

Myndigheten för kulturanalys

En översyn av de gemensamma bedömningsgrunderna

REDOVISNING AV ETT REGERINGSUPPDRAG

2021-01-20

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Relationen mellan olika mål behöver förtydligas	3
De gemensamma bedömningsgrunderna behöver motiveras och tillämpas på ett mer konsekvent sätt	4
Underlag för uppföljning kan förstärkas med hjälp av Kulturanalys statistik	5
Inledning.....	6
Bakgrund till uppdraget	6
Fokus, syfte och frågeställningar.....	8
Genomförande av uppdraget	10
Begrepp i fokus	10
Disposition.....	12
Uppföljning av en komplex målstruktur	13
Nationella kulturpolitiska mål.....	13
Kulturanalys analysraster.....	15
Relationen mellan olika mål präglas av komplexitet och potentiella målkonflikter	16
De gemensamma bedömningsgrundernas roll	18
Den sammanfattande resultatbedömningen	18
Ett stort antal mål och ett stort antal delområden.....	19
Motiv för de gemensamma bedömningsgrunderna saknas	21
Kulturområdets sammantagna resultatredovisning.....	25
Systematik i resultatredovisningarna.....	25
Resultatindikatorer och bedömningsgrunder.....	26
De separata resultatredovisningarna och de gemensamma bedömningsgrunderna.....	26
Samråd med myndigheter på kulturområdet	28
Myndigheters egna resultatredovisningar	28
Kort summering av 2016 års samråd	29
Sammanfattning av samråd 2020	29
Underlag för statistik och uppföljning.....	33
Kulturanalys kunskapsproduktion.....	33
Underlag för statistik och uppföljning av de gemensamma bedömningsgrunderna.....	34
Sammanfattande bedömning	42
Avslutande kommentarer	43
Relationen mellan olika mål behöver förtydligas	44
De gemensamma bedömningsgrunderna behöver motiveras och tillämpas på ett mer konsekvent sätt	45
Underlag för uppföljning kan förstärkas med hjälp av Kulturanalys statistik	46
Referenser	47
Bilaga. Kulturanalys statistikområden	50
Beskrivning av Kulturanalys statistikområden	50
Översikt av Kulturanalys statistikområden	52

Sammanfattning

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) fick i regleringsbrevet för år 2020¹ i uppdrag att se över de gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdet som används i regeringens årliga resultatredovisning till riksdagen inom ramen för budgetpropositionen. De fyra gemensamma bedömningsgrunderna – barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamhet – omfattar de delar inom utgiftsområde 17 som regeringen benämner *kulturområdet*.

I uppdraget ingick även att föreslå förändringar av gällande bedömningsgrunder. Förslaget skulle utgå från de nationella kulturpolitiska målen och fokusera på uppgifter i form av bland annat statistik som löpande kan följas upp av regeringen. Vidare skulle förslaget avgränsas till verksamheter med statlig finansiering och fokusera på väsentliga resultat och effekter.

Denna promemoria utgör Kulturanalys redovisning av uppdraget. Promemorian bygger på Kulturanalys tidigare rapporter på samma tema, en analys av regeringens resultatredovisning under de senaste fem åren, samt en kartläggning av underlag att använda i den fortsatta utvecklingen av regeringens resultatredovisning. Kulturanalys har också genomfört samråd med fyra myndigheter på kulturområdet: Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet samt Statens kulturråd. Avstämning har även skett med Kulturdepartementets kansli.

Kulturanalys tre viktigaste slutsatser är att regeringens resultatredovisning kan förbättras genom en förtydligad målstruktur, en mer explicit och konsekvent tillämpning av de gemensamma bedömningsgrunderna, samt en förstärkning av bedömningsunderlagen.

Relationen mellan olika mål behöver förtydligas

Kulturanalys konstaterar att den kulturpolitiska målstrukturen är komplex, den består av olika måluppsättningar på olika nivåer: riksdagen har inte bara beslutat om tre övergripande nationella kulturpolitiska mål och fem nationella främjandemål, utan även om specifika mål för sex av de nio delområden som ingår i kulturområdet. Därtill kommer tvärssektoriella mål som omfattar regeringens samlade politik och som därmed gäller även för kulturområdet.

Kulturanalys bedömning är att de tre övergripande nationella målen är och fortsatt bör vara visionära, liksom de tillhörande främjandemålen. Inte minst för att skapa förutsättningar för upprätthållandet av principen om armlängds avstånd är det viktigt att de nationella målen förblir formulerade på ett sådant sätt att de anger

¹ Kulturdepartementet 2019.

övergripande viljeinriktning och därmed motverkar detaljstyrning. Mål för olika delområden är oftast mer konkreta då de ligger närmare genomförandet av specifika verksamheter, men bör också de undvika styrning av innehåll.

Kulturanalys menar dock att regeringens resultatredovisning försvåras av att relationen mellan de olika måluppsättningar som gäller på kulturområdet är otydlig. Därför rekommenderar vi regeringen att förtydliga denna relation, utifrån utgångspunkten att målen är ömsesidigt beroende samtidigt som de rymmer sinsemellan potentiella konflikter. I den promemoria från 2016 där Kulturanalys presenterade den målanalys som ligger till grund för det analysraster som tillämpas i vår återkommande lägesbedömning, rekommenderade vi även regeringen att ta stöd i målanalysen i resultatredovisningen till riksdagen.² Kulturanalys konstaterar att regeringen valt bort denna möjlighet och i stället valt att utgå från det som nu är de gemensamma bedömningsgrunderna. Översynen i denna promemoria har därför fokuserat på befintliga bedömningsgrunderna som regeringen valt.

De gemensamma bedömningsgrunderna behöver motiveras och tillämpas på ett mer konsekvent sätt

Kulturanalys konstaterar, i likhet med kulturutskottets senaste granskning av regeringens resultatredovisning,³ att de gemensamma bedömningsgrunder som används i regeringens resultatredovisning behöver motiveras tydligare. Trots att de tillämpats i den sammanfattande resultatbedömningen under fyra år har regeringen inte förklarat varför just dessa gemensamma bedömningsgrunder valts ut, eller hur de tillämpas i regeringens egen resultatredovisning och kommuniceras till myndigheter på kulturområdet. Därtill tillämpas inte bedömningsgrunderna på ett tydligt sätt i den gemensamma respektive i de separata resultatbedömningarna. Kulturanalys rekommenderar därför regeringen att tydligare synliggöra relationen mellan mål och bedömningsgrunder, samt att tillämpa gällande bedömningsgrunder på ett mer konsekvent sätt i den sammantagna resultatredovisningen.

Kulturanalys egen tolkning av relationen mellan mål och bedömningsgrunder visar att den blir allra tydligast till det som vi benämner främjandemål och tvärsektorieella mål. Kulturanalys kan också konstatera att de tre första bedömningsgrunderna har större potential att vara mer kvantifierbara än den sista men att alla kräver viss avgränsning. Den sista kräver i sin tur någon form av förtydligande från regeringens sida om av vad som avses med konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. På grund av tillägget ”konstnärlig” är det inte heller självklart hur denna bedömningsgrund knyter an till alla nio delområden som ligger under kulturområdet.

² Myndigheten för kulturanalys 2016b.

³ Kulturutskottet 2019.

Underlag för uppföljning kan förstärkas med hjälp av Kulturanalys statistik

För att regeringen ska kunna bedöma kulturpolitikens resultat och redovisa dessa för riksdagen på ett systematiskt sätt över en längre tid, är det avgörande att det finns tillgång till stabila dataunderlag med långa tidsserier att bygga bedömningar och jämförelser på. Därför har Kulturanalys sammanställt de underlag som i nuläget finns lätt tillgängliga, i relation till kulturpolitiska mål, gemensamma bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition. Vi vill betona att Kulturanalys inte avser att erbjuda en komplett inventering av samtliga underlag som kan användas i regeringens resultatredovisning. I stället är det vår avsikt att presentera en struktur som kan bistå regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet.

I takt med att kulturstatistik utvecklats och datainsamlingar utökats de senaste åren ser vi goda grunder för underlag i det som utgör Kulturanalys statistikområden. Men delar av kulturområdet saknar statistik. Kulturanalys sammanställning av underlag visar att det finns bättre källor till resultatbedömning i relation till delaktighetsmålet och självständighetsmålet än i relation till samhällsmålet.

Även om vi ser betydelsen av en transparent resultatredovisning som bygger på tydliga grunder för resultatbedömning kommer det fortsatt vara så att alla delar av kulturpolitiken inte enkelt kan följas upp. De kulturpolitiska målens visionära karaktär och att de syftar till långsiktiga effekter på samhällsnivå bidrar till detta. Kulturanalys vill betona vikten av att inte reducera alla delar av den kulturpolitiska resultatredovisningen till det som går att mäta kvantitativt. I stället kräver uppföljning och utvärdering av de kulturpolitiska målens effekter även kvalitativ analys och förståelse. I det fortsatta arbetet är den sakkunnigkompetens som finns hos myndigheter på kulturområdet ett centralt bidrag för att balansera tilltron till mätbarhet med en öppen blick för resultat och effekter som ligger bortom kvantitativa data.

Inledning

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) fick i regleringsbrevet för år 2020⁴ i uppdrag att se över de gemensamma bedömningsgrunder för kulturområdet som används i regeringens resultatredovisning till riksdagen. I uppdraget ingick även att föreslå förändringar av gällande bedömningsgrunder. Förslaget skulle utgå från de nationella kulturpolitiska målen och fokusera på uppgifter i form av bland annat statistik som löpande kan följas upp av regeringen. Denna promemoria utgör redovisning av uppdraget.

De fyra gemensamma bedömningsgrunderna – barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt konstnärlig utveckling och förnyelse av verksamheten – gäller för de delar inom utgiftsområde 17 som regeringen benämner *kulturområdet*, vilket blir synonymt med de delområden som faller under de nationella kulturpolitiska målen. Av uppdraget från regeringen framgår att förslag ska avgränsas till verksamheter med statliga finansiering och att fokus ska vara på väsentliga resultat och effekter.

Bakgrund till uppdraget

Enligt budgetlagen ska regeringen i den årliga budgetpropositionen redovisa ”de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen”⁵. Resultatredovisningen för föregående år lämnas därmed årligen i samband med framläggande av budgetproposition för kommande år. Budgetlagen anger samtidigt att resultatredovisningen ska anpassas till det aktuella utgiftsområdet⁶, vilket har inneburit att de olika politikområdena har utvecklat olika utformningar av resultatredovisningen över tid.

Resultatredovisningen ska ta fasta på uppnådda effekter och målbedömning, och ska samtidigt innebära en möjlighet för riksdagen att följa föreslagna insatser och resursfördelning i relation till tidigare uppnådda resultat. Detta har sin grund i regeringsformens beskrivning av riksdagsarbetet. I enlighet med 4 kap. 8 § ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.⁷

Kulturutskottet har vid två tillfällen under 2010-talet gjort uppföljningar av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid. Kulturanalys har under samma tidsperiod haft i uppdrag att utveckla resultatindikatorer för kulturpolitikens uppföljning, vilka delvis gått in i strukturen för regeringens resultatredovisning.

⁴ Kulturdepartementet 2019.

⁵ SFS 2011:203, 10 kap. 3 §.

⁶ Ibid.

⁷ SFS 1974:152 (t.o.m. SFS 2010:1408).

Kulturutskottets uppföljningar av regeringens resultatredovisning

Kulturutskottet initierade 2013 en uppföljning och genomlysning av regeringens resultatredovisning med syfte att följa hur arbetet med mål- och resultatstyrning fungerade. Arbetet tog sin utgångspunkt i de av riksdagen beslutade riktlinjerna för behandling av regeringens resultatredovisning.⁸ I uppföljningen konstaterades ”att det bör finnas tydliga, avgränsade och uppföljningsbara mål inom hela utgiftsområdet”. Vidare menade kulturutskottet att den resultatredovisning som görs behöver bli mer enhetlig och fokusera mer på resultat än insatser och omvärldsbevakning.⁹ Föranlett av detta efterfrågades samtidigt stabila dataunderlag och möjligheten till längre tidsserier för bedömning och jämförelse över tid. Kulturutskottet framhävde 2013 betydelsen av det fortsatta arbetet med att ta fram kvalitativa och kvantitativa indikatorer.

Liknande resonemang kring utveckling av indikatorer för kulturpolitiken återkom kulturutskottet till i 2019 års uppföljning av regeringens resultatredovisning. Där lyftes relationen mellan den sammanfattande resultatbedömningen för kulturområdet och de separata resultatredovisningarna inom kulturområdets olika delområden. Kritik framfördes bland annat gällande svag koppling mellan de kulturpolitiska målen och de gemensamma bedömningsgrunderna för kulturområdet, en avsaknad av tydlig målbedömning och brist på systematik i resultatredovisningen som helhet.

Kulturanalys tidigare utredningsuppdrag

Kulturutskottets uppföljningar har föregåtts av utredningsuppdrag som Kulturanalys haft under de senaste tio åren. Dessa uppdrag har haft en tydlig inriktning mot att utveckla resultatindikatorer för kulturpolitiken och har resulterat i två publikationer: en 2012 och en 2016.¹⁰ I de tidigare uppdragsrapporteringarna har Kulturanalys konstaterat att indikatorer är möjliga att utveckla men att de kräver vissa ställningstaganden kring värdet av mätandet. Bland annat har det uttryckts en oro för ensidig uppföljning där bedömningar riskerar att baseras på det som kan mätas snarare än det som målen avser.

2012 års rapport var ett svar på ett regeringsuppdrag om att ”analysera hur kvalitativa och kvantitativa indikatorer kan utvecklas för att utvärdera effekterna av den nationella kulturpolitiken”.¹¹ 2016 års promemoria var ett svar på ett löpande regeringsuppdrag för åren 2014 till 2016 kring att utveckla ”kvalitativa och kvantitativa indikatorer för kulturområdet”.¹²

⁸ Se Kulturutskottet 2013 med hänvisning till framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

⁹ Kulturutskottet 2013, s. 38f.

¹⁰ Myndigheten för kulturanalys. 2012. *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*, Myndigheten för kulturanalys. 2016b. *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik*.

¹¹ Kulturdepartementet 2011.

¹² Se regleringsbrev för budgetår 2014–2016 avseende Myndigheten för kulturanalys. Uppdraget var då formulerat under rubriken ”Officiell statistik, kulturvanor och indikatorer” (2014, 2015) respektive ”Kulturvanor och indikatorer” (2016).

När Kulturanalys 2016 lämnade över promemorian om utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik lades ett förslag fram på de kulturpolitiska målens nedbrytning i långsiktiga aspekter att följa över tid. Denna målanalys har sedan använts som grund för det analysraster vi tillämpar i vår återkommande lägesbedömning. Däremot har regeringen valt att inte förhålla sig till målanalysen i samband med den årliga resultatredovisningen.

Fokus, syfte och frågeställningar

Enligt det uppdrag som Kulturanalys fick i sitt regleringsbrev för 2020 ska en översyn av de gemensamma bedömningsgrunder som används i regeringens resultatredovisning till riksdagen göras. Uppdraget rymmer denna gång inte en uttalad uppgift om att ta fram resultatindikatorer, till skillnad från tidigare års uppdrag.

Översynen av de gemensamma bedömningsgrunderna 1) barn och ungas tillgång till kultur, 2) jämställdhet, 3) tillgänglighet och 4) konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten¹³ ska utgå från de nationella kulturpolitiska målen och mynna ut i förslag på förändringar. I detta ingår att ta fasta på ”väsentliga resultat och effekter” och föreslå uppgifter i form av statistik och andra underlag som löpande kan följas upp av regeringen.

Syftet som Kulturanalys formulerat med denna promemoria är att undersöka hur de gemensamma bedömningsgrunderna knyter an till de kulturpolitiska målen, hur bedömningsgrunderna tillämpas i regeringens resultatredovisning och utifrån detta resonera kring hur regeringen kan förstärka uppföljningen med hjälp av kunskapsunderlag som är stabila över tid.

Övergripande frågeställningar som styr arbetet är:

- Hur belyser nuvarande resultatredovisning utvecklingen mot de nationella kulturpolitiska målen?
- Vilken roll spelar de gemensamma bedömningsgrunderna i regeringens resultatbedömning för kulturområdet?
- Hur kan väsentliga resultat och effekter följas över tid?

Enligt uppdraget ska översynen avgränsas till verksamheter med statlig finansiering. Så som den kulturella infrastrukturen är organiserad omfattas en tämligen stor del av kultursektorn inom en sådan avgränsning då samfinansiering och samverkan mellan olika förvaltningsnivåer och sektorer är vanligt förekommande. Samtidigt är det

¹³ Proposition 2020/21:1. Mellan de två sista budgetpropositionerna har den fjärde bedömningsgrunden fått ett tillägg med ”konstnärlig”, i övrigt är de identiska med den version som introducerades i budgetproposition 2017/18:1.

svårt att anlägga knivskarpa gränser mellan statliga insatser och övriga offentliga insatser eftersom de bygger på viss samordning mellan varandra.

Samlad bedömning av kulturområdets olika delområden

De gemensamma bedömningsgrunderna används i första hand när regeringen gör den sammanfattande resultatbedömningen för kulturområdet, och därmed samlar en bedömning av hela kulturområdets aktiviteter i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Den sammanfattande resultatbedömningen presenteras i de inledande avsnitten i budgetpropositionen. Men de gemensamma bedömningsgrunderna är även omnämnda inom ramen för de separata resultatredovisningar som görs inom kulturområdets olika delområden.

De nationella kulturpolitiska målen gäller för nio av de totalt 15 delområden som finns inom utgiftsområde 17¹⁴, och dessa nio delområden utgör alltså sammantaget det som regeringen benämner *kulturområdet*. För vissa av de nio delområden gäller dessutom ytterligare mål beslutade av riksdagen. Av matrisen nedan framgår vilka delområden som ryms inom avgränsningen för kulturområdet, och i vilken mån de olika delområdena ska redovisas och bedömas utifrån ytterligare riksdagsbundna mål.

Översikt över de delområden inom utgiftsområde 17 som lyder under de nationella kulturpolitiska målen.

Delområde	Måluppföljning
Kulturområdesövergripande verksamhet	De nationella kulturpolitiska målen och målen för de statliga insatserna för stöd till den kommunala kulturskolan
Teater, dans och musik	De nationella kulturpolitiska målen
Litteraturen, läsandet och språket	De nationella kulturpolitiska målen, politiken för litteratur- och läsfrämjande och den nationella språkpolitiken
Bildkonst, arkitektur, form och design	De nationella kulturpolitiska målen och målen för arkitektur-, form- och designpolitiken
Kulturskaparnas villkor	De nationella kulturpolitiska målen
Arkiv	De nationella kulturpolitiska målen och syftena med den statliga arkivverksamheten
Kulturmiljö	De nationella kulturpolitiska målen tillsammans med följande: De nationella målen för kulturmiljöarbetet är ett komplement till de nationella kulturpolitiska målen och de preciseringar som rör kulturmiljön som finns i flera av miljö kvalitetsmålen samt till generationsmålet för miljöarbetet
Museer och utställningar	De nationella kulturpolitiska målen
Film	De nationella kulturpolitiska målen och målen för filmpolitiken

Källa: Prop. 2020/21:1.

¹⁴ Övriga delområden inom utgiftsområdet är medier, ungdomspolitik, politik för det civila samhället (inklusive idrotts- och friluftspolitik), folkbildning samt spelmarknaden.

För delområdena finns egna ”resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder” som används vid de separata resultatredovisningarna. Dessa är olika till antal och utformning men rör sig inom ett spann mellan tre och sex stycken. Förändringar har skett över åren och mellan de två senaste resultatredovisningarna.

Genomförande av uppdraget

I genomförandet av uppdraget har Kulturanalys tagit avstamp i myndighetens tidigare rapporter på samma tema. Upplägget har vidare byggt på en analys av regeringens resultatredovisning under de senaste fem åren samt en kartläggning av underlag att använda i den fortsatta utvecklingen av regeringens resultatredovisning.

Samråd med andra myndigheter inom kulturområdet har genomförts och samrådsförfarandet har byggt på en uppföljning av de möten som hölls i samband med Kulturanalys tidigare uppdrag att ta fram resultatindikatorer. Detta har inneburit enskilda möten under november och december 2020 med Statens kulturråd (Kulturrådet), Riksantikvarieämbetet, Konstnärsnämnden och Riksarkivet.

Avstämning har skett med Kulturdepartementets kansli vid två tillfällen under hösten 2020. Dessa tillfällen har handlat om att stämma av förväntningar kring uppdragets omfattning och att fördjupa förståelsen för regeringens arbetsprocess kring resultatredovisningen.

Begrepp i fokus

I promemorian används begrepp som är centrala i arbetet med resultatredovisning. För att följa processen har Kulturanalys tagit fasta på de begreppsdefinitioner som Ekonomistyrningsverket (ESV) tagit fram.¹⁵ ESV:s roll är att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten.¹⁶ En viktig del i detta är det som avser resultatstyrning och som avser den regelbundna återkoppling som resultatredovisning innebär, dels mellan myndighet och regering, dels mellan regering och riksdag.

Mål – Formulering av mål är en väsentlig del av resultatstyrningen i statsförvaltningen. Mål som används handlar ofta om att synliggöra ett önskat tillstånd som ska kunna uppnås eller bibehållas. Inom resultatstyrning anges mål för olika verksamhetsområden. För kulturpolitiken har de riksdagsbundna mål som finns på övergripande nivå såväl som för enskilda delområden introducerats och reviderats succesivt sedan grunden för kulturpolitiken lades i och med 1974 års kulturproposition.¹⁷

¹⁵ Ekonomistyrningsverket 2007, 2011, 2012 & 2016.

¹⁶ SFS 2016:1023.

¹⁷ Proposition 1974:28.

Resultat – Innebörden av resultat ska i den kulturpolitiska kontexten tolkas som uppnådda effekter, vilka kan inkludera, men även gå bortom, ekonomiska resultat. Ett förtydligande som görs av kulturutskottet med grund i Ekonomistyrningsverket är att resultat avser ”faktiskt uppnådda effekter på samhällsnivå”.¹⁸ I ESV:s rapporter kring verksamhetslogik synliggörs att prestationer kan leda fram till effekter i olika steg, vilket kan sammanfattas som korta och långa resultat.¹⁹

Bedömningsgrund – Bedömningsgrund saknar tydlig begreppsdefinition men kan ses som ett samlingsbegrepp för ”förhållanden som är relevanta för de resultat som redovisas”.²⁰ Kulturanalys har tidigare framfört tolkning av begreppet bedömningsgrund som ”den samlade empirin som ligger till grund för en bedömning av målpuppfyllelse”.²¹

Indikatorer, nyckeltal och mätetal – Inom resultatredovisning är det vanligt att lyfta beståndsdelar inom mål, i form av indikatorer, och knyta dessa till kvantitativa data med hjälp av nyckeltal och mätetal, för att bygga upp grunder för uppföljning.

Underlag för uppföljning – De empiriska underlag som används för att följa upp bedömningsgrunder kan inkludera allt från statistik till mer berättande former för resultatredovisning.

Resultatredovisning – Resultatredovisning görs inom ramen för framläggande av budgetpropositionen utifrån budgetlagens krav på att regeringen ska redovisa ”de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen”.²² Resultatredovisning görs även av myndigheter i deras åiterrapportering av verksamhet och uppdrag till regeringen, vilket då sker inom ramen för myndigheternas årsredovisningar. Kulturanalys har sedan tidigare tydliggjort skillnader mellan regeringens resultatredovisning som sker med fokus på effektnivå och myndigheters resultatredovisning inom ramen för årsredovisningar som syftar till att lyfta prestationer.²³ I och med revideringar av förordningen för årsredovisningar och budgetunderlag anges nu följande:

Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.²⁴

¹⁸ Kulturutskottet 2019, s. 27.

¹⁹ Ekonomistyrningsverket 2016.

²⁰ Kulturutskottet 2019, s. 27.

²¹ Myndigheten för kulturanalys 2016b.

²² Budgetlagen SFS 2011:203, 10 kap. 3 §.

²³ Myndigheten för kulturanalys 2016b, s. 10.

²⁴ SFS 2000:605, 3 kap. 1 §.

Disposition

Promemorian består av sju kapitel. Det första, inledningskapitlet, redogör för uppdragets avgränsning och fokus samt sätter in uppdraget i en kontext av tidigare utredningar och uppföljningar.

Övriga kapitel kan ses som delar i en kedja – från de kulturpolitiska målen genom de gemensamma bedömningsgrunderna, resultatredovisningens utformning och logik till underlag att använda för uppföljning och målbedömning.

Det andra kapitlet innehåller en beskrivning av den kulturpolitiska målstrukturen, liksom en presentation av det analysraster som Kulturanalys tillämpar i sin återkommande lägesbedömning. Utifrån detta förs ett resonemang om den komplexitet som det stora antalet mål medför, liksom potentiella målkonflikter.

Efterföljande kapitel fördjupar beskrivningen av de gemensamma bedömningsgrunderna, deras roll i resultatbedömningen och potentiella motiv för dem. Därtill redogörs för utformningen av de senaste årens sammanfattande resultatbedömning samt vilka mål som lyfts fram i bedömningen. I det fjärde kapitlet analyseras regeringens sammantagna resultatredovisning för kulturområdet. Resonemanget där rör de gemensamma bedömningsgrundernas plats i de separata resultatredovisningarna.

Det femte kapitlet ger en beskrivning av samrådsmöten och inhämtade synpunkter från andra myndigheter på kulturområdet. I det sjätte kapitlet redovisas underlag som identifieras av Kulturanalys och som kan möjliggöra en grov struktur för löpande uppföljning.

I det sista kapitlet återfinns Kulturanalys avslutande kommentarer. Här sammanfattar vi genom tre övergripande slutsatser de utmaningar vi identifierar i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Uppföljning av en komplex målstruktur

I detta kapitel sammanfattar vi den kulturpolitiska målstruktur som regeringens resultatredovisning har att förhålla sig till. Som underlag för sammanfattningen används i första hand Kulturanalys tidigare rapporter om hur kulturpolitikens effekter kan bedömas,²⁵ samt kulturutskottets senaste uppföljning av regeringens resultatredovisning.²⁶ Vi resonerar även kring relationen mellan de olika riksdagsbundna målen som finns för kulturområdet och presenterar det analysraster som Kulturanalys tillämpar i den återkommande lägesbedömningen.

Nationella kulturpolitiska mål

År 2009 fastställde riksdagen nedanstående nationella kulturpolitiska mål, som består av tre övergripande mål och fem strecksatser. Strecksatserna har Kulturanalys valt att benämna främjandemål,²⁷ då de i första hand anger åtgärder som ska bidra till att främja riktningar angivna i de övergripande målen.

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.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- Främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- Främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- Främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- Främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- Särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.²⁸

De övergripande målen är visionära

De tre övergripande målen liknar visioner och har till sitt innehåll i det närmaste varit oförändrade sedan riksdagen 1974 för första gången fattade beslut om övergripande mål för ett samlat politikområde. Kulturpolitiken skulle då, liksom idag, bidra till att skapa rimliga förutsättningar för kulturutövande och för deltagande i kulturlivet. I den proposition som ligger till grund för nu gällande mål sammanfattas inriktningen med att kulturpolitiken ska betona kulturens egenvärde och oberoende, medborgarperspektivet och kulturens roll i samhället. Dessa teman var vägledande även på 1970-talet, även om konstnärlig kvalitet och betoningen av kulturens oberoende ställning över tid har tilldelats en mer uttalad roll. En annan viktig

²⁵ Myndigheten för kulturanalys 2012, 2016b.

²⁶ Kulturutskottet 2019.

²⁷ Tarschys 2006, s. 31–32.

²⁸ Rskr 2009/10:145.

förändring är att 1974 års mål om att kulturpolitiken skulle ”motverka kommersialismens negativa verkningar” är borttaget i 2009 års mål, med hänvisning till att målet utgår från en motsättning mellan konstnärlig kvalitet och marknadsbaserad kultur som inte kan tas för given.²⁹

Utöver att visionära mål kan ha en poäng i att de uttrycker en övergripande politisk viljeinriktning, kan de också bidra till att undvika den politisk detaljstyrning som principen om armlängds avstånd vill motverka.

Principen om armlängds avstånd

Det är inom kulturpolitiken som principen om armlängds avstånd blivit ett alltmer etablerat begrepp för att stadfästa konstens och kulturens frihet från otillbörlig politisk påverkan, även om den konstnärliga friheten i den offentliga debatten också kommit att jämföras med forskningens och mediernas motsvarande frihetskrav.³⁰ Principen om att politiska beslut ska bidra till att skapa förutsättningar genom att avsätta ekonomiska resurser utifrån övergripande mål men inte påverka innehållet i verksamheterna, gäller egentligen inom hela den statliga förvaltningen. Men särskilt accentuerad har den blivit inom kulturpolitik och då kommit att användas för att argumentera för att innehållsmässiga beslut bör lämnas till professionella utövare och andra sakkunniga att bestämma över.

I sin granskning av regeringens resultatredovisning menar kulturutskottet att armlängdsprincipen borde beaktas i högre utsträckning, genom att sakkunniga involveras även i bedömningen av resultat utifrån de nationella kulturpolitiska målen.³¹ Kulturanalys instämmer i att upprätthållandet av armlängdsprincipen förutsätter att sakkunniggranskning utgör ett viktigt inslag i bedömningar som görs i såväl genomförandet av kulturpolitiska insatser som i resultatuppföljningen. Vi har dock svårt att förstå kulturutskottets argument om att vissa kulturpolitiska mål förutsätter armlängdsprincipen medan andra inte gör det, särskilt då principen omfattar hela den statliga förvaltningen och dess fristående myndigheter.

Främjandemålen är medel för att uppnå de övergripande målen

I takt med att mål- och resultatstyrning kommit att genomsyra hela den statliga förvaltningen har också kraven på att konkretisera mål för att göra dem uppföljningsbara ökat. Redan i samband med 1970-talets beslut om kulturpolitiska mål betonas att målen ska vara uppföljningsbara och att de därför behöver kompletteras med mer ”konkreta handlingsprogram”.³² Den distinktion som i riksdagsbeslutet år 2009 om nu gällande kulturpolitiska mål gjordes mellan övergripande mål och främjandemål kan ses som ett försök att bidra till en sådan

²⁹ Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 25.

³⁰ Strannegård 2020. Se även Kulturutskottet 2019, s. 82–83 och Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 63–74.

³¹ Kulturutskottet 2019, s. 18–19.

³² SOU 1972:66, s. 163.

utveckling. Samtidigt har också främjandemålen, vilket även kulturutskottet konstaterar, fokus på ”riktning utan precisering av resultaten”.³³

Kulturutskottet konstaterar i sin granskning av regeringens resultatredovisning att främjandemålen, liksom de övergripande målen, präglas av ”svårfångade värdeord” och att de kunde konkretiseras för att underlätta uppföljning.³⁴ Kulturanalys menar att även om främjandemålen utgör medel för att uppnå de tre kulturpolitiska målen, bör även främjandemålen i första hand ge uttryck för en övergripande viljeinriktning, detta för att undvika detaljstyrning. På denna övergripande nivå är det i politiska sammanhang svårt att undvika värdeord, då främjandet av vissa värden är en nödvändig beståndsdel i all politisk aktivitet.³⁵

Kulturanalys analysraster

Med utgångspunkt i den målanalys som genomfördes inom ramen för promemorian om resultatindikatorer på det kulturpolitiska området,³⁶ har Kulturanalys utvecklat ett analysraster som används i den återkommande lägesbedömning som enligt myndighetens instruktion ska ge regeringen en sammanfattande bedömning av utvecklingen i relation till de övergripande kulturpolitiska målen. Analysrastret har därför utvecklats för att belysa långsiktiga resultat och konsekvenser av den genomförda kulturpolitiken.

För att göra de övergripande nationella kulturpolitiska målen uppföljnings- och utvärderingsbara har Kulturanalys identifierat deras bärande intention genom att benämna dem självständighetsmålet, delaktighetsmålet och samhällsmålet. De har också brutits ned i delområden. Delområdena har identifierats utifrån den genomförda kartläggningen av hur målen motiverats och tolkats i kulturpolitiska propositioner, regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna samt relevanta myndigheters årsredovisningar. Syftet med att peka ut delområden inom målen är att förtydliga vilka områden som bör prioriteras för systematisk uppföljning över tid.

I matrisen nedan presenteras en samlad bild av hur Kulturanalys identifierat kopplingar mellan de övergripande målen och delområdena.

³³ Kulturutskottet 2019, s. 85.

³⁴ Kulturutskottet 2019, s. 91.

³⁵ Fischer 2003, s. 26.

³⁶ Kulturanalys 2016b.

Nationella kulturpolitiska mål	Delområden inom målen
<p>Självständighetsmålet Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sociala och ekonomiska villkor - Yttrandefrihet och oberoende ställning - Kulturens arenor för det gemensamma samtalet - Internationalisering
<p>Delaktighetsmålet Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Deltagande i bildningsverksamhet, eget skapande och kultur - Kultur i hela landet
<p>Samhällsmålet Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Genomslag i samhällsplanering - En vidgad arbetsmarknad - Internationalisering

Relationen mellan olika mål präglas av komplexitet och potentiella målkonflikter

Kulturanalys konstaterar i sin senaste lägesbedömning, som bygger på myndighetens samlade kunskapsproduktion 2012–2019, att det analysraster som myndigheten tagit fram bidrar till att de tre övergripande målen analyseras separat från varandra.³⁷ Delområden inom målen och främjandemålen är svåra att härleda till enbart ett av de övergripande målen, på grund av att de hänger samman och är ömsesidigt beroende. Därtill finns det enligt Kulturanalys en risk att separata analyser av målen osynliggör de målkonflikter som kan uppstå mellan de olika målen.

Att målen rymmer såväl ömsesidighet som potentiella konflikter är något som Kulturanalys lyft fram under en längre tid. Möjliga målkonflikter rör bland annat relationen mellan självständighetsmålet och samhällsmålet. I takt med att kulturinstitutioner och kulturverksamheter förväntas spela en allt tydligare roll i relation till samhällsutvecklingen i stort och bidra till värden som ligger bortom konstnärliga kvalitetskriterier, finns potentiella risker i relation till kulturens roll som en obunden och utmanande kraft. På samma sätt finns risk att satsningar på ökad delaktighet och inkludering i konstnärliga processer får inverkan på kulturens självständighet. Även om målkonflikter är oundvikliga inom politiken bör regeringen identifiera potentiella sådana inom kulturpolitiken och också redogöra för på vilka grunder prioritering sker om konflikter uppstår.

De tvärssektoriella mål som omfattar regeringens samlade politik inom flera eller samtliga politikområden bidrar också till komplexiteten i kulturpolitikens målstruktur. Kulturpolitiken ska bland annat förhålla sig till särskilda mål som uppställts för jämställdhetspolitiken, tillgänglighetspolitiken, barn- och ungdomspolitikerna samt de 17 globala målen i Agenda 2030. Till detta kommer de

³⁷ Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 83–84.

mål för kulturens olika delområden som gradvis fastställts för sex av kulturområdets nio delområden. De gäller i tillägg till de nationella kulturpolitiska målen, och även om de kan ha bidragit till en konkretisering som på vissa sätt underlättar uppföljning är kopplingen mellan dessa mål och de övergripande kulturpolitiska målen inte alltid explicit.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den kulturpolitiska målstrukturen är komplex och att relationen mellan mål på olika nivåer och inom olika politikområden behöver förtydligas. Kulturanalys rekommenderade i myndighetens senaste lägesbedömningen regeringen att tydliggöra de kulturpolitiska målen relation till varandra och hur den ser på de potentiella målkonflikter som finns i målformuleringarna på kulturområdet,³⁸ och denna rekommendation är fortsatt aktuell. Den förtydligade resultatredovisning som kulturutskottet efterfrågar i sin granskning skulle underlättas av att regeringen klarlägger sin syn på kulturpolitikens komplexa målstruktur. I 2016 års promemoria om resultatindikatorer i kulturpolitiken föreslog vi att kulturdepartementet i sin årliga resultatredovisning kunde ta stöd i den målanalys som Kulturanalys utarbetat.³⁹ Kulturanalys konstaterar att regeringen valt att avstå från denna möjlighet och i stället utgå från bedömningsgrunder. Därför kommer vi fortsatt i promemorian att fokusera på de bedömningsgrunder som regeringen valt att tillämpa.

³⁸ Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 86.

³⁹ Myndigheten för kulturanalys 2016b, s. 31.

De gemensamma bedömningsgrundernas roll

I det här kapitlet går vi igenom utvecklingen av de gemensamma bedömningsgrunderna och den sammanfattande resultatbedömning som regeringen gör. Vi resonerar kring vilka motiv som kan knytas till regeringens gemensamma bedömningsgrunder och vilken roll de har vid uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen. Material som används för kapitlet är analys av de senaste fem årens resultatredovisning (2015–2019) i budgetpropositionerna för 2017 till 2021, tillsammans med kulturutskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning. De gemensamma bedömningsgrunderna har använts i den sammanfattande resultatbedömningen under de senaste fyra åren.

Den sammanfattande resultatbedömningen

De fyra gemensamma bedömningsgrunderna gäller för de nio delområden som benämns kulturområdet och används i den sammanfattande resultatbedömningen som görs i introduktionen till budgetpropositionen för utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid. Förändringar som regeringen har genomfört genom de senaste fem åren har syftat till att förtydliga strukturen för kulturområdets resultatbedömning. Detta har inneburit att den sammanfattande resultatbedömningen har utvecklats från att tidigare inte haft explicita grunder för bedömning utan då istället refererat till de resultatindikatorer och grunder för bedömning som finns för respektive delområde. De gemensamma bedömningsgrunderna – barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet och konstnärlig förnyelse – infördes första gången i budgetpropositionen 2017/18:1 och användes då för resultatredovisningen för kulturområdet för 2016. Sedan dess har de omnämnts som en del av de inledande avsnitten i budgetpropositionen för utgiftsområde 17 och de sista två åren har de legat som en egen rubrik.

Textmässigt bygger den sammanfattande resultatbedömningen på cirka en A4-sida lång text som summerar utvecklingen på kulturområdet i relation till de kulturpolitiska målen.⁴⁰ Syftet är att regeringen för riksdagen ska redovisa de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen och detta görs som en kombination av ekonomiska mått och textmässiga bedömningar. För de inledande delarna av budgetpropositionen innebär detta en redovisning av anslagets utveckling, kulturbudgetens utveckling i sin helhet samt ekonomisk redogörelse för särskilda reformer. Den textmässiga bedömningen är det utrymme som regeringen använder för att knyta resultatuppföljning till de kulturpolitiska målen och därmed kommentera vad som har varit centrala resultat och uppnådda effekter.

⁴⁰ Se exempelvis proposition 2019/20:1 och proposition 2020/21:1.

Över åren har den sammanfattande resultatbedömningen bestått av sammanfattningar för utgiftsområdets olika delområden, vilket särskilt kulturområdet från exempelvis ungdomspolitik, folkbildningspolitik och mediepolitik. De gemensamma bedömningsgrunderna har konsekvent varit avsedda för kulturområdet och den sammanfattande resultatbedömningen för kulturområdet har alltid inkluderat de nio delområden som introducerades i inledningskapitlet. Det innebär att resultatbedömningen för kulturområdet innehåller två nivåer av resultatbedömning – dels de separata resultatbedömningarna inom ramen för delområdenas resultatredovisning, dels en gemensam, samlad, för hela kulturområdet. Övriga politikdelar har endast bedömts utifrån de separata resultatindikatorer och bedömningsgrunder som gäller för dessa.

Att införa de gemensamma bedömningsgrunderna som redskap för resultatbedömningen är ett sätt att förtydliga vad det är som regeringen bygger sin bedömning på och vad som är viktiga delar inom den förda politiken. Det ger bedömningsgrunderna en roll i relation till de kulturpolitiska målen. Länken mellan de gemensamma bedömningsgrunderna och de kulturpolitiska målen synliggörs dock inte i den resultatbedömning som görs. Textmässigt återfinns vissa omnämningar av grunderna men det sker inte på ett konsekvent sätt eller till den utsträckning att läsaren lätt kan följa att bedömningsgrunderna möjliggör en samlad empiri för bedömning. Inte heller framkommer på vilket sätt de gemensamma bedömningsgrunderna blir aktualiserade i relation till uppnådda resultat.

Under de senaste åren har resultatbedömningen succesivt utvecklats och förändringar har gjorts mellan respektive år. Delvis tycks detta hänga samman med kulturutskottets båda uppföljningar av regeringens resultatredovisning där kritik framförts om avsaknad av tydlig målbedömning och brist på systematik i resultatredovisningen som helhet.⁴¹ Förändringar mellan åren gör dock att intrycket blir att den sammanfattande resultatbedömningen ännu inte hittat en stabil form där de gemensamma bedömningsgrunderna underlättar bedömning i förhållande till de kulturpolitiska målen.

Ett stort antal mål och ett stort antal delområden

Utgångspunkterna för den resultatbedömning regeringen ska göra är vad Kulturanalys tidigare konstaterat en kulturpolitisk målstruktur som är tämligen komplex. Dels finns tre övergripande nationella kulturpolitiska mål tillsammans med fem främjandemål, dels finns specifika mål för sex av de nio delområdena som utgör kulturområdet enligt budgetpropositionen. Mängden riksdagsbundna mål är stor och målen karaktär skiljer sig åt. Som kulturutskottet konstaterade i uppföljningen av regeringens resultatredovisning 2013 innehåller utgiftsområde 17 också ett stort antal delområden, och även om alla delområden inte omfattas av de kulturpolitiska målen så identifierade utskottet vissa utmaningar som handlar om att mängden

⁴¹ Kulturutskottet 2013 och 2019.

delområden ”medför att utrymmet för att göra mer omfattande analyser av effekterna av olika insatser i budgetpropositionen kan vara begränsat”.⁴² Komplexiteten för uppföljning och resultatredovisning gäller med andra ord både antal delområden och antal riksdagsbundna mål knutna till dessa delområden.

Vid den uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområdet som kulturutskottet genomförde 2019 framfördes en osäkerhet kring vad det är som görs inom ramen för den sammanfattande resultatbedömningen. För utskottet var det inte tydligt om det som regeringen lyfter under rubriken sammanfattande resultatbedömning kan ses som en sammanfattning av de separata resultatredovisningarna för kulturområdets respektive delområden eller om de separata resultatredovisningarna fungerar som underlag för regeringen när den gör sin samlade bedömning. Kulturdepartementet förtydligade i kontakten med kulturutskottet att den sammanfattande resultatbedömningen bygger på de bedömningar som görs inom ramen för de olika delområdenas resultatredovisning.⁴³ Samma svar har Kulturanalys fått vid avstämning med kansliet 2020. Samtidigt kan vi konstatera att det lyfts in nya material i den sammanfattande resultatbedömningen som inte fullt ut motsvarar de material som omnämns inom de separata resultatredovisningarna och som därmed skapar en osäkerhet om vad sammanfattningen bygger på.

Mål som lyfts fram i den sammanfattande resultatbedömningen

Av de senaste fem årens sammanfattande resultatbedömningar framgår att målbedömningar skiftar över åren. Det är inte alltid tydligt för Kulturanalys vilka mål det är regeringen gör sin bedömning utifrån, utan i stället blandas delar av de övergripande målen och främjandemålen. Att den sammanfattande bedömningen för kulturområdet saknade explicita bedömningsgrunder i inledningen av tidsperioden har inte inneburit direkta brott i sättet som resultatbedömningen görs. Bedömningsgrunderna har, när de introducerades, inte använts för att göra tydliga förändringar i hur bedömningen strukturerats. Över tid har längden på den textmässiga bedömningen dock ökat och resultatbedömningen har utvecklats från att vara ett konstaterande till att bli mer av ett underbyggt resonemang.

När de kulturpolitiska målen lyfts in i resultatbedömningen så görs de aldrig det på ett samlat sätt, utan i stället omnämns enskilda mål. I den senaste resultatbedömningen⁴⁴ lyfts delaktighetsmålet explicit fram i texten tillsammans med några av främjandemålen. På ett mer implicit sätt görs antydningar om självständighetsmålet men det är inte kopplat till en bedömning utan rör då redovisning av insatser och till myndigheter givna uppdrag. Det är för oss otydligt

⁴² Kulturutskottet 2013, s. 37.

⁴³ Kulturutskottet 2019, s. 77–78.

⁴⁴ Proposition 2020/21:1.

varför vissa delar av målstrukturen lyfts men inte andra eftersom det saknas kommentarer kring detta.

Kulturanalys identifierar behovet av en tydligare resultatbedömning och att alla tre av de övergripande målen då blir kommenterade. I analysen av de senaste årens resultatredovisning konstaterar vi samtidigt att de gemensamma bedömningsgrunderna inte tydligt omnämns i de bedömningar som görs. Sammantaget gör detta att det blir svårt för oss att bedöma vilken roll de spelar i resultatredovisningen som helhet. Vi delar kulturutskottets kritik kring otydliga grunder för bedömning och ser att ett stort problem i detta handlar om bristande tillämpning av de gemensamma bedömningsgrunderna. Detta behöver fortsatt utvecklas. Samtidigt ser vi svårigheter med att göra relevanta målbedömningar med det begränsade textutrymme som idag nyttjas för den sammanfattande resultatbedömningen.

Motiv för de gemensamma bedömningsgrunderna saknas

Kulturanalys uppdrag har varit tydligt formulerat som en översyn av de fyra gemensamma bedömningsgrunderna. I uppdraget fanns möjlighet att föreslå förändringar av dessa, men vi har av flera skäl valt att förhålla oss till redan existerande bedömningsgrunder och inte lagt fokus vid att lämna förslag på ändring. I stället ser vi ett värde i att resultatredovisningen har stabilitet över tid och möjliggör för kontinuitet i uppföljning och jämförelse. Däremot har vi lagt fokus på hur de gemensamma bedömningsgrunderna kommer till uttryck i den resultatredovisning som regeringen gör, och hur bedömning av de kulturpolitiska målen kan göras genom dessa.

I likhet med kulturutskottet konstaterar Kulturanalys att regeringen inte redogör för motiven till de fyra gemensamma bedömningsgrunderna, vilket i sig skapar en oklar länk mellan dessa och de övergripande kulturpolitiska målen. De gemensamma bedömningsgrunderna är till sin karaktär tämligen olika de långsiktiga aspekter som Kulturanalys tidigare rekommenderat regeringen att använda för strukturering av resultatredovisningen. Regeringen har inte redogjort för valen i något skede, utan bedömningsgrunderna kommer in i resultatredovisningen utan någon tydlig bakgrundsredogörelse.

Första gången som formuleringar om gemensamma utgångspunkter för resultatbedömning dyker upp är i budgetpropositionen 2014/15:1. De är då snarlika de som nu är formulerade som de gemensamma bedömningsgrunderna men de ligger under delområde *Kulturområdesövergripande verksamhet*. För detta delområde anges följande:

Gemensamma utgångspunkter för bedömningen inom kulturområdet som helhet är bl.a. redovisad statistik, uppföljningar och insatser avseende barn och unga, jämställdhet, tillgänglighet, kvalitet samt förnyelse och utveckling av verksamheten.⁴⁵

Därmed har bedömningsgrunderna om barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt förnyelse och utveckling av verksamheten haft en kontinuitet inom regeringens resultatredovisning till riksdagen som nu motsvarar sju år.

Med förändringen av den fjärde bedömningsgrunden till *konstnärlig* förnyelse och utveckling av verksamheten avsåg regeringen att göra ett förtydligande ”i syfte att tydliggöra kopplingen till de nationella kulturpolitiska målen”.⁴⁶ De övriga tre grunderna kommenteras aldrig i relation till de kulturpolitiska målen, varken när de infördes första gången eller när de flyttades över till den sammanfattande resultatbedömningen i de inledande delarna av budgetpropositionen.

De tre första bedömningsgrunderna har potential att vara mer kvantifierbara än den sista. Detta kan underlätta en uppföljning som bygger på underlag i form av statistik som löpande kan användas. Först måste de dock avgränsas för att synliggöra vad det är som avses. Den sista bedömningsgrunden kräver i sin tur en tydligare värdering av vad som är konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. Med revideringen av bedömningsgrunden snävas resultatbedömningen in i förhållande till de nio olika delområdena, och det är inte självklart att alla delområden träffas av den. Armlängdsprincipen gör samtidigt en sådan resultatbedömning mer problematisk eftersom politiken inte ska blanda sig i innehåll utan bara förse kulturen med rimliga resurser och ramar att verka självständigt utifrån. Det som bedömningen då behöver vila på är huruvida dessa förutsättningar har kunnat åstadkommas.

Främjandemålen och tvärssektoriella mål är närvarande

Vi konstaterar att delar av de gemensamma bedömningsgrunderna är tämligen generiska och skulle kunna misstas för att vara generella grunder för bedömning som regeringen beslutat om för alla utgiftsområden inom statens budget. Så är dock inte fallet, utan det finns inga tydliga motsvarigheter inom de utgiftsområden som översiktligt har studerats.

Intrycket av det generiska hänger ihop med att de gemensamma bedömningsgrunderna i lika hög grad skulle kunna knytas till tvärssektoriella målsättningar som till specifika kulturpolitiska målsättningar. Sådana tvärssektoriella målsättningar kan hämtas från exempelvis implementeringen av jämställdhetspolitiken och funktionshinderspolitiken. Resonemanget stöds av att myndigheter på kulturområdet i sina instruktioner har formuleringar som rör tvärssektoriellt hållna inriktningar vilket talar för att detta är viktiga styrsignaler för regeringen att ge och sedan följa upp. Till exempel är Riksantikvarieämbetet sektorsmyndighet för

⁴⁵ Proposition 2013/14:1, s. 50.

⁴⁶ Proposition 2020/21:1, s. 18.

tillgänglighetsfrågor⁴⁷ och Kulturrådet har ”ett samlat ansvar för att inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck”⁴⁸.

Med hjälp av främjandemålen skulle det vara möjligt att föra ett mer fördjupat kulturpolitiskt resonemang kring de fyra gemensamma bedömningsgrunderna. Särskilt det första om att ”främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor”, det andra om att ”främja kvalitet och konstnärlig förnyelse” och det femte främjandemålet om att ”särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur” sluter an till de bedömningsgrunder som regeringen fastställt.

Barn och ungas tillgång till kultur

Framlyftandet av barn och unga inom de gemensamma bedömningsgrunderna kan ses som ett led i att tydligt belysa barn och unga som en utpekad målgrupp för kulturpolitiken. Denna bedömningsgrund har en koppling till den allmänna politikutvecklingen i form av skrivningar kring barns rättigheter i regeringsformen och med införandet av FN:s barnkonvention som lag Sverige från 2020.

Samtidigt är barn och ungas rätt till kultur ett av de fem främjandemålen och därmed ett medel för genomförande av de övergripande kulturpolitiska målen. Bedömningsgrunden kan också kopplas till styrning inom kulturområdet då barn- och unga-perspektivet har en lång kulturpolitisk kontinuitet och flertalet kulturmyndigheter har barn och unga-perspektiv inskrivet i sina myndighetsinstruktioner.

Jämställdhet

Jämställdhet som en bedömningsgrund kan knytas till jämställdhetspolitikens övergripande mål om att ”kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv”.⁴⁹ Jämställdhetsintegrering är en utpekad tvärssektoriell insats som sedan 1990-talet varit ett verktyg för politiska insatser för ökad jämställdhet. I dessa sammanhang tolkas jämställdhet företrädesvis som ett förhållande mellan de två könen (därmed inkluderas inte ett icke-binärt kön). Om könsfördelningen återfinns inom intervallet 40–60 procent anses utvecklingen ligga i linje med jämställdhetsmålen.⁵⁰

Flera myndigheter på kulturområdet har inskrivet i sina instruktioner att jämställdhetsperspektivet ska integreras i verksamheten. Främjandemålet om allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor kan ge ytterligare ingångar för denna bedömningsgrund.

⁴⁷ Se SFS 2014:1585.

⁴⁸ SFS 2012:515.

⁴⁹ Skriv. 2016/17:10.

⁵⁰ Kulturanalys Norden 2017, s. 17.

Tillgänglighet

Tillgänglighet är ett begrepp med flera innebörder vilket ger bedömningsgrunden ett stort tolkningsutrymme.

Tillgänglighet handlar om fysisk möjlighet till att ta del av en aktivitet. Det är då synonymt med att undanröja hinder för individer med funktionsnedsättning och ett led i att genomföra funktionshinderspolitikens mål om ett samhälle där alla har samma möjligheter att vara delaktiga.⁵¹ Men om tillgänglighet tolkas i en mer geografisk bemärkelse och utifrån likvärdig tillgång till kultur, kan även regeringens politik för en sammanhållen landsbygdspolitik räknas till denna bedömningsgrund.⁵²

Tillgänglighet kan slutligen även avse insatser för digitalisering och möjlighet att ta del av kulturverksamhet genom olika digitala medier. Detta tar en fysisk verksamhet in i en digital värld i form av visningar, guidning genom utställningar eller sändning av scenkonst.

Sammantaget går det att synliggöra en koppling till främjandemålet om allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor, men också möjligen till ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.

(Konstnärlig) förnyelse och utveckling av verksamheten

Den sista bedömningsgrundens ursprungliga formulering var mer öppen i förhållande till de olika delområdena inom kulturområdet. Tidigare har den kunnat tolkas som att förnyelse och utveckling av verksamheten är något som regeringen bedömer alla delområden utifrån. Att lägga till begreppet ”konstnärlig” i relation till bedömningsgrunden innebär en mer riktad tolkning och signalerar samtidigt en länk till främjandemålet om att främja kvalitet och konstnärlig förnyelse.

Ett vidare resonemang om motiv för bedömningsgrunden kan kopplas till grundläggande mål om yttrandefrihet som finns i grundlagarna och som i kulturpolitikens fall tydliggörs genom det som rör armlängdsprincipens tillämpning på kulturområdet

⁵¹ Proposition 2016/17:188.

⁵² Proposition 2017/18:179.

Kulturområdets sammantagna resultatredovisning

I detta kapitel sätter vi den sammanfattande resultatbedömningen i relation till den sammantagna resultatredovisningen för kulturområdet. Resonemangen utgår från den roll regeringen ger de gemensamma bedömningsgrunderna inom ramen för de separata resultatredovisningarna. Vidare fördjupar vi en diskussion kring målbedömning och systematik i resultatredovisningar inom olika delområden.

Systematik i resultatredovisningarna

De gemensamma bedömningsgrunderna har sedan de infördes vid resultatredovisningen för 2016 omnämnts även i relation till delområdena: ”Resultatredovisningen görs vidare utifrån resultat relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet”.⁵³ Det innebär att regeringen både använder specifikt formulerade resultatindikatorer, och andra bedömningsgrunder, och de gemensamma bedömningsgrunderna inom de olika separata resultatredovisningarna. Denna ordning har gällt sedan budgetproposition 2017/18:1.

Kulturanalys tolkar regeringens formuleringar som att de gemensamma bedömningsgrunderna i den mån de är tillämpliga ska användas inom de separata resultatredovisningarna för de nio olika delområden som tillsammans bildar kulturområdet. På ett sådant sätt kan de även bidra till att skapa en gemensam struktur för och en form av systematik mellan de separata resultatredovisningarna och den gemensamma resultatbedömningen. Vi konstaterar samtidigt att det inte alltid är tydligt hur tillämpningen av de gemensamma bedömningsgrunderna sker inom de separata resultatredovisningarna. Detta motsvarar tidigare konstaterande om att det inte heller är tydligt hur tillämpningen av de gemensamma bedömningsgrunderna sker i den sammanfattande resultatbedömningen.

Utmaningen som regeringen har gällande de separata resultatredovisningarna är att hålla samman behov som finns utifrån enskilda delområdets förutsättningar och politiska uppdrag. De olika lager av politiska mål som diskuterades i kapitel två ska inom ramen för de separata resultatredovisningarna kunna bedömas men sammantaget ska även de övergripande målen kommenteras. Samtidigt försvårar denna bredd mer fördjupade analyser. Systematiken som behöver uppnås inom respektive delområdes resultatredovisning för att ge en grund för en sammanfattande, gemensam resultatbedömning, ska vägas mot anpassning till respektive delområdes logik kring rättvisande resultat.

⁵³ Se exempelvis proposition 2019/20:1 och proposition 2020/21:1.

Resultatindikatorer och bedömningsgrunder

Kulturutskottet konstaterade 2019 att resultatredovisningen som helhet saknar enhetlighet och att resultatredovisningar inom enskilda delområden skiljer sig åt. Genom åren har indikatorer lyfts som eftersträvansvärt för uppföljning⁵⁴ och det har varit en återkommande uppmaning till regeringen att utforma sådana. Indikatorer som tas fram behöver enligt kulturutskottet vara utformade så att de är mät- och uppföljningsbara. Samtidigt ska indikatorer vara rimligt avvägda i förhållande till de riksdagsbundna målen, och vi vill betona vikten av att inte införa en för stor uppsättning indikatorer.

Under de senaste fem åren har regeringen gått från att bara formulera bedömningsgrunder för de separata delområdena till att idag benämna dessa ”resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder”. Ekonomistyrningsverket gör i sak ingen åtskillnad mellan dessa båda begrepp utan likställer dem med varandra.⁵⁵ Kulturutskottet å sin sida pekar på att bedömningsgrund inte har en entydig definition utan används ”som ett samlingsbegrepp för förhållanden som är relevanta för de resultat som redovisas”⁵⁶. Ytterligare en tolkning, som inte behöver stå i motsats till den tidigare, är att bedömningsgrund, till skillnad från indikator, saknar en explicit koppling till mål.

Precis som regeringen mellan de sista två åren gjorde en revidering av de gemensamma bedömningsgrunderna och den sammanfattande resultatbedömningen har regeringen även genomfört en genomlysning av de separata resultatredovisningarna. I den senaste budgetpropositionen har förändringar gjorts inom ramen för alla delområden. För vissa delområden har det dessutom utvecklats kvantitativa indikatorer som mer påminner om nyckeltal (detta gäller exempelvis arkivområdet). Samtidigt är det svårt för oss att avgöra vad som är skillnaden mellan vissa resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder. Ett förtydligande kring detta saknas idag i resultatredovisningarna.

Det är inte heller enkelt att följa hur kopplingen mellan de riksdagsbundna målen för olika delar inom kulturpolitiken är närvarande i befintliga resultatindikatorer och bedömningsgrunder.

De separata resultatredovisningarna och de gemensamma bedömningsgrunderna

Det finns många delar som knyter an till diskussionen om en balans mellan systematik och anpassning till olika förutsättningar som finns inom delområdena. En central del är den roll regeringen vill ge de gemensamma bedömningsgrunderna i relation till de separata resultatredovisningarna. Som tidigare nämnts kan

⁵⁴ Kulturutskottet 2013 och 2019.

⁵⁵ Ekonomistyrningsverket 2012.

⁵⁶ Kulturutskottet 2019, s. 27.

Kulturanalys, i likhet med kulturutskottet⁵⁷, konstatera att det råder en stor otydlighet kring hur de gemensamma bedömningsgrunderna sätts i bruk. Detta handlar inte bara om den sammanfattande resultatbedömningen, utan detta konstaterande rör i lika hög grad de analyser som görs inom de separata resultatredovisningarna. Inom ramen för de separata resultatredovisningarna återfinns underlag som motsvarar invånarnas deltagande i kulturlivet, besöksräkning redogörs generellt uppdelat per kön och därmed återfinns resultat som synliggör jämställdhet. Det finns också resultatindikatorer som har bäring på tillgänglighet som bedömningsgrund. Dessa ingångar skulle regeringen kunna utnyttja mer aktivt för att då också synliggöra hur de gemensamma bedömningsgrunderna ges relevans inom ramen för de separata resultatredovisningarna.

På motsvarande sätt skulle regeringen i inledningen av de olika delområdenas resultatredovisning kunna synliggöra vilka av de gemensamma bedömningsgrunderna som är möjliga att lyfta. Ett sådant synliggörande bidrar till att göra formuleringen om att ”resultatredovisningen görs vidare utifrån resultat relaterade till relevanta bedömningsgrunder som är gemensamma för kulturområdet”⁵⁸ mer konkret och transparent. Av vår analys av budgetpropositionerna framgår att bedömningsgrunderna inte alltid tillämpas i relation till de separata resultatredovisningar som görs.

Kulturanalys kan konstatera att en ökad systematik i utformningen av de separata resultatredovisningarna sannolikt skulle underlätta en utveckling av den sammanfattande resultatbedömningen. Det skulle också förtydliga hur enskilda delområdets måluppföljning lägger grunden för den sammanfattande bedömningen som omfattar hela kulturområdet.

⁵⁷ Kulturutskottet 2019, s. 12.

⁵⁸ Se exempelvis proposition 2019/20:1 och proposition 2020/21:1.

Samråd med myndigheter på kulturområdet

Detta kapitel bygger på samråd som hållits med ett urval myndigheter på kulturområdet. Som tidigare nämnts går de gemensamma bedömningsgrunderna igen i de separata resultatredovisningarna för vart och ett av kulturområdets nio delområden. Därmed omfattar de hela den statliga kulturpolitiska organisationen och dess resultatredovisning, och ett centralt material för regeringen är de resultatredovisningar som respektive myndighet gör inom ramen för sin årsredovisning.

I uppdraget från regeringen ingick att ”vid behov inhämta synpunkter från myndigheter och andra institutioner”.⁵⁹ Detta motsvarar det upplägg som Kulturanalys hade 2016, och vi betonade då att vi avsåg att fortsätta påbörjade samråd med andra kulturmyndigheter. För 2020 års uppdrag valde vi att uppdatera de diskussioner som tidigare påbörjats med Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet.

Myndigheters egna resultatredovisningar

I genomgången av de senaste fem årens resultatredovisning framkommer en koppling mellan regeringens resultatredovisning och den resultatredovisning som myndigheter gör inom ramen för sina årsredovisningar. Kulturmyndigheternas årsredovisningar utgör alltså viktiga underlag i regeringens resultatbedömning.

ESV lägger i sina senaste råd för myndigheters årsredovisningar större tonvikt på bedömningar av verksamhetens måluppfyllelse. I resultatredovisningen ”ska myndigheten analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av verksamheten i förhållande till de uppgifter som finns i myndighetens instruktion, de mål och krav som regeringen angett i regleringsbrev och andra regeringsbeslut”.⁶⁰ På sikt skulle detta kunna leda till att myndigheternas resultatredovisningar i sig lyfter målbedömning i relation till de kulturpolitiska målen.

Inom kulturområdet är det långt ifrån alla kulturmyndigheter som har inskrivet explicita formuleringar om de nationella kulturpolitiska målen i sina myndighetsinstruktioner. I sin mest tydliga form har denna typ av skrivningar kunnat återfinnas inom den statliga styrningen av Kulturrådet och av Riksantikvarieämbetet. Däremot har en standardformulering om att ”integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete”

⁵⁹ Regleringsbrev för Myndigheten för kulturanalys avseende budgetår 2020.

⁶⁰ Ekonomistyrningsverket 2020.

fått plats i ett flertal av myndighetsinstruktionerna på kulturområdet.⁶¹ Därtill har flera kulturmyndigheter utpekade främjandeuppdrag som knyter an till den kulturpolitiska målstrukturen.

Nackdelen med att allt för tydligt länka samman myndigheters resultatredovisning med regeringens resultatredovisning är att det riskerar att överskrida ett avstånd som ska upprätthållas mellan politik och förvaltning. Fördelen är att myndigheterna står för en sakkunnigkompetens som kan stötta regeringens resultatredovisning och synliggöra kopplingar mellan politiskt beslutsfattande och resultat som uppnås.

Kort summering av 2016 års samråd

I promemorian från 2016⁶² redogör Kulturanalys för fyra genomförda samråd med Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet. Dessa diskussioner tog i första hand sin grund i myndigheternas egna årsredovisningar och sammanfattades efteråt under fyra rubriker: olika förutsättningar för redovisning mot målen, bredd framför precisering, olika förväntningar på redovisningen samt övergripande definitioner. Slutsatserna som drogs baserades på den målanalys som Kulturanalys lade fram i samband med promemorian 2016.

Vid tidigare samråd har det rått en konsensus kring de övergripande målens breda tolkningsmöjligheter. Vidare har det inte setts som eftersträvansvärt att operationalisera målen i sig. Generella svårigheter som lyftes av de andra myndigheterna 2016 var möjligheter att redovisa effekter på kulturområdet. Inte minst sattes detta i ljuset av de främjandeuppdrag som myndigheter har inom respektive delområde. Här uppfattade man att den redovisning av främjandeinsatser som gjordes inom de egna resultatredovisningarna inte tillräckligt uppmärksammades av regeringen.

Samtidigt framfördes synpunkter från vissa myndigheter att det var problematiskt att redovisa per mål. I stället såg man sin egen verksamhet gå in under alla tre övergripande kulturpolitiska mål, även om målen accentuerades på olika sätt inom myndigheternas verksamhet och där kopplingen till vissa av målen var tydligare för det egna myndighetsuppdraget.

Sammanfattning av samråd 2020

Syftet med samråden 2020 har varit att återvända till diskussioner som hölls 2016. Därför togs förnyade kontakter med Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet. Då det regeringsuppdrag som Kulturanalys redovisar i denna promemoria är annorlunda formulerat än uppdraget för 2016 har diskussionerna inte utgått från att formulera resultatindikatorer. I stället har

⁶¹ SFS 2012:515, SFS 2007:1199, SFS 2009:1593, SFS 2014:1585, SFS 2007:1188, SFS 2010:1922. Detta motsvarar instruktioner för Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens konstråd och Statens musikverk.

⁶² Myndigheten för kulturanalys 2016b.

Kulturanalys velat lyfta frågan om underlag för de gemensamma bedömningsgrunderna samt diskutera resultatbedömning i relation till de kulturpolitiska målen.

Resultatredovisning i förhållande till kulturpolitiska mål

Myndigheternas egna resultatredovisningar inom ramen för årsredovisningarna är starkt kopplade till uttolkningen av respektive myndighetsuppdrag. De ska redogöra för verksamhetens resultat och för detta är ESV:s normgivande råd tillsammans med Riksrevisionens årliga granskning mycket viktiga utgångspunkter. Flera myndigheter välkomnar de förtydliganden som gjorts de senaste åren och som betonar resultatbedömningen och analys av resultat framför redovisning av kvantitativa data som inte sätts i relation till verksamhetsmålen uppfyllelse. Under samråden lyfts olika utvecklingsinsatser som pågår för att få den egna resultatredovisningen att mer anta karaktären av målbedömning.

Som tidigare nämnts är det få av myndigheterna inom kulturområdet som har de kulturpolitiska målen inskrivna i sina myndighetsinstruktioner. Samtidigt är de kulturpolitiska målen starkt närvarande i alla myndigheters arbete. Dock upplever de myndigheter som har brett riktade uppdrag att det saknas en tydlig hierarki mellan å ena sidan de övergripande kulturpolitiska målen och de politiska mål som finns för olika delområden å den andra. Här är det inte självklart att man uppfattar att delområdenas mål kan ses som direkt nedbrutna från de övergripande målen, vilket skapar svårigheter i resultatredovisningen.

För myndigheter som Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet är det svårt att göra en rättvis resultatredovisning enbart i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen, eftersom delar av myndigheternas uppdrag och verksamhet ligger bortom dessa mål. Just det tvärssektoriella sammanhanget har genom de senaste årens uppdrag prioriterats upp i regeringens styrning, vilket uppfattas som positivt och viktigt av myndigheter som fått sina uppdrag förtydligade. Samtidigt ser man att det är svårare att identifiera kortsiktiga resultat utifrån mer tvärssektoriella uppdrag och aktiviteter. Eftersom dessa uppdrag många gånger utgår från samverkan med andra aktörer och politikområden så behöver effekterna bedömas på lång sikt, vilket är svårt att få in i den årliga resultatredovisningen. Detta är även något som Konstnärsnämnden lyfter i relation till arbete med, och insatser riktade mot, samhällsmålet.

De gemensamma bedömningsgrunderna i relation till myndighetsuppdrag och verksamhet

De gemensamma bedömningsgrunder som regeringen använder i sin resultatbedömning verkar inte vara tydligt kommunicerade med myndigheterna på kulturområdet, även om vissa myndigheter menar att de förhåller sig till dessa. Inte heller är framtagande av de resultatindikatorer och övriga bedömningsgrunder som

tillämpas inom regeringens separata resultatredovisningar något som myndigheterna har inblick i.

Generellt finns en uppfattning om att regeringen behöver förtydliga vad man avser med, och vad som ryms inom, de fyra gemensamma bedömningsgrunderna. Det är inte självklart att man ser att dessa kan fånga in alla de delar som de övergripande kulturpolitiska målen avser.

Möjliga tolkningar av bedömningsgrunderna

Samtliga myndigheter uppfattar att det finns kopplingar till de gemensamma bedömningsgrunderna inom det som är det egna myndighetsuppdraget. De första tre bedömningsgrunderna – barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet och tillgänglighet – motsvarar skrivningar som finns i myndighetsinstruktioner för Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet. Generellt uppfattar man att det går att relatera de kulturpolitiska målen till bedömningsgrunderna och att respektive myndighet har uppdrag som knyter an på ett eller annat sätt till dessa. De tre första bedömningsgrunderna tolkas som angelägna områden för myndigheterna men ses samtidigt som mer allmänna politiska mål än den sista – konstnärlig utveckling och förnyelse av verksamheten.

Vilka bedömningsgrunder som uppfattas ligga närmast den egna verksamheten varierar. Det är också så att man väger in olika saker i det som rör jämställdhet och tillgänglighet. Alla myndigheter lyfter dessa bedömningsgrunder som något som kan innefatta flera aspekter. För bedömningsgrunden jämställdhet finns en skala mellan att man bara ser att det är en fråga om relationen mellan kvinnor och män till att man väger in en bredare mångfaldsidé. Det senare skulle då handla om att se till olika socioekonomiska faktorer som tillför ytterligare dimensioner av jämställdhet.

Tillgänglighet lyfts i samtalen som kopplat till mål om delaktighet och kultur i hela landet. Denna bedömningsgrund uppfattas som mer allmängiltig och omfattar bland annat resultat och insatser som rör digitalisering av samlingar och arkivbestånd, digitaliserade visningar och strömning av andra kulturaktiviteter. Geografisk spridning av verksamhet är ytterligare en aspekt som lyfts fram som viktig för myndigheterna att kunna redovisa. Att bara härleda bedömningsgrunden till funktionshinderspolitiken ses som olyckligt eftersom myndigheternas uppdrag är så mycket bredare.

Bedömningsgrunden konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten är den som uppfattas som mest svårtolkad. Här lyfts behovet av sakkunnigkompetens vid resultatbedömning av både Kulturrådet och Konstnärsnämnden. Även om man uppfattar att bedömningsgrunden främst rör konstnärlig verksamhet, resonerar kulturarvsmyndigheterna Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet om verksamhetsdelar som rör tillgängliggörande av äldre material och att ge möjlighet till nya tolkningar inom ramen för konstnärlig verksamhet.

Ytterligare kunskapsunderlag för regeringen att använda

Alla myndigheter bedriver ett aktivt arbete för att utveckla den egna verksamhetsuppföljningen. Arbete med mätetal, nyckeltal och indikatorer pågår och dessa tar sin utgångspunkt i den egna verksamheten. Inte minst har myndigheter som Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet en erfarenhet av egen uppföljning genom detta.

Upplevelsen av att de kulturpolitiska målen är visionära och abstrakta återkommer i flera av samtalen. Det visionära uttrycket ses som viktigt att bibehålla men samtidigt leder målens karaktär till svårigheter med uppföljning. Den risk som identifieras i samråden är att resultatredovisning lätt får fokus mot att mäta i kvantitativa termer, medan de aspekter som kräver kvalitativ bedömning lätt osynliggörs.

För de myndigheter som ofta levererar underlag till regeringen skulle det underlätta om regeringen förtydligade sina önskemål så att det går att få en bättre överblick och mer systematisk hantering av den interna resultatredovisningen. Konstnärsnämnden lyfter behovet av att vidga idén om mål- och resultatstyrning till att också låta problemanalyser vara en del av resultatredovisningen. Det skulle flytta bort fokus från att man mest redovisar saker man gör bra för att i stället ge en mer balanserad bild som också innefattar utmaningar i måluppfyllelse. Generellt ser man att den egna sakkunskapen kan hjälpa regeringen att förstå vad de viktigaste resultaten består i och att detta kan bidra till regeringens resultatredovisning.

Störst utmaningar anser myndigheterna finns i att sammanställa rättvisande kunskapsunderlag för att bedöma utvecklingen kring effekter i en bredare samhällskontext. Här lyfts behovet av att bli bättre på att sammanställa resultat av samverkan med andra myndigheter och aktörer på ett sätt som synliggör effekter snarare än bara insatser.

Underlag för statistik och uppföljning

I regeringens uppdrag till Kulturanalys ingick att i översynen av de gemensamma bedömningsgrunderna utgå från statistik och andra underlag som löpande kan följas upp av regeringen. Som uppdraget var formulerat skulle översynen fokusera på väsentliga resultat och effekter. Detta har varit vägledande i arbetet med att kartlägga stabila dataunderlag som går att använda i regeringens uppföljning. Vi har även förhållit oss till verksamheter med statlig finansiering även om vi ser att gränsdragningsproblem lätt uppstår när olika offentliga aktörers finansiering går till samma verksamhet.

Kapitlet är upplagt så, att vi efter en kort introduktion till Kulturanalys kunskapsproduktion presenterar statistik och andra underlag att använda för bedömning av de nationella kulturpolitiska målen. För vart och ett av målen sammanfattar vi också kopplingen mellan mål, bedömningsgrunder, delområden och statistik med hjälp av matriser. Vi vill betona att vi i detta kapitel inte erbjuder en komplett inventering av samtliga underlag som kan användas i regeringens resultatredovisning. I stället är det vår avsikt att presentera en struktur som kan bistå regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Kulturanalys kunskapsproduktion

Kärnan i Kulturanalys uppdrag är att analysera och utvärdera långsiktiga effekter av kulturpolitiken. Den återkommande lägesbedömning som myndigheten genomför syftar enligt instruktionen till att vara ”en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten gjort”⁶³. Den samlade kunskapsproduktion som ligger till grund för Kulturanalys lägesbedömningar omfattar såväl statistikuppdrag som riktade utvärderingar som genomförts under året.⁶⁴ En viktig del i bedömningarna är också att peka på behov av ytterligare kunskap och visa på var underlag saknas för att göra en välavvägd bedömning.

Behovet av både statistik och kvalitativ analys

En utmaning, för såväl kulturpolitiken som politikområde som uppföljning och utvärdering av kulturpolitikens effekter, är att kulturområdet länge varit eftersatt när det gäller tillgången till tillförlitlig statistik. Kulturanalys har därför i sin verksamhet prioriterat att bidra till utvecklandet av sådan statistik. Kulturanalys har ansvar för stora delar av den officiella statistiken inom kulturområdet och utveckling pågår för

⁶³ SFS 2011:124.

⁶⁴ En sammanfattande analys av Kulturanalys samlade kunskapsproduktion 2012–2019 återfinns i vår senaste lägesbedömning, *Kulturanalys 2020* (Myndigheten för kulturanalys 2020).

att kunna inkludera fler delar på sikt. Vi publicerar även regelbundet rapporter om invånarnas kulturvanor samt belyser kulturskapares villkor med hjälp av registerdata. En översikt av våra statistikområden presenteras i bilaga.

Tillförlitlig statistik är en nödvändig förutsättning för en systematisk resultatredovisning över tid. Lika viktigt är det att komplettera statistiken med kvalitativa analyser och utvärderingar för att resultatbedömningen ska bli grundad i en mer djupgående förståelse av kulturpolitikens effekter. Kombinationen av statistik och kvalitativ analys är därför central i såväl Kulturanalys lägesbedömningar som i våra utvärderingar av specifika satsningar och reformer.

Underlag för statistik och uppföljning av de gemensamma bedömningsgrunderna

I följande avsnitt presenterar vi möjliga underlag för statistik och uppföljning för vart och ett av de tre kulturpolitiska målen. Under varje mål börjar vi med att presentera underlag i relation till de gemensamma bedömningsgrunder där vi bedömer att underlag finns tillgängliga. Tillgängliga underlag grupperas i det vi valt att benämna teman. För varje mål avslutas genomgången av en sammanfattning i form av en matris.

Bedömningsgrunderna får inte ses som mål i sig

Utgångspunkten för de underlag för statistik och uppföljning som presenteras är att bedömningsgrunderna behöver kopplas till de kulturpolitiska målen. Risken är annars att bedömningsgrunderna blir mål i sig och inte en grund för bedömning av måluppfyllelse.

De underlag som presenteras är underlag för uppföljning som regeringen redan använder för delområdenas resultatredovisning i budgetpropositionen, i kombination med Kulturanalys befintliga statistik med återkommande insamling. Detta innebär att statistik under utveckling inte ingår, exempelvis film eller bild och form. Vidare presenteras befintliga underlag med återkommande insamling som synliggör resultat och effekter, men i viss mån även prestationer. Det senare är baserat på kartläggning av resultatredovisningens utformning under det senaste året. Som tidigare diskuterats består resultatredovisningen av en mängd olika underlag som i sig bygger på myndigheters redovisning av kvantitativa data gällande bidragsfördelning såväl som kvalitativa bedömningar och specifika uppdragsrapporteringar.

Där det är möjligt avgränsas underlagen till verksamheter med statlig finansiering, men kulturverksamheter finansieras ofta i samverkan mellan olika aktörer, såsom stat, region, kommun, näringsliv och civilsamhälle. Det är därför en utmaning att synliggöra resultat och effekter enbart av den statliga kulturpolitiken. Regeringen har tidigare resonerat kring dessa svårigheter och vi delar den bedömningen.

Resultat och effekter, men även prestationer

För samtliga mål anges statliga insatser som underlag för uppföljning, och för självständighetsmålet och delaktighetsmålet även bidragsfördelning inom ramen för respektive bedömningsgrund. Bakgrunden är att det är lättare att synliggöra prestationer än resultat och effekter inom kulturområdet. Kulturanalys bedömning är att redovisning av prestationer, såsom statliga insatser och bidragsfördelning, kan vara relevant om det framgår hur de bidrar till att belysa utvecklingen mot respektive mål.⁶⁵ Det kan dock vara svårt att formulera indikatorer om statliga insatser och fördelning av statliga bidrag inte är återkommande, utan varierar över tid. I och med regeringens redogörelse för resultatindikatorer såväl som bedömningsgrunder ser vi att det redan finns en kombination av mer kvantitativt inriktade mått med mer kvalitativa grunder för bedömning.

Självständighetsmålet och underlag för de gemensamma bedömningsgrunderna

”Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund”.

Tillgängliga underlag för statistik och uppföljning av självständighetsmålet fokuserar på jämställdhet, tillgänglighet, konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten.

Underlag för bedömning är statistik om ekonomiska villkor för och personal vid kulturverksamheter samt i viss mån även villkor för kulturskapare, men här kan även uppföljningsdata användas. Även underlag för uppföljning av statliga insatser och fördelning av statliga bidrag är relevanta.

Bedömningsgrund: Jämställdhet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden jämställdhet, som har bäring på självständighetsmålet, är inkomster för kvinnliga och manliga kulturskapare, årsarbetskrafter på museer och scenkonstinstitutioner med statlig finansiering uppdelat på kvinnor och män, uppföljning av statliga insatser för jämställdhet i kulturlivet och fördelning av statliga bidrag till kulturskapare uppdelat på kvinnor och män.

Bedömningsgrund: Tillgänglighet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden tillgänglighet, som har bäring på självständighetsmålet, är geografisk spridning av kulturskapare och statens utgifter för kultur per invånare och andel av statsbudgeten.

⁶⁵ Myndigheten för kulturanalys 2016b, s. 10.

Bedömningsgrund: Konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten, som har bäring på självständighetsmålet, är arbetslöshet och arbetsgivare för kulturskapare och kombinatorer, ekonomi för kulturverksamheter med statlig finansiering, fördelning av statliga bidrag per delområde och uppföljning av statliga insatser för att stärka kulturskapares arbetsmarknad samt för att främja möjligheter till konstnärlig utveckling.

Tema: Sociala och ekonomiska villkor för kulturskapare

Beträffande sociala och ekonomiska villkor för kulturskapare kan Konstnärnsnämndens uppföljningar användas som källa, då Kulturanalys MONA-uppkoppling till SCB:s register ej är begränsade till kulturskapare med statliga bidrag. Även mer kvalitativa underlag kan med fördel användas, även om insamlingen inte sker kontinuerligt, exempelvis Kulturanalys rapport *Hotad kultur?*.⁶⁶ Det är svårt att analysera den statliga kulturpolitikens bidrag till måluppfyllelse, eftersom sociala och ekonomiska villkor för kulturskapare i hög utsträckning påverkas av andra politikområden.

Tema: Ekonomiska villkor för och personal vid kulturverksamheter

När det gäller ekonomiska villkor för och personal vid kulturverksamheter samlas statistik kontinuerligt in för museer och scenkonstinstitutioner med statliga bidrag. Statistik är under uppbyggnad för film, bild och form.

Tema: Statliga insatser och fördelning av statliga bidrag

Statens utgifter för kultur per invånare och andel av statsbudgeten kan användas som övergripande mått för självständighetsmålet, men kan även kompletteras med fördelning av statliga bidrag till kvinnliga och manliga kulturskapare och per delområde. Uppföljningen av statliga insatser som har bäring på självständighetsmålet kommer troligen att variera över tid och vara kvalitativ i sin utformning. Exempel på statliga insatser som anges för delområdet kulturskaparnas villkor i budgetpropositionen 2020/21 är följande:

- Hur fördelningen av statliga bidrag och ersättningar till konstnärer nationellt och internationellt främjat konstnärlig kvalitet, mångfald och utveckling.
- Hur fördelningen av statliga bidrag och ersättningar till konstnärer, inklusive inom Kulturbryggans bidragsgivning, skett med avseende på bl.a. geografi.
- Ytterligare insatser för att främja konstnärers möjligheter att utveckla sitt konstnärskap och konstnärlig utveckling.
- Övriga insatser för att stärka konstnärernas arbetsmarknad.

⁶⁶ Myndigheten för kulturanalys 2016a.

I nedanstående matris presenteras en översikt av bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition i relation till teman för statistik och uppföljning. När ingen uppgift om underlag anges betyder det att underlag inte har kunnat identifieras. Översikten avser inte att vara komplett, utan att presentera en struktur för vidareutveckling av regeringens resultatredovisning med hjälp av statistik och andra uppföljningar.

Självständighetsmålet: Möjliga underlag för statistik och uppföljning av gemensamma bedömningsgrunder och delområden i relation till teman för statistik och uppföljning

	Sociala och ekonomiska villkor för kulturskapare	Ekonomiska villkor för och personal vid kulturverksamheter	Statliga insatser	Fördelning av statliga bidrag
Barn och ungas tillgång till kultur				
Jämställdhet	Inkomster för kvinnliga och manliga kulturskapare	Årsarbetskrafter uppdelat på kvinnor och män	Uppföljning av statliga insatser för jämställdhet i kulturlivet	Fördelning av statliga bidrag till kulturskapare uppdelat på kvinnor och män
Tillgänglighet	Geografisk spridning av kulturskapare			Statens utgifter för kultur per invånare och andel av statsbudgeten
Konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten	Arbetslöshet och typ av arbetsgivare för kulturskapare och kombinatörer	Intäkter och kostnader för kulturverksamheter	Uppföljning av statliga insatser för att stärka kulturskapares arbetsmarknad Uppföljning av statliga insatser för att främja kulturskapares möjligheter att utveckla sitt konstnärskap och konstnärlig utveckling	Fördelning av statliga bidrag per delområde
Delområde inom budgetprop.	Kulturskaparnas villkor	Museer och utställningar, Teater, dans och musik	Alla respektive Kulturskaparnas villkor	
Primära källor	Konstnärsnämnden och Kulturanalys	Statistik av Kulturanalys	Kulturdepartementet/ Konstnärsnämnden?	Kulturdepartementet/ Konstnärsnämnden/ Kulturanalys

Delaktighetsmålet och underlag för de gemensamma bedömningsgrunderna

”Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet”

Tillgängliga underlag för statistik och uppföljning av delaktighetsmålet fokuserar på barns och ungas tillgång till kultur, jämställdhet och tillgänglighet.

Underlag för bedömning är statistik om kulturvanor och besöksutveckling samt uppföljning av statliga insatser och fördelning av statliga bidrag.

Bedömningsgrund: Barn och ungas tillgång till kultur

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden barn och ungas tillgång till kultur, som har bäring på delaktighetsmålet, är barn och ungas kulturaktiviteter, antal/andel barn och unga som besöker museer och scenkonstinstitutioner med statlig finansiering samt skolbesök, uppföljning av statliga insatser för att stärka kulturskolan samt fördelning av statliga bidrag inom ramen för skapande skola.

Det saknas dock möjligheter att analysera tidsserier för barns kulturaktiviteter. I viss mån finns tidsserier för ungas kulturaktiviteter genom SOM-undersökningarna, men värt att notera är att resultaten bör tolkas med försiktighet mot bakgrund av lägre svarsfrekvens för yngre åldersgrupper.

Bedömningsgrund: Jämställdhet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden jämställdhet, som har bäring på delaktighetsmålet, är kvinnors och mäns kulturvanor, besöksutveckling för kvinnor och män som besöker centrala museer och uppföljning av statliga insatser för jämställdhet.

Bedömningsgrund: Tillgänglighet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden tillgänglighet, som har bäring på delaktighetsmålet är kulturvanor i stad och land, geografisk spridning av kulturverksamheter med statliga bidrag, uppföljning av statliga insatser för att öka delaktighet och tillgänglighet samt geografisk fördelning av statliga bidrag inom kultursamverkansmodellen.

Tema: Kulturvanor

Beträffande Kulturanalys undersökningar av invånarnas kulturvanor är dessa ej begränsade till verksamheter med statlig finansiering. Vidare saknas möjligheter att analysera tidsserier för barns kulturaktiviteter.

Det kan även vara problematiskt att formulera indikatorer, eftersom undersökningarna inte besvarar frågan om möjligheter, utan synliggör om invånare deltar i kulturlivet uppdelat på olika bakgrundsvariabler såsom kön, ålder, bakgrund och boendeort.

Tema: Besöksutveckling

När det gäller besöksutveckling samlas statistik kontinuerligt in för museer och scenkonstinstitutioner med statliga bidrag. Statistik är under uppbyggnad för film, bild och form.

Det är problematiskt att formulera indikatorer för besöksutveckling i kulturverksamheter med statlig finansiering. Att antalet besökare ökar kan indikera att kulturverksamheten når ut till och är relevant för fler, men potentiellt kan konstnärligt förnyande utställningar eller repertoar ge färre besökare. Vidare är det relevant att ställa frågan om vad som anses vara en acceptabel nivå för geografisk spridning av kulturverksamheter med statlig finansiering. När det gäller barn och unga är det viktigt att ha i åtanke hur populationen förändras: om antalet besök av barn och unga ökar eller minskar kan det bero på att antalet barn i olika åldersgrupper varierar över tid. Indikatorer kan möjligen formuleras som andel besök från barn och unga av totalt antal besök.

Tema: Statliga insatser och fördelning av statliga bidrag

Uppföljningen av statliga insatser som har bäring på delaktighetsmålet kommer troligen att variera över tid och vara kvalitativ i sin utformning. Fördelning av statliga bidrag per delområde är dock återkommande kvantitativ. Exempel på statliga insatser som synliggörs för olika delområden i budgetpropositionen 2020/21:1 är följande:

- Kulturområdesövergripande: kultur av och för fler, bl.a. insatser för att stärka kulturskolan och insatser för bättre möjligheter till kulturupplevelser och eget skapande för alla.
- Teater, dans och musik: insatser för att nå bredare målgrupper samt tillgänglighetsarbete i publik verksamhet.
- Litteraturen, läsandet och språket: insatser för att främja ett ökat läsande genom främjandeinsatser, bidragsgivning, produktion, utlåning och distribution av litteratur och medier för alla oavsett bakgrund och förutsättningar.
- Bildkonst, arkitektur, form och design: insatser för att främja tillgänglighet till, delaktighet i, intresse för och kunskap om bildkonst, arkitektur, form och design.
- Kulturmiljö: insatser för att öka delaktighet och tillgänglighet till kulturarvet.
- Museer och utställningar: tillgänglighetsarbete i publik verksamhet.
- Film: insatser för att sprida och visa svensk film i hela Sverige och internationellt.

I nedanstående matris presenteras en översikt av bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition i relation till teman för statistik och uppföljning. När ingen uppgift om underlag anges betyder det att underlag inte har kunnat identifieras. Översikten avser inte att vara komplett, utan att presentera en struktur för vidareutveckling av regeringens resultatredovisning med hjälp av statistik och andra uppföljningar.

Delaktighetsmålet: Möjliga underlag för statistik och uppföljning av gemensamma bedömningsgrunder och delområden i relation till teman för statistik och uppföljning

	Kulturvanor	Besöksutveckling	Statliga insatser	Fördelning av statliga bidrag
Barn och ungas tillgång till kultur	Barn och ungas kulturaktiviteter	Besöksutveckling, antal/andel barn och unga samt skolbesök	Uppföljning av statliga insatser för att stärka kulturskolan	Uppföljning av statliga bidrag inom skapande skola
Jämställdhet	Kvinnors och mäns kulturvanor	Besöksutveckling för kvinnor och män som besöker museer med statliga bidrag	Uppföljning av statliga insatser för jämställdhet med koppling till målet om delaktighet	
Tillgänglighet	Kulturvanor i stad och land	Geografisk spridning av museer och scenkonst med statliga bidrag	Uppföljning av statliga insatser för att öka delaktighet och tillgänglighet	Uppföljning av fördelning av bidrag inom kultursamverkansmodellen
Konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten				
Delområden inom budgetprop.	Alla, troligen med en generell ingång	Museer och utställningar, Teater, dans och musik	Alla	Kulturområdesövergripande verksamhet
Primära källor	Kulturanalys (i samverkan med SOM-institutet)	Statistik av Kulturanalys	Kulturdepartementet	Uppföljning av Kulturrådet

Samhällsmålet och underlag för de gemensamma bedömningsgrunderna

”Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling”

Underlag för statistik och uppföljning av samhällsmålet fokuserar på jämställdhet, tillgänglighet, konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. Underlag saknas till stora delar för bedömningsgrunden barn och ungas tillgång till kultur.

Underlag för bedömning är statistik om kulturella och kreativa näringar (KKN), kulturens genomslag i samhällsplaneringen (kulturmiljö) och uppföljning av kulturens genomslag i andra sektorer samt statliga insatser.

I Kreametern redovisas offentlig statistik för KKN. Tillväxtverket har även tagit fram en analysrapport kring sektorns ekonomiska utveckling 2010–2016 i samverkan med Tillväxtanalys, Kulturanalys, Kulturrådet och SCB.

Kulturanalys bedömning är att underlag till stora delar saknas för att göra en rättvisande analys av utvecklingen av samhällsmålet. Risken är att det som går att mäta kvantitativt betonas, medan det som kräver kvalitativa bedömningar osynliggörs. Inom forskningen finns flera studier av kulturens betydelse för samhällsutvecklingen, men det återstår att utveckla redskap för hur kulturpolitikens effekter på samhällsnivå kan bedömas. I Kulturanalys senaste lägesbedömning betonar vi att ett sådant redskap för bedömning bör ta hänsyn till kulturens olika värden – estetiska, kulturella, sociala samt ekonomiska – samt balansen dem emellan.⁶⁷

Bedömningsgrund: Jämställdhet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden jämställdhet, som har bäring på samhällsmålet, är fördelning av kvinnor och män inom KKN.

Bedömningsgrund: Tillgänglighet

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden tillgänglighet, som har bäring på samhällsmålet, är geografisk spridning av KKN, skyddade och utpekade kulturmiljöer och uppföljning av insatser inom gestaltad livsmiljö.

Bedömningsgrund: Konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten

Underlag som kan användas för uppföljning av bedömningsgrunden konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten, som har bäring på samhällsmålet, är främst uppföljning av statliga insatser för att främja internationellt och interkulturellt kulturutbyte och samverkan. Uppföljningen av statliga insatser som har bäring på samhällsmålet kommer troligen att variera över tid och vara kvalitativ i sin utformning.

För de teman (kulturella och kreativa näringar, kulturens genomslag i samhällsplaneringen och uppföljning av kulturens genomslag i andra sektorer samt statliga insatser) som identifieras som viktiga delar i uppföljning finns ett mindre antal befintliga resultatindikatorer och bedömningsgrunder som skulle kunna kopplas samman med en målbedömning. Exempel på sådana i budgetpropositionen 2020/21 är - insatser för att stärka förutsättningarna för att den gestaltade livsmiljön präglas av kvalitet, hållbarhet, dialog och delaktighet, - samverkan och samarbete för ett brett ansvarstagande för kulturmiljön.

⁶⁷ Myndigheten för kulturanalys 2020, s. 81–83.

I nedanstående matris presenteras en översikt av bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition i relation till teman för statistik och uppföljning. När ingen uppgift om underlag anges betyder det att underlag inte har kunnat identifieras. Översikten avser inte att vara komplett, utan att presentera en struktur för vidareutveckling av regeringens resultatredovisning med hjälp av statistik och andra uppföljningar.

Samhällsmålet: Möjliga underlag för statistik och uppföljning av gemensamma bedömningsgrunder och delområden i relation till teman för statistik och uppföljning

	Kulturella och kreativa näringar (KKN)	Genomslag i samhällsplaneringen	Genomslag i andra sektorer	Statliga insatser
Barn och ungas tillgång till kultur				Uppföljning av statliga bidrag inom skapande skola
Jämställdhet	Fördelning av kvinnor och män inom KKN			
Tillgänglighet	Geografisk spridning av KKN	Skyddade och utpekade kulturmiljöer		Uppföljning av statliga insatser i gestaltad livsmiljö
Konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten				Uppföljning av statliga insatser för att främja internationellt och interkulturellt kulturutbyte och samverkan
Delområden inom budgetprop.		Kulturmiljö	Alla	Alla
Primära källor	Tillväxtverket	Kulturanalys		Kulturdepartementet

Sammanfattande bedömning

I genomgången av de nationella kulturpolitiska målen ser vi att en kombination av underlag behöver användas för att möjliggöra resultatbedömningarna i relation till de nationella kulturpolitiska målen. Vi vill återigen betona att vi inte avser att presentera en komplett inventering, utan en grundläggande struktur som förhoppningsvis kan bli användbar i regeringens resultatredovisning.

Det som sammanställningarna av underlag visar är att det finns bättre källor till målbedömning av delaktighetsmålet och självständighetsmålet än vad som gäller samhällsmålet. Detta ligger i linje med tidigare ställningstagande av Kulturanalys, som pekat ut ett angeläget kunskapsbehov gällande att bedöma kulturpolitiska resultat på samhällsnivå. Samtidigt existerar inte kulturpolitiken isolerat från andra samhällsområden, och det är inte alltid enkelt att göra målbedömningar där resultat enkelt kan härledas till olika politiska insatser. Detta visar också på behovet av att kombinera kvantitativa underlag med kvalitativ analys för att en djupare förståelse för kulturpolitikens effekter ska kunna åstadkommas.

Avslutande kommentarer

Regeringen gav Kulturanalys i uppdrag att göra en översyn av de gemensamma bedömningsgrunder som används i resultatredovisningen till riksdagen. De gemensamma bedömningsgrunderna – barn och ungas tillgång till kultur, jämställdhet, tillgänglighet samt konstnärlig utveckling och förnyelse av verksamheten – har använts för att göra den sammanfattande resultatbedömningen av kulturpolitiska insatser i relation till de nationella kulturpolitiska målen under de senaste fyra åren. I Kulturanalys uppdrag ingick att föreslå förändringar och presentera underlag som löpande kan följas av regeringen.

Budgetpropositionen för utgiftsområde 17 bygger på samma struktur som andra utgiftsområden och därmed är rubriker satta gemensamt. Samtidigt föreskriver budgetlagen att resultatredovisningen ska anpassas till det aktuella utgiftsområdet.⁶⁸ För utgiftsområde 17 kan vi konstatera att detta har inneburit olika utformningar för olika politikdelar (jämförelsen har gjorts mellan kulturpolitiken, folkbildningspolitiken och ungdomspolitikerna). För kulturområdets del har tillämpningen av bedömningsgrunder blivit en viktig del i strukturen för resultatredovisningen, dels den samlade, dels de separata för kulturområdets totalt nio olika delområden. Kulturutskottet har i sina uppföljningar från 2013 och 2019 pekat på behovet av att utveckla indikatorer. Regeringen har dock, enligt vår tolkning, valt att hålla fast vid bedömningsgrunder i stor utsträckning även om dessa ryms under rubriken ”resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder”. På motsvarande sätt har de gemensamma bedömningsgrunderna för kulturområdet en egen ställning som vi inte har kunnat identifiera motsvarigheter till inom andra utgiftsområden.

Vi ser att den resultatredovisning som både regeringen och myndigheter är ålagda att göra tar sin inspiration ur den mål- och resultatstyrning som varit ett centralt styrningsideal under de senaste decennierna. Under diskussionen kring tillitbaserad styrning har öppningar om anpassningar och mer fördjupade målbedömningar lagts fram de sista fem åren. Detta har tagit sig relativt blygsamma uttryck och vissa röster har höjts om att inte mycket har ändrats.⁶⁹ Resultatstyrning fortsätter att vara en viktig aspekt i genomförande och återrapportering av politik.

Under 2020 har förutsättningarna för kulturområdets olika delar, verksamheter såväl som kulturutövare, drastiskt förändrats i och med den pågående corona-pandemin. Detta kommer sannolikt få effekter under lång tid och påverka måluppfyllelse såväl som möjliga aktiviteter. Vi vill betona vikten av att låta resultatredovisningen och grunderna för målbedömning bygga på långsiktighet. Det är viktigt att regeringens resultatuppföljning utgår från kriterier som är stabila över tid, inte minst för att

⁶⁸ Budgetlagen SFS 2011:203, 10 kap. 3 §.

⁶⁹ Jacobsson 2020.

tydligt kunna identifiera de konsekvenser som pandemin får, men också för att kunna skilja pandemins konsekvenser från förutsättningar som rådde även innan pandemin.

Relationen mellan olika mål behöver förtydligas

De kulturpolitiska målen är i sin egenskap av mål att betrakta som visionära. Det har funnits en stor enighet om att målen ska fortsätta att ha den karaktären. Målen motsvarar tillstånd som politiken strävar mot och ger uttryck för en övergripande viljeriktning. Främjandemålen, som vi menar ska betraktas som medel för de tre övergripande målen, har på motsvarande sätt karaktären av viljeinriktning. Kulturanalys tolkar syftet med målens utformning som ett sätt att också motverka detaljstyrning och därmed värna armlängdsprincipen. Mål som är antagna för olika delområden inom kulturpolitiken är generellt mer konkreta och ligger närmare genomförandet av specifika verksamheter, men även här återfinns drag av viljeuttryck snarare än självklara ingångar för operationalisering.

Kulturanalys konstaterar att mängden politiska mål inom kulturområdet skapar en målträngsel som komplicerar resultatredovisningen på kulturområdet. Här ser vi ett behov av att regeringen förtydligar sin syn på kulturpolitikens komplexa målstruktur. Frågor som behöver hanteras är hur tydligare grunder för prioritering kan formuleras mellan övergripande mål, främjandemål och mål för olika delområden, samt hur relationerna mellan olika mål ska hanteras inom resultatredovisningen i budgetpropositionen. Vi vill framhålla att målen är ömsesidigt beroende av varandra samtidigt som de rymmer potentiella målkonflikter, inte minst när det gäller de tre övergripande kulturpolitiska målen. Sammantaget ser vi att efterfrågade förtydliganden kan leda fram till en mer stringent och systematisk resultatbedömning där de övergripande målen ges en tydligare roll och lyfts fram samlat i regeringens resultatbedömning.

Som redovisningen och den sammanfattande bedömningen görs idag saknas en komplett målbedömning. Vi kan också konstatera att det under de senaste fem åren har varierat i vilken mån de kulturpolitiska målen kommenteras och vilka övriga av de riksdagsbundna målen som lyfts fram i den samlade resultatbedömningen. Bland annat lyfts vissa av främjandemålen in och blandas med de övergripande målen. Detta leder till att mottagaren har svårt att avgöra om de mål som inte omnämns inte har prioriterats under det gångna året eller om det saknas underlag att göra bedömningar. Vi konstaterar att regeringen utvecklat resultatredovisningen de senaste två åren och att man har börjat göra mer grundade bedömningar kring resultat. Samtidigt är relationen mellan bedömningarna inom delområdenas separata resultatredovisningar och den sammanfattande resultatbedömningen inte fullt klarlagd.

De gemensamma bedömningsgrunderna behöver motiveras och tillämpas på ett mer konsekvent sätt

Det går att konstatera att just de gemensamma bedömningsgrunderna har haft en kontinuitet inom regeringens resultatredovisning till riksdagen som nu motsvarar sju år men där de har använts i sin nuvarande funktion under de sista fyra åren. Därmed är de tämligen stabila i en resultatredovisning som genom åren genomgått succesiva förändringar och justeringar. Vikten av stabilitet behöver betonas. Men i likhet med vad kulturutskottet framförde i sin senaste uppföljning av regeringens resultatredovisning kan inte heller Kulturanalys enkelt följa motiven för de gemensamma bedömningsgrunderna eftersom regeringen aldrig har klargjort dessa.

Vi ser att de gemensamma bedömningsgrunderna får sin allra tydligaste koppling till det som ryms inom främjandemålen och utpekade tvärsektoriella mål för politiken i stort. De är dock tämligen generiska och behöver viss avgränsning för att man ska förstå deras avsedda tolkning. Kulturanalys kan också konstatera att de tre första bedömningsgrunderna har potential att vara mer kvantifierbara än den sista. Den sista kräver i sin tur någon form av värdering av vad som är konstnärlig förnyelse och utveckling av verksamheten. Armlängdsprincipen gör samtidigt en sådan resultatbedömning än mer problematisk eftersom politiken inte ska blanda sig i innehåll, utan bara förse kulturen med rimliga resurser och ramar att verka självständigt utifrån. På grund av tillägget ”konstnärlig” är det inte heller självklart hur denna bedömningsgrund knyter an till alla nio delområden som ligger under kulturområdet.

Eftersom det inte är konsekvent hur de gemensamma bedömningsgrunderna används i resultatbedömningen är det svårt för oss att bedöma vilken roll de spelar i resultatredovisningen som helhet. Ytterligare osäkerhet skapas genom att de gemensamma bedömningsgrunderna inte tydligt framträder och omnämns i den sammanfattande målbedömning som regeringen gör. Mer konkret handlar denna kritik om att bedömningsgrunderna introduceras som grunder för den sammanfattande bedömningen men lyfts inte fram i den text som motsvarar just denna. Det är samtidigt viktigt att poängtera att bedömningsgrunderna inte får ses som mål i sig utan att de rimligtvis är till för att underlätta och fokusera målbedömningen.

Kulturanalys uppfattar att de gemensamma bedömningsgrunderna i sig är tänkta som en struktur för den sammantagna resultatredovisningen. En ökad systematik i utformningen av de separata resultatredovisningar som görs inom ramen för de olika delområdena skulle sannolikt underlätta utveckling av den sammanfattande resultatbedömningen. Därmed skulle de gemensamma bedömningsgrunderna än tydligare kunna synliggöras och tillämpas som just en gemensam struktur. Inom respektives delområdes definierade ”resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder” återfinns aspekter som går att länka till de gemensamma bedömningsgrunderna, framför allt, enligt vår analys, när det gäller tillgänglighet (och delaktighet).

Underlag för uppföljning kan förstärkas med hjälp av Kulturanalys statistik

En viktig del i översynen av de gemensamma bedömningsgrunderna var att lämna förslag på underlag i form av bland annat statistik som regeringen löpande kan följa. Kulturanalys tolkar det som att detta hänger ihop med tidigare framförda önskemål från kulturutskottet om stabila dataunderlag med långa tidsserier att bygga bedömningar och jämförelser på. Material för regeringens resultatredovisning hämtas idag i stor utsträckning från myndigheters egna resultatredovisningar och andra uppdragsrapporteringar. Regeringen sammanställer materialen och baserar analyser på dessa.

För att regeringen ska kunna bedöma kulturpolitikens resultat och redovisa för riksdagen på ett systematiskt sätt över en längre tid, är det avgörande att det finns tillgång till stabila dataunderlag med långa tidsserier att bygga bedömningar och jämförelser på. I takt med att kulturstatistik utvecklats och att datainsamlingar utökats de senaste åren ser vi goda grunder för ytterligare underlag i det som utgör statistikuppdrag. Därför har Kulturanalys sammanställt de underlag som i nuläget finns lätt tillgängliga, i relation till kulturpolitiska mål, gemensamma bedömningsgrunder och delområden i regeringens budgetproposition. Vi vill betona att vi inte avser att erbjuda en komplett inventering av samtliga underlag som kan användas i regeringens resultatredovisning. I stället är det vår avsikt att presentera en överblick som kan bistå regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Avslutningsvis vill Kulturanalys påpeka att även om vi ser betydelsen av en transparent resultatredovisning som bygger på tydliga grunder för resultatbedömning, kommer det fortsatt vara så att alla delar av kulturpolitiken inte enkelt kan följas upp. De kulturpolitiska målens utformning bygger på visioner och långsiktiga effekter som ska uppnås på samhällsnivå. Det gör att överblicken riskerar att missa det som inte är mätbart men som ändå är centrala delar av de kulturpolitiska målen. Därför vill vi föra fram ett perspektiv där en kombination av statistik och kvalitativa bedömningar bör vara det eftersträvarsvärda. I detta tror vi att den sakkunnigkompetens som finns bland myndigheter på kulturområdet är ett centralt bidrag för att balansera tilltron till mätbarhet med en öppen blick för resultat och effekter som ligger bortom kvantitativa data.

Referenser

- Ekonomistyrningsverket. 2007. *Resultatindikatorer – en idéskrift*. ESV 2007:32.
- Ekonomistyrningsverket 2011. *ESV:s ordbok om ekonomistyrning i staten*. ESV 2011:9.
- Ekonomistyrningsverket. 2012. *Rapport. Resultatindikatorer*. ESV 2012:41.
- Ekonomistyrningsverket. 2016. *Vägledning Verksamhetslogik*. ESV 2016:31.
- Ekonomistyrningsverket. 2020. [Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning - Ekonomistyrningsverket \(esv.se\)](https://www.esv.se/Resultatredovisningen-ska-vara-ett-underlag-for-regeringens-bedomning-Ekonomistyrningsverket-esv.se). senast besökt 201221.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, Bengt. 2020. Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet. Statskontoret. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret. Om offentlig sektor 2020. Stockholm: Statskontoret, s. 267–285.
- Kulturanalys Norden. 2017. *Jämställd kultur. Kvinnor och män på statligt finansierade kulturinstitutioner i Norden*. Nordisk kulturfakta.
- Kulturdepartementet 2012. *Regleringsbrev för budgetår 2012 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2011/1960/RFS.
- Kulturdepartementet 2013. *Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2013/2461/RFS.
- Kulturdepartementet 2014. *Regleringsbrev för budgetår 2015 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2014/2121/RFS.
- Kulturdepartementet 2015. *Regleringsbrev för budgetår 2016 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2015/02965/LS.
- Kulturdepartementet 2019. *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2019/01459/KO.
- Kulturutskottet. 2013. *Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. Rapporter från riksdagen 2013/14:RFR2. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Kulturutskottet. 2019. *Att redovisa resultat – en uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. Rapporter från riksdagen 2018/19:RFR8. Stockholm: Sveriges riksdag.

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

Myndigheten för kulturanalys. 2016a. *Hotad kultur? En undersökning om hot, trakasserier och våld mot konstnärer och författare i Sverige*. Rapport 2016:3. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2016b. *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Dnr 2016–84. Promemoria 2016-09-30. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2020. *Kulturanalys 2020: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2020:1. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys.

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

Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014*, Utgiftsområde 17.

Proposition 2016/17:1. *Budgetproposition för 2017*, Utgiftsområde 17.

Proposition 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*, Utgiftsområde 17.

Proposition 2017/18:179. *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.

Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019*, Utgiftsområde 17.

Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020*, Utgiftsområde 17.

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021*, Utgiftsområde 17.

Rskr 2009/10:145.

SFS 1974:152, (tom. SFS 2010:1408). *Regeringsformen*.

SFS 2000:605. *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*.

SFS 2007:1188. *Förordning med instruktion för Statens konstråd*.

SFS 2007:1199. *Förordning med instruktion för Konstnärsnämnden*.

SFS 2009:1593. *Förordning med instruktion för Riksarkivet*.

SFS 2010:1922. *Förordning med instruktion för Statens musikverk*.

SFS 2011:124. *Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys*.

SFS 2011:203. *Budgetlagen*.

SFS 2012:515. *Förordning med instruktion för Statens kulturråd.*

SFS 2014:1585. *Förordning med instruktion för Riksantikvarieämbetet.*

SFS 2016:1023. *Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket.*

Skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid.*

SOU 1972:66. *Ny kulturpolitik: Nuläge och förslag.*

Strannegård, Lars. 2020. *Därför måste vi börja bygga brandmurar mellan kulturen och politikerna.* *Dagens Nyheter* 2020-08-26.

Tarschys, Daniel. 2006. *Mål utan mening?* Lemne, Marja (red.). *Förvaltningens byggstenar: Rapport från ett seminarium.* Statskontorets småskrifter, 1. Stockholm: Statskontoret, s. 19–40.

Bilaga.

Kulturanalys statistikområden

Kulturanalys datainsamling baseras på användande av befintlig statistik från andra myndigheter, registerdata samt egna datainsamlingar. Under de senaste åren har ett utvecklingsarbete skett med stöd av tre system för datainhämtning: kulturvanedata i samarbete med SOM-institutet, registerdata via MONA-uppkoppling till SCB:s register samt Kulturdatabasen (KDB) i samverkan med Kulturrådet och regioner. Utvecklingen av systemen för datainhämtning påverkar i hög grad i vilken takt och med vilket innehåll kulturstatistiken kan utvecklas.

Den övergripande bedömningen är att Kulturanalys tillgång till statistik inom kulturområdet kommer att förbättras avsevärt under perioden fram till 2022. Det gäller täckningsområden, populationer och datakvalitet.

Beskrivning av Kulturanalys statistikområden

Samhällets utgifter för kultur

Kulturanalys samlar in data som grund för officiell statistik från SCB och ESV om statliga, regionala och kommunala utgifter för kultur. Tidigare har även hushållens utgifter för kultur ingått men detta har fått utgå på grund av brister i dataunderlaget. Från 2016 har statistiken publicerats årligen, efter att tidigare ha publicerats vartannat år.

Museer

Museistatistiken baseras på en årlig enkät och en besöksundersökning. I enkäten ingår uppgifter om museernas intäkter och kostnader, personal, publika aktiviteter och utställningar samt besök genom Kulturdatabasen. Besöksundersökningen omfattar de centrala museerna och är baserad på månadsvisa data från museerna och en publikundersökning som genomförs av de centrala museerna, Riksantikvarieämbetets besöksmål och Forum för levande historia enligt Kulturanalys anvisningar. Kulturanalys publicerar årligen officiell statistik om museer baserat på årsenkäten och data om besök/publik baserat på besöksräkning och publikundersökningen. Publikundersökningen klassificeras inte som officiell statistik.

Kulturmiljö

Kulturanalys ansvarar för officiell statistik om kulturmiljö och publicerar en rapport vart tredje år, den senaste 2020. Statistiken omfattar uppgifter om skyddade och utpekade kulturmiljöer, bebyggelse och markanvändning samt förutsättningar för verksamheter utifrån ekonomi, ansvar och årsarbetsverk. I huvudsak fokuseras på kulturmiljöarbete på de centrala myndigheterna, länsstyrelsen, i kommunerna och i

Svenska kyrkan. Dessutom presenteras uppgifter om civila aktörer och ideella engagemang.

Statistiken bygger på dataleveranser från flera myndigheter och organisationer samt data sammanställda av Kulturanalys. Statistikområdet är under utveckling och avsikten är att bygga upp ytterligare datasammanställningar.

Bild och form

Statistik om bild och form är under utveckling av Kulturanalys. Insamling sker genom Kulturdatabasen och en första rapport publiceras tidigast 2022. Statistiken omfattar uppgifter om organisation, ekonomi, personal, besök och verksamhet. Såväl området bild och form som populationen är svåra att avgränsa och här återstår arbete för Kulturanalys.

Scenkonst och musik

Statistik om scenkonst och musik är under utveckling av Kulturanalys. Insamling sker genom Kulturdatabasen och ett första faktablad publiceras preliminärt under 2021. Statistiken omfattar uppgifter om organisation, ekonomi, personal, föreställningar/konserter och publik, totalt, varav barn och unga, per kommun och uppdelat för olika scenkonstområden. I dagsläget ingår ungefär 70 scenkonstinstitutioner med statlig och regional finansiering. Populationen kommer att utökas succesivt, i ett första skede genom utökad samarbete med Kulturrådet och därefter med kommunala institutioner.

Film

Kulturanalys har i uppdrag av regeringen att under 2020 förbereda för officiell statistik inom filmområdet. Förberedelserna under året gäller i första hand film på biograf, även om andra visningsfönster också kan komma att ingå i framtida officiell statistik. Projektet eftersträvar att i så stor utsträckning som möjligt ta till vara befintliga datainsamlingar inom filmområdet.

Kulturskarpares villkor

Användande av befintliga data innebär en kostnadseffektiv statistik- och kunskapsproduktion. SCB förfogar över ett flertal register med direkt eller indirekt relevans för kulturområdet. För att få en flexibel och behovsanpassad tillgång till registerdata utan långa beställningstider och höga kostnader har Kulturanalys etablerat en MONA-uppkoppling till de register som bedöms som mest relevanta. Registerdata kan möjliggöra statistik om kulturskarpares bakgrund, geografiska spridning, arbetsmarknad, inkomster, totalt och uppdelat på kvinnor och män.

Kulturvanor

Kulturanalys samarbetar med SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som i sina årliga enkätundersökningar ställer frågor till ett urval av personer mellan 16–85 år, bland annat om deras kulturaktiviteter. Undersökningen har genomförts sedan 1989

och har successivt utvecklats och kompletterats med kulturaktiviteter (främst 2007). Undersökningens inriktning utgår från ett traditionellt kulturbegrepp och belyser såväl besök och konsumtion av kultur som eget utövande.

För barns och ungas kulturvanor krävs särskilda datainsamlingar. Kulturanalys genomförde en sådan insamling 2016–17 som publicerades 2017. Metodiken byggde på liknande metoder som i kunskapsmätningarna OECD-PISA och IEA-TIMSS/PIRLS, det vill säga skol- och klassurval i årskurserna 5, 8 och gymnasieskolan år 2. Skolorna genomförde enkäten och SCB ansvarade för datainsamlingen. Ett visst skolbortfall kunde konstateras, men totalt 13 166 barn och unga besvarade enkäten och svarsfrekvensen på individnivå var mycket hög, drygt 74 procent. Undersökningen fokuserade till stora delar på barns och ungas fritid och inkluderade besöksaktiviteter, konsumtion av kultur, eget skapande och utövande samt även digitala kulturaktiviteter. Datainsamlingar av denna art är tids- och kostnadskrävande och i dagsläget är det oklart när Kulturanalys kan genomföra en ny undersökning.

Översikt av Kulturanalys statistikområden

Statistikområde och översikt	Population och innehåll	Ansvar och frekvens för dataredovisning
Samhällets utgifter för kultur		
Statistiken omfattar uppgifter om offentliga utgifter för kultur uppdelat på stat, region och kommun	<p>Population: staten, 21 regioner och 290 kommuner</p> <p>Statens utgifter för kultur uppdelat på kultur, folkbildning och medier</p> <p>Regionernas kostnader för kultur uppdelat på teater och musik, museer, folkhögskolor och övriga utgifter</p> <p>Kommunernas kostnader för kultur uppdelat på allmän kulturverksamhet, bibliotek, kulturskola, studieorganisationer</p>	Officiell statistik från Myndigheten för kulturanalys med underlag från SCB och ESV. Frekvens för dataredovisning är årligen.
Museer		
Statistiken omfattar uppgifter om organisation, ekonomi, personal, besök och verksamhet	<p>Population: ungefär 1000 museer</p> <p>Organisation och inriktning: museikategori, organisationsform och samlingarnas inriktning</p> <p>Intäkter och kostnader: totalt, per museum och museikategori, per intäkts- och kostnadsslag</p> <p>Personal: årsarbetskrafter på museerna (totalt, per museum, könsfördelning totalt och ledande ställning)</p> <p>Besök: anläggningsbesök och verksamhetsbesök (totalt, per museum och museikategori, barn och unga, skolbesök)</p> <p>Verksamhet: utställningar och publika aktiviteter</p>	Officiell statistik från Myndigheten för kulturanalys. Årlig insamling genom Kultur databasen.

Statistikområde och översikt	Population och innehåll	Ansvar och frekvens för dataredovisning
Besöksundersökningar vid centrala museer m.fl. (besöksutveckling per månad och publikundersökningar)		
	Population: 32 centrala museer, Riksantikvarieämbetets besöksmål och Forum för levande historia	Statistik sammanställs av Myndigheten för kulturanalys. Genomförs av de aktuella museerna enligt Kulturanalys anvisningar.
1. Statistiken omfattar uppgifter om besöksutveckling per månad	Besök per månad: anläggningsbesök (totalt) och verksamhetsbesök (totalt, per museum, barn och unga, skolbesök)	Uppgifter finns per månad, publicering av rapport sker årligen.
2. Statistiken omfattar uppgifter från publikundersökningar vid museerna	Besökarnas fördelning avseende kön, ålder, kommun, land, utbildningsnivå och besöksvanor	Kontinuerlig datainsamling och publicering av rapport sker årligen.
Kulturmiljö		
Statistiken omfattar uppgifter om kulturmiljöer, ekonomi, verksamhet, årsarbetsverk och ideella organisationer	Population: statlig kulturmiljöförvaltning, Svenska kyrkan, regionalt och kommunalt kulturmiljöarbete samt civila kulturmiljöaktörer* Skyddade och utpekade kulturmiljöer Ekonomi och anslag Verksamhet och årsarbetsverk Ideella organisationer och civilt engagemang	Officiell statistik från Myndigheten för kulturanalys. Statistiken bygger på data från flera olika källor och dataleverantörer. Rapport publiceras vart tredje år.
Bild och form		
Statistiken omfattar uppgifter om organisation, ekonomi, personal, besök och verksamhet	Populationen är under uppbyggnad Organisationsform och huvudman Intäkter och kostnader: totalt, per konsthall, per intäkts- och kostnadsslag Personal: årsarbetskrafter totalt, per verksamhet, könsfördelning totalt och ledande ställning Besök: anläggningsbesök och verksamhetsbesök (totalt, per konsthall, barn och unga, skolbesök) Verksamhet: utställningar och publika aktiviteter	Statistik under utveckling av Myndigheten för kulturanalys. Insamling genom Kulturdatabasen. En första rapport publiceras tidigast 2022.

Statistikområde och översikt	Population och innehåll	Ansvar och frekvens för dataredovisning
Scenkonst och musik		
Statistiken omfattar uppgifter om organisation, ekonomi, personal, besök och verksamhet	<p>Population: ca 70 scenkonstinstitutioner med statlig och regional finansiering. Populationen bör utökas successivt med fria kulturlivet och kommunala institutioner</p> <p>Organisationsform och huvudman</p> <p>Intäkter och kostnader: totalt, per konsthall, per intäkts- och kostnadslag</p> <p>Personal: årsarbetskrafter totalt, per verksamhet, könsfördelning totalt och ledande ställning, kostnader för arvoderad personal</p> <p>Verksamhet: föreställningar/konserter per kommun och scenkonstområde, totalt och varav barn och unga</p> <p>Publik per kommun och scenkonstområde, totalt och varav barn och unga</p>	
Film		
Statistiken kan omfatta uppgifter om verksamhet och biobesök	<p>Populationen är under uppbyggnad</p> <p>Verksamhet: antal filmer och filmvisningar</p> <p>Besök på biografier</p>	Statistik är under uppbyggnad. Myndigheten för kulturanalys förbereder för insamling för officiell statistik.
Kulturskapares villkor		
Statistiken omfattar uppgifter om kön, bakgrund, arbetsmarknad och geografi	<p>Populationen är kulturskapare</p> <p>Kön och svensk/utländsk bakgrund</p> <p>Kulturskapares arbetsmarknad</p> <p>Kulturskapares geografiska spridning</p>	Statistik sammanställs av Myndigheten för kulturanalys utifrån MONA-uppkoppling till SCB:s registerdata.
Kulturvanor		
1. Statistiken omfattar uppgifter om vuxnas kulturvanor	Vuxna: andel som tar del av kulturutbud, eget skapande uppdelat på kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, stad/land	Statistik från Myndigheten för kulturanalys. Underlag från årliga SOM-undersökningarna vid Göteborgs universitet. Rapport publiceras årligen.
2. Statistiken omfattar uppgifter om barns och ungas kulturvanor	Barn och unga: andel som tar del av kulturutbud, eget skapande uppdelat på kön, socioekonomisk bakgrund, ålder, stad/land	Statistik från Myndigheten för kulturanalys. Första rapporten publicerades 2017, med datainsamling i samarbete med SCB och sex regioner.

* Förtydligande avseende populationen för kulturmiljöstatistiken: Statlig kulturmiljöförvaltning omfattar Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser, Statens fastighetsverk och Skogsstyrelsen. Civila kulturmiljöaktörer omfattar i huvudsak föreningar organiserade under Sveriges Hembygdsförbund.

