

Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik

Redovisning av ett regeringsuppdrag. Dnr 2016-84

2016-09-26

Innehåll

Sammanfattning	4
Långsiktiga aspekter av målen bör följas upp systematiskt	4
Fortsatt arbete under 2017	5
Inledning	7
Syfte och frågeställningar	7
Avgränsningar	7
Genomförande	8
Centrala begrepp	9
Målanalys	12
Vad är kultur?	12
Skilja mål från medel	12
Analys av målens aspekter	14
Samlad bedömning av långsiktiga aspekter av målen	17
Kartläggning av befintlig resultatredovisning	19
Syfte och genomförande	19
Resultatredovisning i budgetpropositionen för år 2016	19
Kulturanalys resultatredovisning	22
Vad tar vi med oss från kartläggningen?	23
Samråd med andra aktörer	25
Samråd med myndigheter på kulturområdet	25
Det fortsatta arbetet – utmaningar, förslag och tidsplan	28
Utmaningar	28
En ny struktur för resultatredovisning mot de kulturpolitiska målen	28
Förslag för det fortsatta arbetet	30
Referenser	32
Bilaga 1. Dataunderlag och förutsättningar för att formulera indikatorer utifrån Kulturanalys resultatredovisning	33

Sammanfattning

Denna promemoria är en delrapportering av ett regeringsuppdrag om att utveckla kvalitativa och kvantitativa indikatorer för kulturområdet. Uppdraget svarar mot budgetlagens krav om att regeringen ska presentera resultatinformation om den kulturpolitiska utvecklingen som kan ligga till grund för riksdagens beslut om utgiftsramar, anslag och förslag. För att kunna ta ställning till politiska förslag måste riksdagspartierna kunna följa utvecklingen över tid och värdera resultaten av de offentliga insatserna i relation till de riksdagsbundna målen. I enlighet med dessa krav har vi tolkat att uppdraget syftar till att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. En sådan kan inbegripa indikatorer så väl som andra bedömningsgrunder.

En central utgångspunkt för vårt arbete har varit kritiken mot en alltför rigid form av mål- och resultatstyrning. Redovisning av resultat på effektnivå låter sig heller inte alltid göras på kulturområdet. Vi vill i denna promemoria framhålla betydelsen av att de krav som ställs i budgetlagen också omfattar kulturpolitiken men att i lagen också framgår att resultatredovisningen bör anpassas till det aktuella utgiftsområdet.¹

I denna promemoria, som är Myndigheten för kulturanalys tredje återrapportering av regeringsuppdraget att utveckla indikatorer för kulturområdet, presenterar vi ett förslag till en målstruktur och ett tillvägagångssätt för att ytterligare utveckla longitudinella data och i vissa fall indikatorer och andra bedömningsgrunder för en samlad bedömning av kulturpolitikens effekter på en övergripande nivå. En övergripande bedömning är att kulturpolitikens resultat bör bedömas med stöd av en kombination av longitudinella data, vissa indikatorer och kvalitativa underlag och analyser. Förslaget är baserat på en kartläggning av befintlig resultatredovisning, en målanalys och samråd med strategiska kulturmyndigheter samt kulturutskottets kansli och Ekonomistyrningsverket. Kulturanalys gör bedömningen att arbetet bör avgränsas och genomföras i enlighet med följande principer:

- Att longitudinella data, resultatmått och indikatorer (men även andra bedömningsgrunder som är relevanta) successivt utvecklas för att mäta långsiktiga aspekter av de kulturpolitiska målen.
- Att utvecklingsarbetet i ett första skede avser de kulturområdesövergripande bedömningarna.
- Att resultatmått och indikatorerna främst är baserade på befintliga datauppgifter och att befintliga longitudinella datakällor stärks och utvecklas för att ytterligare förbättra stödet till bedömningar av utveckling över tid.
- Att resultatmått, indikatorer och andra bedömningsgrunder utvecklas och utformas av respektive strategisk kulturmyndighet.
- Att Kulturanalys fortsätter arbetet med att utveckla longitudinella data och kvalitativa bedömningar i relation till målen på det sätt som börjat redovisas i *Kulturanalys 2015* och *Kulturanalys 2016*.
- Kulturanalys föreslår också att kulturdepartementet i sin årliga resultatredovisning till Riksdagen tar stöd av den målstruktur som föreslås i denna PM.

Förslaget till Kulturanalys fortsatta arbete utgår från det anslag som beslutades i budgetpropositionen för 2016. I budgetpropositionen för 2017 är Kulturanalys anslag reducerat med 1,3 mnkr. Konsekvenserna av detta för indikatorarbetet har inte kunnat bedömas och arbetas in i denna PM.

Långsiktiga aspekter av målen bör följas upp systematiskt

En övergripande slutsats i denna promemoria är att de nationella kulturpolitiska målen behöver brytas ner för att vara uppföljningsbara. Vår genomgång av resultatredovisningen i tidigare budgetpropositioner visar att resultaten sällan belyser, eller värderas i relation till, de kulturpolitiska målen. Vidare redovisas prestationer och främjandeåtgärder som resultat. Fokus för utvecklingsarbetet har varit att bemöta behovet

¹ Budgetlag (2011:203), 10 kapitel, 3§.

av att skapa helhet, jämförbarhet och långsiktighet i resultatredovisningen. Vår bedömning är att en målstruktur, där *långsiktiga aspekter av de kulturpolitiska målen* konkretiseras, är en förutsättning för en mer systematisk resultatredovisning mot målen genom vilken utvecklingen kan följas över tid.

Den målstruktur vi föreslår har tagits fram genom en målanalys i vilken mål skiljs från åtgärdskrav samt långsiktiga aspekter av målen definierats. Det är i relation till dessa som Kulturanalys menar att indikatorer och andra bedömningsgrunder bör utvecklas. Urvalet av långsiktiga aspekter är baserat på de politiska prioriteringar som kan följas över tid i budget- och kulturpropositioner. Dessa ligger till grund för den målstruktur som presenteras i promemorian och föreslås ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Målstrukturen kan användas för redovisning inom kulturpolitikens samtliga sakområden och skapar bättre möjligheter för en samlad bedömning av utvecklingen. Den föreslås också utgöra underlag och utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla resultatredovisningen.

Förslaget till målstruktur har diskuterats i inledande möten med Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet. Förslaget bör dock diskuteras och utvecklas ytterligare i samråd med dessa myndigheter.

Tabell 1. Förslag till målstruktur: de kulturpolitiska målen och uppföljningsbara aspekter

Nationella kulturpolitiska mål	Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.	Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.	Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.
Långsiktiga aspekter av målen enligt målanalys	1a) Kulturarbetets ekonomiska villkor 1b) Kulturarbetets oberoende 1c) Kulturens arenor för det gemensamma samtalet 1d) Internationalisering	2a) Deltagande/ hinder för deltagande rörande: <ul style="list-style-type: none"> • bildning, • kulturupplevelser och • eget skapande 2b) Regionala skillnader	3a) Genomslag i samhällsplanering 3b) Genomslag i andra sektorer: <ul style="list-style-type: none"> • vidgad arbetsmarknad • nya publikgrupper • internationalisering

Fortsatt arbete under 2017

Ge strategiska myndigheter i uppdrag att utveckla sin resultatredovisning

En viktig slutsats i promemorian är att ansvaret för att utveckla resultatmått och indikatorer bör läggas på de strategiska myndigheter som har i uppdrag att göra lägesbedömningar inom ett visst sakområde. För att resultatmått och indikatorerna ska vara hållbara över tid krävs att de är förankrade inom dessa myndigheter. Vidare är det myndigheterna – och professionerna själva – som har bäst kännedom om sitt eget verksamhetsområde. Att sakområdesmyndigheterna ges ansvar för att inkomma med förslag om hur utvecklingen på området kan bedömas i relation till långsiktiga aspekter av de kulturpolitiska målen innebär att den professionella kunskapen på området görs vägledande. Detta ligger i linje med regeringens kritik mot New Public Management.

Idag har främst Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för kulturanalys, Statens centrum för arkitektur och design samt Riksarkivet i uppdrag att göra övergripande lägesbedömningar inom sina respektive områden i linje med de nationella kulturpolitiska målen.

Kulturanalys föreslår därför att dessa myndigheter får i uppdrag att – i samråd med Kulturanalys – överväga hur indikatorer och annan resultatredovisning kan utvecklas inom sakområdet, i relation till den föreslagna målstrukturen, samt redovisa en tidsplan för detta arbete under 2017.

Ett kvantitativt underlag som bygger på ny datainsamling kräver stora resurser och det är tveksamt om det är möjligt att utveckla ett heltäckande indikatorsystem. Det finns också risker med att basera en resultatbedömning endast på kvantifierbara mått. Kulturanalys föreslår att det fortsatta arbetet under år 2017 och framåt bör utgå från att stärka och utveckla *befintliga data*. Med underlag i dessa data kan vissa specifika indikatorer som belyser delmålområden tas fram. I PM redovisas ett urval av särskilt centrala datakällor som exempelvis kulturvaneundersökningarna. Utvecklingsarbetet vid myndigheterna bör således ta fasta på de uppgifter som redan idag finns tillgängliga och redovisas som resultat i myndigheternas årsredovisningar.

Kompletterande analyser är viktiga

Kulturanalys regeringsuppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av de kulturpolitiska målens effekter bygger till viss del på uppfattningen att det går att skapa ett regelrätt indikatorsystem för kulturområdet. Kulturanalys vidhåller att indikatorer utgör ett värdefullt underlag, men att indikatorer, för att ge en så rättvisande bild som möjligt av ett visst förhållande, måste kompletteras med annan typ av information, så som resultat som grundar sig på kvalitativa analyser och bedömningar. Den struktur vi föreslår för det fortsatta utvecklingsarbetet ska därför kunna omfatta såväl trendsäker statistik och indikatorer som andra bedömningsgrunder.

Inledning

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att ta fram och utveckla resultatindikatorer för uppföljning av kulturpolitiken. Bakgrunden är de krav som ställs på regeringens redovisning till riksdagen. I enlighet med de förändrade bestämmelserna i budgetlagen ska regeringen årligen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen i budgetpropositionen.² Dessa krav omfattar även kulturpolitiken och i budgetlagen framgår att resultatredovisningen bör anpassas till det aktuella utgiftsområdet.³ Ambitionen med utvecklingen av indikatorer på kulturområdet är att kunna ”utvärdera effekterna av den nationella kulturpolitiken” samt ”att förbättra uppföljningen och redovisningen av resultatet av de statliga insatserna”.⁴

Kulturanalys arbete med att utveckla indikatorer för kulturområdet har genomförts i flera steg. År 2012 publicerades rapporten *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*, och två år senare tog myndigheten fram en intern promemoria – *Ett system för lägesbedömning inom kulturområdet* – innehållande ramverk och förslag på hur de kvalitativa aspekterna kan hanteras.

Denna delrapport bygger vidare på Kulturanalys tidigare arbete och presenterar ett förslag på hur det fortsatta arbetet med att utveckla indikatorer ska genomföras. Vårt förslag bygger på en analys av målstrukturen på kulturområdet samt på en kartläggning av befintlig resultatredovisning för kulturområdesövergripande frågor. Samråd kring förslaget har skett med berörda myndigheter.

Syfte och frågeställningar

Syftet med Kulturanalys uppdrag att utveckla indikatorer är att tillgodose de behov som finns och de krav som ställs på resultatredovisningen mot de kulturpolitiska målen. I denna delrapport presenteras ett förslag på övergripande struktur för utveckling av indikatorer och annan resultatredovisning. Strukturen ska bidra till att skapa överblick av kulturpolitikens olika sakområden, möjliggöra jämförelser över tid samt skapa förutsättningar för samlade bedömningar. Promemorian syftar också till att ge en inblick i möjligheten att utveckla indikatorer på kulturområdet baserat på genomgång och analys av befintlig data för åiterrapportering. Vi ger även förslag på tillvägagångssätt för det fortsatta arbetet, som föreslås fortsätta även under 2017. Våra övergripande frågeställningar för föreliggande promemoria är:

- Hur kan de kulturpolitiska målen operationaliseras och följas över tid?
- I vilken utsträckning och på vilka sätt belyser nuvarande resultatredovisning utvecklingen mot målen för kulturpolitiken?
- Hur bör arbetet med att utveckla resultatredovisningen bedrivas framöver?

Avgränsningar

Regeringens uppdrag består i att Kulturanalys ska ”utveckla kvalitativa och kvantitativa indikatorer för kulturområdet” samt samråda med andra myndigheter på kulturområdet.⁵ Kulturanalys gör bedömningen att föreliggande uppdrag att utveckla indikatorer för kulturområdet bör avgränsas till: 1) långsiktiga politiska prioriteringar inom ramen för målskrivningarna, 2) kulturområdesövergripande bedömningar, 3) att involvera strategiska myndigheter i samråden samt 4) att utvecklingsarbetet i allt väsentligt bör bygga på befintliga data. Denna delrapport avgränsas i sin tur till att ta fram en övergripande struktur för det fortsatta utvecklingsarbetet. Först i nästa skede av uppdraget kommer resultatindikatorer baserade på befintliga data samt utvecklingsbehov presenteras. Ovan nämnda avgränsningar rör uppdraget i sin helhet och motiveras ytterligare nedan.

² Budgetlag (2011:203), 10 kapitel, 3§.

³ *Ibid.*

⁴ Proposition 2012/13:1, Utgiftsområde 17, s. 21.

⁵ Kulturdepartementet 2015.

Långsiktighet

Vid sidan om regeringens uppdrag till Kulturanalys har riksdagens kulturutskott angivit vissa riktlinjer för hur regeringens återrapportering till riksdagen bör presenteras.⁶ Dessa har varit en viktig referenspunkt för att avgränsa och inrikta föreliggande uppdrag. Syftet med arbetet med att utveckla indikatorer för kulturområdet är att det ska skapa *överblickbarhet, långsiktighet* och *jämförbarhet* i bedömning av, inte bara delarna, utan av hela kulturområdets måluppfyllelse. Arbetet med att utveckla indikatorer bör därför avgränsas till de långsiktiga prioriteringarna inom politiken, sådant där utvecklingen behöver kunna följas över tid. Denna typ av prioriteringar kommer vi fortsättningsvis att kalla för *långsiktiga aspekter av målen*.

Kulturpolitiska mål och kulturområdesövergripande bedömningar

Uppdraget att utveckla indikatorer avser "kulturområdet". Kulturanalys har dock avgränsat uppdraget till att gälla indikatorer för bedömning av utvecklingen mot de kulturpolitiska målen i budgetpropositionen. Sakområden inom utgiftsområde 17 som styrs av andra mål, såsom målen för folkbildningen, omfattas inte av detta arbete. Därmed berörs enbart insatser som omfattas av de nationella kulturpolitiska målen. Vi har även avgränsat uppdraget – i detta skede – till den kulturområdesövergripande verksamheten (kapitel 3 i budgetpropositionen).

Samråd med strategiska myndigheter

Idag har främst Statens kulturråd (Kulturrådet), Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet, Kulturanalys, Riksarkivet och Statens centrum för arkitektur och design i uppdrag att, inom sina respektive sakområden, göra övergripande lägesbedömningar mot de nationella kulturpolitiska målen. Kulturanalys har begränsat urvalet inför samråden till dessa myndigheter då de, liksom Kulturanalys, ska återrapportera om utvecklingen mot de kulturpolitiska målen inom sina respektive sakområden samt spegla olika verksamhetsområdets förutsättningar för detta.

Utgångspunkt i befintlig data

I Kulturanalys rapport *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik* från 2012 beskrivs ett antal möjliga ambitionsnivåer för uppdragets genomförande. Ett indikatorssystem som bygger på ny datainsamling kräver stora resurser. Det är också ett tillvägagångssätt som bygger på uppfattningen att det går att utveckla ett mer eller mindre heltäckande indikatorssystem för kulturområdet. Kulturanalys gör bedömningen att detta synsätt inte ligger i linje med regeringens önskemål om att hitta andra former för resultatredovisning än en alltför rigid mål- och resultatstyrning som ofta går under begreppet New Public Management. Därför behöver vi, i det fortsatta arbetet, utgå från ett mer pragmatiskt förhållningssätt med utgångspunkt i sektorn och i de varierade förutsättningar och behov som finns. Då det inte avsatts särskilda medel för vårt nuvarande uppdrag har utgångspunkten, även av denna anledning, varit att ta fram en struktur för resultatredovisning och indikatorer som kan hantera befintliga data och skapa överblick utifrån dessa. I denna promemoria visar vi vilka resultat som redan idag följs upp och redovisas på kulturområdesövergripande nivå, samt vad denna information kan säga om måluppfyllelsen av de kulturpolitiska målen. Denna redogörelse synliggör även de utvecklingsbehov som finns i resultatredovisningen.

Genomförande

Arbetet har bestått av fyra delmoment; målanalys utifrån förarbeten; kartläggning av befintlig resultatredovisning; samråd med relevanta myndigheter samt utformning av förslag till struktur för resultatredovisning med plan för det fortsatta arbetet. Dessa olika delar presenteras i varsitt kapitel. Nedan beskrivs syftet med de olika momenten samt hur respektive moment har genomförts.

Målanalys

Målanalysen består av två delar: dels en analys av målens karaktär och dels en analys av målens innehåll. Syftet med analysen är att skilja på mål och övrig information samt att ringa in mer beständiga aspekter av

⁶ Rapport från riksdagen 2013/24: RFR2.

målen som återkommer i kultur- och budgetpropositioner mellan 1974 och 2015. En viktig utgångspunkt för analysen har också varit hur begreppet kultur används och vad det åsyftar.

Kartläggning och samråd

En central del av vårt arbete har bestått i att kartlägga vilka resultat som idag redovisas, dels i budgetpropositionen för utgiftsområde 17 (kapitel 3), dels i myndigheternas årsredovisningar och lägesbedömningar. Syftet har varit att få en uppfattning om befintliga data och hur de idag används för att värdera mot de kulturpolitiska målen. Frågeställningarna för kartläggningens olika delmoment har varit:

- Vilka resultat redovisas kopplat till övergripande mål och syften på kulturområdet?
- Vilka underlag finns för tidserier och långsiktiga bedömningar av utvecklingen?

I ett första skede granskades resultatredovisningen i budgetpropositionerna för år 2010, 2013 och 2016. Detta har dels gett en översikt av vilka uppgifter som tidigare redovisats som resultat i relation till målen, dels gett en grund för att identifiera utvecklingsbehov.

I ett nästa steg har Kulturanalys egen verksamhet genomlysts. Särskilt den datainsamling och datasammanställning som myndigheten återkommande tar fram och som skulle kunna ligga till grund för en mer systematisk resultatredovisning mot de kulturpolitiska målen.

Ett sista led i kartläggningen har varit de samråd med andra myndigheter som har särskilda uppdrag att göra lägesbedömningar; Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet samt Kulturrådet. Även Statens centrum för arkitektur och design har kontaktats. Inför dessa samråd gjordes en genomgång av myndigheternas årsredovisningar och återrapportering mot målen samt de långsiktiga aspekter av målen som vi definierat. Vår bild av myndigheternas resultatredovisning låg sedan till grund för dialogerna. Dessa behandlade särskilt relevansen av den struktur som vi tagit fram i målanalysen, samt speciella förutsättningar för resultatredovisningen inom de olika sakområdena. I arbetets inledningsskede genomfördes även samråd med kulturutskottets kansli och Ekonomistyrningsverket (ESV) rörande uppdragets bakgrund och avgränsning.

Förslag och tidsplan

I promemorian sista kapitel presenteras vårt förslag på struktur för utveckling av resultatredovisningen på kulturområdet. Förslaget baseras dels på de utmaningar som kulturutskottet ringat in i sin uppföljning av återrapporteringen och dels på den målanalys, kartläggning och samråd vi presenterar i denna promemoria. Kapitlet innehåller också en tidsplan med upplägg av det fortsatta arbetet.

Centrala begrepp

Vi har valt att definiera några centrala begrepp som har bäring på denna delrapport så väl som på det fortsatta arbetet.

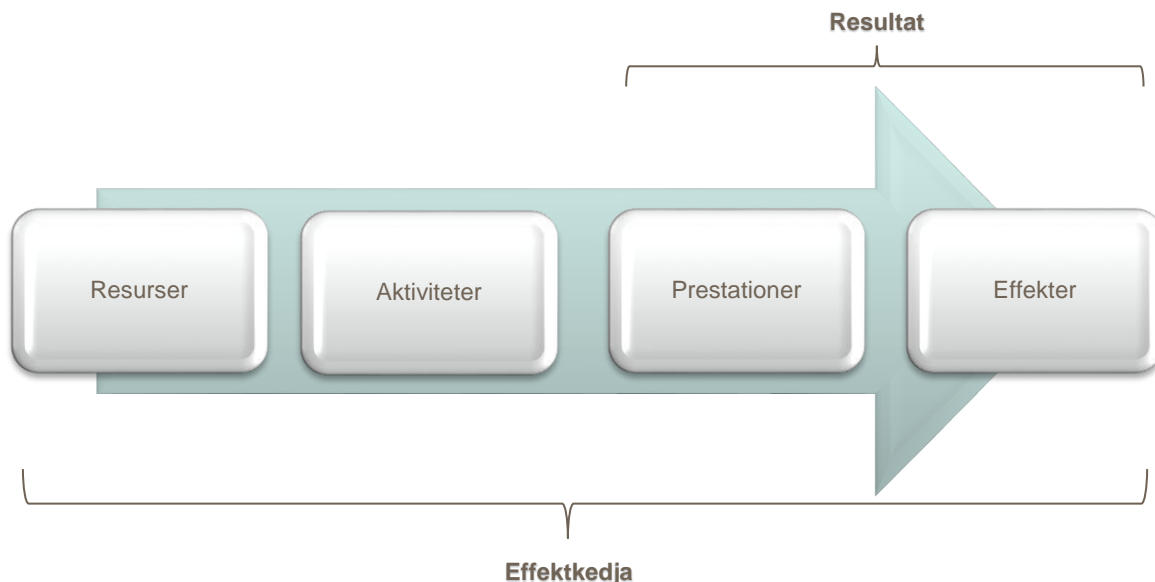
Inom ramen för mål och resultatstyrningen finns olika uppfattningar och definitioner av begreppen. Eftersom fokus för detta arbete är resultatredovisningen i budgetpropositionen har vi valt att i huvudsak utgå från ESV's definitioner.⁷ Nedan redogörs kort för hur vi ser på innebörden av aktuella begrepp i sammanhanget.

Mål och effekter

Mål- och resultatstyrning av statlig verksamhet sker i huvudsak genom att det anges mål – ett visst tillstånd som ska uppnås eller bibehållas – för olika verksamhetsområden samt genom att resultaten följs upp och utvärderas givet dessa mål. Många politiska mål formulerar dock inte ett mätbart tillstånd i den bemärkelse som ESV efterfrågar utan snarare anger de riktning för arbetet. Politiska mål är därför sällan av en karaktär att de kan ”uppnås”.

⁷ Ekonomistyrningsverket 2011.

Sambanden mellan de olika stegen i en arbetsprocess som syftar till att uppnå ett visst mål kan beskrivas genom en så kallad effektkedja; från de resurser som sätts in för att påverka utvecklingen inom ett givet område, till att önskat resultat uppnåtts. I figur 1 nedan visas en effektkedja med resultat på både prestations- och effektnivå. En indikator är något som kan mätas och kan visa på olika typer av resultat. Den kan antingen peka på om ett mål nåtts (effekt) eller om en aktivitet genomförts (prestation).



Figur 1. Effektkedja med resultat på prestations- och effektnivå.

Resultat kan syfta på olika steg i den tänkta effektkedjan. Det kan antingen avse sådant som en myndighet eller annan aktör gjort eller levererat; som att de deltagit i olika nätverk, producerat rapporter eller fördelat medel. Sådana resultat brukar kallas för *prestationer*. Begreppet resultat avser även *effekter*, alltså vad prestationen lett fram till. Ett exempel på mål som avser resultat i form av prestationer kan vara att *jämställdhetsplaner ska finnas på alla myndigheter*. Ett mål som avser resultat i form av effekter kan istället vara att *jämställdheten på myndigheterna ska öka*.⁸

I budgetpropositionen ska regeringen redovisa resultat på effektnivå⁹, medan myndigheterna i sina årsredovisningar i huvudsak redovisar resultat på prestationsnivå¹⁰. Här kan uppstå ett glapp i tankekedjan. Detta kan vara en bidragande orsak till att kopplingarna mellan insatser och mål – som kulturutskottet påtalar i sin utvärdering – inte alltid är tydliga. Förhållandet bottnar även i det faktum att det ofta är lätt att påvisa prestationer och svårt att påvisa effekter. Därför är kravet att resultat ska redovisas på effektnivå i budgetpropositionen sällan möjligt att tillgodose på kulturområdet. Vi vill istället framhålla att redovisning av resultat i form av prestationer också kan vara relevant om det framgår hur de bidrar till att belysa utvecklingen mot målen.

Indikatorer

För bedömning av måluppfyllelse behövs underlag. Här används indikatorer och andra former av bedömningsgrunder. I denna promemoria åsyftar begreppet *indikator* det som avses mätas för att få en uppfattning om utvecklingen mot ett specifikt mål. En indikator är ett indirekt mått som används för att referera till ett specifikt begrepp då inget direkt mått finns tillgängligt.¹¹ En indikator kan vidare endast belysa en del av en komplex verklighet samt peka på förändringar, men förklarar inte varför de har skett.

⁸ Lindgren 2012, s. 63f.

⁹ Budgetlag (2011:203), 10 kapitel, 3 §.

¹⁰ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kapitel, 1 §.

¹¹ Lindgren 2012, s. 47.

De fakta om utvecklingen som indikatorer ger behöver med andra ord analyseras noga. Ansvar för redovisningen i budgetpropositionen ligger ytterst på regeringen. Det finns även ett antal strategiska myndigheter på kulturområdet, däribland Kulturanalys, som har i uppdrag att bistå med mer övergripande lägesbedömningar och analyser.

I denna promemoria diskuteras både kvantitativa och kvalitativa indikatorer. En kvantitativ indikator alstrar en faktauppgift som kopplas till ett mål och som redovisas i siffror. Även kvalitativa indikatorer, så som bestämda värderingar, attityder eller beteenden, kan uttryckas kvantitativt.¹²

Indikatorer ska inte förväxlas med nyckeltal. Ett nyckeltal är ett kvantitativt mått som speglar tillstånd eller förändring men utan koppling till ett mål.¹³ En indikator står däremot i förhållande till ett specifikt mål.¹⁴

Begreppen indikator och bedömningsgrund åsyftar olika saker. En bedömningsgrund är den *samlade empiri* – eller fakta – som ska ligga till grund för bedömning av måluppfyllelse. En indikator kan vara en del av en bedömningsgrund.

¹² Ekonomistyrningsverket 2007, s. 10.

¹³ Myndigheten för kulturanalys 2012, s. 15ff.

¹⁴ Ekonomistyrningsverket 2012, s. 28.

Målanalys

I detta kapitel presenteras en struktur för hur de nationella kulturpolitiska målen kan göras uppföljningsbara. I kapitlet behandlas dels målens karaktär eller utformning och dels målens innebörd. För att kunna utarbeta indikatorer – särskilt för breda, övergripande mål – behöver vi veta vad det är som indikatorn avser att belysa. Vilken del eller sida av målet har över tid varit särskilt politiskt angeläget att följa? Dessa delar av ett mål kallar vi för långsiktiga aspekter av målet.¹⁵ Målen innehåll och varaktiga aspekter av desamma har analyserats utifrån skrivningarna i regeringens proposition *Tid för kultur* samt åtföljande utskottsbetänkande. Även propositioner och utredningar rörande 1974 respektive 1996 års kulturpolitik har använts som jämförande material i syfte att identifiera de långa tidslinjerna i politiken.

Det mest centrala begrepp för alla arbeten som på något sätt behandlar de kulturpolitiska målen och utvecklingen är förstås begreppet kultur. Nedan följer därför en kortfattad redogörelse för hur vi har valt att definiera detta begrepp inom ramen för föreliggande uppdrag.

Vad är kultur?

Kultur är större än kulturpolitik. Kultur är liksom jämställdhet eller demokrati något som rör hela samhället, och sträcker sig därmed bortom politikens och myndigheters ansvarsområden. När 1974 års kulturpolitik¹⁶ formulerades stod det klart att det breda kulturbegreppet inte var politiskt hanterbart. En avgränsning gjordes till de kulturpolitiska insatserna, vilket sågs som ”en förutsättning för en meningsfull diskussion om politikens mål och medel”.¹⁷

Det kulturbegrepp som används inom kulturpolitiken är först och främst ett ”smalt” kulturbegrepp där kultur syftar på konstnärliga uttryck så som teater, musik, dans och konst, liksom humanistiska områden som kulturmiljö eller arkiv. Det smala kulturbegreppet omfattar det kulturpolitiska ansvarsområdet. Samtidigt används ett *brett kulturbegrepp* som med kultur åsyftar människors livsstil – de beteenden, normer och värderingar som bär upp samhällslivet i en social gemenskap. Den politiska diskursen kring exempelvis kulturarvet avser ofta kultur i denna bredare bemärkelse. Likaså är det ofta det breda kulturbegreppet som adresseras i tvärsektorielt arbete. Ett exempel är målen om etnisk och kulturell mångfald.

Politiken är med andra ord uppbyggd kring två olika kulturbegrepp – det smala, estetiska och det breda, antropologiska. Det estetiska kulturbegreppet har direkt bäring på kulturpolitiken medan det antropologiska, breda kulturbegreppet är övergripande eller tvärsektorielt. Vi kommer fortsättningsvis att använda oss av och skilja på dessa två betydelser av kultur.

Skilja mål från medel

Mål på övergripande politisk nivå är ofta resultat av kompromisser och formuleras därför som visioner eller syften som många kan enas om.¹⁸ Detta medför att politiska målsättningar på denna nivå sällan är tillräckligt väl avgränsade för att fungera på det sätt som mål- och resultatstyrningen förutsätter. Målen behöver därför brytas ner och konkretiseras. Detta innebär alltid en viss tolkning och avgränsning av de formulerade målen. I det här sammanhanget har vi gjort detta genom att söka definiera vilka de långsiktiga aspekterna för måluppfyllelse av de kulturpolitiska målen är. Underlag för analysen är propositioner som anger politikens inriktning från 1974 fram till i dag. Vår utgångspunkt har vidare varit att ett uppföljningsbart mål ska beskriva ett framtida eller önskvärt tillstånd och bör skiljas från skrivningar om *vad* som ska göras för att uppnå målet/-n; till exempel olika typer av åtgärder, prioriteringar eller uppdrag.

¹⁵ Myndigheten för kulturanalys, *Rapport 2012:2*, s. 33; se även definition av begreppet aspekt:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/aspekt>

¹⁶ Tre propositioner ligger till grund för vad som kallas 1974 års kulturpolitik: Proposition 1974:28; Proposition 1975:20 och Proposition 1975/76:135.

¹⁷ SOU 1972:66, s. 168.

¹⁸ Statskontoret 2013, s. 9.

Ett enkelt sätt att skilja mål från åtgärder och liknande är att de senare kan kopplas till verb som utarbeta, samordna, främja eller stödja.¹⁹

De mål som ligger till grund för analysen är de av riksdagen beslutade nationella kulturpolitiska målen:

Nationella mål för kulturpolitiken

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barn och ungas rätt till kultur.²⁰

När nya mål formulerades för kulturpolitiken 2009, var syftet att anpassa dem till dagens samhälle. Det som skulle betonas var *kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet* och *kulturens roll i samhället*.²¹ Dessa tre ambitioner motsvaras av de tre övergripande målen för kulturpolitiken. När de presenterades i propositionen *Tid för kultur*, ställde sig utskottsmajoriteten bakom förslaget och underströk vikten av att de nya målen var ”stringent formulerade i tre meningar” och att de medel som ska användas för att målen ska uppnås fanns angivna i fem koncisa strecksatser.²² Strecksatserna har ibland definierats som främjandemål, operationaliserade mål eller delmål.²³ Strängt taget bör dock strecksatserna – enligt våra utgångspunkter – benämnas främjande åtgärder snarare än mål.

De fyra första strecksatserna inleds med verbet främja och i den femte anges ”särskilt uppmärksamma”. Strecksatserna inleds med skrivningen ”För att uppnå målen ska politiken” och skiljer därmed mål från medel. I syfte att tydliggöra denna skillnad kommer vi, i det följande, att benämna strecksatserna som just *strecksatser* eller *främjande åtgärder*. Andra beteckningar kan vara åtgärdskrav, uppdrag, prioriteringar eller liknande.²⁴ De övergripande målen kallas fortsättningsvis för *mål*.

Orsakerna till sammanblandningen av vad vi tolkar som regelrätta mål och främjande åtgärder av olika slag är säkerligen flera. Det tycks däremot inte som om man inom kulturpolitiken haft för vana att göra skillnad på åtgärder och mål. När kulturpolitiken började formuleras under 1960-talet var målstyrningsidéerna inte verksamma på samma sätt som i dag. Politiken bestod av en rad ”åtgärder” som skulle ta politiken framåt, steg för steg.²⁵ Varken 1974 års kulturpolitiska mål eller målen från 1996 skiljer på mål och medel för att uppnå målen.²⁶ Bengt Göransson, kulturminister under åren 1982-1991, skriver att många uppfattat 1974 års kulturpolitik på ett felaktigt sätt: ”[...] som en ”åtgärds katalog i vilken man skulle kunna pricka av vilka beslut som genomförts.” Göransson menar att det knappast var syftet. Tanken var att politiken skulle tillhandahålla en struktur inom vilket ett fritt kulturliv skulle utvecklas.²⁷ Göranssons beskrivning synliggör en generell förskjutning av politikens former. Om politikens roll i början av 1970-

¹⁹ För exempel på skillnader mellan ”mål”, ”åtgärdskrav” och ”beskrivning” se Ekonomistyrningsverket 2006, s. 12f och 2012:41, s. 14f.

²⁰ Proposition 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

²¹ Proposition 2009/10:3, s. 27.

²² Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5, s. 14.

²³ Begreppet främjandemål används t.ex. i Kulturanalys 2012. Ett annat begrepp som använts är processmål.

²⁴ Se Ekonomistyrningsverket 2012:41, s. 15.

²⁵ Jacobsson 2014, s. 45f samt Pålsson 1967.

²⁶ Proposition 1974:28; Proposition 1996/97:3.

²⁷ Göransson 2010, s. 58f.

talet ansågs vara att genomföra förändringar genom samhällsreformer och tillförandet av resurser, är dagens politik, sedan 1990-talet, mer inriktad på att förändra genom styrningstekniker.²⁸ Därför är målformuleringar centrala för att bedöma politikens effekter.

Analys av målens aspekter

Utifrån resonemanget ovan kan indikatorer enbart utvecklas för att belysa delar av de övergripande målen och inte målen i sin helhet. Indikatorer bör formuleras för fenomen som behöver kunna följas långsiktigt. Frågan är därför vilka de långsiktiga *aspekterna* av de övergripande målen är.²⁹ Vi redogör i det följande för vilka aspekter av de tre övergripande målen från 2009 som lyfts fram i de politiska förarbetena och efterföljande tolkningar.

Mål 1 – Kulturen ska vara en dynamisk kraft med yttrandefriheten som grund

Målet att *kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund* har tidigare benämnts yttrandefrihets- och/eller självständighetsmålet.³⁰ Yttrandefrihet har varit ett centralt mål för politiken sedan 1974 och finns även med i 1996 års mål. Tre aspekter av målet lyfts fram som särskilt viktiga i 2009 års proposition: *Kulturarbetets oberoende, kulturarbetets ekonomiska villkor samt kulturens arenor för det gemensamma samtalet*.

I propositionen *Tid för kultur* förklaras målets innebörd med att ”kulturen fritt [ska] kunna spegla, granska och ifrågasätta rådande maktförhållanden och invanda föreställningar” samt att konst och kulturarvsområdena måste få utvecklas på ”egna villkor”.³¹ Att värna kulturens oberoende är centralt för politiken som även ska ”stödja konstnärligt och kulturellt angelägen verksamhet som helt eller delvis inte skulle kunna komma till uttryck på marknadsmässiga villkor”.³² En sista aspekt av målet handlar om att ”[n]y teknik har medfört att öppna arenor med stor spridning har gjorts tillgängliga för breda grupper i samhället [...] De offentliga kulturinstitutionerna och medierna spelar en nyckelroll som arenor och stöd för det gemensamma samtalet och yttrandefriheten.”³³

Kulturarbetets *oberoende* samt den *ekonomiska situationen* följer som en röd tråd genom kulturpolitiken fram till i dag. I budgetpropositionen för år 2016 är en övergripande ambition för regeringen att skapa bästa möjliga förutsättningar för ”konsten och kulturen”, oberoende av kommersiella intressen och tillfälliga politiska viljeyttringar.³⁴

Sammantaget kan målet anses vara kvalitativt till sin karaktär. Det avser i första hand det professionella kulturlivet. Strecksatsen om att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse har en nära koppling till detta mål. I *Tid för kultur* lyfter den dåvarande regeringen fram konsten och betydelsen av humanistisk kunskap samt att det är kulturpolitikens uppgift att verka för goda villkor för de ”professionella kulturskaparna”.³⁵ I strecksatsen ryms också *principen om armlängds avstånd*, genom formuleringar som: ”Kulturskaparna har en nyckelroll i den ständigt pågående diskussionen om vad som är kvalitet på kulturområdet. Att kvalitet är centralt för kulturpolitiken innebär inte att dess innebörd ska bli föremål för politiska bedömningar.”³⁶ Vi har valt att i fortsättningen använda begreppet *kulturarbete* i detta sammanhang och inte de vidare begreppen kulturutövare eller kulturskapare, då de kan avse en bredare grupp än själva yrkesutövarna.³⁷

Nuvarande regering framhåller i linje med tidigare politik att det svenska kulturlivets möjlighet att verka i andra länder bidrar till dess utveckling. Ett ökat utbyte anses främja en större variation, i estetisk

²⁸ Brown 2005.

²⁹ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket 2007:32, s. 9f.

³⁰ Kulturanalys 2012, s. 35; Prop. 1996/97:3, s. 28; Prop. 1974:28; SOU 1972:66, s. 171.

³¹ Proposition 2009/10:3, s. 28.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Proposition 2015/16:1, Utgiftsområde 17, s 27f.

³⁵ Proposition 2009/10:3, s. 30.

³⁶ Ibid.

³⁷ För bakgrund till begreppet kulturarbete se Per Sundgren 2003 och 2007, s. 254f.

bemärkelse, och ett bredare kulturutbud i Sverige.³⁸ Strecksatsen om att främja internationellt utbyte kopplas därmed till målet. I propositionen från 2009 poängterades att "[...] internationaliseringen ska fortsatt stimuleras i den statliga bidragsgivningen och framhållas som en central uppgift för kulturinstitutionerna."³⁹ Denna strecksats har även en stark koppling till det tredje målet om kulturens genomslag samhällets utveckling.

Till sist återkommer i propositionerna aspekten om kulturinstitutionerna som arenor för det gemensamma samtalet, vilken kan spåras tillbaka till 1974 års skrivningar om vidgad uttrycksfrihet. I 1974 års proposition underströks att alla, inte bara professionella, skulle ha tillgång till kanaler för opinionsbildning.⁴⁰ I 2009 års kulturpolitiska proposition är det inte behovet av fler kanaler för opinionsbildning som står i fokus, utan kulturinstitutionernas bidrag till gemensamma samtal i en tid då viktiga diskussioner riskerar att drunkna i det informationsflöde som inte minst internet ger upphov till.⁴¹ Nuvarande regering har också lyft fram kulturinstitutionerna som centrala arenor där olika perspektiv ska kunna mötas.⁴² Aspekten är, enligt vår mening, viktig då den ringar in förutsättningarna för kulturområdets demokratiska och kommunikativa uppdrag: hur kvalificerad konst och kunskap ska komma medborgarna till del. De sociala och mediala arrangemangen för förmedling och samverkan med det omgivande samhället har förändrats.⁴³ Frågan kan formuleras: Hur kan kulturområdet ta sitt kritiska och folkbildande ansvar i en ny offentlighet?

Vi finner således att de långsiktiga aspekterna av mål 1 är *kulturarbetets ekonomiska villkor och oberoende, internationaliseringen samt kulturens arenor för det gemensamma samtalet*. Samtliga aspekter förekommer i de underlag vi tittat på inför denna analys, även om det sistnämnda perspektivet inte omnämns lika frekvent som de övriga.

Mål 2 – Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet

Målet om att *alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet* har beskrivits som ett av kulturpolitikens viktigaste åtaganden sedan området definierades med 1974 års politik. Denna målsättning kopplas framför allt till två aspekter: *breddat deltagande* och *geografisk spridning*.

Enligt 2009 års proposition syftar målet till att förbättra förutsättningarna för deltagande och rör såväl bildning och kulturupplevelser som eget skapande.⁴⁴ Den andra aspekten av målet är att kulturutbudet ska präglas av mångfald, i betydelsen variation, och hög kvalitet oavsett var i landet man bor. Här har de nationella och regionala kulturinstitutionerna ett särskilt ansvar enligt propositionen.⁴⁵

Alla människors likvärdiga möjligheter att ta del av ”konst och kultur” är fortsatt en övergripande ambition för regeringens kulturpolitik 2016.⁴⁶ Målets koppling till strecksatsen om att främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor betonar kulturpolitikens viktiga roll för samhällets bildningssträvanden tillsammans med de tvärsektoriella kraven: det vill säga politiken för jämställdhet, integration och mångfald, tillgänglighet samt värnandet av de nationella minoriteternas rättigheter. I propositionen *Tid för kultur* anges att principen om icke-diskriminering ska vara vägledande.⁴⁷ Strecksatsen om att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur, är snarare en prioritering än en åtgärd, och kan också knytas till målet.⁴⁸

Uppdraget att integrera jämställdhet och mångfald i verksamheterna är fastställda, tillsammans med prioritering av barn och unga, i kulturmyndigheternas instruktioner. Konstnärsnämnden, Kulturrådet, Riksutställningar, Statens Musikverk och Statens konstråd ingår i regeringens satsning på ett

³⁸ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 35.

³⁹ Proposition 2009/10:3, s. 31.

⁴⁰ Proposition 1974:28, s.296.

⁴¹ Proposition 2009/10:3, s. 28.

⁴² Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 27.

⁴³ Östling 2016.

⁴⁴ Proposition 2009/10:3, s. 29

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 28.

⁴⁷ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 28; Proposition 2009/10:3, s. 29.

⁴⁸ Proposition 2009/10:3, s. 31f; Budgetproposition 2012/13:1, utgiftsområde 17, s. 42.

utvecklingsprogram för jämställdhetsintegreringen av myndigheter. Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd har sektorsansvar för funktionshinderfrågorna och Kulturrådet har även sektorsansvar för HBTQ-frågorna. Några myndigheter har också särskilda uppdrag vad gäller de nationella minoriteterna.

Målet om allas delaktighet benämns ibland som medborgarperspektivet.⁴⁹ Långsiktiga aspekter av målet är *delaktighet* och *hinder för deltagande rörande bildning, kulturupplevelser och eget skapande* samt *regionala skillnader* vad gäller tillgång till ett kvalificerat kulturutbud. Regeringen betonar ”att alla människor i alla delar av landet erbjuds möjligheter att såväl utöva som att ta del av konst och kultur”.⁵⁰

Mål 3 – Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling

Målet att *kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling* åsyftar kulturpolitikens bredare, samhälleliga inverkan, samspel med och genomslag inom andra områden. Två aspekter av målet framstår som centrala: *kulturens genomslag i samhällsutvecklingen* samt *genomslag i andra sektorer*.

Målet handlar om att värna humanistiska värden, i det här fallet estetiska, historiska och konstnärliga värden. Dessa är inte bara viktiga för individen utan också ”en grund för de politiska eller ekonomiska överväganden som görs i samhället”.⁵¹ Det är med andra ord perspektiv som ska ligga till grund för samhällsutvecklingen och vägas mot andra perspektiv i samhällsplaneringen så som materiella, praktiska eller ekonomiska hänsyn.

Enligt propositionen *Tid för kultur*, handlar målet även om att ökad samverkan mellan olika områden kan vidga kulturskaparnas arbetsmarknad och ge kulturinstitutionerna andra möjligheter att nå nya publikgrupper.⁵² Denna aspekt har koppling till det första målet (kulturutövarnas ekonomiska förutsättningar och situation) men också till medborgarperspektivet i det andra målet. Målet om kulturens roll i samhället – att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling – är i stora delar beroende av åtgärder inom och/eller samverkan med andra politikområden. När kulturpolitiken formulerades i början av 1970-talet var det övergripande syftet att bidra till en bättre samhällsmiljö. I Kulturutredningen från 1972 framgår att det är ett mål som i många fall är beroende av åtgärder som vidtas inom andra samhällsområden.⁵³ Kulturrådet föreslår i utredningen från 1972 att ett delmål för politiken bör vara att de kulturpolitiska åtgärderna samordnas med samhällets insatser inom andra områden som fysisk planering och utbildningspolitik.⁵⁴

Målet borde ha stor betydelse för exempelvis kulturmiljöarbetet som i stora delar drivs inom andra politikområden. Strecksatsen om att *främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas*, borde därför ha en nära koppling till detta mål. I kommentaren till strecksatsen står att en bredd av aktörer har bäring på *bevarandearbetet*.⁵⁵ Att kulturarvet ska *utvecklas* kan i sin tur ses i relation till mål 1 där de professionella perspektiven är utgångspunkten. Att kulturarvet ska *användas* har i sin tur koppling till medborgarperspektivet: ”Synen på och tolkningen av kulturarvet förändras ständigt. Ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att det förs ett öppet samtal om dessa tolkningar och vad de representerar.”⁵⁶

De långsiktiga aspekterna av målet rör ökad samverkan. Här framhålls betydelsen av dels *kulturens genomslag i samhällsplaneringen*, dels *kulturens genomslag inom andra sektorer*. Vad gäller den senare aspekten är det särskilt en vidgad arbetsmarknad och nya publikgrupper som betonas. Vi vill poängtera att målet, så som det beskrivs i propositionen *Tid för kultur* samt i tidigare propositioner, lyfter kulturens genomslag i samhällsutvecklingen, inte dess instrumentella nytta. Nuvarande regering betonar inte målet i budgetpropositionen för 2016 utan prioriteringarna är istället *kulturskaparnas villkor* (mål 1) och *kultur för fler* (mål 2). Dock beskrivs kulturen ofta som medel för att främja andra värden, så som demokrati.

⁴⁹ Proposition 2009/10:3, s. 27.

⁵⁰ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 29.

⁵¹ Proposition 2009/10:3, s. 29.

⁵² *Ibid.*

⁵³ SOU 1972:66, s. 173

⁵⁴ *Ibid.*, s. 176.

⁵⁵ Proposition 2009/10:3, s. 30.

⁵⁶ *Ibid.*

Samlad bedömning av långsiktiga aspekter av målen

I tabell 2 nedan sammanfattas de huvudsakliga, långsiktiga aspekterna av de tre övergripande kulturpolitiska målen utifrån resonemangen som förts ovan. Sammanställningen ligger till grund för den målmodell utifrån vilken vi menar att indikatorer bör utvecklas. Modellen har även utgjort utgångspunkt för våra samråd med andra myndigheter på kulturområdet om hur deras resultatredovisning kan fungera i relation denna.

Vi har valt att använda begreppet kulturarbete då det sätter fokus på den professionella utövningen men samtidigt fångar in en bredare verksamhet än enbart konstområdet och inkluderar exempelvis antikvariskt eller arkivariskt arbete. Vad gäller strecksatsen om det internationella arbetet så finns den med som förutsättning både för det första och sista målet men vi har valt att ta med det som en aspekt endast i det sista målet. Till samma strecksats hör även främjandet av interkulturellt arbete vilket också återfinns i kulturmyndigheternas instruktioner tillsammans med andra tvärvetenskapliga perspektiv på verksamheten så som jämställdhet, tillgänglighet och mångfald. Strecksatsen om kulturarvet har bäring på alla tre målen men i olika bemärkelser.

I budgetpropositionen för år 2016 anges regeringens ”övergripande ambition [...] att skapa bästa möjliga förutsättningar för konsten och kulturen att leva av egen kraft och att alla människor får likvärdiga möjligheter att ta del av den”.⁵⁷ Regeringen har alltså två övergripande prioriteringar för sin kulturpolitik. Dessa beskrivs under rubrikerna *Kultur för fler* samt *Kulturskapares villkor*. Prioriteringarna sammanfaller med de två första övergripande målen för kulturpolitiken.

⁵⁷ Proposition 2015/16:1, Utgiftsområde 17, s 28.

Tabell 2. De kulturpolitiska målen samt långsiktiga aspekter och strecksatser som kan kopplas till dessa.

Nationella kulturpolitiska mål	Långsiktiga aspekter av målen	Strecksatsernas koppling till målen*
<i>Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.</i>	Kulturarbetets ekonomiska villkor Kulturarbetets oberoende Kulturens arenor för det gemensamma samtalet Internationalisering	- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, - främja <i>internationellt</i> och interkulturellt utbyte och samverkan, - främja ett levande kulturarv som bevaras, används och <i>utvecklas</i> .
<i>Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.</i>	Deltagande/ hinder för deltagande rörande: <ul style="list-style-type: none"> • bildning, • kulturupplevelser och • eget skapande Regionala skillnader	- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor, - särskilt uppmärksamma barn och ungas rätt till kultur, - främja ett levande kulturarv som bevaras, <i>används</i> och utvecklas. - främja internationellt och <i>interkulturellt</i> utbyte och samverkan,
<i>Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.</i>	Ökad samverkan för genomslag i samhällsplanering Ökad samverkan för genomslag i andra sektorer: <ul style="list-style-type: none"> • vidgad arbetsmarknad • nya publikgrupper • internationalisering 	- främja <i>internationellt</i> och interkulturellt utbyte och samverkan, - främja ett levande kulturarv som <i>bevaras</i> , används och utvecklas.

* Strecksatsen rörande internationaliseringen och kulturarvet är en aspekt av flera mål, men de begrepp som särskilt rör respektive mål har kursiverats.

Kartläggning av befintlig resultatredovisning

Syfte och genomförande

I det här kapitlet presenteras resultaten från kartläggningen av befintlig uppföljning och resultatredovisning. Syftet har varit att få en uppfattning om vilken information som redan idag tas fram och redovisas samt att belysa de utvecklingsbehov som finns för resultatredovisning mot de kulturpolitiska målen.

Kartläggningen har bestått av två delmoment:

- Kartläggning av resultatredovisningen i budgetpropositionen för år 2016
- Kartläggning av Kulturanalys uppföljning och lägesbedömningar

Kartläggningen av resultatredovisningen i budgetpropositionen omfattar endast kapitel 3, det vill säga den kulturområdesövergripande verksamheten, i budgetpropositionen för år 2016. Vårt arbete omfattar vidare de områden som styrs av de nationella kulturpolitiska målen. Budgetpropositionerna för år 2010 och 2013 har fungerat som jämförande material, för att undersöka förutsättningarna att följa upp resultat över tid.

En viktig del av arbetet har vidare bestått i att kartlägga de data rörande utvecklingen på kulturområdet som Kulturanalys redan idag tar fram och sammanställer och hur dessa förhåller sig till de kulturpolitiska målen.

Det kartläggande arbetet har resulterat i ett omfattande underlagsmaterial. I detta kapitel beskrivs de huvudsakliga slutsatserna av kartläggningen. Vi inleder med att beskriva den resultatredovisning som görs i budgetpropositionen för år 2016 och beskriver sedan den uppföljning och de lägesbedömningar som Kulturanalys gör.

Resultatredovisning i budgetpropositionen för år 2016

Oprecisa och föränderliga bedömningsgrunder

För att det ska vara möjligt att utvärdera huruvida den förda kulturpolitiken har bidragit till uppfyllandet av de kulturpolitiska målen krävs att det framgår vad bedömningen av måluppfyllelsen grundar sig på.

Sedan 2012 utgår bedömningen av resultat i budgetpropositionen från ett antal bedömningsgrunder. En bedömningsgrund brukar beskrivas som den empiri eller de fakta som ska ligga till grund för värdering av måluppfyllelse. En indikator kan – som vi tidigare påpekat – vara en del av en bedömningsgrund. För den kulturområdesövergripande verksamheten, som beskrivs i kapitel 3, används i budgetpropositionen för år 2016 fyra bedömningsgrunder:

- verksamhet för att främja barns och ungas tillgång till kultur,
- bidragsgivning inom ramen för kultursamverkansmodellen utifrån bland annat fördelning av medel per län och per konstområde,
- främjande av kulturlivets internationalisering och internationellt samarbete, och
- tillgänglighetsarbete, utifrån både uppföljning av målen inom funktionshindersstrategin och digitalisering av kulturområdet.

Utöver dessa bedömningsgrunder presenteras även ett antal gemensamma utgångspunkter för bedömning inom kulturområdet som helhet, nämligen: barns och ungas tillgång till kultur, jämställdhet och tillgänglighet, samt förnyelse och utveckling av verksamheten.

Vi kan konstatera att bedömningsgrunderna i budgetpropositionen för år 2016 är formulerade som ett antal prioriterade insatsområden. Det är alltså insatser inom dessa områden som ska bedömas. Det framgår dock inte hur bedömningsgrunderna förhåller sig till målen. Av budgetpropositionen framgår vidare att rapporter och utvärderingar från Kulturanalys och Kulturrådet ska ligga till grund för bedömningar av resultat.

Bedömningsgrunderna varierar något mellan åren, både i antal och vad gäller inriktning. Variationerna beror delvis på att bedömningsgrunderna även har inbegripit tidsbegränsade insatser. I budgetpropositionen för år 2015 var exempelvis *bidragsgivning inom området kultur och hälsa* en bedömningsgrund då ett tidsbegränsat projekt med denna inriktning pågick. Att olika bedömningsgrunder används från år till år försvårar emellertid en jämförelse av resultaten och bedömning av utvecklingen över tid.

Värt att nämna är att själva resultatredovisningen inte följer bedömningsgrunderna utan istället utgår från ett antal tematiska rubriker. Dessa överensstämmer bara till en mindre del med bedömningsgrunderna. Exempel på de tematiska rubriker som används är Barn och unga, Forskning inom kulturområdet, Kulturbryggan samt Internationellt samarbete. Under dessa tematiska rubriker beskrivs både kortsiktiga projekt så väl som mer långsiktiga insatser. Det framgår inte hur dessa tematiska områden förhåller sig till bedömningsgrunderna.

Otydlig koppling mellan resultat och mål

En viktig del i Kulturanalys kartläggning av resultatredovisningen i budgetpropositionen för år 2016 har varit att identifiera centrala mått som idag används för att beskriva måluppfyllelsen av de kulturpolitiska målen. En viktig utgångspunkt i kartläggningen har varit kulturutskottets rekommendation om en tydligare koppling mellan resultat och medelsfördelning, då medelsfördelningen ska grunda sig på tidigare resultat.

Av budgetpropositionen framgår att utgångspunkten för regeringens kulturpolitik är de nationella kulturpolitiska målen. Dessa presenteras tillsammans med övriga mål för utgiftsområde 17, i propositionens kapitel 2. I kapitel 3 görs sedan inledningsvis en kortfattad hänvisning till de kulturpolitiska målen och att dessa ska fungera som utgångspunkt för resultatredovisningen.

En genomgång av resultatredovisningen för specifika insatser eller insatsområden visar att de resultat som återrapporteras mycket sällan kopplas till specifika mål. I de fall de kulturpolitiska målen alls nämns görs så endast i övergripande ordalag där läsaren själv måste göra en tolkning av hur insatser och resultaten av dessa är tänkta att bidra till måluppfyllelsen. Det finns ett tydligt glapp mellan de kulturpolitiska målen som inledningsvis presenteras som styrande för all resultatredovisning och de resultat som redovisas.

I de fall insatserna motiveras på ett sådant sätt att de kan kopplas till något av de kulturpolitiska målen rör det sig i de flesta fall om mål 2 och formuleringar som på olika sätt knyter an till allas möjlighet att delta i kulturlivet. De insatser som kopplas till dessa mål är kultursamverkansmodellen och arbetet med tvärssektoriella frågor och perspektiv.

I den del av resultatredovisningen som rör insatser som genomförts inom ramen för kultursamverkansmodellen kan vi, exempelvis, i rubriken utläsa att modellen syftar till att kulturen ska stärkas i hela landet. Läsaren kan därigenom göra tolkningen att insatserna ska bidra till målet om allas möjlighet att delta i kulturlivet, och då särskilt till den långsiktiga aspekten att *”kulturutbudet ska präglas av mångfald och hög kvalitet oavsett var i landet man bor”*.⁵⁸

Vissa insatsområden är tvärssektoriella och har bäring på fler mål än de kulturpolitiska. I budgetpropositionen betonas att arbetet för ökad tillgänglighet dels utgår från de funktionshinderspolitiska målen, dels från digitaliseringen av kulturområdet.

Ett annat insatsområde som främst leds av andra mål än de kulturpolitiska är arbetet för att främja nationella minoriteters kultur vilket styrs av Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Regeringen slår i sin analys och slutsatser i budgetpropositionen för år 2016 fast att arbetet med att främja

⁵⁸ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s 53.

de nationella minoriteternas kultur är ”angeläget för att både kulturlivet och samhället i stort ska präglas av mångfald och inkludering”.⁵⁹

Även arbetet med att främja civilsamhällets roll i kulturlivet styrs av andra mål än de kulturpolitiska. Det civila samhället lyfts i regeringens analys och slutsatser i budgetpropositionen för år 2016 fram som en förutsättning för ”ett mångfacetterat och vitalt kulturliv”. Statens bidrag till och samverkan med det civila samhället antas vidare ha en stor betydelse för såväl den utövade kulturen som kulturarvsområdet samt bidra till att de kulturpolitiska målen nås”.⁶⁰

Ett flertal insatser kopplas även till tillväxtpolitiska mål. Detta gäller, till exempel, de insatser som genomförs inom ramen för olika EU-program. Dessa har bäring på de tillväxtpolitiska mål som formulerats för EU 2020-strategin och de projekt som genomförs inom ramen för denna strategi.

Vi kan alltså konstatera att ovanstående insatsområden styrs av flera olika mål. Det är i dagsläget otydligt hur dessa mål förhåller sig till varandra eller om det kan finnas eventuella målkonflikter. Kopplingen till de kulturpolitiska målen förtydligas inte utan är mer eller mindre underförstådd.

Kopplingen till de kulturpolitiska målen för den kulturområdesövergripande verksamheten (se nästföljande kapitel) görs främst på en generell nivå och inte för enskilda, redovisade insatser. Det gör det svårt att bedöma hur resultaten av insatserna har bidragit till måluppfyllelse. I de fall insatser syftar till att uppnå olika typer av mål parallellt framgår sällan med tydlighet hur dessa förhåller sig till varandra eller om regeringen ser några målkonflikter mellan de olika målen. I de fall insatserna motsvarar någon av de främjande åtgärderna tydliggörs inte vilket övergripande mål som ska uppnås. Som vi sett i målanalysen ovan kan en främjande åtgärd ha bäring på flera av målen. Avslutningsvis går att konstatera att målet om allas delaktighet samt de tvärsektoriella målen utgör ett tydligt fokus för regeringens redovisning. Det kan hänga samman med, utöver att det är en politisk prioritering, att resultat är lättare att redovisa mot dessa mål. Det första målet om kulturens frihet och oberoende är inte lika framträdande i redovisningen och det tredje målet, om kulturens genomslag i samhällsutvecklingen, lyfts inte alls fram.

Fokus på genomförande och prestationer

Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa resultat på effektnivå i budgetpropositionen. Vår kartläggning visar dock på att resultatredovisningen i budgetpropositionen för år 2016 främst omfattar beskrivningar av vilka insatser som genomförts inom ett visst område samt det direkta utfallet av dessa. Det som redovisas är alltså prestationer. Informationen är till stor del hämtad från berörda myndigheters årsredovisningar, i vilka de främst är ålagda att redovisa just prestationer. De redovisade resultat som är möjliga att följa över tid omfattar nästan uteslutande olika former av kvantitativa mått på hur bidrag eller andra resurser har fördelats, hur många som har tagit del av en insats eller beskrivningar av de samarbeten och nätverk som svenska aktörer deltagit i. Kvalitativa beskrivningar av prestationer återfinns förvisso också. Det kan här röra sig om att ett samarbete mellan olika aktörer har förbättrats eller att en arbetsprocess blivit mer effektiv. Denna typ av resultat baseras på kvalitativa undersökningar som varierar i fokus mellan olika år.

I de fall resultat i form av effekter redovisas är informationen uteslutande hämtad från kvalitativa uppföljningar och utvärderingar som genomförts av bland annat Kulturanalys och Kulturrådet. De effekter som redovisas varierar dock mellan olika år, beroende på vilka uppföljningar och utvärderingar som finns att tillgå just det året.

Effekterna av de insatser som genomförts beskrivs ofta endast i övergripande ordalag. Det kan exempelvis handla om bedömningar, som att utvecklingen går åt rätt håll eller att ett visst perspektiv har stärkts. Det förtydligas dock inte vilka kriterier och vilken information som dessa bedömningar grundar sig på.

Nyckeltal, inte indikatorer

Ett viktigt syfte med kartläggningen har varit att identifiera befintliga indikatorer eller mått som skulle kunna utvecklas till indikatorer för att mäta utvecklingen mot de kulturpolitiska målen. Vi har i denna promemoria definierat en indikator som ett indirekt mått som används för att få en uppfattning om i vilken

⁵⁹ Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 17, s 67.

⁶⁰ Ibid.

utsträckning ett mål är uppnått. Till skillnad från ett så kallat nyckeltal, som också kan spegla förändring, står en indikator i förhållande till ett mål.

I budgetpropositionen redovisas idag ett stort antal mått. Det går dock inte att utläsa vad de egentligen säger om utvecklingen av kulturpolitiken. För kultursamverkansmodellen återrapporteras exempelvis utfallet av Kulturrådets bidragsgivning. Redovisningen omfattar mått som fördelning av verksamhetsbidrag i tusentals kronor per län, procent per konst- och kulturområde och per län samt länsvis fördelning av utvecklingsbidrag. Då de mått som används i redovisningen inte ställs i relation till några preciserade mål, kan de inte klassas som indikatorer, utan det rör sig istället om nyckeltal.

En av de få indikatorer som återfinns i resultatredovisningen av den kulturområdesövergripande verksamheten är *andelen av Kulturrådets fördelade bidrag som går till verksamhet för barn och unga*. Denna indikator är kopplad till det specifika målet att minst 30 procent av projekten och verksamheterna ska rikta sig till denna målgrupp och är alltså ett mål som avser resultat i form av själva prestationen. Det framgår inte vad bidragsfördelningen förväntas ge för effekter.

Att det i den befintliga resultatredovisningen saknas indikatorer för att mäta effekter mot de kulturpolitiska målen är emellertid ingen nyhet, då detta har föranlett Kulturanalys regeringsuppdrag.

Kulturanalys resultatredovisning

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag av regeringen att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Detta ska göras med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen.

Verksamheten bestäms främst av Kulturanalys instruktion och regleringsbrev, men det finns även utrymme för myndigheten att genomföra egeninitierade studier. För att undersöka förutsättningarna att utveckla indikatorer utifrån det data som Kulturanalys tar fram inom sin egen verksamhet har en kartläggning genomförts av de resultat som myndigheten följer upp och redovisar. Nedan sammanfattas de viktigaste resultaten från denna kartläggning i syfte att ringa in befintlig resultatredovisning.

Främst kvantitativa data går att följa över tid

För att data ska kunna användas och utvecklas till indikatorer som visar på förändring mot ett specifikt mål krävs att samma mått följs upp på samma sätt med en viss frekvens. Kulturanalys följer årligen upp och redovisar ett stort antal resultat inom ramen för sina olika verksamhetsområden. Detta sker främst inom ramen för Kulturanalys olika statistikuppdrag.

Kulturanalys har regeringens uppdrag att ta fram officiell statistik inom kulturområdet. Myndigheten ansvarar sedan 2012 för fyra statistikområden: museer, samhällets utgifter för kultur, studieförbund och kulturmiljövård. Kulturanalys har också i uppdrag att utveckla den officiella statistiken till att omfatta bild- och formkonst samt scenkonst. Kulturanalys nuvarande statistikuppdrag kan dock komma att förändras över tid.⁶¹

Statistiken är en hjälp till att följa utvecklingen inom kulturområdet, möjliggöra analyser och forskning både av Kulturanalys och andra aktörer och att ge ett underlag för debatt om kulturpolitik och kulturpolitiska åtgärder. Många – men inte alla – mått som följs upp inom ramen för den officiella statistiken är desamma varje år, detta för att möjliggöra jämförelse över tid.

Kulturanalys har i uppdrag av regeringen att genomföra kulturvaneundersökningar bland den svenska befolkningen som riktar sig mot vuxna respektive barn och unga. Även inom dessa kulturvaneundersökningar är ambitionen att utvecklingen ska kunna följas över tid genom att samma mått används. En annan typ av mått som möjliggör en uppföljning över tid är de registerdata som hittills har använts för att mäta utvecklingen i personalsammansättningen inom kultursektorn ur ett mångfaldsperspektiv.

⁶¹ Kulturanalys har beskrivit ett flertal utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter i den plan för arbetet med kulturstatistik som insändes till Kulturdepartementet i juni 2016.

Exempel på sådana årliga statistiska uppgifter är personalsammansättning och årsarbetskrafter vid kulturinstitutioner, antal utställningar vid museer, andel av befolkningen som tar del av professionell kultur, andel av befolkningen som ägnar sig åt eget kulturutövande samt offentliga aktörers utgifter för kultur, med mera.

Kulturanalys genomför vidare analyser och utvärderingar av statliga reformer och insatser inom kulturområdet. Syftet med utvärderingarna är att belysa hur de kulturpolitiska systemen fungerar samt att utvärdera resultat och effekter av de insatser som genomförs. Kulturanalys utvärderingar av reformer och insatser grundar sig till stor del på kvalitativa metoder, så som intervjuer. De kvalitativa utvärderingarna har olika fokus beroende på i vilket skede den insats som ska utvärderas befinner sig och hittills har utvärderingarna inte utformats på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid.

Ingen entydig koppling mellan specifika mått och mål

Kulturanalys uppdrag att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet ska enligt myndighetens instruktion ske med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen.

Den information som Kulturanalys följer upp över tid, främst genom den officiella statistiken och genom kulturvaneundersökningarna är i dagsläget inte kopplade till specifika mål. Det rör sig här således om *nyckeltal* och inte *indikatorer*. Ett nyckeltal kan betyda olika saker i olika kontexter och det krävs därför att det problematiseras och analyseras. De nyckeltal som Kulturanalys tar fram fungerar dock som underlag för myndighetens lägesbedömningar och analyseras kvalitativt i förhållande till de kulturpolitiska målen, exempelvis i den årliga rapporten *Kulturanalys*.

Enligt Kulturanalys instruktion ska myndigheten årligen redovisa en samlad bedömning av de kulturpolitiska målen, baserad på analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort. Detta görs inom ramen för rapporten *Kulturanalys* som utkom första gången år 2012. Det har inte varit helt självklart hur bedömningen av målen ska redovisas och skriftens utformning och fokus har därför varierat något över åren. Inledningsvis fungerade den främst som en sammanfattning av de rapporter och studier som genomförts vid myndigheten. Idag fungerar den i högre grad som en samlad bedömning av läget i förhållande till de kulturpolitiska målen, i enlighet med instruktionen. *Kulturanalys 2015*, fokuserade på förutsättningar för deltagande (mål 2) samt på förutsättningar för skapande och bevarande (mål 1). Den senaste lägesbedömningen, *Kulturanalys 2016* fokuserar särskilt på målet om allas möjlighet att delta i kulturlivet (mål 2), medan målet om kulturens egenvärde och oberoende (mål 1) samt målet om kulturens roll i samhället (mål 3) behandlas i mindre utsträckning.

Kulturanalys analyser och utvärderingar av statliga reformer och insatser inom kulturområdet görs, i den mån det är möjligt, utifrån den insatslogik, de mål och de indikatorer som satts upp för den berörda insatsen. Kulturanalys gör sedan, utifrån vad som framkommit i materialinsamlingen och utifrån en kompetent analys, sammanvägda bedömningar kring huruvida insatserna bidrar till uppfyllelsen av de kulturpolitiska målen. Bedömningarna om måluppfyllelse grundar sig alltså på olika typer av underlag och data.

Vad tar vi med oss från kartläggningen?

Syftet med vår kartläggning av befintlig resultatredovisning har varit att identifiera utvecklingsbehov i redovisningens struktur, att undersöka om det finns befintliga indikatorer samt om befintliga data kan utvecklas till indikatorer.

I budgetpropositionen används ett antal bedömningsgrunder, som pekar ut prioriterade områden inom vilka resultat ska redovisas. Bedömningsgrunderna varierar mellan olika år och det beskrivs inte hur dessa, eller de resultat som redovisas, bidrar till uppfyllandet av de kulturpolitiska målen. Även om de kulturpolitiska målen lyfts fram som styrande för resultatredovisningen kan vi konstatera att det finns ett glapp mellan de övergripande målen och redovisade resultat, som ofta utgörs av prestationer. Det är därför svårt att få överblick och göra en samlad bedömning av huruvida resultaten bidrar till uppfyllelsen av de kulturpolitiska målen eller inte.

Att det genomgående saknas förtydliganden av *varför* specifika insatser har genomförts och vad de ansvariga aktörerna har velat uppnå genom de prestationer som redovisas gör det svårt att använda sig av

mätetalen för att utforma indikatorer. Det är sällan uttalat vad resultaten indikerar i förhållande till de kulturpolitiska målen, samt om det finns en utpekad viljeriktning. Vi kan även konstatera att det finns relativt få mått som går att följa över tid, vilket är ett kriterium för en välfungerande indikator. Många av de resultat som tydligast kopplar an till de kulturpolitiska målen grundar sig på kvalitativa studier som inte upprepas över tid.

De data som Kulturanalys tar fram kopplar inte an till specifika mål. Det huvudsakliga syftet med, exempelvis, den statistik som myndigheten ansvarar för är heller inte att mäta måluppfyllelsen av de kulturpolitiska målen. Det finns vidare inga självklara målsättningar kopplade till de statistiska mått som tas fram, vilket gör dem svåra att använda som indikatorer. Vad är exempelvis en önskvärd nivå för medborgares deltagande i kulturlivet eller för hur samhällets utgifter för kultur ska fördelas? Kulturanalys analyserar, problematiserar och bedömer dock både nyckeltal och övrigt data i förhållande till de kulturpolitiska målen. En utmaning ligger här i att de kulturpolitiska målen hittills inte har operationaliserats i någon större utsträckning, vilket har öppnat upp för variationer i hur målen ska tolkas.

Sammanfattningsvis kan sägas att kartläggningen visar på att den tankekedja som förklarar och problematiserar kopplingen mellan insatser, resultat och mål behöver förtydligas i resultatredovisningen. För att skapa en tydligare struktur för bedömning av resultat i förhållande till de kulturpolitiska målen krävs även en operationalisering av målen så att samma aspekter av målen kan bedömas över tid. Detta är även en förutsättning för framtagande av eventuella indikatorer. Här fyller den målanalys som genomförts inom ramen för detta uppdrag en viktig funktion.

Samråd med andra aktörer

I föreliggande uppdrag ingår som en central del att samråda med andra aktörer.⁶² Vi har därför, vid ett par tillfällen, träffat Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet. Urvalet baserar sig på myndigheternas instruktioner och avgränsas till de myndigheter som har i uppdrag att göra övergripande lägesbedömningar inom sina respektive sakområden.⁶³

Vi har även haft samråd med kulturutskottets kansli och Ekonomistyrningsverket, ESV, i arbetets inledningsskede i syfte att klargöra uppdragets inriktning och upplägg. Kulturutskottets kansli såg positivt på genomförandet med utgångspunkt i målanalysen samt såg det som viktigt att skilja på mål och medel. Ekonomistyrningsverket var också positiva till upplägget. Här fanns en samsyn avseende förslaget om hur målen kan operationaliseras genom nedbrytningen i långsiktiga aspekter samt att strukturen bidrar till att skapa en övergripande logik, vilket de menar är kärnan i själva uppdraget. Vid dessa tillfällen diskuterades även kulturbegreppet och det faktum att kultur inte låter sig begränsas till en myndighet eller ett politikområde. När vi i detta sammanhang talar om kultur så bör det vara den del av kulturen som staten tagit på sig ansvar för.

Samråd med myndigheter på kulturområdet

Samråden med myndigheterna syftade dels till att informera om uppdraget och dels till att diskutera målanalysen i relation till myndigheternas resultatredovisning.

Med Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet hölls två möten vardera. Ett informationsmöte och ett möte där målstrukturen och myndigheternas resultatredovisning diskuterades. Inför mötena gjorde vi en sammanställning av befintlig data i respektive myndighets årsredovisning och sorterade denna utifrån de långsiktiga aspekterna av målen som togs fram i målanalysen ovan (se tabell 2). Sammanställningen syftade till att utveckla diskussionen kring kopplingen mellan mål och resultat. Den visade också vilka mål och aspekter av målen som är viktiga inom respektive område samt vilka mål som starkast står i relation till varandra inom ramen för olika verksamhetsområden.

Nedan följer en redogörelse för samrådets huvudsakliga innehåll.

Olika förutsättningar för redovisning mot målen

Förutsättningarna för redovisningen ser mycket olika ut beroende på sakfråga. Riksarkivets verksamhet tycks inte ha samma omedelbara koppling till målen som exempelvis konstområdena. Riksarkivet såg positivt på målstrukturen och menade att den kan hjälpa dem att utveckla sin resultatredovisning i linje med målen. Samtidigt påpekades att myndigheten även påverkas av andra mål rörande informationshantering och e-förvaltning.

Inte heller Riksantikvarieämbetet redovisar resultat med explicit koppling till de övergripande kulturpolitiska målen (eller målen för kulturmiljöarbetet) utan använder sig av egna verksamhetsmål i sin återrapportering. Riksantikvarieämbetet menade dock att målstrukturen var en konstruktiv modell som kan vara en bra hjälp att utveckla redovisningen av kulturmiljöarbetet mot de kulturpolitiska målen.

Överlag tycks konstområdet ha lättare att relatera till de kulturpolitiska målen och koppla sina resultat till dessa. För kulturmiljö och arkivfrågorna framstod de kulturpolitiska målen, med kompletterande mål, som mer avlägsna medan andra mål hamnat i förgrunden. Resultat med koppling till det första målet rörande det professionella perspektivet och betydelsen av kulturens frihet och oberoende tycks helt saknas i redovisningen för kulturmiljöarbetet.

Med utgångspunkt i Kulturrådets redovisning framstår det andra målet, det om delaktighet, som mest centralt för redovisningen. Det ligger nära myndighetens uppdrag och arbete med kultursamverkans-

⁶² Kulturdepartementet 2015.

⁶³ Vi har även kontaktat Statens centrum för arkitektur och design men inte lyckats få till något möte med dem i detta skede.

modellen samt ansvar i tvärssektoriella frågor. Konstnärskommittén redovisar i relation till alla tre mål men med särskild tyngdpunkt i det första målet om kulturens frihet och oberoende och det andra, om kulturens genomslag i samhällsutvecklingen. Det finns en växelverkan mellan dessa mål som är intressant och viktig att utveckla i det fortsatta arbetet.

Bredd framför precisering

Konstnärskommittén lägger stor vikt vid att redovisa resultat mot målen och pekar på det positiva att målen just är breda. Ambitionen att operationalisera målen, att avgränsa dem och göra dem uppföljningsbara ser myndigheten som problematiskt, då målen tenderar att bli för snäva. Istället efterlystes fler aspekter samt aspekter med koppling till fler än ett mål.

Även Riksarkivet hade liknande synpunkter och menade att deras verksamheter och fokusområden är svåra att redovisa per mål; dessa kan finnas under alla de tre kulturpolitiska målen. Liknande kommentar gavs av Riksantikvarieämbetet som vill att de tvärssektoriella målen ska genomsyra hela modellen. Riksantikvarieämbetet påtalade också att de två aspekterna av samhällsmålet går in i varandra och är svåra att skilja åt.

Olika förväntningar på redovisningen

Samråden berörde också generella problem med att redovisa effekter på kulturområdet. Det främjande uppdraget och betydelsen av stabilitet – att målen inte är uttryck för ett förändringsbehov utan för ett tillstånd som i stora delar ska upprätthållas – uppfattades som svårt att förena med ett utvärderingsperspektiv. Ändå lägger myndigheterna mycket resurser på att redovisa vad man gör i denna mening. Därför uppfattas det som frustrerande att stora delar av myndigheternas främjande arbete, och arbete med att analysera och bevaka, inte får mer plats i budgetredovisningen. Här finns hos myndigheterna och regeringen olika förväntningar på redovisningen i budgetpropositionen.

Övergripande definitioner

Innebörden av för redovisningen centrala begrepp var en angelägen fråga på mötet med Konstnärskommittén och viktig att utveckla i det fortsatta arbetet. Exempel på begrepp som ansågs behöva klargöras är kvalitetsbegreppet, vars innebörd kan växla mellan olika sakområden. Även vad som ska avses med t.ex. digitalisering, kulturutbud eller regionala skillnader togs upp. Till sist diskuterades innebörden av kulturarbete – som personer som är aktivt arbetande inom kultursektorn – och konstorganisationernas definitioner liksom definitioner inom Unesco och EU.

Slutsatser

Samråden gav en bra uppfattning om sakfrågemyndigheternas förväntningar och behov vad gäller resultatredovisningen och de krav som ställs på redovisningen i budgetlagen. Här behöver en bättre samsyn utvecklas. Vid Kulturanalys möte med ESV påtalades att redovisningen till riksdagen i budgetpropositionen bör betraktas som en *samtalsform* där de viktigaste sakerna tas upp, inte allt. Kulturanalys uppdrag uppfattas, enligt samråden med Ekonomistyrningsverket och Kulturutskottets kansli, som att skapa en struktur för att sortera informationen. Den struktur för redovisning mot målen som vi tagit fram tydliggör vilka aspekter av målen som är viktiga att följa över tid och i relation till vilka indikatorer kan knytas och utvecklas. Andra aspekter av målen kan också vara av betydelse, men inte i detta sammanhang.

Det finns en idealbild för hur medelsfördelningen ska fungera som går ut på att det ska finnas en tydlig koppling mellan resultat och anslagsnivå. Denna modell är i praktiken oftast inte möjlig att upprätthålla. Vad som är en effekt av kulturpolitiken är i de flesta fall mycket svårt att påvisa. Myndigheterna lägger stora resurser på att redovisa vad man gör men det framstår som oklart för dem vad denna redovisning leder till. Här efterfrågades bättre balans mellan behovet av *kontroll* respektive *tilltro* till myndigheterna och förtroende för den professionella kunskapen.

En tredje viktig synpunkt som diskuterades vid samråden rörde några av de långsiktiga aspekternas koppling till målen och att de också kan knyta an till flera mål. Internationaliseringen är ett bra exempel på ett insatsområde som kan ha effekter för såväl arbetsmarknad som den konstnärliga utvecklingen. Därför måste det finnas en flexibilitet i den struktur som vi föreslagit. Samtidigt vill vi framhålla att det är

nödvändigt att knyta en viss långsiktig aspekt till ett visst mål – till ett visst syfte – annars går själva målbilden förlorad. Däremot måste de tre övergripande målen förstås som avhängiga varandra, att här finns en växelverkan som inte får tappas bort. Även det tvärsektoriella arbetet berördes vid samrådet med Riksantikvarieämbetet och att det borde ha bäring på alla målen och genomsyra allt. Risken med ett sådant förhållningssätt är att målen för kulturpolitiken hamnar i bakgrunden. Istället är det en central fråga – i relation till vart och ett av målen – att klargöra om det uppstår målkonflikter och hur dessa bör hanteras.

De samråd vi haft under 2016 har bara berört en liten del av myndighetens redovisning och möjligheten att formulera resultatindikatorer i relation till de kulturpolitiska målen. Därför är det viktigt att i det fortsatta arbetet utveckla och fördjupa samråden i relation till den struktur som här föreslås.

Det fortsatta arbetet – utmaningar, förslag och tidsplan

I detta kapitel sammanfattas bedömningar och utmaningar som vi står inför i det kommande arbetet med att utveckla resultatredovisningen i budgetpropositionen. Här ges också ett förslag, innehållande tidsplan, för hur arbetet bör genomföras fortsättningsvis.

Utmaningar

Syftet med föreliggande uppdrag och delrapport har varit att skapa en övergripande struktur för resultatredovisningen som ser likadan ut för alla delar av utgiftsområdet samt i vilken de resultat som redovisas bättre knyter an till de kulturpolitiska målen. I budgetpropositionen för år 2016 presenteras de kulturpolitiska målen inledningsvis som styrande för all resultatredovisning men det tydliggörs inte hur de resultat som redovisas förhåller sig till målen. Det saknas med andra ord formuleringar som tydliggör *varför* en insats genomförs och vad man vill uppnå med insatsen. Denna typ av förtydliganden är betydelsefulla för bedömning av måluppfyllelsen. Att det främst är prestationer som redovisas ser Kulturanalys inte nödvändigtvis som ett problem. Det krävs dock att det tydliggörs hur prestationerna är tänkta att bidra till uppfyllelsen av de kulturpolitiska målen.

Vår bedömning är att en resultatredovisning bör bygga både på kvantitativa och kvalitativa underlag. Indikatorer kan tas fram baserade på trenddata av hög kvalitet, men en sammantagen bedömning måste bygga på olika typer av underlag. Annars finns en risk att resultatbedömningen blir för snäv. Kvantitativt mätbara delområden kan få större uppmärksamhet medan målområden där det inte går att utveckla indikatorer eller longitudinella kvantitativa underlag riskerar att nedprioriteras.

Det fortsatta arbetet med att formulera resultat- och effektunderlag för kulturområdet – dels för kulturområdesövergripande verksamhet och dels för de olika sakområdena – måste utgå från sådant som är påverkbart: områden där utvecklingen behöver följas över tid för att kunna påverkas. I relation till denna typ av frågor bör också nivåer kunna fastställas för vad som är önskvärt att uppnå. Att sätta mål och delmål är frågor som ligger på den politiska nivån. I det material som vi analyserat redovisas en mängd nyckeltal men bara i något enstaka fall sätts dessa i relation till ett önskvärt mål eller tillstånd. Den målanalys som vi presenterat här ger dock möjligheter till en mer strukturerad, och för de olika sakområdena likartad, resultatredovisning och bedömning av resultat som kan omfatta såväl indikatorer som andra bedömningsgrunder. Detta beskrivs nedan.

En ny struktur för resultatredovisning mot de kulturpolitiska målen

Vårt uppdrag har syftat till att skapa helhet, jämförbarhet och långsiktighet i resultatredovisningen. Detta har inneburit en stor utmaning, då kulturpolitiken omfattar verksamhetsområden med väldigt olika förutsättningar.

De långsiktiga aspekterna av målen som vår målanalys har resulterat i förtydligar de områden inom vilka resultatredovisning bör prioriteras. Genom att löpande redovisa resultat inom dessa aspekter skapas en långsiktig struktur för resultatredovisning. Strukturen kan användas för redovisning inom samtliga av kulturpolitikens sakområden och skapar bättre möjligheter för en samlad bedömning av utvecklingen. Figur 2 nedan är ett underlag för hur samråd samt fortsatt utveckling av indikatorer och andra bedömningsgrunder kan struktureras.

Tabell 3. Struktur för utveckling av resultatredovisning i relation till målen.

Nationella kulturpolitiska mål	Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.	Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.	Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.
<i>Långsiktiga aspekter av målen enligt målanalys</i>	1a) Kulturarbetets ekonomiska villkor 1b) Kulturarbetets oberoende 1c) Kulturens arenor för det gemensamma samtalet 1d) Internationalisering	2a) Deltagande/ hinder för deltagande rörande: <ul style="list-style-type: none"> • bildning, • kulturupplevelser och • eget skapande 2b) Regionala skillnader	3a) Genomslag i samhällsplanering 3b) Genomslag i andra sektorer: <ul style="list-style-type: none"> • vidgad arbetsmarknad • nya publikgrupper • internationalisering
<i>Befintlig data i myndighetens resultatredovisning med koppling till mål samt aspekt av mål</i>			
<i>Förslag på indikatorer eller andra bedömningsgrunder med utgångspunkt i befintlig data</i>			
<i>Identifierade luckor i redovisningen och förslag på utvecklingsbehov</i>			

Myndigheterna uppfattar exempelvis att vissa centrala frågor tappas bort i den befintliga resultatredovisningen i budgetpropositionen. Modellen syftar till att synliggöra de långsiktiga politiska prioriteringarna och tydliggör därmed vad som bör ingå i budgetpropositionen för övergripande bedömning av utvecklingen. Det finns även andra viktiga aspekter av målen än de långsiktiga, övergripande politiska prioriteringar som vi lyft fram här som underlag för att utveckla resultatredovisningen. Exempelvis aspekter som är mer avgränsade till vissa sakområden. Dessa har vi inte berört här.

Regeringsuppdraget till Kulturanalys att utveckla indikatorer för uppföljning av de kulturpolitiska insatsernas effekter kan synas syfta till ett heltäckande indikatorsystem för kulturområdet. Kulturanalys gör bedömningen att vissa indikatorer utgör ett av flera värdefulla underlag för bedömning av utvecklingen mot de kulturpolitiska målen. Indikatorer måste dock alltid kompletteras med annan typ av information, så som resultat som grundar sig kvalitativa analyser och bedömningar. Resultatredovisning bör, med andra ord, även ske på andra sätt än genom indikatorer. Kompetensen att på djupet bedöma insatser finns framför

allt på myndigheterna. Vår erfarenhet av kulturområdets verksamhetsområden är att redovisningen till en stor del bör grundas på professionella bedömningar vilka baseras på många olika typer av underlag. Vår föreslagna struktur ska kunna omfatta även sådana bedömningsgrunder.

Förslag för det fortsatta arbetet

Övergripande bedömning

Ansvar för att förtydliga kopplingen mellan en verksamhet och de kulturpolitiska målen bör ligga på ansvarig sakfrågemyndighet. Det gäller även arbetet med att formulera mål för det egna sakområdet till vilka eventuella indikatorer kan kopplas. Detta är viktigt dels för att förankra formerna för resultatredovisningen hos aktörerna och dels för att de har bäst kännedom om sitt eget verksamhetsområde. Att sakområdesmyndigheterna själva ansvarar för att förtydliga hur de insatser som genomförs förhåller sig till de kulturpolitiska målen, samt hur de resultat som genereras bäst bör följas upp, ligger även i linje med regeringens politik efter kritiken mot en alltför rigid mål- och resultatstyrning. Det ses som viktigt att skapa större frihet för medarbetarna i offentlig sektor genom att professionernas kunnande och yrkesetik blir mer vägledande.

Kulturanalys uppfattning är därför att regeringen bör överväga att de myndigheter som, enligt sina instruktioner, ansvarar för att göra övergripande bedömningar inom sina sakområden också bör ges i uppdrag att ansvara för att utveckla sin resultatredovisning mot de kulturpolitiska målen, förslagsvis i linje med den målanalys som gjorts i denna PM. De myndigheter som i första hand kan ges ett sådant uppdrag är Kulturanalys, Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet samt Statens centrum för arkitektur och design.

Kulturanalys fortsatta arbete bör fokusera på att fortsätta utveckla bedömningar i relation till målen baserat på olika typer av underlag enligt den struktur som föreslås i denna PM. I detta arbete ingår att också stärka den kvantitativa och trendmässiga statistiken. Det är redan nu uppenbart att den kvantitativa dataläget är delvis svagt och dessutom varierar mellan de olika målen. I vissa fall är det möjligt att utveckla indikatorer i dess gängse betydelse, men också dessa bör kompletteras med tolkningar, bedömningar och andra typer av underlag. Kulturens roll som dynamisk kraft kommer, exempelvis, inte att kunna följas på annat sätt än med enskilda kvantitativa underlag med viss koppling till målet. Det är möjligt att data rörande kreativa och kulturella näringar kan ge viss information av trendkvalitet rörande vissa aspekter av målet. Här samverkar vi med Tillväxtverket för att ta fram statistik. Enkätdata av den art som tagits fram inom ramen för rapporten *Hotad Kultur?*: det vill säga data om hot, våld och trakasserier mot konstnärer och författare kan belysa de delar av målet som har koppling till yttrandefrihet och dynamik i det demokratiska samtalet. Denna studie kan utan större svårigheter upprepas med viss periodicitet, förutsatt att resurser för detta finns. Andra aspekter av målet får belysas med andra typer av underlag.

Det mål där Kulturanalys bedömer det kvantitativa underlaget som mest lovande är målet om allas möjlighet att delta i kulturlivet. Här finns existerande datakällor i form av Kulturanalys kulturvaneundersökningar med långa tidserier. Bakgrundsvariabler i kulturvaneundersökningarna kan exempelvis ge stöd för utveckling av indikatorer som belyser deltagandet för olika grupper och förutsättningar och hinder för deltagande. Under 2017 kommer Kulturanalys att genomföra kulturvaneundersökningar också för barn och unga vilket ger ytterligare ett viktigt bidrag, förutsatt att denna undersökning upprepas med viss periodicitet för att kunna följa utvecklingen över tid. Andra datakällor rörande specifika grupper, så som enskilda kvantitativa eller kvalitativa studier, skulle också kunna bidra till en stärkt resultatbedömning, även om de inte bidrar med kvantifierbara trenddata.

Förslaget till Kulturanalys fortsatta arbete utgår från det anslag som beslutades i budgetpropositionen för 2016. I budgetpropositionen för 2017 är Kulturanalys anslag reducerat med 1,3 mnkr. Konsekvenserna av detta för indikatorarbetet har inte kunnat bedömas och arbetas in i denna PM.

Utveckling av underlag för resultatbedömning

Enligt vårt förslag ska Kulturanalys under 2017 fortsatt samverka med de myndigheter på kulturområdet som har i uppdrag att göra övergripande lägesbedömningar. Samverkan syftar till att justera och utveckla

målmodellen så att den fungerar på ett kulturområdesövergripande plan. En viktig fråga är till exempel definitionen av övergripande begrepp så att de fungerar för alla verksamheter på ett likartat sätt.

Kulturanalys planerar vidare att med utgångspunkt i den målstruktur som redovisas i denna PM utveckla resultatbedömningen baserat på kombinationer av olika underlag. I detta arbete ingår att utveckla den statistik och de kvantitativa datakällor som myndigheten löpande ansvarar för. I vissa fall kommer indikatorer kunna tas fram som ger stöd för utvecklingen inom vissa delmålområden.

De bedömningar mot de kulturpolitiska målen som myndigheten genomför bör utvecklas för att tydligare utgå från de långsiktiga aspekter som definierats inom ramen för detta arbete. Detta arbete inleddes redan i och med rapporten *Kulturanalys 2015* och utvecklades ytterligare i *Kulturanalys 2016*. I det fortsatta arbete finns en rad kvantitativa datakällor av god trendmässig kvalitet och ett flertal kvalitativa rapporter som kan ligga till grund för en indikatororienterad och målrelaterad lägesbedömning med utgångspunkt i den målstruktur som tagits fram i denna PM.

Inför den årliga lägesbedömning som nästa gång görs i rapporten *Kulturanalys 2017* kommer diskussioner att föras vid myndigheten kring hur olika typer av tillgängligt underlag, både kvantitativt och kvalitativt, förhåller sig till de långsiktiga aspekterna av målen. Vår ambition är att utveckla rutiner så att de långsiktiga aspekterna av målen kan fungera som utgångspunkter för tolkning av befintlig data, för prioritering av kommande materialinsamling och som struktur för vår resultatredovisning i *Kulturanalys 2017*.

Tidsplan

2017 - 2018

- Fortsatt samverkan med Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Statens centrum för arkitektur och design. Kulturanalys ska delta i diskussioner med myndigheterna som syftar till att:
 - Definiera övergripande begrepp
 - Identifiera luckor i redovisningen mot de kulturpolitiska målen
 - Utveckla och justera målstrukturen
 - Ge stöd till myndigheterna i utvecklingen av deras resultatredovisning förhållande till de kulturpolitiska målen.
 - Ge stöd till myndigheterna i utveckling av indikatorer inom deras sakområden
- Utveckling av trendmässiga kvantitativa dataunderlag, kvalitativa studier och bedömningsgrunder i relation till målen.
- Kulturanalys föreslår att Kulturdepartementet överväger att Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Statens centrum för arkitektur och design under 2017 ges i uppdrag att pröva möjligheterna att utveckla resultatredovisningen för de egna sakfrågorna baserat på befintlig data och med utgångspunkt i den målstruktur som presenteras i denna PM.
- Kulturanalys föreslår också att kulturdepartementet i sin årliga resultatredovisning tar stöd av den målstruktur som föreslås i denna PM.

Referenser

Budgetlag (2011:203)

Brown, Wendy, 2005. *Edgework - Critical essays on knowledge and politics*. Princeton and Oxford, Princeton University Press

Ekonomistyrningsverket. 2006. *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. ESV 2006:7

Ekonomistyrningsverket. 2007. *Resultatindikatorer – en idéskrift*. ESV 2007:32

Ekonomistyrningsverket. 2011. *ESV:s ordbok om ekonomistyrning i staten*. ESV 2011:9

Ekonomistyrningsverket. 2012. *Resultatindikatorer*. ESV 2012:41.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Göransson, B., 2010. *Tankar om politik*. Stockholm: Ersatz

Jacobsson, B., 2014. *Kulturpolitik, Styrning på avstånd*. Studentlitteratur AB: Lund

Kulturdepartementet, 2015, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Myndigheten för kulturanalys, Ku2015/02965/LS*

Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5. *Tid för kultur*.

Lindgren, Lena. 2012. *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur

Lundqvist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur

Myndigheten för kulturanalys, 2012. *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2012:2.

Proposition 1974:28. *Kungl. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken*.

Proposition 1975:20. *Regeringens proposition om den statliga kulturpolitiken 2*.

Proposition 1975/76:135. *Regeringens proposition om den statliga kulturpolitiken 3*.

Proposition 1996/97:3. *Kulturpolitik*.

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*.

Proposition 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 17*.

Proposition 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016, Utgiftsområde 17*.

Pålsson, Roland. 1967. *Det möjliga samhället. Tankar om politik och kulturpolitik*. Stockholm: Bonniers

Rapport från riksdagen, 2013/24:RFR2. *Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Statskontoret 2013. *Stärk kedjan. Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

SOU 1972:66, *Ny kulturpolitik. D. 1. Nuläge och förslag*. Betänkande från Kulturrådet.

Sundgren, Per, 2003. "Vem är kulturarbetare?" I: *Över tid och rum: En antologi tillägnad Bo Lindberg*. Red: A. Burman & B. Jacobsson. Stockholm: Institutionen för litteraturvetenskap och idéhistoria, Stockholms universitet

Sundgren, Per. 2007. *Kulturen och arbetarrörelsen: kulturpolitiska strävanden från August Palm till Tage Erlander*. Stockholm: Carlsson

Östling, Johan, 2016. *Bildningen bro på väg att brista. I: Svenska Dagbladet 2016-05-31*.

Bilaga 1. Dataunderlag och förutsättningar för att formulera indikatorer utifrån Kulturanalys resultatredovisning

Vilka resultat redovisas idag?

Kulturanalys har i uppdrag av regeringen att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Detta ska göras med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. Kulturanalys verksamhet bestäms främst av myndighetens instruktion och regleringsbrev, men det finns även utrymme för myndigheten att genomföra egeninitierade studier. Nedan beskrivs de data som tas fram och/eller sammanställs vid myndigheten och som är relevanta för en övergripande lägesbedömning och indikatorer.

Officiell statistik

Kulturanalys har regeringens uppdrag att utveckla en nationell uppföljningsstatistik inom kulturområdet. Myndigheten ansvarar sedan 2012 för fyra statistikområden: museer, samhällets utgifter för kultur, studieförbund och kulturmiljövård. Kulturanalys har också i uppdrag att utveckla den officiella statistiken till att omfatta bild- och formkonst samt scenkonst. Statistiken är tänkt att skapa en struktur för att följa utvecklingen inom kulturområdet, möjliggöra analyser och forskning både av Kulturanalys och andra aktörer och att ge ett underlag för debatt om kulturpolitik och kulturpolitiska åtgärder. De mått som följs upp inom respektive statistikområde varierar något mellan olika år. Variationerna mellan olika år beror bland annat på att frågor som, av olika anledningar, visat sig fungera mindre bra tas bort samt på att det för att höja svarsfrekvensen är viktigt att minimera antalet frågor. Om Kulturanalys ett år väljer att lägga till frågor om ett specifikt tema, för att skapa synergieffekter i relation till ett annat pågående uppdrag, kan det därför vara nödvändigt att ta bort andra frågor.

I museistatistiken för år 2014 ställdes, exempelvis ett flertal frågor kring museernas digitalisering, då detta ses som viktigt för att öka tillgängligheten. En mått som efterfrågades var andelen (i procent) av samlingarna som är digitalt tillgängliga via webben.

I museistatistiken för år 2013 ställdes frågor rörande det så kallade MU-avtalet, då detta är av relevans för att säkra en skälig inkomst för konstnärer som deltar vid utställningar. En fråga som museerna skulle besvara var här andelen (i procent) deltagande konstnärer som fått ersättning på minst MU:s lägstanivå.

I museistatistiken för år 2015 ställdes, som ett led i myndighetens vilja att skapa interna synergieffekter mellan olika verksamhetsområden, frågor om museernas utsatthet för hot och trakasserier med syftet att ge input kring den kvalitativa utvärdering av kulturinstitutionernas utsatthet och deras roll i att förebygga hot och trakasserier mot konstnärer och författare som Kulturanalys genomför under 2016.

Viktigt att tydliggöra är dock att Kulturanalys nuvarande statistikuppdrag är under utveckling. Kulturanalys har beskrivit ett flertal utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter i den plan för arbetet med kulturstatistik som insändes till Kulturdepartementet i juni 2016.

I tabellen nedan sammanfattas de mått som följs upp och redovisas kontinuerligt eller sådana som är planerade att följas upp inom existerande uppdrag. I vissa fall sker inte publicering årligen, men statistiken sammanställs på årlig basis.

Tabell 4. Dataredovisning inom den officiella statistik som Kulturanalys ansvarar för.

Mått	Frekvens för dataredovisning	Status
Museer		
Statistiken omfattar uppgifter om:	Årligen	Genomförs redan idag
<ul style="list-style-type: none"> • Personal: Årsarbetskrafter på museerna (totalt, per museum, befattning, könsfördelning, finansieringsform) • Besök: Antalet besök: Totalt, per museum och museikategori, barn och unga, skolor och förskolor) • Intäkter och kostnader: Totalt, per museum och museikategori, per intäkt- och kostnadsslag 		
Samhällets kulturuppgifter		
<ul style="list-style-type: none"> • Statens/landsting/regioners och kommunernas årliga kostnader för kultur och folkbildning • Hushållens utgifter för kultur 	Årligen	Genomförs redan idag
	Framtiden osäker för undersökningen (HUT)	
Studieförbund		
Statistiken kommer att omfatta uppgifter om:	Årligen	Under framtagande. En första rapport publiceras under hösten 2016
<ul style="list-style-type: none"> • Studiecirklar • Kulturprogram • Annan folkbildningsverksamhet • Deltagarna i studieförbundens verksamhet 		
Kulturmiljövård		
Statistiken kommer att omfatta uppgifter om:	Årligen	Under framtagande. En första rapport publiceras i november 2016
<ul style="list-style-type: none"> • Kulturmiljöer med särskilt skydd • Övrig kulturmiljö • Markanvändning och byggnader • Statliga anslag till kulturmiljö • Uppdragsarkeologi • Länsstyrelsernas kulturmiljöarbete • Kommunal verksamhet 		
Bild och form		
Statistiken kommer att omfatta uppgifter om:	Årligen	Arbetet inleds under 2016. En första rapport planeras till 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Intäkter och kostnader • Personal • Utställningar • Besökare 		
Scenkonst		
Statistiken kommer att omfatta uppgifter om:	Årligen	Arbetet inleddes under 2015-16. En första rapport publiceras under 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Intäkter och kostnader • Personal • Föreställningar • Publik 		

Utöver den officiella statistik rörande museer som Kulturanalys ansvarar för att ta fram har myndigheten även i uppdrag av regeringen att genomföra en publikundersökning vid de så kallade centrala museerna. Genom denna tas kompletterande information fram rörande besökarnas fördelning avseende kön, ålder hemkommun och utbildningsnivå.

Kulturvanor

Kulturanalys genomför på uppdrag av regeringen kulturvaneundersökningar bland den svenska befolkningen som riktar sig mot vuxna respektive barn och unga/vuxna. Kulturvaneundersökningen för den vuxna befolkningen baseras på enkätdata som samlas in av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Kulturanalys har här, i samverkan med SOM-institutet, haft möjlighet att inkludera frågor gällande kulturvanor. Den undersökning som riktar sig mot barn- och ungdomar befinner sig i skrivande stund fortfarande i planeringsfasen. Denna kommer dock att genomföras som en enkätundersökning helt i Kulturanalys egen regi. Då denna typ av datainsamling och datahantering tar mycket resurser i anspråk kommer den inte att genomföras lika ofta som undersökningen för den vuxna populationen där SOM-institutets redan utarbetade metod kan användas. I tabellen nedan sammanfattas de resultatmätt som mäts samt planeras att mätas genom våra kulturvaneundersökningar.

Tabell 5. Dataredovisning inom Kulturanalys kulturvaneundersökningar

Mått	Frekvens för dataredovisning	Status
Vuxna		
<ul style="list-style-type: none">Andel som tar del av eget skapande och kulturupplevelser: skärning mot kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, utländsk bakgrund, geografi (tätort glesbygd storstad och mindre ort)Nöjdhet i service i hemkommunen angående kulturaktiviteter	Vartannat/vart tredje år. Med undantag av 2016 och 2017 då två årliga rapporter publiceras.	Genomförs redan
Barn och ungdomar		
<ul style="list-style-type: none">Andel bland barn och unga som tar del av eget skapande och kulturupplevelser (skärning mot kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, utländsk bakgrund, geografi (tätort glesbygd storstad och mindre ort)	Vart tredje-femte år	Genomförs för första gången under hösten 2016 med publicering under 2017

Utvärderingar och omvärldsanalyser

Kulturanalys har även i uppdrag att genomföra analyser och utvärderingar av statliga reformer och insatser. Utvärderingarna görs av avgränsade delar av kulturområdet och utformningen beror på vilken fas en viss reform eller satsning befinner sig i. Syftet med utvärderingarna är att belysa hur väl de kulturpolitiska systemen fungerar, vad detta beror på samt att utvärdera resultat och effekter av de insatser som genomförs. Kulturanalys har bland annat i uppdrag att löpande utvärdera processer och resultat kopplat till den statliga finansiering som sker genom kultursamverkansmodellen. Kulturanalys har sedan 2012 genomfört ett flertal kvalitativa studier som har fokuserat på olika aspekter av kultursamverkansmodellen. Under de senaste åren har Kulturanalys, exempelvis, undersökt modellens inverkan på länsteatrarnas verksamheter med avseende på den konstnärliga friheten, det administrativa arbetet och länsteatrarnas roll som regional resurs. Kulturanalys försöker även skapa synergieffekter genom att beakta kultursamverkansmodellen som en viktig aspekt även i utvärderingar som primärt fokuserar på andra frågeställningar eller teman. Kulturanalys har vidare i sin instruktion uppdraget att bedöma utvecklingen när det gäller mångfald, tillgänglighet och jämställdhet inom kulturområdet. Under 2016 genomför Kulturanalys en utvärdering för att undersöka hur mångfaldsbegreppet tolkas och implementeras hos statliga och regionala kulturinstitutioner. I denna studie undersöks även kultursamverkansmodellens eventuella påverkan på det arbete som bedrivs inom mångfaldsområdet. På liknande sätt integreras andra perspektiv som mångfald, jämställdhet, barn och ungas rätt till kultur, den statliga verksamhetsstyrningen och bidragsordningarna samt kulturens samlade finansiering i den löpande utvärderingen av kultursamverkansmodellen. Under 2016 har Kulturanalys även genomfört en studie med fokus på personalsammansättningen inom kultursektorn med särskilt avseende på kön och födelse-land. Denna studie byggde på registerdata från SCB.

Ett annat exempel på statliga insatser som utvärderats är Skapande skola. En utvärdering, som grundade sig i olika källor så som intervjuer, skriftliga dokument och ansökningsdokument, fokuserade på att bedöma om Skapande skola uppfyller de mål och syften som finns för bidraget samt om bidraget bidrar till att uppfylla tillämpliga delar av de kulturpolitiska målen. Utvärderingen utgår här främst från den främjande åtgärd som gör gällande att målen ska uppnås genom att särskilt uppmärksamma barn och ungas rätt till kultur.

Kulturanalys utvärderingar genomförs med olika metoder, kvantitativa så väl som kvalitativa, enligt premissen att kunskapsintresset ska vara överordnat metodvalet. Hittills har de utvärderingar som Kulturanalys genomfört av avgränsade insatser och reformer haft karaktären av fallstudier eller har fokuserat på att beskriva ett specifikt skede i genomförandeprocessen eller ett nuläge. Kulturanalys har ännu inte återkommit till samma insatser eller reformer med syftet att följa utvecklingen över tid.

Utöver mer renodlade utvärderingar har Kulturanalys även i uppdrag att följa, belysa och analysera trender och utveckling nationellt och i andra länder inom kulturområdet och i närliggande politikområden. Det innebär att Kulturanalys genom sin verksamhet ska fånga och beskriva händelser och generella tendenser som påverkar kulturpolitiken samt förklara på vilket sätt dessa påverkar kulturpolitiken. Kulturanalys har även ett forskningsuppdrag som innebär att följa forskningen inom kultur- och utvärderingsområdet såväl nationellt som internationellt. Ambitionen är att ta tillvara den kulturpolitiska forskningen, sätta den i ett kulturpolitiskt sammanhang samt aktivt informera om den senaste forskningen för att bidra med kunskap som skapar förutsättningar för en utvecklad kulturpolitik.

Kulturanalys har under de senaste åren genomfört ett flertal kvalitativa studier som belyser olika kulturpolitiskt relevanta områden. Under de senaste åren har, exempelvis tematiska studier gjorts om förutsättningarna för crowdfunding som finansieringsform för kulturverksamhet, samt en studie med särskilt fokus på ungas och äldres kulturvanor i en digital tid.

Vissa av Kulturanalys studier ligger i gränslandet mellan tematisk omvärldsanalys och utvärdering. Detta gäller exempelvis den studie rörande hot och trakasserier riktade mot konstnärer och författare som genomfördes under 2016. Med utgångspunkt i en enkät till medlemmar i KRO och Sveriges författarförbund kartlades konstnärers och författares utsatthet och vilka konsekvenser utsattheten får för deras arbetsvillkor och den konstnärliga friheten. Denna studie syftade till att undersöka nuläget för att i ett nästa steg kunna ge ett inspel till regeringen kring möjliga åtgärder.

I tabellen nedan ges exempel på mått och aspekter som undersöks i Kulturanalys utvärderingar.

Tabell 6. Dataredovisning inom Kulturanalys utvärderingar och omvärldsanalyser.

Studieobjekt	Exempel på mått	Frekvens för dataredovisning	Källor
Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen	Övergripande teman för utvärderingsfrågor: <ul style="list-style-type: none"> • Påverkan på principen om armlängds avstånd • Påverkan på länsteatrarnas roll som regional resurs. • Påverkan på teaterchefernas yrkesroll 	Har genomförts en gång. Ingen ny mätning planeras.	Intervjuer
Skapande skola	Övergripande teman för utvärderingsfrågor: <ul style="list-style-type: none"> • Långsiktig integrering av kulturella och konstnärliga uttryck i skolans arbete • Ökning av elevers möte med professionella kulturverksamheter • Stärkt samverkan mellan skola och kulturliv 	Har genomförts en gång. Ingen ny mätning planeras	Undersökningen baserar sig på data från ansökningar och återrapporteringar, dokumentstudier samt intervjuer.
Hot och trakasserier mot konstnärer och författare	<ul style="list-style-type: none"> • Andel som utsatts för hot eller trakasserier: Uppbrutet på olika händelser och bakgrundsvariabler hos de utsatta så som kön, ålder, geografisk hemvist, födelseland, • Andel som lämnat ett uppdrag eller bestämt sig för att inte ta sig an ett visst område pga. utsatthet eller oro. 	Har genomförts en gång. Ingen ny mätning planeras	Enkät med både fasta och öppna svar.
Personalsammansättning i kultursektorn	<ul style="list-style-type: none"> • Andel anställda vid kulturinstitutioner med utländsk bakgrund (skärningar på kön, typ av kulturinstitution, yrkesroll) 	Har genomförts en gång i kulturanalys regi. Har tidigare genomförts av Kulturrådet. Finns planer på att upprepa mätningarna.	Registerdata från SCB kompletterat med intervjuer

Vad kan följas över tid?

För att data ska kunna användas och utvecklas till indikatorer som visar på förändring mot ett specifikt mål krävs att samma mått följs upp på samma sätt med en viss frekvens. Som vi har kunnat se i föregående stycken redovisar Kulturanalys ett stort antal resultat inom ramen för sina olika verksamhetsområden. Vad gäller mått som kan följas över tid rör det sig dock främst om de kvantitativa mått som tas fram inom ramen för Kulturanalys olika statistikuppdrag där samma mätetal till stor del återkommer årligen. Även inom Kulturanalys kulturvaneundersökning är tanken att utvecklingen ska kunna följas över tid genom att samma mått används. Detta har dock inte skett ännu då kulturvaneundersökningen riktad mot vuxna endast har genomförts en gång och då undersökningen med fokus på barn och unga fortfarande befinner sig i planeringsfasen. En annan typ av mått som möjliggör en uppföljning över tid är de registerdata som hittills har använts för att mäta utvecklingen i personalsammansättningen ur ett mångfaldsperspektiv. Kulturanalys utvärderingar av reformer och insatser grundar sig ofta till stor del på kvalitativa metoder, så som intervjuer, där bedömningen bygger på svar utifrån ett antal utvärderingsfrågor. De kvalitativa studierna har hittills inte utformats på ett sätt som möjliggör kontinuerlig utvärdering efter samma mått.

Nedan beskrivs ett antal kategorier av mått som Kulturanalys följer över tid och som därför skulle kunna lämpa sig för utveckling av indikatorer.

Personalsammansättning och årsarbetskrafter

Kulturanalys genomför inom ramen för den officiella museistatistiken årliga uppföljningar av personalen vid svenska museer. Mått som tas fram rör årsarbetskrafter, totalt för samtliga samt per institution, könsfördelning inom olika befattningar, samt finansieringsform för anställningarna. Liknande statistik ska tas fram för sakområdena bild och form samt för scenkonst. Inom ramen för den kulturmiljöstatistik som myndigheten tar fram under 2016 mäts länsstyrelsernas kulturmiljöarbete i antal årsarbetskrafter inom kulturmiljöområdet och för den kommunala verksamheten mäts antal årsarbetskrafter för personal med antikvarisk kompetens.

Professionellt kulturutbud

Inom ramen för den officiella museistatistiken mäter Kulturanalys antal utställningar och publika aktiviteter vid museerna. Även i den planerade bild och formstatistiken kommer antalet utställningar att vara ett mått, och i scenkonststatistiken är ett planerat mått antal föreställningar. I den studieförbundsstatistik som är under framtagande mäts antal studiecirkel och omfattningen av kulturprogram vid studieförbunden. I den kommande kulturmiljöstatistiken mäts bland annat antalet kulturmiljöer med särskilt skydd och övriga kulturmiljöer uppdelad på ett flertal kategorier samt markanvändning och byggnader uppdelad på byggnaders ålder.

Ett annat mått som kan sägas ha koppling till kulturutbud återfinns i kulturvaneundersökningen riktad mot vuxna där nöjdheten i service i hemkommunen angående kulturaktiviteter mäts.

De som tar del av professionell kultur

Ett flertal mått redovisas som på olika sätt belyser de som tar del av det professionella kulturutbudet. I den officiella museistatistiken mäts antalet besök totalt, per museikategori samt andelen barn och unga, skolor och förskolor. Liknande mått kommer även att förekomma i den kommande scenkonststatistiken där det är publiken som ska följas upp. Genom den publikundersökning som Kulturanalys genomför vid de centrala museerna tas även kompletterande information fram rörande besökarnas fördelning avseende kön, ålder, hemkommun och utbildningsnivå. I den studieförbundsstatistik som färdigställs under hösten 2016 mäts antalet deltagare i studieförbundens kulturverksamhet.

I Kulturanalys kulturvaneundersökningar riktade mot vuxna respektive barn och unga mäts vidare andelen som tar del av olika kategorier av kulturupplevelser, med skärning mot kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, utländsk bakgrund och geografi (tätort/glesbygd/storstad och mindre ort).

Eget skapande

Vad gäller eget skapande av icke professionell karaktär mäts i Kulturanalys kulturvaneundersökningar riktade mot vuxna respektive mot barn och unga andelen respondenter som tar del av eget skapande och kulturupplevelser med skärning mot kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, utländsk bakgrund och geografi (tätort/glesbygd/storstad och mindre ort).

Ekonomiska förutsättningar

Existerande mått som rör de ekonomiska förutsättningarna för kultur mäter dels summan av olika typer av finansiella medel, dels fördelningen av dessa medel samt hur de finansiella medel som tillförs kulturområdet, enskilda sakområden eller specifika institutioner förhåller sig till kostnader för verksamheterna.

I den statistik som Kulturanalys tar fram rörande samhällets kulturutgifter mäts, exempelvis, statens, landstingen, regionernas och kommunernas årliga kostnader för kultur och folkbildning samt hushållens utgifter för kultur. I den officiella museistatistik som myndigheten tar fram mäts både intäkter och kostnader: totalt, per museum samt per intäcks- och kostnadsslag.

Vad säger måtten om de kulturpolitiska målen?

För att ett resultatmått ska fungera som indikator krävs dels att den kan kopplas till ett specifikt och mätbart mål samt att resultatmättet verkligen beskriver kärnan eller en del av kärnan i detta mål. I detta fall ska indikatorer mäta utvecklingen mot de kulturpolitiska målen genom delmål som mäter de kulturpolitiska målen långsiktiga aspekter. Det är även viktigt att indikatorer faktiskt mäter det som man avser att mäta och inte lämnar ett stort tolkningsutrymme, det vill säga att de har en hög validitet.

Vad gäller Kulturanalys egen resultatredovisning kan vi konstatera att de mått som följs upp löpande inte syftar till att mäta någon särskild aspekt av de kulturpolitiska målen. Utvärdering av måluppfyllelsen av de kulturpolitiska målen baseras främst på samlade bedömningar med utgångspunkt i tolkningar av de resultat som myndighetens utvärderingar analyser och statistik visat på.

Genom den målanalys som presenteras i denna PM har Kulturanalys skapat en struktur för hur de nationella kulturpolitiska målen kan göras uppföljningsbara.

Tabell 7. De kulturpolitiska målen och dess långsiktiga aspekter.

Nationella kulturpolitiska mål	Långsiktiga aspekter av målen
Mål 1: Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.	Kulturarbetets ekonomiska villkor Kulturarbetets oberoende Kulturens arenor för det gemensamma samtalet Internationalisering
Mål 2: Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.	Deltagande/ hinder för deltagande rörande: <ul style="list-style-type: none">• bildning,• kulturupplevelser och• eget skapande Regionala skillnader
Mål 3: Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.	Ökad samverkan för genomslag i samhällsplanering Ökad samverkan för genomslag i andra sektorer: <ul style="list-style-type: none">• vidgad arbetsmarknad• nya publikgrupper• internationalisering

I detta stycke undersöker vi möjligheterna att omvandla de mått som redan idag följs upp och redovisas över tid till indikatorer som är definierade och tydliga i vad de mäter gentemot de kulturpolitiska målen och dess långsiktiga aspekter samt relevanta och väsentliga i förhållande till desamma. En viktig fråga att belysa blir här om det är möjligt att sätta mätbara mål för det som mäts som ligger i linje med de kulturpolitiska målen och dess långsiktiga aspekter.

En viktig aspekt att beakta är här att mätbara mål måste utformas så att de mäter *förutsättningar* inom respektive central aspekt.

Mål 1

Inom ramen för detta mål bör eventuella indikatorer mäta kulturutövarnas/-arbetarnas ekonomiska villkor, kulturutövarnas/-arbetarnas yttrandefrihet/oberoende/sociala villkor samt förutsättningar för att kulturen ska kunna verka som en arena för det gemensamma samtalet. Med det sistnämnda menas särskilt att förutsättningar ska finnas för att kvalificerad konst och kunskap ska kunna komma medborgarna till del samt kulturens roll och bidrag till att olika perspektiv möts.

Kartläggningen visar inte på några befintliga mått som följs upp över tid och som på ett tydligt sätt avser mäta *kulturskapares ekonomiska villkor*. Mätningar som rör finansiella villkor rör tillgången till medel på en mer strukturell nivå, så som summan och fördelningen av olika typer av offentliga finansiella medel inom kulturområdet samt hushållens utgifter för kultur.

Att det finns offentliga medel avsatta för kulturområdet och för kulturarbetare och en vilja och möjligheter hos hushållen att spendera pengar på kultur till kulturområdet kan mycket väl tänkas förbättra kulturskaparnas ekonomiska villkor. För att det ska gå att belägga att en viss medelsfördelning eller förändringar i hushållens kulturutgifter verkligen gynnar svenska kulturarbetares ekonomiska situation krävs dock ytterligare information som tydliggör hur detta påverkar förutsättningarna för kulturutövare att försörja sig genom verksamheter inom kulturområdet. En koppling mellan hushållens kulturutgifter och svenska kulturarbetares ekonomiska villkor skulle också kräva en komplex analys och nedbrytning av utgifterna och hur de kan tänkas påverka kulturarbetarnas villkor. Nivån på offentliga medel till kultur eller nivån på hushållens kulturutgifter är alltså ett bristfälligt mått på kulturarbetares ekonomiska villkor då det inte går att säkerställa ett samband.

Inte heller vad gäller *kulturutövarnas/-arbetarnas yttrandefrihet/oberoende/sociala villkor* återfinns några tydliga resultatmått som går att följa över tid. Detta gäller även för den centrala aspekten *Kulturens arenor för det gemensamma samtalet*.

Mål 2

De långsiktiga aspekterna av detta mål är det ska finnas/skapas förutsättningar för allas deltagande rörande bildning, kulturupplevelser och eget skapande. Det övergripande målet att alla ska ha förutsättningarna att delta i bildning, kulturupplevelser och eget skapande inbegriper även en geografisk aspekt som gör gällande att alla människor i alla delar av landet ska erbjudas möjligheter att utöva och ta del av konst och kultur.

Genom Kulturanalys kulturvaneundersökningar mäts andelen av befolkningen som tar del av eget skapande och av olika typer av kulturupplevelser. Detta sker med skärning mot kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, utländsk bakgrund samt geografi (tätort, glesbygd, storstad och mindre ort). Att människor tar del av kultur är visserligen en indikation på att det finns förutsättningar för deltagande, och genom att studera bakgrundsvariabler är det även möjligt att få en indikation på hur förutsättningarna ser ut för olika grupper i samhället. Att använda deltagande som en indikator är dock problematiskt, då det knappast är möjligt eller önskvärt att sätta mätbara mål kopplat till detta mått. Vad är en rimlig/önskvärd nivå? Det går knappast att ha som mål att 100 % av alla medborgare ska ta del av kulturaktiviteter. Det som vi vill mäta är att alla faktiskt ges möjligheten att delta, men fångar vi verkligen detta genom att mäta deltagandet?

Detsamma kan anses gälla för mått som mäter besökare vid olika kulturinstitutioner. Att antalet besökare ökar kan förvisso vara en indikation på att en institution når ut till och upplevs som relevant för fler, men denna typ av mått kan öppna upp för olika typer av publikfrieri som inte nödvändigtvis är positiv i förhållande till de kulturpolitiska målen.

En målgrupp för vilken det faktiskt skulle kunna vara motiverat att sätta mål för deltagandet är barn och unga. En främjande åtgärd för att nå de kulturpolitiska målen är att särskilt uppmärksamma barn och ungas rätt till kultur. I *Tid för Kultur* problematiseras och motiveras denna främjande åtgärd på ett relativt tydligt sätt:

Vuxna har ofta större möjligheter att överblicka kulturutbudet och göra självständiga val. Barn och ungdomar är i många avseenden i beroendeställning till vuxna och har begränsade möjligheter att själva

påverka eller ta ansvar för sin uppväxtmiljö. Samhället och vuxenvärlden har därför ett särskilt ansvar för att barn och unga får goda och likvärdiga möjligheter att delta i kulturlivet.⁶⁴

Utifrån detta kan vi konstatera att det faktiskt kan vara motiverat att säkra att alla barn och ungdomar i skolåldern utövar och tar del av kultur. Exempel på befintliga mått på att barn och ungdomar tar del av kultur är andelen som svarat att de tagit del av eget skapande och av kulturupplevelser i Kulturanalys kulturvaneundersökning riktad till barn och unga. Här skulle ett mål kunna vara 100 % deltagande.

Som vi nämnde tidigare finns det svårigheter i att sätta mål kopplat till den vuxna befolkningens deltagande i kulturlivet. I den mån hinder för vissa gruppers deltagande identifieras, t.ex. genom kvalitativa studier eller genom analys av olika nyckeltal, vore det dock lämpligt att sätta mål för undanröjandet av dessa hinder. I budgetpropositionen för år 2016 lyfts ett antal mått fram som syftar till att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning, så som andelen av de kulturinstitutioner som får medel inom Kulturrådets bidragsgivning som har en handlingsplan för fysisk tillgänglighet eller som har åtgärdat enkelt avhjälpbara hinder. Målet är här samtliga kulturinstitutioner.

En ytterligare förutsättning för allas deltagande rörande bildning, kulturupplevelser och eget skapande är att det finns ett kulturutbud att ta del av. Här finns det idag inga tydliga resultatmått och det är dessutom svårt att sätta mål kopplat till utbud. Vad är en acceptabel miniminivå? Vad kan man förvänta sig i glesbygd respektive storstad, etcetera?

Vad gäller *geografiska skillnader* kan geografiska skillnader gällande andelen barn och ungdomar som tar del av eget skapande och av kulturupplevelser mätas utifrån målet samtliga barn och ungdomar. Vad gäller den geografiska spridningen av medel, per län och konstområden, ses som en förutsättning för möjligheterna att förse medborgarna med kultur. Med befintliga mått går det förvisso att visa på hur mycket pengar som går till varje län och till olika konstområden (utbud), samt kronor per invånare, men det säger ingenting om hur effektivt pengarna används. Det vill säga vilka förutsättningar för deltagande som faktiskt skapas genom finansieringen. Det är även svårt att sätta mål kopplat till kulturutbud.

Mål 3

Inom ramen för detta mål bör eventuella indikatorer mäta genomslag i samhällsplanering/-utveckling samt kulturens genomslag i andra sektorer. Syftet med den sistnämnda långsiktiga aspekten är inte instrumentellt, utan att det ska skapa en vidgad arbetsmarknad och nya publikgrupper för kulturarbetare. En annan långsiktig aspekt som bör belysas är internationalisering av kulturområdet. Även här är målsättningen att internationaliseringsinsatser ska leda till en vidgad arbetsmarknad och nya publikgrupper för kulturarbetare.

Vad gäller den centrala aspekten *Kulturens genomslag i samhällsplanering/-utveckling* återfinns inga mått som explicit syftar till att mäta detta i Kulturanalys återkommande resultatredovisning. Inom ramen för den kulturmiljövårdsstatistik som Kulturanalys tar fram under 2016 presenteras siffror rörande andelen kommuner som har tillgång till aktuella dokument som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram i kommunerna. Program och strategier för att ta tillvarata kulturmiljön i den fysiska planeringen är grundläggande för dess bevarande i en samhällsutveckling som ofta har negativ påverkan på den historiska miljön. Detta mått skulle kunna ses som en indikator på att förutsättningar skapas för att ge kulturmiljön genomslag i samhällsplaneringen. Det skulle även vara möjligt att sätta upp mätbara mål kopplat till detta. Ett ytterligare mått som presenteras i kulturmiljöstatistiken är antalet årsarbetskrafter inom kulturmiljöområdet hos länsstyrelserna och antal årsarbetskrafter för personal med antikvarisk kompetens hos kommunerna. Även dessa mått säger någonting om förutsättningarna för kulturmiljöområdet att få genomslag i samhällsplaneringen. Det är dock svårt att sätta upp mätbara mål för detta, vilket gör måtten mindre lämpliga som indikatorer. Inga mått som följs upp löpande har identifierats som skulle kunna kopplas till den centrala aspekten *genomslag i andra sektorer*.

⁶⁴ Proposition 2009/10:3, s.31.

Går det att utveckla indikatorer?

Som vi kan se är det endast ytterst få mått i Kulturanalys egen redovisning som går att följa över tid och som lämpar sig som indikatorer för att utvärdera de kulturpolitiska målen och deras långsiktiga aspekter. För ett flertal av måtten är det svårt att sätta uppföljningsbara mål och måtten är ofta otydliga i vad de mäter i förhållande till de långsiktiga aspekterna – de kan betyda många olika saker och öppnar upp för tolkningar. Detta beror till stor del på att det idag saknas effektkedjor mellan de insatser som mäts (prestationer) och de kulturpolitiska målen och deras långsiktiga aspekter. Vi kan även konstatera att de indikatorer som skulle vara möjliga att utveckla utifrån befintlig resultatredovisning ger en bristfällig, för att inte säga sned bild, av utvecklingen mot de kulturpolitiska målen.

Betyder då detta att en resultatredovisning som på ett mer strukturerat sätt förhåller sig till de kulturpolitiska målen inte är möjlig utan att en djupgående process där nya mått som på ett tydligare sätt mäter de långsiktiga aspekterna av de kulturpolitiska målen arbetas fram och följs upp?

Kulturanalys regeringsuppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av de kulturpolitiska målens effekter bygger till viss del på uppfattningen att det går att skapa ett regelrätt indikatorsystem för kulturområdet. Detta tankesätt är svårt att förena med den kritik och de problem, bland annat kopplat till det som brukar kallas New Public Management, som i andra sammanhang lyfts fram.

I Kulturanalys rapport *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik* diskuteras de begränsningar som finns med att använda sig av indikatorer för att mäta och bedöma resultat och effekter.⁶⁵ Ett resonemang som förs fram, och som också är en av kärnfrågorna i kritiken mot New Public Management är att det som synliggörs genom indikatorer ofta är det som prioriteras av politiken. Vissa saker är svårare att fånga i kvantitativa eller kvalitativa mått och det som är svårare att mäta kan förefalla mindre viktigt och riskerar därför att prioriteras ned. Vidare lyfter Kulturanalys i sin rapport att indikatorer endast ger just en indikation på att ett visst förhållande föreligger. En indikator erbjuder dock inte en absolut sanning eller en förklaring till *varför* något inträffat.

En ytterligare utmaning vad gäller att använda indikatorer för att mäta effekter av insatser (snarare än prestationer) är att det kan vara svårt att fastställa orsakssamband mellan en genomförd insats och de effekter som identifieras. Ofta finns det en mängd olika alternativa eller samverkande förklaringar till att en viss utveckling har uppstått. Det är viktigt att beakta externa faktorer som utöver exempelvis den förda politiken, kan ha skapat en viss effekt. Indikatorer visar på vad som har uppnåtts, inte vad det beror på. För att beskriva troliga orsakssamband, varför insatserna har lett till en viss måluppfyllelse, måste andra metoder användas.

Den struktur som presenteras i denna PM kan dock skapa förutsättningar för en tydligare resultatredovisning mot och bedömning av de kulturpolitiska målen, utan att bygga ett heltäckande indikatorsystem. I kommande stycke beskrivs strukturens användningsområden i Kulturanalys fortsatta arbete.

En struktur för samlade bedömningar

För bedömning av måluppfyllelsen av de kulturpolitiska målen behövs underlag. Indikatorer kan utgöra ett värdefullt underlag i en sådan bedömning, då de visar på förändringar på ett visst område. Indikatorer är dock långt ifrån det enda underlag som kan, eller bör, användas i dessa bedömningar. Som vi har kunnat konstatera kan indikatorer endast belysa delar av en komplex verklighet och bör därför alltid kompletteras med andra mätmetoder och analyser.

De flesta av de mått som vi kunnat identifiera genom vår kartläggning är så kallade nyckeltal som, till skillnad från indikatorer, inte har någon tydlig koppling till specifika mätbara mål. Nyckeltal utgör dock ett viktigt underlag för diskussioner/studier/reflektioner i förhållande till de kulturpolitiska målen. En stor del av de bedömningar av effekter inom det kulturpolitiska området grundar sig vidare på olika typer av kvalitativa metoder som bygger på mått som inte nödvändigtvis går att upprepa över tid.

⁶⁵ Myndigheten för kulturanalys 2012:2, s.13.

Genom att utgå från de långsiktiga aspekter av de kulturpolitiska målen som vår målanalys har visat på skapas en struktur för en samlad bedömning där olika typer av tillgänglig information kan användas för att diskutera, analysera och bedöma utvecklingen mot de kulturpolitiska målens långsiktiga aspekter. Vid analys av olika typer av information, så som resultatet från en specifik utvärdering eller förändringar gällande ett specifikt nyckeltal i den officiella statistiken, bör frågor ställas kring vad det betyder i förhållande till de långsiktiga aspekterna.

I Kulturanalys verksamhet bör den årliga bedömning som myndigheten genomför mot de kulturpolitiska målen, tydligare utgå från de långsiktiga aspekterna. Kulturanalys kan här, genom att använda olika relevanta källor, så som officiell statistik, kvalitativa undersökningar och kulturvaneundersökningar och i den mån det är möjligt indikatorer som utvecklas över tid mot de långsiktiga aspekterna, problematisera mot och rapportera mot de långsiktiga aspekterna av de kulturpolitiska målen. Vad säger exempelvis det faktum att en enkät visat att en viss andel konstnärer och författare lämnat ett uppdrag eller bestämt sig för att inte ta sig an ett visst område på grund av utsatthet eller oro för den långsiktiga aspekten *kulturutövarnas/-arbetarnas yttrandefrihet/oberoende/sociala villkor* (målet om kulturens egenvärde och oberoende)? Eller vad säger andelen anställda vid kulturinstitutioner med utländsk bakgrund om allas möjligheter att delta i kulturlivet?

Kulturanalys kan även, med utgångspunkt i de långsiktiga aspekterna, föra diskussioner kring prioriteringar vad gäller utvärderingars fokus samt reflektera över huruvida nya data bör följas upp kontinuerligt inom ramen för den officiella statistiken, om de anses lämpa sig som indikatorer, eller som longitudinella kvantitativa underlag.

Med utgångspunkt i de långsiktiga aspekterna är det även av intresse att diskutera och reflektera över huruvida mått som endast följts upp vid enstaka tillfällen bör följas upp över tid. Kulturanalys har redan idag, genom utvärderingar som inte genomförs på kontinuerlig basis, identifierat ett flertal mått som har bäring mot de långsiktiga aspekterna. I vissa fall har studier genomförts som kvantitativa studier vid enstaka tillfällen. Här finns redan mått framtagna. Kulturanalys följde, exempelvis, i museistatistiken för år 2013 upp andelen (i procent) deltagande konstnärer som fått ersättning på minst MU:s lägstanivå (har tydlig bäring mot den långsiktiga aspekten *kulturarbetares ekonomiska villkor*). I museistatistiken för år 2014 redovisades andel (i procent) av samlingarna som är digitalt tillgängliga via webben, ett mått med tydlig bäring på målet om att skapa förutsättningar för allas deltagande. I den enkätundersökning som genomfördes under 2016 riktad mot KRO och SFF:s medlemmar undersöktes andelen konstnärer och författare som lämnat ett uppdrag eller bestämt sig för att inte ta sig an ett visst område på grund av utsatthet eller oro, ett mått med tydlig bäring på den långsiktiga aspekten *kulturutövarnas/-arbetarnas yttrandefrihet/oberoende/sociala villkor*. Detta mått vore intressant att följa över tid och målet vore rimligtvis vara att ingen författare eller konstnär ska lämna ett uppdrag till följd av utsatthet eller oro. I vissa fall har de långsiktiga aspekterna följts upp genom kvalitativa metoder och där skulle frågeställningarna behöva operationaliseras för att bli uppföljningsbara över tid. Detta gäller exempelvis kultursamverkansmodellens påverkan på principen om armlängds avstånd, som Kulturanalys tidigare har undersökt med kvalitativa metoder men som är av stor relevans för den långsiktiga aspekten *kulturutövarnas/-arbetarnas yttrandefrihet/oberoende/sociala villkor*. Här skulle även de geografiska skillnaderna vara av intresse att belysa.

I samtliga av dessa exempel krävs dock vidare analyser och diskussioner kring möjligheterna att följa upp måtten över tid. Här är givetvis kostnader, förväntad tidsåtgång för genomförandet samt förväntad svarsfrekvens viktiga aspekter att beakta.