konsulenter inom områdena bibliotek, film och hemslöjd menar att konsulenternas djupgående kunskaper inom specifika frågor eller uttryck inom de olika kulturområdena har minskat. Det betyder att konsulenter idag i högre grad har övergripande kunskap inom respektive kulturområde snarare än mer nischade kompetenser. Inom filmområdet ges exempel på att antalet konsulenter med expertkunskaper inom biograf- och filmvisningsfrågor minskat och inom slöjdområdet på att konsulenternas färdigheter om enskilda hantverkstekniker minskat. Inom biblioteksområdet har denna utveckling ett samband med tidigare nämnda förändringar av verksamhetens uppdrag och arbetsområden, där till

exempel experter på bibliotek och tillgänglighet idag inte finns på samma sätt. Konsulenter inom bild och form, dans och teater beskriver däremot inte att de djupare kunskaperna minskat. En möjlig anledning till skillnaderna är att verksamheter inom områdena bibliotek, film, och hemslojd historiskt haft flera anställda konsulenter, medan konsulenter inom bild och form, dans och teater ofta arbetat ensamma inom sitt område. Arbetet som ensam konsulent har troligtvis sedan länge krävt en mer övergripande kompetens. Med flera anställda finns ett större utrymme för specialisering.

Viktigt med nationellt kollegialt utbyte

Många av konsulenterna berör värdet av kollegialt utbyte. Flera av konsulenterna uttrycker att ”de riktiga kollegorna” är konsulenterna inom samma konstområde som finns i andra regioner. Dessa har erfarenhet och förståelse både för det egna kulturområdets specifika förutsättningar och för de mer generella dragen i konsulentrollen. I utbyten och samarbeten med konsulenter inom andra kulturområden, eller andra aktörer inom det egna konstområdet saknas antingen den generella eller den konstområdesspecifika kompetensen. I materialet finns en slitning mellan den generella och den konstområdesspecifika kompetensen, där konsulenterna i olika grad prioriterar och identifierar sig med respektive kompetens. Många konsulenter, oavsett organisatorisk placering, anser att rollen som konsulent är ensam. Särskilt gäller det inom de kulturområden där det oftast bara finns en konsulent i varje region. Den ensamma rollen ökar betydelsen av kontakt med motsvarande konsulenter i andra regioner:

Jag upplever att man är ganska ensam i sin roll som konstkonsulent. För att man är ju ensam om sitt område. Men då har jag kollegor i andra län som jag gärna diskuterar och utvecklar min verksamhet tillsammans med. (Konsulent, Bild och form)

Mot bakgrund av att många konsulenter i första hand identifierar sig med andra regionala konsulenter inom samma kulturområde är de konsulenter som intervjuats i denna studie slående överens om att det är viktigt med någon typ av arena där de regionala konsulentverksamheterna kan träffas områdesvis över regiongränserna. Inom alla verksamhetsområden utom teater har de regionala konsulenterna organiserat sig själva i nationella föreningar eller nätverk som träffas några gånger om året. Teaterkonsulenterna träffas istället inom ramen för Riksteaterns nationella samordning.

Konsulenterna beskriver dessa nationella sammanslutningar som forum för erfarenhets- och kunskapsutbyte samt diskussioner om gemensamma frågeställningar.

Samarbetsrådet för regional dansutveckling är ett superbra forum att få diskutera det som ingen annan begriper än vi som faktiskt sitter i branschen och

jobbar. Svårigheter, utmaningar, nya kontakter, arbetssätt, goda exempel. Det utbytet är otroligt värdefullt eftersom positionen som danskonsulent är ganska ensam. (Konsulent, Dans)

Grupperna har olika arbetssätt och mötesstruktur, inom biblioteks- och filmområdena finns flera arbetsgrupper eller mötestillfällen utifrån olika specifika ämnen. Konsulenterna beskriver även att sammanslutningarna är viktiga för att knyta kontakter med varandra, och att de i vissa fall samarbetar direkt genom de nationella sammanslutningarna. Några respondenter beskriver också att sammanslutningarna ibland arbetar opinionsbildande. Utöver de nationella kontaktytorna beskriver många konsulenter att de har löpande samarbete och utbyte med konsulenter i närliggande regioner.

Nationell samverkan har blivit svårare

Flera konsulenter beskriver att samarbetet i de nationella sammanslutningarna har minskat eller blivit svårare att genomföra efter införandet av kultursamverkansmodellen. Framförallt pekar konsulenterna på tre orsaker till detta. För det första har konsulenterna i olika regioner blivit mer heterogena vad gäller inriktning och arbetssätt. För det andra har konsulenternas mandat att fatta principiella beslut minskat. För det tredje har konsulenterna efter kultursamverkansmodellen börjat fokusera mer på sitt regionala sammanhang, och mindre på nationellt samarbete.

Ökade variationer vad gäller inriktning och arbetssätt är en utmaning för nätverken eftersom de gör det svårare att hitta gemensamma frågor att samverka kring. Den mest påtagliga variationen mellan konsulenterna i olika regioner är att de i olika hög grad arbetar strategiskt respektive operativt. En respondent menar att det ställer frågor om vilka som egentligen borde ingå i nätverket, särskilt från de regioner som i högre grad separerat strategiskt och operativt arbete från varandra:

Men det som är utmaningen för nätverket nu, det är att i takt med att kultursamverkansmodellen har förändrat, inte så mycket för mig då kanske, men för många andra har förändrat uppdragen så borde det innefatta fler funktioner. [...] Och det är väl det som är under utveckling nu att se hur kan man fånga alla de funktioner som jobbar med strategisk utveckling på bild- och formområdet på regional nivå, enligt kultursamverkansmodellen och de regionala kulturplanerna. (Konsulent, Bild och form)

Några konsulenter, främst inom hemslöjdsområdet, menar också att skillnaderna vad gäller resurser har ökat. Detta försvårar samarbete eftersom konsulenterna inte blir jämbördiga samsamarbetparter.

Vad gäller det minskade mandatet upplever vissa konsulenter att de nationella sammanslutningarnas möjlighet att driva utveckling eller att ta gemensamma beslut har försvårats genom att de enskilda konsulenterna idag har svårare att själva

fatta beslut om det egna området, och i högre grad behöver förankra med sin chef. Några konsulenter beskriver också att de upplever att en del regioner ifrågasatt eller begränsat konsulenternas medverkan i de nationella sammanslutningarna. Av de konsulenter som intervjuats har några enstaka upplevt att den egna ledningen begränsat deras medverkan i sammanslutningen. Flera andra menar istället att deras medverkan begränsas av ekonomi eller tidsbrist.

Att den nationella samverkan minskat till följd av ökat fokus på det regionala sammanhanget beskrivs särskilt av slöjdkonsulenter. Några ser ett prioriterings-skifte med tydlig koppling till kultursamverkansmodellens införande:

Jag skulle vilja säga så här, att när samverkansmodellen slog igenom. [...] Alltså vid den tiden så upphörde ganska mycket av de samarbetsformer som hade funnits tidigare, därför att var och en fick fokus på sitt eget i mycket större omfattning än tidigare. Du vet, från att ha haft en garanterad summa ifrån staten som delades ut ifrån Nämnden för hemslöjdsfrågor, till att det kommer en påse pengar till [Regionen], och har ni lust så kan ni ge oss till en tjänst, eller till två, eller kanske till fyra. (Konsulent, Slöjd)

En annan konsulent ger uttryck för att tid och resurser är begränsade, och att det medför en konflikt mellan att å ena sidan ägna sig åt nationellt samarbete och å andra sidan bedriva mer verksamhet i den egna regionen:

Men det är ju det som också har känts lite svårare på senare tid, att kunna jobba nationellt. Alltså, kan jag ta tid från min [Region]tid, för att göra något nationellt? Och samtidigt, när vi väl gör det, då kan vi göra större saker som ju också kan ge ännu mer till det egna länet. (Konsulent, Slöjd)

Några konsulenter tar även upp brist på ekonomiska och personella resurser som ett hinder för deltagande i nationell samverkan. En konsulent berättar att de inom bild- och formkonsulenternas samverkansorgan av dessa skäl dels har mötena i olika delar av landet, så att restiderna övertid blir jämnt fördelade mellan konsulenterna, dels planerar in möten i samband med andra evenemang som konsulenterna brukar besöka.

Minskad kontakt med nationella instanser

Många av konsulenterna beskriver att deras direkta kontakter med nationella myndigheter och organisationer har minskat. Till stor del består förändringen i att konsulenternas kontakter med Kulturrådet, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksteatern och Svenska filminstitutet kopplat till verksamhetsbidrag ersatts av kontakter med regionen, vilket är en direkt följd av kultursamverkansmodellens införande. En viss direkt kontakt mellan konsulentverksamheter och statliga aktörer finns dock kvar kopplat till projektbidrag som fortfarande fördelas av flera av de ovan nämnda nationella organisationerna.

I intervjuerna framgår tydligt att de nationella instanserna har tagit varierande roller sedan införandet av kultursamverkansmodellen. Svenska filminstitutet, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Riksteatern har tagit mer aktiva roller och bjuder in konsulenter inom respektive område till gemensamma utbildningar eller konferenser. För konsulenter inom dans samt bild och form arrangeras inga motsvarande samlingar av en nationell instans. Några av de konsulenter som har längre erfarenhet av arbete som konsulent beskriver att Kulturrådet tidigare arrangerade gemensamma träffar för de regionala konsulenterna inom dans samt bild och form, och även för de regionala biblioteksverksamheterna. Även inom de områden där en nationell instans fortfarande arrangerar gemensamma träffar anser många konsulenter att kontakterna med den nationella instansen har minskat. Vissa enskilda konsulenter har dock fortsatt att ha omfattande kontakt. De enda konsulenter som inte alls beskriver att kontakten med nationell nivå minskat är teaterkonsulenterna, vars kontakt främst sker med Riksteaterns nationella nivå. Några teaterkonsulenter beskriver dock att Riksteatern nationella nivå på senare tid diskuterat hur de ska förhålla sig till de regionala konsulenter som inte är anslutna till Riksteatern, och till exempel börjat ta ut högre kostnader för medverkan i utbildning och träffar från de konsulenter som inte har en regional teaterförening som arbetsgivare.

Inom biblioteksområdet har Kungliga biblioteket under samma tidsperiod som kultursamverkansmodellen implementerats tilldelats ett samordningsansvar inom biblioteksområdet. Detta har även medfört att de regionala biblioteken har två nationella myndigheter att förhålla sig till: Kulturrådet vad gäller ansökningar om projektbidrag och läsfrämjande samt Kungliga biblioteket vad gäller arbete kopplat till nationell bibliotekssamverkan och biblioteksplaner. Vissa menar att det medfört en förändring av myndigheternas roller gentemot de regionala biblioteken:

Men det är en stor skillnad efter samverkansmodellen. Innan samlade Kulturrådet oss. Kungliga biblioteket samlar oss inte på samma sätt med öppna konferenser. Det är chefsträffar och då bjuds även kommunbiblioteken in. Eller så är det arbetsgrupper för att ta fram modeller för kvalitetssäkring. Det är inte de här öppna föreläsningarna och seminarierna, konferenserna som Kulturrådet hade. Så just den regionala verksamheten är lite, vi är lite mitt emellan. (Konsulent, Bibliotek)

Flera bibliotekskonsulenter beskriver att de deltar i Kungliga bibliotekets kvalitetsdialogarbete. I några intervjuer framförs kritik mot Kungliga bibliotekets arbetssätt som uppfattas vara för styrande och ha för lite lyhördhet för den regionala nivån. De som framför kritiken anser att Kulturrådet har en större lyhördhet, men även bättre förståelse för det allmänna biblioteksväsendet.

Även inom filmområdet finns en otydlighet i ansvarsfördelningen där konsulenter menar att Filminstitutet och Kulturrådet inte riktigt funnit sina roller vad gäller exempelvis att sprida erfarenheter från utvecklingsprojekt som finansieras med

Kulturrådets projektbidrag för regionala kulturverksamheter, med följden att den delen av erfarenhetsutbytet inom filmområdet faller mellan stolarna.

Olika åsikter om kontakter med nationella parter

När det gäller betydelsen av att ha en nationell part som är involverad i det nationella utbytet, eller är tillgänglig som diskussionspartner går åsikterna isär. Överlag tycker de konsulenter som har mer kontakt med nationella instanser att kontakten är viktig medan endast ett fåtal av de konsulenter som har liten eller ingen kontakt med nationella instanser spontant efterfrågar mer kontakt eller samordning från nationell sida. Några konsulenter, särskilt inom filmområdet, menar att det är berikande för både den nationella parten och för de regionala konsulenterna att ha utbyte med varandra:

De [Filminstitutet] ansvarar ju inte för oss längre. Men de inser själva att de behöver oss ju, och vi behöver dem. De behöver oss för den regionala, sina regionala nedslag ute i landet, eller den kunskapen. Och vi behöver Filminstitutet för den nationella expertisen. Så att visst har vi fortfarande kontakt där, men jag upplever det inte lika, vad ska vi säga, intensivt eller engagerat som tidigare. (Konsulent, Film)

Andra menar att den nationella parten kan tillgodose en kompetensutveckling för de regionala konsulenterna som skulle vara svår att få från annat håll:

Det är så himla lyxigt, tillgången till kompetensutbildningar av olika slag är löpande hela tiden. Och jag kan inte se att det är någonting som man skulle kunna leverera från regionalt håll på samma vis faktiskt. Inte rörande just scenkonst. (Konsulent, Teater)

Å andra sidan menar vissa att nationellt samordnade träffar behöver planeras i samverkan med de regionala konsulenterna eftersom det annars finns risk att den agenda som sätts inte är relevant för de deltagande konsulenterna.

Områdesöverskridande samarbete påbjudet

Både Kulturutredningen och Kultursamverkansutredningen uttryckte önskemål om att gränserna mellan konsulenterna inom olika områden skulle tunnas ut, och att samarbete mellan de olika konsulenterna inom olika områden skulle öka.⁶⁰ Tankar om konstområdesöverskridande arbetssätt och samarbete mellan konsulenter inom olika områden återkommer även i intervjuerna. De regionala kulturcheferna och kulturstrategerna uttrycker att de ser vinster eller värde med sådana samarbeten:

⁶⁰ SOU 2009:16; SOU 2010:11.

Alltså någonstans tror vi ändå på att den här samverkan mellan konsulentområdena, kan gynna kulturen i sig, men också enskilda områden. Jag är helt övertygad om det. För det handlar mycket om att hitta sin roll, men också gemensamma saker som man kan samverka kring. (Kulturstrateg)

Organisatorisk närhet främjar samarbete

Flera av kulturcheferna i de regioner som samlat konsulenter inom den regionala förvaltningen beskriver antingen att en av de bärande tankarna bakom att samla konsulenter i en regional förvaltning var att skapa bättre förutsättningar för samarbete mellan konsulenter inom olika kulturområden, eller att en av de stora vinsterna med den samlade förvaltningen är att sådana samarbeten har ökat.

Även de konsulenter som är placerade i en samlad regional förvaltning menar att denna organisationsstruktur främjar samarbete och utbyte med konsulenter inom andra områden. Många konsulenter beskriver det som positivt att ingå i sammanhang där de per automatik träffar andra konsulenter vid gemensamma möten, i korridoren och i fikarummet. Informella spontana möten och korta fysiska avstånd mellan konsulenter anses ha en viktig funktion för att identifiera gemensamma arbetsområden och sänka trösklarna för samarbete:

Och framförallt arbetet tillsammans med de övriga konsulenterna är ju väldigt nära, och utmanande i en positiv bemärkelse. Att vi kan få utrymme att lära av varandra. Vi sitter ju bredvid varandra också, och jag tänker att det är en styrka, att vi träffas ibland. [...] att det alltid någon gång i veckan finns utrymme för att sitta och prata. (Konsulent, Bild och form)

Att konsulenterna är en del av samma organisation ska däremot varken ses som en garant eller som en nödvändighet för att samarbete ska komma till stånd. Flera konsulenter betonar att konsulenterna samarbetar och träffar varandra i olika sammanhang även om de är placerade i olika organisationer. I Örebro och Västerbotten samordnar exempelvis respektive region ett särskilt nätverk för alla konsulenter. Båda nätverken är kopplade till arbete med kultur för barn och unga men har även en viss funktion som arena för bredare erfarenhetsutbyte. Några konsulenter beskriver att de har uttryckliga uppdrag att delta i dessa samverkansstrukturer.

Bland de konsulenter som placerats i en samlad förvaltning finns också de som menar att de inte alls har samarbetat så mycket med andra konsulenter som de hade förväntat sig. Orsaker som tas upp är att konsulenternas uppdrag och målgrupper skiljer sig åt samt avsaknad av tradition av att samarbeta med andra konsulenter. Ett fåtal beskriver även att förvaltningens uppdelning av konsulenterna i olika enheter påverkar samarbetet. Det är lättare att få till samarbeten med konsulenter på samma enhet eftersom de träffas oftare. Några av konsulenterna menar att en

starkare styrning mot samarbete skulle kunna överbrygga nämnda hinder, och verkar snarast positiva till en sådan styrning:

Jag trodde nog, i och med att vi skulle sitta tillsammans, att det skulle bli mer samarbeten. För vi har haft lite omtag med olika mellanrum för att kläcka idéer hur vi skulle samverka. Vi har väl inte några jättebra samverkansprojekt på gång, tyvärr. Vi jobbar ganska olika och det är, som vi har kommit in med, att våra uppdrag ser olika ut. [...] kanske måste man ha något som utmynnar i något konkret, för att vi verkligen ska sätta oss ned och göra något. Och att det blir lite piskan på. (Konsulent, Slöjd)

Strävan efter samarbete inte bara positiv

Alla konsulenter upplever dock inte strävan efter samarbete som enbart positiv. Flera konsulenter är generellt mer kritiskt inställda till samarbete än kulturcheferna och menar att samarbete endast bör ske då det gynnar alla de inblandade kulturområdena. Dessa konsulenter menar att deras huvudsakliga uppgift är att utveckla verksamheten inom ett specifikt konstområde. För att ett samarbete ska vara aktuellt behöver det även bidra till detta mål.

Flera konsulenter tar upp att det formaliserade samarbete som sker mellan konsulenterna inte alltid är anpassat till respektive område. Några uppfattar det som att det i hög grad är teater- och danskonsulenternas förutsättningar som styr:

Ett exempel är den här utbudsdagen som vi gör tillsammans, där lokaler och omständigheterna när man utformar den här dagen utgår utifrån där det är möjlighet att lägga en dansmatta, där det finns scenteknik. Men det finns inte utrymmen och faciliteter för mitt område, slöjden då. Utan det får jag försöka skapa utifrån bästa förmåga. (Konsulent, Slöjd)

Några enstaka respondenter som finns inom en regional förvaltning beskriver nackdelar med att de verksamheter som ingår i den samlade regionala förvaltningen har stora inbördes skillnader. En av dessa känner inte någon större samhörighet med sina närmaste kollegor och menar att de satts samman främst av praktiska och ekonomiska skäl. En annan respondent menar att de gemensamma möten och kompetensutvecklingar som hen lägger arbetstid på inte är relevanta för det egna verksamhetsområdet. Både vad gäller det formaliserade samarbetet och placeringen inom förvaltning är det framförallt konsulenter inom slöjd och bibliotek som pekar på att det gemensamma sammanhanget inte passar eller är relevant för det egna området.

Någon respondent menar också att den tydliga uppmaningen att samarbeta leder till en viss stress:

Och sedan försöker [den regionala kulturchefen], tror jag, att avdramatisera det här lite grann. Men det ligger där någonstans hela tiden, ”samarbetar jag nu?” (Konsulent, Bibliotek)

Sammanfattning

- Konsulenterna ses främst som specialister inom respektive kulturområde. Många menar dock att konsumenten även behöver generell konsultativ kompetens, exempelvis inom processledning och kommunikation.
- Konsulenterna upplever sig ofta som ensamma i sin yrkesroll och identifierar konsulenter inom samma kulturområde i andra regioner som sina närmaste kollegor.
- Inom samtliga kulturområden finns forum för nationellt utbyte mellan konsulenterna. Forumen är viktiga för konsulenternas erfarenhets- och kunskapsutbyte. Samverkan genom nationella föreningar och nätverk har dock minskat eller försvårats sedan kultursamverkansmodellen infördes.
- De nationella myndigheter eller organisationer som tidigare ansvarade för den statliga bidragsgivningen har efter kultursamverkansmodellens införande intagit olika roller i relation till konsulenterna. För konsulenter inom film, teater och slöjd anordnar nationella parter med jämna mellanrum träffar eller fortbildning för de regionala konsulenterna. Ingen nationell part anordnar idag liknande träffar för konsulenter inom bild och form samt dans. Inom biblioteksområdet anordnas nationella träffar i viss mån, men i en annan form än tidigare.
- Flera av regionerna har samlat sina konsulenter i samma regionala förvaltning. Den organisatoriska närheten mellan konsulenter som placeras i samma förvaltning tycks främja samarbete mellan konsulenter inom olika områden.
- Jämfört med de regionala kulturcheferna är konsulenterna generellt mindre positivt inställda till kulturområdesöverskridande samarbete. Konsulenterna menar att samarbetena måste ge värde till alla inblandade kulturområden. Vissa konsulenter som upplever stress kopplat till vad de uppfattar som påbud om att samarbeta.

Uppdrag och ekonomiska villkor

I tidigare kapitel har vi beskrivit hur styrningen av konsulentverksamheterna är uppbyggd, hur de ekonomiska förutsättningarna utvecklats sedan kultur-samverkansmodellen infördes samt hur konsulentrollen ser ut idag. I det här kapitlet kommer vi att redogöra hur konsulenterna ser på sina ekonomiska förutsättningar och dagens styrsystem. En välfungerande styrning kräver en samordning mellan uppdrag och ekonomiska villkor varför samspelen mellan dessa två har en framträdande roll i kapitlet. Vi kommer också att beskriva konsulenternas medverkan i framtagandet av de regionala kulturplanerna samt både konsulenters och regionala kulturchefer bedömningar kring den förändring av kultur-samverkansmodellens verksamhetsområden som gjordes 2018.

Vissa konsulenter har snäva budgetar

Överlag beskriver inte de intervjuade konsulenterna de ekonomiska förutsättningarna som ett stort orosmoment eller som en avgörande begränsande faktor. Några beskriver dock att deras budget är snävt tilltagen. Exempelvis att de av finansiella skäl har svårt att delta i nationella och interregionala utbyten, samt i samarbeten med andra konsulentverksamheter i den egna regionen. Särskilt i Västerbotten tar konsulenter upp resor och långa avstånd som kostnadsdrivande.

Ett annat tecken på snäva ekonomiska ramarna är att flera konsulenter pekar på att sådant som huruvida huvudmannen drar av kostnader för hyra och administration ur konsulentens budget eller har rätt att dra av momskostnader har stor betydelse. Några konsulenter som nyligen bytt huvudman beskriver hur huvudmannabytet medfört förändringar av sådana förutsättningar, med stor betydelse för konsulentens ekonomiska möjlighet att bedriva verksamhet.

Några konsulenter beskriver att de årliga verksamhetsbidragen endast finansierar löner, lokaler och den absoluta grundfinansieringen medan all verksamhet därutöver måste finansieras genom olika projektbidrag från region, stat eller annan bidragsgivare. Som en följd av detta finns konsulenter som anser att de är beroende av projektfinansiering för att kunna uppfylla sina uppdrag, eller för att överhuvudtaget kunna bedriva verksamhet:

Skulle vi inte söka projektmedel så skulle vi inte kunna göra någonting. [...] det som vi jobbar med, programverksamhet eller vad man ska kalla det för, mötesplatser, den typen av grejer blir svårt att göra utan ekonomiska medel. (Konsulent, Teater)

Diskrepans mellan mål och ekonomiska villkor

Även om relativt få konsulenter beskriver akuta ekonomiska problem idag är en vanlig åsikt att finansieringen eller personalresurserna inte räcker till för att nå de mål och uppdrag som uttrycks i kulturplanen eller andra kulturpolitiska dokument. Till stor del beror det på att kulturplanerna är visionärt skrivna och att konsumenten inte uppfattar att dagens verksamhet och finansiering motsvarar de ambitioner som uttrycks i planen. I många fall finns inte heller några mer konkreta uppdrag eller villkor som kan utgöra en länk mellan kulturplanen och konsulenternas egen verksamhetsplanering.

Några av de respondenter som inte har några tydliga uppdrag eller villkor kopplade till bidragen beskriver en diskrepans mellan kulturplanens formuleringar och konsulenternas faktiska förutsättningar. Framförallt anser flera konsulenter att de tillgängliga resurserna är för små för att uppnå kulturplanens alla mål. Konsulenterna lyfter fram att diskrepansen ibland leder till stress och en känsla av otillräcklighet:

Men naturligtvis känner jag större press från [Regionen] om vad jag ska prestera och vad jag ska göra, för det är väldigt många kvoter som ska fyllas. Inte bokstavligen eller att någon på något sätt säger att "du gör ett jättedåligt jobb" eller "det här fattas". Men när man går in och på riktigt läser vad det är de vill att man ska göra, så gör jag det med glädje, om det fanns mer pengar. För jag har jättemånga intressanta projekt som jag skulle vilja driva som inte går att driva för att jag inte har pengarna, eller är fler personer. (Konsulent, Dans)

Otydlig styrning skapar osäkerhet

Som vi sett i tidigare kapitel tycks kulturplanerna ha olika funktion i de olika regionerna. Följaktligen varierar också konsulenternas åsikter om behovet av underordnade styrdokument som konkretiserar kulturplanen. Flera av de konsulenter som själva konkretiserar kulturplanen i sin verksamhetsplan beskriver att de skickar in verksamhetsplanen till regionen men att de sällan för någon diskussion eller får synpunkter om innehållet. Med andra ord är det i stor utsträckning konsumenten själv som prioriterar bland regionens olika målsättningar. Hos några av konsulenterna verkar denna frihet medföra en del osäkerhet kring den egna rollen och arbetsinriktningen:

Och där handlar det också om tydlighet och vem som definierar rollen. Hur fri är man att utforma sitt jobb? Jag upplever att vi har stor frihet där, på gott och ont. Jag tror att det inte bara är vi som brottas med det här. Utan det märker vi på de här konsulentnätverksträffarna, att alla funderar på de här bitarna. Hur ska jag få tiden att räcka till? Vad ska jag satsa på? Vad ska jag strunta i? (Konsulent, Dans)

Även bland dem som styrs av avtal, överenskommelser eller bidragsvillkor finns de som önskar sig en mer konkret styrning för att tydliggöra verksamhetens uppdrag. Däremot har ingen av de konsulenter som intervjuats framfört åsikter om att styrningen av den egna verksamheten är för detaljerad. Det framstår därför som att konsulenterna snarare uppfattar styrningen som för övergripande än för detaljerad.

Samtidigt finns det respondenter som betonar vikten av att konsulenterna inte blir för detaljstyrda och av att konstområdeskompetens involveras i styrprocesser, bland annat för att säkerställa att uppdragen blir genomförbara och speglar den faktiska verksamheten. En respondent menar att det är viktigt att skapa tydligare uppdrag men att styrningen inte heller får vara för detaljerad:

Alltså, de [kulturplanerna] har fungerat på det sättet att de har varit väldigt breda och tolkningsbara. Och det ska väl också en kulturpolitik vara i viss mening. Den ska ju inte styra vare sig innehåll eller metoder kanske. Men däremot att peka ut någon slags riktning, är ju viktigt. [...] Så att skapa en tydlighet i våra uppdrag, hur de är formulerade, det är väldigt viktigt. Och då tänker jag också att vi kan få till det på ett bättre sätt. (Konsulent, Bild och form)

Bidragen förändras med uppdrag och arbetssätt

Bland de konsulenter som intervjuats finns både de som fått betydande ekonomiska tillskott, och de som fått betydande minskningar av de offentliga bidragen. Större förändringar av de ekonomiska villkoren tycks ofta vara kopplade till förändringar av antingen uppdrag eller arbetssätt. Detta gör att det är svårt att säga om förändringarna av bidragens storlek påverkar konsulenternas möjligheter att genomföra sina uppdrag, eller om det handlar om anpassningar till förändrade förutsättningar.

Vad gäller uppdrag handlar förändringarna exempelvis om att ett arbetsområde flyttas från en verksamhet till en annan, eller att ett helt nytt arbetsområde tillkommer. I några fall kopplas förändringar av de offentliga bidragen till en övergång från en operativ till en strategisk roll. Intressant nog ger respondenterna både exempel på att en övergång till ett mer strategiskt arbetssätt åtföljs av ökade offentliga bidrag och på att bidragen minskat i samband med förändringen av arbetssättet. Det finns alltså ingen entydig koppling mellan ekonomiska förutsättningar och hur konsulentrollen är utformad. Där de offentliga bidragen ökat har det ofta handlat om att skapa ett nytt operativt led som samspelar med den strategiskt arbetande konsumenten. Minskningarna är kopplade till att övergången till ett strategiskt arbetssätt åtföljs av minskade personalresurser men ökade verksamhetsmedel, vilket i åtminstone några fall medfört en total minskning av den offentliga finansieringen. De konsulenter som beskriver en sådan förändring har dock olika åsikter om minskningen av bidragen medför minskad verksamhet eller om det nya arbetssättet innebär en effektivisering som möjliggör att samma mängd verksamhet bibehållits.

Bibliotekens förändrade uppdrag har medfört minskade bidrag

I tidigare avsnitt har vi sett att de offentliga bidragen till de regionala biblioteken haft en sämre ekonomisk utveckling än flera av de andra konsulentområdena sedan kultursamverkansmodellen infördes. Såväl konsulenter som kulturchefer menar att minskningen av de offentliga bidragen hänger samman med att antalet konsulenter inom biblioteksområdet minskat, och att det är en utveckling som började innan kultursamverkansmodellen infördes.

Att personalen minskat kopplas i sin tur i huvudsak till två orsaker som beskrivits i kapitlet om konsulenternas roller och mandat: minskat antal ansvarsområden och en övergång från operativt till strategiskt arbetssätt. När bibliotekens uppdrag kopplade till verksamhetsområden som medieförsörjning och produktion av taltidningar försvann minskade även personalen inom de regionala biblioteken, och med dem även ekonomiska bidrag. Eftersom dessa uppdrag innebar en hel del operativt arbete blev rollen också mer strategisk när uppdragen försvann.

Ja, bibliotek är en minskning, det har en hel del att göra med övergången från operativt till strategiskt arbete. [...] Jag kan inte exakt, men jag tror det är kopplat till transporter och medieförsörjning och sådana delar. Biblioteket var väldigt operativt på den tiden. Så det tror jag är en huvudförklaring till att biblioteket har minskat. (Regional kulturchef)

Några respondenter beskriver att bibliotekskonsulenterna fått en mer strategisk roll och blivit färre anställda men att pengar som sparats av personalminskningen växlats in till rörliga medel som stärker biblioteksutvecklingen:

Men om jag tänker budgetmässigt så har vi ju helt andra pengar att röra oss med nu än tidigare. Det vill säga, mer fria pengar som handlar om projekt, initiera forskning, upphandling av konsulttjänster när det gäller utbildningsinsatser till exempel. (Konsulent, Bibliotek)

Flera konsulenter antyder att det, trots ändrat arbetssätt och färre verksamhetsområden, behövs mer personalresurser för att möta de krav som ställs på den regionala biblioteksverksamheten.

Minskade bidrag till film kan inte förklaras av ändrade uppdrag

Även filmkonsulenternas verksamhetsbidrag har sett till hela landet minskat över tid. De konsulenter som intervjuats har dock inte tagit upp ekonomin som ett stort problem, tvärtom märks inte den ekonomiska trenden alls i intervjuerna. Inte heller verkar det finnas någon övergripande förändring av styrningen som skulle kunna förklara att de offentliga bidragen till film minskat på många håll. Konsulenterna menar att styrningen blivit mindre detaljerad sedan Filminstitutets riktlinjer för de regionala konsulenterna upphörde att gälla men att de ändå fortsatt att bedriva verksamhet i enlighet med de tidigare riktlinjerna.

Konsulenterna medverkar i kulturplaneprocessen

När det gäller kulturplanearbetet beskriver de allra flesta konsulenter att de på ett eller annat sätt involverats i arbetet med att ta fram den regionala kulturplanen. Endast ett fåtal respondenter beskriver att de inte alls varit eller är involverade i arbetet utan enbart lämnat synpunkter som remissinstans. Den vanligaste beskrivningen av medverkan i kulturplanearbetet handlar om att föra dialog om den egna verksamheten samt att lämna synpunkter och faktagranska texter om det kulturområde som konsulenten verkar inom. Flera konsulenter har också en större roll än så. Vanligt är att konsulenterna beskriver att de har arrangerat, eller fått i uppdrag att arrangera, dialogmöten med aktörer inom det egna kulturområdet kopplat till framtagandet av kulturplanen.

De flesta av konsulenterna beskriver att regionen har en tjänsteman med generell kompetens anställd för att hålla samman kulturplanearbetet och att konsulenternas medverkan i processen sker i dialog med bland annat denna person. Det vill säga konsulenterna har överlag inte ett eget ansvar för att skriva en specifik del av kulturplanen. Här finns dock variationer som åtminstone delvis tycks hänga ihop med de enskilda konsulenternas plats i styrkedjan och om konsulentens tyngdpunkt ligger på strategiskt eller operativt arbete. Bland de konsulenter som är placerade i en regional förvaltning med en utpräglad strategisk roll finns de som beskriver att det är de själva som skriver kulturplanens texter om det berörda kulturområdet:

Vi har väldigt stort inflytande härifrån när vi skriver fram kulturplanen, för det gör vi ju. Vi är sakkunniga för varje område. Så det är ingen annan som sitter och skriver fram som det är i vissa andra regioner. (Konsulent, Dans)

Konsulenterna är överlag positiva till arbetet med kulturplanen

I det stora hela är det få konsulenter som framför någon kritik mot respektive regions arbete med att ta fram den regionala kulturplanen. Ingen konsulent framför direkt ståndpunkten att kulturplanearbetet är för krävande. Däremot finns ett fåtal som beskriver att kulturplanen kräver mycket arbete men att det är värt det, eller att det är svårt att hinna med alla dialogmöten som konsulenten ges möjlighet att delta i. Flera konsulenter som varit mindre involverade i arbetet med kulturplanen är mer kritiska till regionens kulturplan. I en region beskriver konsulenter att de inte varit involverade i tidigare kulturplaneprocesser men att de i arbetet med kommande kulturplan bland annat fått i uppdrag att arrangera områdesspecifika dialogmöten. Denna förändring välkomnar konsulenterna och uttrycker förhoppningar om att den kommande kulturplanen därmed i högre grad kommer att spegla konsulenternas verksamhet och vara mer konkret vad gäller inriktningen för kommande period. Även bland dem som är nöjda med regionens kulturplaneprocess finns det de som betonar vikten av att konsulenternas kompetens tas till vara i arbetet med kulturplanen:

Så att nu när vi ska skriva nästa kulturplan så är det väldigt viktigt för mig att jag är delaktig i den, att jag kan påverka filmområdet på så sätt att det är genomförbart. Att vi kan fortsätta utveckla det vi har gjort under de två senaste kulturplansperioderna. Att det inte blir en helt ny riktning i kulturplanerna. Och att den även ger en sorts frihet under ansvar. En kulturplan får inte skrivas så att den blir för låst vad man får göra och inte göra. (Konsulent, Film)

Parallella styrsystem inom bibliotek och teater

Som vi beskrivit tidigare i rapporten styrs konsulenterna inom regional biblioteksverksamhet och de teaterkonsulenter som är en del av Riksteatern inte enbart av styrprocesser kopplade till kultursamverkansmodellen utan även av bibliotekslagen respektive Riksteaterns nationella stadgar och styrdokument. Detta tycks inte orsaka stora problem men i vissa fall orsaka viss otydlighet vad gäller konsulenternas och de olika nationella instansernas roller.

Bibliotek

För de regionala biblioteken innebär de parallella styrsystemen att biblioteks-konsulenterna har att förhålla sig till två nationella myndigheter och till både regional kulturplan och regional biblioteksplan. Att de regionala biblioteken styrs både av en regional kulturplan och en regional biblioteksplan verkar i de flesta fall inte orsaka stora problem eftersom de två planerna korresponderar och kompletterar varandra:

Som vi gör här i regionen, så har biblioteksplanen följt tätt inpå kulturplanen som en liten jolle. Så dels har vi skrivit om vår verksamhet i kulturplanen och så har vi fördjupat det i den regionala biblioteksplanen. (Konsulent, Bibliotek)

En respondent tycker dock att de två planerna inte riktigt hänger ihop och att det finns en oklarhet i hierarkin mellan planerna. Samma respondent menar också att processerna i den egna regionen går i otakt eftersom kulturplanen och biblioteksplanen löper över olika tidsperioder, och önskar att processerna skulle vara mer samordnade.

Som framgått tidigare i rapporten anger bibliotekslagen syfte och målgrupp för den regionala biblioteksverksamheten, vilket innebär att biblioteksområdet är det enda verksamhetsområdet där staten direkt styr konsulenternas inriktning. Flera bibliotekskonsulenter betonar också att bibliotekslagen är ett viktigt och grundläggande styrdokument:

Alltså, allt det där regleras ju i bibliotekslagens paragraf 11 och 18. Där står det tydligt vilka målgrupper vi har. Det står också vad vi ska göra för någonting. [...] Verka för folkbibliotekens kvalitet, samverkan och verksamhetsutveckling. (Konsulent, Bibliotek)

Teater

Teaterkonsulenterna beskriver att de som en del av folkrörelsen Riksteatern även påverkas av Riksteaterns nationella styrdokument. Flera av konsulenterna tycks se sitt uppdrag som tvådelat där en del är tydligt kopplat till Riksteatern, till exempel stöd för lokala arrangörer som är anslutna till Riksteatern, och en del mer kopplat till regionens målsättningar, till exempel arbete med förmedling av föreställningar för barn och unga. Några respondenter menar att de regionala konsulenterna inte bara styrs av stadgarna för regionala riksteaterföreningar utan även av de uppdrag som Riksteatern i sin helhet får av regeringen.

Som vi beskrivit tidigare har detaljeringsgraden i de så kallade normalstadgarna för regionala riksteaterföreningar minskat sedan kultursamverkansmodellen infördes. I en granskning som Statskontoret publicerade våren 2018 framgår dock att en mycket stor del av de regionala riksteaterföreningarna anser att de vägleds av Riksteaterns nationella styrdokument.⁶¹

Flera av konsulenterna menar att det hos regionen finns en okunskap om att verksamheten även styrs av Riksteaterns styrdokument. Konsulenterna beskriver inga direkta målkonflikter mellan de olika uppdragsgivarna men att det ibland kan uppstå viss problematik:

Det intressanta är det att vi har både en region med ett uppdrag och Riksteatern, det nationella uppdraget. [...] Men det regionala tar inte hänsyn till det nationella. Alltså, i hur det är formulerat så tar man inte hänsyn till Riksteaterns dansuppdrag till exempel som har tillkommit under sista åren här. Så där ser det olika ut. (Konsulent, Teater)

När det gäller just dansuppdraget beskriver några respondenter att det skapar en gränsdragningsproblematik gentemot regionens danskonsulentverksamhet. De lokala riksteaterföreningarna förväntar sig ibland att teaterkonsulenten ska erbjuda en typ av stöd som teaterkonsulenten uppfattar ligger inom danskonsulentens ansvar. I dessa fall vill dock teaterkonsulenterna själva inte genomföra verksamhet som de anser ligger inom danskonsulentens ansvarsområde, åtminstone inte utan att samverka med danskonsulenten.

Förändring av modellen påverkar inte i praktiken

Från och med 2018 är konst- och kulturfrämjande verksamhet inte längre ett statsbidragsberättigat område inom kultursamverkansmodellen. Detta innebär att många konsulenter, särskilt inom bild och form, dans samt teater, rent formellt kopplas närmare respektive konstområde och att begreppet främjande inte längre framgår i statens styrdokument. Bland respondenterna inom den här studien går det att se en viss oro med anledning av förslaget men ingen av dem har sett några

⁶¹ Statskontoret 2018, s. 57–58.

indikationer på direkta förändringar avseende den egna verksamheten. Värt att notera är att studiens intervjuer genomfördes hösten 2017, innan dess att förändringarna beslutats.

De flesta av respondenterna, såväl konsulenter som kulturchef, uttrycker att det är viktigt att konsulenter eller främjande arbete finns kvar på den regionala nivån även framöver. En överväldigande majoritet ser konsulenterna som en garant för främjandefunktionen. Men det finns också de som betonar att målen är det viktiga och att konsulenter inte nödvändigtvis är den bästa eller enda vägen att nå dit:

När man utgår från en yrkesroll, som jag tycker det låter som ibland. Hur ska vi rädda yrkesrollen? Det är därför jag säger, den är helt ointressant. Frågan är, hur vi ska lösa uppgiften. [...] Och därför så förstår jag egentligen inte frågan, eller den här sorgen över att en yrkesroll eller en funktion som den skulle försvinna. Det får man ju lösa utifrån vilket landsting, vilken landsände man sitter. Hur ser det ut? Vad behöver vi? (Regional kulturchef)

Ingen av de personer som intervjuats inom den här studien tror att förändringen av områdena inom kultursamverkansmodellen kommer att innebära några större negativa konsekvenser för den egna verksamheten på kort sikt. Ingen av respondenterna har fått indikationer på att regionen överväger att göra förändringar av konsulentfunktionen eller dess finansiering. Däremot finns respondenter som menar att förändringen i sig öppnar upp för regionala politiker att prioritera bort konsulentverksamheten till förmån för producerande verksamhet, eftersom det inte längre framgår i förordningen att konst- och kulturfrämjande verksamhet ska finnas i varje region. Denna oro grundar sig dels i en uppfattning om att politiker har sämre förståelse för konsulenternas verksamhet än för de regionala kulturinstitutionernas verksamhet. En annan bakgrund till oron är att de regionala kulturinstitutionerna ofta har en starkare ställning och tydligare påverkanskanaler än konsulenterna. Ytterligare en grund till oron är en uppfattning om att regionala politiker eller beslutsfattande tjänstemän riskerar att glömma bort eller nedprioritera konsulentverksamheten när den inte är tydligt utpekad som eget verksamhetsområde.

Några respondenter menar också att förändringen kan bidra till en ökad uppdelning av verksamheten i konstområden och motverka konstområdesöverskridande samarbeten. De flesta ser dock detta som en symbolisk fråga och är övertygade om att samarbeten mellan konsulentområdena kommer att fortsätta ändå.

Det är ingen som kan hindra oss från att skriva fortsatta utvecklingsmål för konsulentverksamheten som helhet. Sen hur pengarna strömmar in nationellt, jag tror det kommer vara ganska liten återverkan i praktiken. (Regional kulturchef)

Flera regionala kulturchefer ser förändringen främst som en teknisk fråga och menar att de i stor utsträckning redan ser konsulenterna som en del i arbetet med respektive verksamhetsområde. En återkommande synpunkt är också att förändringen kommer att underlätta deras arbete, främst med redovisningen till Kulturrådet. Överhuvudtaget kopplar många kulturchefer förändringen främst till arbetet med uppföljning och redovisning snarare än förändringar av den faktiska verksamheten.

Flera konsulenter uttrycker också en förhoppning om att förändringen ska bidra till att göra konstområdena mer tydliga. Särskilt konstkonsulenter tar upp att tillkomsten av bild och form som ett område inom kultursamverkansmodellen kan bidra till att synliggöra insatserna inom det området. Även här finns ett visst fokus på redovisningen till Kulturrådet.

Sammanfattning

- De ekonomiska förutsättningarna är generellt inget stort orosmoment för konsulenterna. Vissa konsulenter har dock snäva budgeter som medför att de har svårt att delta i nationella och regionala samarbeten och utbyten, eller att de är beroende av projektfinansiering.
- Många konsulenter beskriver att de tillgängliga resurserna inte räcker till för att nå alla kulturplanens mål. En bidragande orsak är att kulturplanerna är visionärt skrivna, och att styrdokument som tydliggör konsulenternas ansvar i relation till planen ofta saknas. I många fall får konsumenten själv prioritera mellan olika mål.
- Många konsulenter beskriver att styrningen och förväntningarna är otydliga. Konsulenterna önskar sig mer tydlighet men betonar också att uppdragen inte får vara för detaljerade.
- Förändringar av konsulentverksamheters offentliga bidrag hänger ofta ihop med förändrade uppdrag eller arbetssätt, vilket gör det svårt att bedöma om de finansiella förutsättningarna för att genomföra uppdragen förändrats. Vad gäller filmkonsulenterna finns dock inga tecken på att minskningen av de offentliga bidragen kan förklaras av ändrade uppdrag.
- De flesta av konsulenterna är på något sätt involverade i arbetet med regionala kulturplaner, men graden av delaktighet och inflytande varierar. De flesta är nöjda med regionens arbete med kulturplanen.
- Konsulenter inom bibliotek och teater styrs förutom av regionala kulturplaner även av bibliotekslagen och regionala biblioteksplaner respektive Riksteaterns nationella styrdokument. Överlag verkar det inte orsaka några större problem men i enskilda fall råder oklarheter kring rangordningen och samordningen mellan de olika styrsystemen.
- Det finns inga indikationer på att den förändring av kultursamverkansmodellens stödberättigade områden som genomfördes 2018 kommer att få någon praktisk påverkan på kort sikt. Förändringen har dock skapat viss oro för att förändringar kan ske på lång sikt.

Organisatoriska förutsättningar

Som framgått i kapitlet Styrning, organisering och finansiering har konsulenterna i huvudsak tre olika typer av organisatorisk hemvist: regional förvaltning, kulturinstitution samt ideell förening. I tidigare kapitel har vi berört vissa skillnader mellan konsulenter med olika typer av organisatorisk placering där det framförallt framkommit att konsulenter som är placerade inom en regional förvaltning generellt har mer strategisk roll och närmare kontakt med regionala beslutsfattare, jämfört med de konsulenter som är placerade vid andra organisationer. Det har också framkommit att de konsulenter som är placerade inom en och samma regionala förvaltning har lättare att hitta samarbeten som innefattar flera olika kulturområden.

I det här kapitlet beskriver vi andra för- och nackdelar med olika organisatoriska hemvister. Eftersom tidigare kapitel framförallt beskrivit inverkan av placering i regional förvaltning kommer vi i detta kapitel först att fokusera på för- och nackdelar med att vara placerad vid kulturinstitutioner och ideella föreningar.

Större frihet och större risker hos ideella föreningar

De konsulenter som har en ideell förening som huvudman ser själva en stor fördel i att de har ett stort utrymme att tolka sina regionala uppdrag tillsammans med föreningens styrelse. De upplever stor frihet att utforma sitt arbete på det sätt som passar dem. Flera respondenter menar också att föreningsformen gör att beslut kan fattas snabbt, vilket bidrar till en hög flexibilitet i verksamheten. En anledning till det är att föreningar inte styrs av den regionala förvaltningens upphandlingar, avtal och styrdokument.

Att till exempel på mindre än två månader från idé till genomförande få ett danskalendarium att fungera. Det hade inte funkat i en regional struktur. För det hade varit offentlig upphandling. Nu verkar jag utanför den strukturen och tog bara ett beslut om att nej, men det måste vi ha. (Konsulent, Dans)

Liknande fördelar tas också till viss del upp av konsulenter vid kulturinstitutioner, samtidigt som konsulenter inom regional förvaltning beskriver byråkrati och centralt beslutade bestämmelser som ett hinder:

Men däremot så tycker jag när det gäller att sitta i en region så här, det är mycket saker som är svårarbetade, för det är så mycket regler och förordningar, och som kanske inte riktigt passar oss som jobbar i kultur. [...] Snabba beslut är inte så lätt, utan det är mycket som ska gå i långbänk innan det beslutas. Det tycker jag kan vara väldigt svårjobb ibland. (Konsulent, Dans)

En negativ aspekt av att ha en ideell förening som huvudman är att den ideellt arbetande styrelsen är en mindre tillgänglig arbetsgivare och har mindre kunskap om arbetsgivaransvar än en chef på en institution eller region. Framförallt det sistnämnda tas upp i intervjuer med såväl regionala kulturchefer och konsulenter med olika typer av huvudmän. Den mindre kunskapen och tillgängligheten kan bidra till att de anställda konsulenterna får sämre stöd om de skulle bli sjukskrivna eller om det dyker upp problem på arbetsplatsen. Att den ideella styrelsen sammanträder mindre kontinuerligt än ledningsgrupper vid förvaltningar eller institutioner innebär också att vissa beslut kräver extra framförhållning, även om konsulenterna överlag uppfattar beslutsgången i föreningarna som snabb.

Institutionen, en arena för konsulentens verksamhet

Av de konsulenter som intervjuats är endast ett fåtal idag placerade vid en kulturinstitution. Bland övriga finns några konsulenter som har tidigare erfarenhet av att arbeta som konsulent vid en institution även om de idag har annan organisatorisk hemvist. Samtliga konsulenter som idag är institutionsbaserade lyfter fram att institutionens verksamhet och fysiska lokaler utgör viktiga tillgångar i konsulentarbetet. Fördelarna är bland annat att konsumenten kan ordna offentliga arrangemang i institutionens egna lokaler men också att institutionens övriga kompetens kan utnyttjas i konsulentens arbete. På samma sätt som samarbete mellan olika konsulenter inom olika områden gynnas av fysisk och organisatorisk närhet inom en och samma regionala förvaltning verkar de konsulenter som är placerade vid kulturinstitutioner ha ett mer omfattande samarbete med institutionernas övriga verksamhet.

Inom dansområdet är en av de intervjuade konsulenterna idag kopplad till en scenkonstinstitution, men i flera av de andra regionerna finns både konsulent och viss verksamhet med professionella dansföreställningar inom en regional förvaltning. Flera av danskonsulenterna, och även institutionsbaserade konsulenter inom andra områden, menar att konsulentverksamheten kan dra nytta av den professionella verksamheten för att skapa offentliga arrangemang eller fortbildningar. Ett exempel inom dansområdet är att en dansgrupp som kontrakteras för gästspel av offentliga föreställningar även kontrakteras av konsumenten för att hålla i fortbildning för dansare i den egna regionen eller pedagogiska aktiviteter för barn.

En annan fördel med att vara placerad vid en institution är att närheten till den publika verksamheten medför att konsumenten håller sig uppdaterad om aktuella frågor inom det egna konst- eller kulturområdet. En förutsättning för detta är naturligtvis att institutionen i fråga bedriver en publik verksamhet inom konsulentens kulturområde.

Olika organisationsformer – olika tidstjuvar

I flera regioner argumenterar respondenter för att regionens sätt att organisera konsulentverksamheten medför att konsulenterna i högre grad kan ägna sig åt kärnan i konsulentverksamheten, och i lägre grad åt sysslor som anses vara sidouppgifter som inte har direkt med konsulentuppdraget att göra. Med denna gemensamma utgångspunkt har regionerna olika problembilder och lösningar.

I Halland och Örebro återkommer tankar om att placering av konsulenter i en regional förvaltning besparar konsulenterna från sidouppgifter jämfört med placering vid en kulturinstitution eller ideell förening. Konsulenter med en ideell förening som huvudman anses ha en tendens att ägna en relativt stor del av arbetet åt föreningsadministration och service gentemot föreningens styrelse. En av kulturcheferna uttrycker istället erfarenhet av att de konsulenter som är placerade hos en kulturinstitution blir indragna i institutionens övriga verksamhet på ett allt för operativt sätt, och därmed i lägre grad kan arbeta med sina övergripande konsulentuppdrag.

I Västerbotten menar respondenter istället att konsulenter som placeras i den regionala förvaltningen riskerar att få ägna sig åt förvaltningens byråkrati och administration. Att placera konsulenterna hos externa huvudmän bidrar därmed till att de slipper sådant arbete.

I intervjuerna med konsulenterna går det att hitta exempel som stödjer alla tre problembilderna ovan. Konsulenter som är anställda av ideella föreningar tycks i högre grad arbeta med ekonomiadministration och praktiska sysslor åt föreningen. Samtidigt beskriver konsulenter som arbetar vid en regional förvaltning eller kulturinstitution hur de involveras i processer som i första hand rör hela organisationen snarare än konsulentverksamheten. Konsulenternas inställning till detta varierar. Vissa menar att det berikar både konsumenten och verksamheten i sin helhet, medan andra är mer kritiskt inställda. Konsulenter som idag finns inom en regional förvaltning uttrycker, som vi sett, även att de behöver ägna tid åt längre beslutsprocesser och administrativa rutiner.

De olika organisationsformerna medför alltså olika typer av sidouppgifter som tar tid från det som anses vara det egentliga konsulentarbetet. Utifrån intervjuerna framstår de olika organisationsformerna ur denna synvinkel som likvärdiga.

Placering i förvaltning ger närhet till beslutsfattare

Flera konsulenter beskriver att en positiv aspekt av att vara placerad vid en regional förvaltning är att de delar arbetsplats med den regionala kulturchefen och de tjänstemän som arbetar med övergripande kulturpolitiska frågor, samt har närmare till de regionala politikerna. Flera respondenter menar att den organisatoriska närheten till de kulturpolitiska besluten bidrar till en ökad förståelse och

engagemang för konsulentverksamheten, och för respektive kulturområde. Några respondenter hävdar att denna närhet är en fördel när det gäller att få loss pengar till verksamheten. Samtidigt menar flera respondenter att placering i en regional förvaltning ökar konsulenternas insikt i regionens processer samt övergripande kunskap om kulturområdet i stort och kulturens roll i den större samhällsutvecklingen. Den ökade inbördes förståelsen mellan ledning och konsulenter kan anses ha ett värde i sig men det ligger också nära till hands att tänka sig att båda dessa processer – beslutfattares ökade insikt i konsulentverksamheterna och konsulenternas ökade övergripande kunskap – är en fördel för konsulenternas möjlighet att få tillgång till extra ekonomiska resurser.

Konsulenter i regional förvaltning blir osynliga

I samband med att konsulentfunktionerna samlats ihop i en förvaltningsavdelning har många tidigare verksamhetsbeteckningar övergivits till förmån för en gemensam beteckning för hela avdelningen. För att ta ett exempel gick den regionala biblioteksverksamheten i region Gävleborg från att benämnas ”Bibliotek Gävleborg” till att benämnas ”Region Gävleborg, Avdelning Kulturutveckling, verksamhetsområde bibliotek”. De ändrade beteckningarna hänger ibland samman med att konsulentverksamheterna gått från att vara fristående enheter till att integreras i en större förvaltning. I andra fall framstår förändringen mer som en kommunikationsfråga som inte hänger samman med en förändring av konsulentens organisatoriska placering. Många konsulenter beskriver att regionen numera vill att de använder sig av organisationsbenämningar, logotyper och kommunikationskanaler som är allmänna för hela regionen, eller gemensamma för den regionala kulturförvaltningen. Konsulenter inom framförallt områdena bibliotek, dans och film upplever att förhållningsreglerna medför svårigheter att kommunicera den egna konsulentverksamheten. Inom områdena film och dans upplever flera konsulenter ett problem i att konstområdet inte framgår i organisationsnamnet när de kommunicerar utåt. Konsulenterna upplever att det gör det svårare för den intresserade allmänheten att hitta till verksamheten. Några konsulenter beskriver också att den områdesspecifika benämningen, till exempel Film i Örebro län, lever kvar hos verksamhetens målgrupp.

Att konsulentverksamheternas hemsidor sorterar under respektive regions webbplats upplevs som ett problem eftersom kulturen är en liten del av regionens webbplats och det ofta är svårt att hitta till konsulenternas hemsidor bland all information om sjukvård och kollektivtrafik. Att invånare generellt kopplar regionens verksamhet till just sjukvård och inte kultur upplevs också göra det svårare för målgrupperna att hitta information om verksamheten. Enligt flera respondenter tillåter inte regionen att konsulenterna skapar egna webbplatser eller kanaler i sociala medier, där de annars hade kunnat tydliggöra och kommunicera verksamheten inom respektive kulturområde.

Placeringen påverkar relationen till externa parter

Många konsulenter som är placerade vid regionala slöjdföreningar eller regionala Riksteaterföreningar ser ett värde i att vara nära kopplad till civilsamhället och de lokala föreningar som hänger ihop med respektive regional förening. Teaterkonsulenterna vill gärna bevara sin koppling till folkrörelsen Riksteatern för att säkerställa att den fortsatt håller sig stark. Bland konsulenterna finns en oro för att kopplingen till Riksteatern på sikt skulle försvagas om konsumenten flyttades till den regionala förvaltningen. Värt att poängtera är att det i den här studien finns en teaterkonsulent som har den regionala förvaltningen som huvudman, och att den konsumenten tycks ha kvar en tydlig koppling till Riksteaterns regionala, lokala och nationella nivå.

Inom slöjdområdet finns både konsulenter som ser fördelar och konsulenter som ser problem med att vara placerad vid en regional slöjdförening. De som ser fördelar menar bland annat att föreningarna är en tillgång i arbetet som gör att konsulentens insatser kan nå fler och få större effekt. De konsulenter som ser problem menar att föreningsanställda tenderar att rikta sig mer mot slöjdföreningens medlemmar än till den bredare allmänheten och övriga målgrupper. Detta ser de som problematiskt och menar att slöjdkonsumenten ska ha en mer oberoende roll, vilket respondenterna i fråga anser att de får om de placeras vid en regional förvaltning eller institution.

Inom flera av de andra områdena finns konsulenter som menar att en placering vid en regional förvaltning medför en tydligare opartisk roll jämfört med placering vid såväl föreningar som institutioner. Bland teaterkonsulenterna finns de som resonerar som så att även om teaterkonsumenten arbetar producentneutralt kan det faktum att "Riksteatern" ingår i den ideella föreningens namn göra att konsumenten utåt uppfattas som en företrädare för Riksteatern:

Även om [Namn] är en fristående regional förening som inte är en producent, men i och med att man har riksteaternamnet så är det jättemånga som tror att man är Riksteatern. Inklusive Riksteatern själv ibland. (Konsulent, Teater)

På samma vis menar några respondenter inom andra områden att det finns en viss konflikt mellan att arbeta för att utveckla eller främja ett helt konstområde, och samtidigt vara en del av en institution som är regionens dominerande aktör inom konstområdet. Även här finns en risk att konsumenten uppfattas som en företrädare för institutionens verksamhet. Denna åsikt förs främst fram av konsulenter som själva är placerade inom en regional förvaltning. En av dem upplever att det blivit enklare att samarbeta med länets kommuner sedan konsulentfunktionen flyttades till den regionala förvaltningen och att konsumenten fått en större legitimitet.

Flera av de konsulenter som själva är placerade vid en institution eller förening för istället fram att den placeringen gör konsumenten mer lättillgänglig för specifika målgrupper eller den bredare allmänheten, och att kontakterna med olika relevanta aktörer ökar.

Vi har ganska mycket folk som tittar förbi, det är också fördelen med att ha en ganska publik lokal, att folk droppar förbi så att man också hänger med lite. Konstnärer kommer in på en kopp kaffe och pratar ur sig lite grann. Och att jag också har fått höra, i alla fall de som har hört av sig, att de upplever det som positivt att jag finns så tillgänglig. (Konsulent, Bild och form)

Sammanfattning

- Konsulenterna har i huvudsak tre olika organisatoriska placeringar: regional förvaltning, kulturinstitution och ideell förening. Det finns för- och nackdelar med alla tre.
- Fördelarna med placering hos ideell förening är korta beslutsvägar och hög flexibilitet. En nackdel är att en ideellt arbetande styrelse generellt har lägre arbetsgivarkompetens och är mindre tillgängliga för konsumenten.
- Fördelar med placering vid en kulturinstitution är att konsumenten i högre grad kan dra nytta av institutionens offentliga lokaler och samarbeta med den professionella kulturverksamheten.
- Fördelar med placering i en regional förvaltning har tagits upp i tidigare kapitel, men ytterligare en fördel är att konsulenterna har närmare till regionens kulturchef och kulturpolitiker. Detta ökar den ömsesidiga förståelsen mellan konsulenterna och beslutsfattarna.
- Alla tre organisatoriska placeringar medför någon typ av arbetsuppgifter som kan anses ligga utanför kärnan i konsulenternas uppdrag, exempelvis administration, förvaltningsbyråkrati eller medverkan i värdinstitutionens övriga verksamhet. De tre organisationsformerna tycks ur denna synpunkt som likvärdiga.
- Konsulenter som är en del av en större organisation upplever ofta att de har svårt att synliggöra sin verksamhet eftersom de måste använda den större organisationens beteckning och kommunikationskanaler och inte tillåts ha en egen kommunikativ identitet.
- Den organisatoriska placeringen påverkar konsulentens relation till externa parter. Konsulenter som är placerade vid en ideell förening menar att den nära kopplingen till civilsamhället är en tillgång i arbetet. Andra menar att placering vid en regional förvaltning gör att konsumenten uppfattas mer neutral och trovärdig, vilket underlättar kontakter med kommuner. Institutionsbaserade konsulenter riskerar att uppfattas som företrädare för institutionens intressen, men har å andra sidan en större öppenhet gentemot allmänheten.

Kulturanalys bedömning

Utifrån studiens resultat drar Kulturanalys fyra övergripande slutsatser: (1) konsulentrollen närmar sig handlägggarrollen, (2) de regionala variationerna har ökat, (3) det nationella utbytet har minskat samt (4) styrningen av konsulenterna är otydlig.

Konsulentrollen närmar sig handlägggarrollen

För de flesta av konsulenterna består arbetet idag av en blandning av strategiska och operativa uppgifter. Denna studie visar att tyngdpunkten över tid förflyttats mot mer strategiska arbetsuppgifter. Utveckling kan inte isoleras till tiden efter införande av kultursamverkansmodellen utan har i många fall pågått under betydligt längre tid. Många konsulenter och regionala chefer ser ett värde i att konsulenterna arbetar både operativt och strategiskt. Samtidigt uttrycker främst kulturcheferna att de inte vill att konsulenterna arbetar så mycket operativt att de inte hinner med de strategiska delarna.

De olika regionerna och konsulenterna har tagit olika stora kliv i riktning mot en utpräglat strategisk roll. En viktig anledning till detta är troligtvis att regioner och konsulenter inom olika kulturområden arbetar utifrån skilda förutsättningar. Där det finns många kulturverksamheter och/eller stora ekonomiska resurser har strategiska och operativa arbetsuppgifter i högre grad åtskilt från varandra. En förutsättning för en sådan separation av olika typer av arbete tycks vara att det finns befintliga aktörer som kan utföra operativa uppgifter, alternativt ekonomiska resurser att skapa nya operativa utförarverksamheter.

I vissa fall har strategiska och operativa arbetsuppgifter helt separerats från varandra. De konsulenterna som har hand om de strategiska arbetsuppgifterna har då fått roller som snarast kan beskrivas som regionala sakkunniga ämneshandläggare eller strateger, där en stor del av arbetet är att bedöma bidragsansökningar, ge uppdrag till externa bidragsmottagare och ta fram strategidokument. Där de operativt arbetande konsulenterna snarast kan liknas vid kulturarbetare förefaller de renodlat strategiska konsulenterna alltså främst vara en del av den regionala kulturbyråkratin.

Studien pekar mot att förskjutningen av konsulentrollen har ett samband med de förändringar av organiseringen av konsulenterna som skett under senare tid. I fyra av fem studerade regioner har konsulenter under de senaste åren förflyttats från ideella föreningar och kulturinstitutioner till en regional förvaltning som samlar konsulenter inom flera olika kulturområden. Samtidigt är det främst bland de konsulenter som idag är placerade inom en regional förvaltning som arbetets tyngdpunkt förskjutits åt det strategiska hållet. Den regionala förvaltningen har

också ett antal faktorer som underlättar ett strategiskt arbetssätt. Den regionala förvaltningens fysiska och organisatoriska närhet till politiken och ledningsnivån lyfts fram som betydelsefull för att få gehör för satsningar på de egna konst- och kulturområdena. Likaså beskriver konsulenter att placeringen i en regional förvaltning ökat deras kunskap om regionens processer, andra kulturområden och det omgivande samhället. Det strategiska arbetet går också ofta hand i hand med en position högre upp i den regionala styrkedjan, vilken mer eller mindre förutsätter en placering i en regional förvaltning. Studien visar också på ett antal faktorer i den regionala förvaltningsorganisationen som försvårar operativt arbete, såsom långa beslutsprocesser samt oflexibla kommunikationsstrukturer och interna riktlinjer. Det tycks alltså som att den regionala förvaltningen är en organisatorisk miljö som är bättre lämpad för strategiskt arbete än för operativt arbete. Därmed finns goda skäl att anta att den regionala förvaltningens organisatoriska förutsättningar i sig förstärker strategiska arbetssätt.

Omvänt tycks organisatorisk placering vid en institution och ideell förening vara bättre anpassade miljöer för konsulenter som till största delen arbetar operativt. Dessa konsulenter har då i högre grad direkta kontakter med aktörer inom konstområdet och kan utnyttja huvudmannens övriga verksamhet och fysiska tillgångar för att bedriva verksamhet. Genom att föreningar och institutioner ofta har kortare beslutsvägar och enklare administration än regionala förvaltningar kan konsulentverksamheterna också arbeta mer flexibelt. Detta framstår som en klar fördel för den mer operativt arbetande konsumenten som då har större möjlighet att anpassa verksamheten till oväntade möjligheter eller behov hos till exempel kommuner eller konstnärer i regionen. Dessa organisatoriska miljöer förstärker alltså sannolikt operativa arbetssätt.

En annan förändring som kan påverka glidningen av konsulentrollen mot en handläggarroll är att regionerna idag är konsulenternas huvudsakliga verksamhetsbidrags- och uppdragsgivare. Även tidigare hade regionerna ett avgörande inflytande över konsulenterna men i och med kultursamverkansmodellen har denna position förstärkts. Innan modellen formulerades konsulenternas uppdrag även av den statliga nivån genom ändamål och riktlinjer för de statliga bidragen. När regionerna blivit ensamma uppdragsgivare och inga specifika arbetsområden anges från staten är det betydligt enklare för regionerna att ändra konsulenternas tyngdpunkt.

Utifrån att vi konstaterat att konsulenternas tyngdpunkt förändrats är det relevant att fråga sig vilka följder det får ur ett kulturpolitiskt perspektiv. En angelägen fråga är om arbetet med att främja och tillgängliggöra kultur påverkas negativt, eller om det snarare handlar om att detta arbete fortfarande genomförs, men av andra yrkesgrupper än konsulenterna. Den här studien antyder att detta kan variera från fall till fall, men för att undersöka detta krävs en uppföljande studie. En sådan uppföljande studie bör, till skillnad från denna studie, även inkludera konsulenternas målgrupper såsom konstnärer, kulturföreningar, bibliotek och

skolor. På så sätt blir det möjligt att undersöka om förskjutningen av konsulentrollen påverkat till exempel konstnärers och kulturaktörers möjligheter att få stöd och rådgivning, eller barns och ungas möjligheter att möta kultur.

De regionala variationerna har ökat

De regionala kulturkonsulenter som studerats i denna studie har vuxit fram i olika kontext och med olika syften. Förutsättningarna för konsulenterna inom de olika kulturområdena har historiskt också skilt sig åt vad gäller organisatorisk hemvist, ekonomiska resurser och styrning från nationell nivå. Den här studien visar att skillnaderna mellan olika regioner har ökat, och att det regionala sammanhanget har fått större betydelse för konsulenternas roller och förutsättningar. Samtidigt har skillnaderna mellan konsulenter inom olika kulturområden minskat.

Det tydligaste exemplet på att variationerna mellan regionerna har ökat är att de tagit olika stora steg i utvecklingen mot ett mer strategiskt eller handläggbart arbetssätt, vilket gör att spridningen mellan konsulenternas arbetssätt är mycket större idag än tidigare. Konsulenterna beskriver dock också regionala variationer vad gäller uppdragens inriktning, ekonomiska resurser samt konsulenternas mandat. En bidragande orsak till skillnaderna mellan regionerna är att deras grundläggande förutsättningar i form av geografi, demografi, ekonomi och kulturell infrastruktur skiljer sig åt. Konsulenternas roll, uppdrag och organisatoriska placering anpassas efter de behov och möjligheter som finns i respektive region. De ökade variationerna mellan olika regioner är i sig också ett uttryck för att regionerna har fått ett utökat inflytande över konsulentverksamheterna. Som vi redan varit inne på under föregående rubrik har regionerna sedan kultursamverkansmodellen fått en tydligare roll som konsulenternas huvudsakliga uppdragsgivare. Att skillnaderna mellan regionerna ökat kan ses som ett uttryck för att denna formella förändring också fått effekter i praktiken.

När det gäller skillnader mellan konsulenter inom olika kulturområden tycks de däremot ha minskat något sedan tiden kring kultursamverkansmodellens införande. Framförallt gäller detta konsulenternas ekonomiska förutsättningar och konsulenternas organisatoriska förutsättningar. Genom att de offentliga bidragen till konsulenter inom bibliotek- och filmområdena generellt minskat samtidigt som bidragen till konsulenter inom övriga områden ökat är konsulenternas ekonomiska förutsättningar idag mer jämlika än tidigare. Fortfarande har dock konsulentverksamheterna inom film och bibliotek överlag större ekonomiska resurser än konsulenter inom övriga kulturområden. Att konsulenterna i högre grad organiserats in i regionala kulturförvaltningar har gett dem mer likartade organisatoriska förutsättningar. Detta tycks framförallt ha gynnat konsulenter inom dans- samt bild och formområdena vars organisatoriska placering tidigare varierat och i flera fall haft en otydlig position i regionerna. För konsulenter inom bibliotek och film, som tidigare ofta hade en fristående position med relativt stort eget mandat, tycks förändringarna däremot ha medfört en mindre fristående position längre ned i den formella styrkedjan.

Att skillnaderna mellan olika regioner ökat samtidigt som skillnaderna mellan olika kulturområden minskat är inget problem i sig. Många av studiens respondenter ser positivt på att konsulentrollen anpassas till de förutsättningar som råder i respektive region. Att skillnaderna mellan regionerna ökat ligger också väl i linje med de statliga utredningar som föregick kultursamverkansmodellen, vilka var positiva till ökade regionala variationer och anpassningar till respektive regions förutsättningar.⁶² Att skillnaderna mellan olika konsulentområden minskat är även det i enlighet med Kulturutredningens tankar om att konsulentstrukturens indelning i olika konstområden var hämmande och att den borde ersättas med ”mer samlade regionala mäklar- och stödfunktioner”.⁶³ I relation till det senare visar dock studien att konsulenter sätter högt värde på kopplingen till det egna kulturområdet. Många konsulenter betonar att kulturområdena har olika särarter och förutsättningar, vilket försvårar ambitioner om områdesöverskridande arbets-sätt. Även om konsulenterna idag formellt och organisatoriskt sett är mer samlade lever skillnader mellan områdena kvar i den praktiska verksamheten. Konsulenterna identifierar sig också i första hand med andra konsulenter inom samma konst- eller kulturområde.

Ur ett nationellt kulturpolitiskt perspektiv är det viktigt att de ökade regionala variationerna inte motverkar strävan efter likvärdighet i landet vad gäller allas möjlighet att delta i kulturlivet. Det är också viktigt att den ökade likformigheten mellan konsulenter inom olika kulturområden inte går så långt att kontakten med respektive kulturområde tappas. Den förordningsförändring som genomfördes 2018 knyter tydligare konsulenterna och övrig främjandeverksamhet till respektive konst- och kulturområde samtidigt som den områdesöverskridande beteckningen ”konst- och kulturfrämjande verksamhet” tas bort. Även om studien tyder på att detta inte kommer få några stora konsekvenser finns skäl undersöka vilka följder denna förändring får på längre sikt. Eftersom utvecklingen på senare tid lett till minskade skillnader mellan konsulenter inom olika kulturområden finns skäl att undersöka om den formellt sett tydligare kopplingen till respektive kulturområde kan förändra denna tendens.

Det nationella utbytet har minskat

En förändring som kan ses som parallell med att det regionala sammanhanget ökat i betydelse är att konsulenternas deltagande i nationella nätverk i många fall har minskat över tid. Inom samtliga studerade kulturområden finns nationella föreningar eller andra forum som är viktiga för konsulenternas inbördes erfarenhetsutbyte och kunskapsupbyggnad. Konsulenterna är i flera fall ensamma inom sitt kulturområde i den region de tillhör

⁶² SOU 2009:16, del 2; SOU 2010:11.

⁶³ SOU 2009:16, del 2, s. 113.

och lyfter fram att utbyte med motsvarande konsulenter i andra regioner har stor betydelse för utvecklingen av verksamheten. Sedan kultur-samverkansmodellen infördes har dock utbytet minskat eller försvårats. Flera av orsakerna till detta kan kopplas direkt till att det regionala sammanhanget ökat i betydelse. Dessa orsaker är att ökade skillnader mellan konsulenter i olika regioner gör det svårare att hitta gemensamma samarbetspunkter, att de regionala huvudmännen begränsar konsulenternas medverkan i nationella nätverk och att konsulenternas mandat att fatta egna principiella beslut har minskat. Studien visar även att det finns konsulenter som valt bort samarbete med konsulenter i andra regioner för att i högre grad kunna fokusera på sina uppdrag i den egna regionen. Tvärtemot retoriken från den statliga nivån, som betonat samverkan över länsgränser, finns idag alltså flera faktorer som motverkar sådan samverkan. Med tanke på att konsulenterna anser det nationella utbytet vara så betydelsefullt är denna utveckling olycklig.

Förutsättningarna för nationellt professionellt utbyte och fortbildning skiljer sig åt mellan konsulenter inom olika kulturområden. Detta beror på att de statliga myndigheter och nationella organisationer som har kopplingar till konsulenternas verksamhet intagit olika roller i relation till de regionala konsulenterna. Filminstitutet, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Riksteatern agerar delvis som en samlande resurs för de regionala konsulenterna inom film, hemslöjd respektive teater genom att anordna gemensamma konferenser och fortbildningar, eller stödja konsulenternas egna träffar. För konsulenterna inom bild och form samt dans finns ingen nationell instans som idag intar samma roll, vilket gör att ansvaret för att ordna gemensamma träffar för konsulenterna inom dessa områden helt hamnar på de regionala konsulenterna själva genom deras egeninitierade nationella föreningar. De regionala bibliotekskonsulenterna har kontakt både med Kulturrådet och Kungliga biblioteket. Ingen av myndigheterna tycks dock ta samma roll inom biblioteksområdet som Filminstitutet, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Riksteatern gör inom sina respektive områden. Vad gäller läs- och litteraturfrämjande menar några respondenter dock att Kulturrådet fortfarande har en aktiv roll och bland annat anordnar konferenser. Inom filmområdet upplever konsulenter att erfarenhetsutbyte som är kopplat till Kulturrådets regionala utvecklingsbidrag idag faller mellan stolarna och att det är ottydligt vilken nationell part som borde stå för detta.

Med tanke på att konsulenterna anser nationellt utbyte vara mycket viktigt för verksamheten är det angeläget att goda möjligheter till nationellt utbyte finns inom samtliga kulturområden. I en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor från 2012 bedömde Kulturdepartementet att behovet av länsövergripande erfarenhets- och kunskapsutbyte för hemslöjdskonsulenter är stort även efter införandet av kultur-samverkansmodellen.⁶⁴ Denna studie pekar på att samma behov finns för konsulenter inom samtliga studerade områden. Det är svårt att se att det finns

⁶⁴ *Ds 2012:8, s. 59–61.*

sakliga skäl som motiverar de skillnader som idag finns mellan den nationella nivåns engagemang för de olika konsulenterna. Tvärtom pekar studien mot att behovet av nationellt utbyte är större för de konsulenter som arbetar ensamma. Eftersom konsulenter inom dans samt bild och form i högre utsträckning än andra är ensamma om sina ansvarsområden bör behovet av nationellt utbyte och kunskapsuppbyggnad inom dessa områden snarare vara större än inom vissa andra kulturområden. För att uppnå jämlika förhållanden mellan konsulenter inom olika kulturområden skulle utbytet för konsulenter inom dans samt bild och form behöva stötts tydligare från nationell nivå. Det nationella utbytet bör inte vara begränsat till enskilda titlar eller yrkesroller, utan i ljuset av förskjutningen av konsulentrollen vara brett öppet för dem som arbetar med främjande av respektive kulturområde på regional nivå. I de fall uppdelningen mellan olika statliga aktörer är oklar bör de berörda myndigheterna diskutera och tydliggöra sina roller gentemot konsulenterna. Inte minst för att förebygga framtida otydligheter även inom andra kulturområden.

Konsulenternas åsikter om vikten av att ha kontakt med en nationell instans går isär. De som idag har mer kontakt med en nationell instans anser ofta att det är mycket viktigt. De som har mindre kontakt anser ofta att det inte alls är så viktigt. Ökade statliga insatser för att främja konsulenternas (och övriga främjandeverksamhetens) nationella utbyte och fortbildning bör därför utvecklas i dialog mellan berörda myndigheter och konsulenternas nationella föreningar. Statliga insatser kan ske genom att en eller flera myndigheter anordnar konferenser och utbildningar, eller genom att konsulenternas nationella föreningar själva får ekonomiska resurser att utveckla sin verksamhet. Oavsett vilket är det viktigt att konsulenternas behov och önskemål står i centrum för insatserna.

Styrningen av konsulenterna är otydlig

Regionernas styrning och inflytande över konsulenterna har ökat i och med kultursamverkansmodellen samtidigt som statens inflytande minskat, vilket är helt i enlighet med intentionerna bakom modellen. I flera av de regioner som studerats beskriver konsulenterna att det finns en diskrepans mellan de visionära målen i de regionala kulturplanerna och de resurser som konsulenterna har att tillgå. I Kulturanalys studier av kulturområdet generellt, och kultursamverkansmodellen specifikt, är detta ett återkommande resultat.⁶⁵ I Kulturanalys Nordens rapport om nordisk kulturpolitisk styrning bedöms att anslagen till kulturverksamhet bör öka eller uppdragens ambitionsnivå minska så att de ekonomiska villkoren och verksamheternas uppdrag i högre grad motsvarar varandra.⁶⁶ Den här studien visar att även de regionala konsulentverksamheterna uppfattar att det finns en diskrepans mellan uppsatta mål och tilldelade ekonomiska resurser.

⁶⁵ Se *Myndigheten för kulturanalys 2014*, s. 32; *Kulturanalys Norden 2018*, s. 11.

⁶⁶ *Kulturanalys Norden 2018*.

En anledning till att konsulenterna uppfattar att resurserna inte räcker till för att uppnå målen är att dessa mål, som oftast finns i den regionala kulturplanen, är av visionär karaktär. Många konsulenter beskriver att det är upp till dem själva att prioritera mellan kulturplanens mål, samtidigt som de upplever det som oklart vilka mål som de förväntas bidra till och på vilket sätt. Tolkningsutrymmet mellan kulturplanen och konsulenternas egen verksamhetsplanering är med andra ord stort. Konsulentverksamheternas inställning till detta varierar. Å ena sidan vill konsulenterna inte bli utsatta för detaljstyrning men å andra sidan känner de sig osäkra på vad regionen förväntar sig av dem. Det finns således en efterfrågan på bättre förutsättningar för att uppnå formulerade mål, men inte nödvändigtvis i form av mer detaljerade skriftliga uppdrag. Regionerna skulle istället kunna utveckla en mer kontinuerlig dialog med konsulentverksamheterna. Dialogerna skulle både kunna vägleda konsulenterna och vara ett sätt att diskutera hur styrningen i sig fungerar och hur den kan utvecklas. Formaliserade kontakter mellan region och konsulenter finns redan idag men i många fall upplever konsulenterna inte att regionerna återkopplar om hur de ser på konsulenternas val av inriktning och insatser. Detta behöver inte vara ett tecken på ointresse utan kan också tolkas som att regionen har en hög tillit till konsulenternas professionella bedömningar. Det kan dock vara en fördel att tydliggöra för konsulenterna vilken typ av styrning som regionen tillämpar. Om konsulenterna ges stort utrymme att tolka sina uppdrag är det viktigt att de enskilda konsulenterna känner att de har mandat att prioritera samt att det finns strukturer som konsulenterna kan inspireras av och diskutera sina prioriteringar med. Dessa strukturer kan utgöras av regionala tjänstemän men de nationella konsulentnätverken kan även här spela en viktig roll.

Rekommendationer

Många av de tendenser som identifierats i den här studien kan anses ligga väl i linje med intentionerna bakom kultursamverkansmodellen. Trots detta visar studien på att utvecklingen kan ha negativa kulturpolitiska konsekvenser och att det finns utrymme för förbättringar av konsulenternas förutsättningar. Konsulenterna har ett tudelat fokus mellan den regionala förvaltningen och det egna kulturområdet. För att konsulenterna ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet på ett sätt som gynnar det egna områdets utveckling är det angeläget att en förstärkt koppling till den regionala förvaltningen inte sker på bekostnad av kopplingen till det egna kulturområdet. Den här studien visar på en tendens till en sådan utveckling. Studien visar också på att det finns en viss otydlighet inbyggd i styrningen av konsulenterna. Mot bakgrund av studiens resultat ger Kulturanalys två huvudsakliga rekommendationer till regeringen och statliga myndigheter och tre huvudsakliga rekommendationer till regioner.

Rekommendationer till regeringen och statliga myndigheter

- Tydliggör respektive myndighets eller nationella organisations roll i relation till den regionala främjandeverksamheten inom respektive kulturområde. Stärk det nationella kunskapsutbytet inom områdena bild och form samt dans.
- Utred vilka konsekvenser de ökade regionala skillnaderna och konsulenternas ökade tyngdpunkt på strategiskt arbete får i relation till de nationella kulturpolitiska målen.

Rekommendationer till regioner

- Väg in konsulentens roll och uppdrag vid val av deras organisatoriska placering.
- Uppmuntra konsulenternas utbyte med motsvarande konsulenter i andra regioner.
- Utveckla dialogen mellan regionen och konsulenterna som en del av den regionala styrningen.

Referenser

Bet. 1980/81:NU42. *Näringsutskottets betänkande 1980/81:42 med anledning av proposition 1980/81:87 om vissa frågor om hemslöjden.*

Bet. 2010/11:KrU1. *Kulturutskottets betänkande: Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Ds 2012:8. *Nationell samordning av hemslöjden – en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor.*

Konstkonsulenterna i Sverige 2016. *Uppdrag regionalt konstfält – Konstkonsulentfunktionen och kulturpolitikens regionalisering.*

Kulturanalys Norden 2018. *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet.*

KrU 2015/16:RFR4. *Är samverkan modellen? Uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen. Kulturutskottet. Rapport från riksdagen.*

Myndigheten för kulturanalys 2014. *En regional resurs på konstnärlig grund. Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen. Rapport 2014:3.*

Myndigheten för kulturanalys 2017. *Dramatiska villkor. Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980–2015. Rapport 2017:1.*

Proposition 1974:28. *Proposition angående den statliga kulturpolitiken.*

Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik.*

Proposition 2010/11:1. *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2017/18:1. *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Riksteatern 2015. *Normalstadgar för Riksteatern regionalt, antagna av Riksteatern kongress 10 maj 2015.*

Riksteatern 2018a. *Normalstadgar för Riksteatern regionalt gällande 2009.*

Riksteatern 2018b. *E-postkonversation med Riksteatern januari 2018.*

- SFS 1996:1598. *Förordning om statsbidrag till regional kulturverksamhet.*
- SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.*
- SFS 2013:801. *Bibliotekslag.*
- SOU 1972:66. *Ny kulturpolitik – Del 1 nuläge och förslag.*
- SOU 1979:77. *Hemslöjd – kulturarbete, produktion, sysselsättning.*
- SOU 1994:52. *Teaterns roller – betänkande av Teaterutredningen.*
- SOU 1995:84. *Kulturpolitikens inriktning – Kulturutredningens slutbetänkande.*
- SOU 2009:16. *Betänkande av kulturutredningen. Del 2, Förnyelseprogram.*
- SOU 2009:16. *Betänkande av kulturutredningen. Del 3, Kulturpolitikens arkitektur.*
- SOU 2009:73. *Vägval för filmen – betänkande av Filmutredningen 2008.*
- SOU 2010:11. *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Delbetänkande av kultursamverkansutredningen.*
- Statens kulturråd 2003. *Utvärdering av regionala konsulenter inom dans- och konstområdet.*
- Statens kulturråd 2014. *Uppföljning av kultursamverkansmodellen 2013.*
- Statens kulturråd 2015. *Uppföljning av kultursamverkansmodellen 2014.*
- Statens kulturråd 2016. *Kultursamverkansmodellen – Ekonomi och personal till och med 2015.*
- Statskontoret 2018. *Riksteatern – en turnerande nationalscen som bygger på ideellt engagemang. En analys enligt myndighetsanalysmodellen.*
- Rapport 2017:22.
- Svensk biblioteksförening 2016. *Den osynliga handen – regionbiblioteken i modellen.*
- Svenska filminstitutet 2018. *Stöd till regionala resurscentrum för film och video. Riktlinjer för filminstitutets stöd innan kultursamverkansmodellen. Mottagna per epost 2018-02-12.*

Bilaga 1 intervjuguider

Frågor riktade till konsulenter

- Vem är din huvudman (regional förvaltning, institutionschef eller båda/annat)? Hur har detta förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Vilken är din relation till den regionala förvaltningen? Var är din tjänst placerad – på den regionala förvaltningen, eller på någon annan verksamhet?
- Hur påverkar din organisatoriska placering och huvudmannaskapet ditt samspel med övriga konsulenter eller motsvarande i regionen?
- Hur har detta förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Kan du beskriva hur dina arbetsuppgifter, fokusområden och målgrupper ser ut idag? Hur har dessa förändrats över tid? Vilka orsaker ser du till dessa förändringar? Är dessa förändringar kopplade till införandet av kultursamverkansmodellen, enligt dig?
- Hur påverkas dina arbetsuppgifter, samverkan med andra aktörer (inkl. aktörer inom andra konst- och kulturområden) och förutsättningar att bedriva verksamhet av:
 - din organisatoriska placering och huvudmannaskapet?
 - den infrastruktur som finns i länet i form av kulturinstitutioner och kultursekreterare?
 - de ekonomiska villkoren för din verksamhet?
 - regionala uppdrag och arbete med kulturplanen?
 - deltagande i nationella nätverk för konsulenter eller motsvarande?
- Har någon/några av dessa faktorer förändrats under de senaste åren? I så fall när, på vilka sätt och med vilka konsekvenser för ditt arbete?
- Finns det andra förklaringar till att din yrkesroll (eventuellt) har förändrats än dem vi diskuterat hittills? Vilka?
- Har det betydelse för konsulentrollen om konsulenten arbetar inom den regionala kulturförvaltningen, är kopplad till en kulturinstitution eller är kopplad till en fristående aktör? Om ja, vilken betydelse har det?
- Om ditt arbete har förändrats sedan införandet av kultursamverkansmodellen – vilka konsekvenser upplever du att denna förändring har fått för det konst/kulturområde som du ska främja och för allas möjlighet att ta del av denna kulturyttring i länet?
- Vilka konsekvenser förväntar du dig att borttagandet av konst- och kulturfrämjande som ett eget område som kan få stöd inom kultursamverkansmodellen kan få för ditt arbete?

Frågor riktade till kulturchefer eller motsvarande

- Vilken är din placering i den regionala förvaltningsorganisationen? Hur har den förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Hur är den regionala kulturförvaltningen organiserad? Hur har organisationen förändrats sedan kultursamverkansmodellen infördes?
- Vilka är motiven till dessa förändringar?
- Har förändringarna lett till önskade/oönskade effekter?
- Kan du kort definiera konsulentrollen (arbetsbeskrivning, arbetsuppgifter och målgrupper) i din region?
- Hur har den förändrats över tid? Vilka är orsakerna till förändringarna?
- Vilken roll spelar kultursamverkansmodellens införande?
- Anser du att det har betydelse för konsulentrollen om konsumenten arbetar inom den regionala kulturförvaltningen, är kopplad till en kulturinstitution eller är kopplad till en fristående aktör? Om ja, hur påverkar den organisatoriska placeringen av konsulenter deras roll (arbetsbeskrivning, arbetsuppgifter och målgrupper)?
- Hur (om alls) påverkar Kulturrådets krav på redovisning hur ni organiserar konsulentverksamheten och definierar konsulentrollen?
- Har de ekonomiska förutsättningarna för konsulentverksamhet förändrats i din region? Om ja, hur har det påverkat konsulentrollen?
- Vilka konsekvenser förväntar du dig att borttagandet av konst- och kulturfrämjande som ett eget område som kan få stöd inom kultursamverkansmodellen kan få för konsulentverksamheten i er region?

