

Konsten att styra

– regeringens styrning av
kulturområdets institutioner

RIR 2019:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-517-6

RIR 2019:10

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-03-14

DNR: 3.1.1-2018-0454

RIR 2019:10

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Konsten att styra

– regeringens styrning av kulturområdets institutioner

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av kulturområdets institutioner. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunilla Lundquist har varit föredragande. Revisionsdirektör Gunnar Myrberg och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Gunilla Lundquist

För kännedom:

Regeringskansliet; Kulturdepartementet

KONSTEN ATT STYRA – REGERINGENS STYRNING AV KULTUROMRÅDETS INSTITUTIONER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Disposition	13
2 Kort beskrivning av kulturområdet	15
3 Styrning av olika verksamhetsformer	18
3.1 Styrning av myndigheter	18
3.2 Styrning av aktiebolag	19
3.3 Kort om stiftelser	21
3.4 Riksrevisionens utredning om kulturstiftelserna	23
3.5 Sammanfattande iakttagelser	25
4 Styrning genom uppföljning och omprövning	27
4.1 Kulturdepartementets organisering	27
4.2 Rutiner för uppföljning	27
4.3 Den årliga dialogen	28
4.4 Omprövning och översyn av institutioner och verksamhet	31
4.5 Sammanfattande iakttagelser	33
5 Institutionernas uppfattning om regeringens styrning	34
5.1 Kort om enkäten	34
5.2 Jämförelse med andra politikområden	34
5.3 Jämförelse mellan olika typer av institutioner	35
5.4 Uppfattningar om den formella styrningen	37
5.5 Uppfattningar om de informella kontakterna	38
5.6 Sammanfattande iakttagelser	40
6 Slutsatser och rekommendationer	42
6.1 Regeringens styrning har blivit tydligare	42
6.2 Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer	43
6.3 Regeringens styrning präglas av långsiktighet	43
6.4 Rekommendationer	44
Referenslista	45
Bilaga 1. Offentliga utredningar och Statskontorets myndighetsanalyser	48
Bilaga 2. Dialogdokumentation	52

Bilaga 3. Ansvarsfördelning vid de tre berörda enheterna vid Kulturdepartementet	54
Bilaga 4. Riksrevisionens frågor till de berörda enheterna vid Kulturdepartementet	56
Bilaga 5. Information om enkäterna	57
Bilaga 6. Jämförelse av enkäterna 2010 respektive 2018	58
Bilaga 7. Jämförelse mellan myndigheter, icke-myndigheter och övriga institutioner i 2018 års enkät	68

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns ett digitalt underlag att ladda ned. Underlaget ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Stiftelserna inom kulturområdet, en utredning av stiftelsernas rättsliga status

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av myndigheter, statligt ägda bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar inom kulturområdet.

Granskningens bakgrund och motiv

Jämfört med andra politikområden utmärker sig kulturområdet i vissa förvaltningspolitiska och styrningsmässiga avseenden. Området kännetecknas av särskilda förutsättningar i form av många små myndigheter och en mångfald av verksamhetsformer. Förutom myndigheter finns det ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och statligt ägda bolag.

Utöver dessa faktorer – det stora antalet institutioner och mångfalden av verksamhetsformer – är kulturområdet ett politikområde som karaktäriseras av en stark autonomnorm, vanligen omtalad som armlängdsprincipen. Det innebär att svensk kulturpolitik handlar om att skapa så goda förutsättningar för konstnärligt skapande som möjligt, medan frågor som handlar om konstens innehåll och kvalitet av hävd överlämnas till professionen.

Granskningen är uppdelad i tre övergripande frågeställningar som syftar till att granska om regeringens styrning inom kulturområdet lever upp till de kriterier som riksdagen har ställt för styrning av statliga verksamheter.

- Är regeringens styrning tydlig och resultatinkänt?
- Är regeringens styrning anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer?
- Är regeringens styrning långsiktig och strategisk?

Granskningens resultat

Regeringens styrning har blivit tydligare

Riksrevisionen har upprepat en enkät som Kulturdepartementet gjorde 2010 och som riktades till de institutioner som departementet förde en årlig dialog med. Riksrevisionens enkät 2018 visar att de institutioner som har årliga dialoger med Kulturdepartementet överlag är tillfreds med den formella styrningen och bedömer den som tydlig. Instruktionen, som är central för myndigheter, och regleringsbrevet (eller motsvarande dokument för institutioner som inte är myndigheter), uppfattas reglera rätt saker. Den formella styrningen uppfattas fungera bättre nu än 2010. Samtidigt uppfattar de institutioner som träffar Kulturdepartementet för årliga dialoger i större utsträckning att det finns möjligheter att föra samtal om den formella styrningen än de som inte har en årlig

dialog. Vidare är myndigheterna mer nöjda med den årliga dialogen än övriga institutioner.

De underlag i form av analyspromemorior som tas fram på Kulturdepartementet inför de årliga dialogerna är något mer omfattande för myndigheter än för stiftelser, bolag och föreningar, framför allt genom att myndigheternas arbetsgivaransvar och det ekonomiska resultatet diskuteras i större utsträckning.

Vad gäller informella kontakter visar Riksrevisionens enkät att det är vanligare att handläggare tar informella kontakter med myndigheter än med andra typer av institutioner. Det bör också noteras att institutionerna gör den närmast samfälliga bedömningen att det inte finns någon risk för att de informella kontakterna ska leda till någon form av otillbörlig styrning.

Regeringens styrning av institutionerna inom kulturområdet har blivit mer resultatnriktad under den studerade perioden och det förefaller råda en större samsyn mellan Kulturdepartementet och institutionerna om hur prestationer och kostnader ska rapporteras.

Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer

Cheferna för områdets institutioner uppfattar i huvudsak regeringens styrning som väl anpassad till verksamhetens inriktning och omfattning. Riksrevisionen bedömer emellertid att regeringens styrning inte är tillräckligt anpassad till de olika verksamhetsformer som finns på området.

De årliga dialogerna genomförs på, i stort sett, samma sätt för alla institutioner. Vidare beslutar regeringen om riktlinjer eller villkor för statens bidrag till kulturområdets bolag och stiftelser för att fullgöra vissa uppgifter. Detta är en form av påverkan som riskerar att skapa oklarheter.

Operan och Dramaten är bolag som har särskilda samhällsuppdrag och som får ersättning för att utföra dessa. Regeringens riktlinjer till dessa bolag innehåller såväl återrapporteringskrav som krav på bolagens verksamhet kopplade till det statliga bidraget. Om inte regeringen säkerställer att innehållet i riktlinjerna överensstämmer med andra styrdokument som fastställts på bolagsstämman finns en risk att det uppkommer målkonflikter mellan styrdokument som bolaget ska följa enligt aktiebolagslagen och de villkor som regeringen beslutat om. Att överlämna riktlinjer beslutade av regeringen har ingen aktiebolagsrättslig giltighet och styrelserna i bolagen behöver inte följa dem. Om bolagsstyrelserna behöver prioritera annorlunda än vad regeringen beslutat så innebär det att regeringen riskerar att inte få vad den förväntar sig för de statliga medel som fördelas till bolagen.

I Riksrevisionens granskning av regeringens insyn i, och uppföljning av, statligt bildade stiftelser 2008 konstaterades att Kulturdepartementet styrde stiftelserna som om de vore myndigheter. Riksrevisionen bedömer att den situationen kvarstår. Riktlinjerna eller villkoren beslutade av regeringen är inte rättsligt styrande för stiftelserna. Sannolikt följer stiftelserna riktlinjerna i syfte att få den ekonomiska ersättningen. Det finns dock även här en risk för att det uppstår mållkonflikter och då måste styrelsen prioritera enligt stiftelsens förordnande. Regeringen riskerar därmed också här att inte få vad den förväntar sig för de statliga medlen som fördelas till stiftelserna.

Regeringens styrning präglas av långsiktighet

Kulturdepartementet har arbetat aktivt med utveckling och omprövning av institutioner och verksamheter, och har över åren låtit genomlysas flera institutioner. I vissa fall har institutioner slagits samman, i andra fall har uppgifter eller verksamheter flyttats från en institution till en annan.

En annan aspekt på regeringens långsiktiga och strategiska styrning är processen kring de årliga dialogerna med institutionerna. Processen är etablerad och dialogerna dokumenteras. Därmed skapas goda förutsättningar för långsiktighet i styrningen och det underlättar för nya nyckelpersoner hos både Kulturdepartementet och institutionen att ta del av innehållet i tidigare års dialoger. Historiken och kunskapen om verksamheterna blir därmed institutionaliserad och inte personberoende. Dokumentation underlättar också riksdagens möjlighet till kontroll och insyn.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör för de statligt ägda bolagen inom kulturområdet överväga att ta fram ägaranvisningar som antas på bolagsstämman i stället för att årligen besluta om riktlinjer för de bidrag som lämnas till bolagen.
- Regeringen bör i dialog med stiftelserna säkerställa att riktlinjer eller villkor för statens bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden.

1 Inledning

Den statliga kulturbudgeten uppgick 2018 till 8,3 miljarder kronor.¹ I Regeringskansliet är det Kulturdepartementet som handlägger frågor inom kulturområdet. Regeringen fördelar statliga medel till sammanlagt 52 institutioner med olika verksamhetsformer inom kulturområdet. Som ett led i regeringens styrning på området håller Kulturdepartementet årliga formaliserade dialoger – också kallade myndighetsdialoger – med företrädare för sammanlagt 31 av dessa institutioner, varav 19 förvaltningsmyndigheter, 9 stiftelser, 2 bolag och 1 ideell förening. Med resterande 21 institutioner är Kulturdepartementets kontakter mindre formaliserade och vanligen mer sporadiska.

1.1 Motiv till granskning

Jämfört med andra politikområden utmärker sig kulturområdet i vissa förvaltningspolitiska och styrningsmässiga avseenden. För det första är det ett område som kännetecknas av särskilda förutsättningar i form av ”oproportionerligt många små myndigheter.”² Enligt 2015 års museiutredning är detta förhållande betungande för Regeringskansliet och det riskerar enligt utredningen att försvåra en mer strategisk styrning av den statligt finansierade verksamheten på kulturområdet.³

För det andra är det ett politikområde som kännetecknas av en ovanlig mångfald av verksamhetsformer. Förutom myndigheter finns det ekonomiska föreningar, ideella föreningar, statligt ägda bolag och stiftelser. Det behöver inte utgöra ett problem utan kan tvärtom utgöra ett uttryck för att regeringen anser att det ger områdets verksamheter bästa möjliga förutsättningar att verka och utvecklas. Men, och det är inte oväsentligt, blandningen av verksamhetsformer ställer stora krav på Regeringskansliets förmåga att anpassa regeringens styrning av områdets verksamheter till de särskilda förutsättningar som gäller. Regeringen kan till exempel inte, vilket Riksrevisionen återkommer till, styra bolag eller stiftelser på samma sätt som den kan styra förvaltningsmyndigheter.

Av intresse i detta sammanhang är att Riksrevisionen granskade regeringens insyn i, och uppföljning av, statligt bildade stiftelser 2008. Riksrevisionen konstaterade då att regeringen saknade ingående kunskap om de statligt bildade stiftelserna och att det fanns olika uppfattningar inom Regeringskansliet

¹ Till kulturbudgeten räknas områdena kulturområdesövergripande verksamhet; teater, dans och musik; litteraturen, läsandet och språket; bildkonst, arkitektur, form och design; kulturskaparnas villkor; arkiv; kulturmiljö; museer och utställningar samt film. Prop. 2017/18:1, utg. omr. 17, s. 32.

² SOU 2015:89, s. 292 f. Se också prop. 2016/17:116, s. 114 f.

³ Förhållandet med ovanligt många myndigheter i relation till budgetens storlek har också uppmärksammats av Riksrevisionens årliga revision av statlig verksamhet inom kulturområdet.

angående möjligheterna att påverka stiftelserna. Näringsdepartementet underströk att hänsyn måste tas till att statligt bildade stiftelser är självständiga enligt stiftelselagen, medan Kulturdepartementet uppgav att stiftelserna inom kulturområdet styrs på samma sätt som myndigheter. Kulturdepartementet hävdade då att det faktum att majoriteten av stiftelserna får statliga anslag och regleringsbrev möjliggör en starkare styrning än vad som annars skulle ha varit fallet.⁴

Utöver dessa faktorer – det stora antalet institutioner och mångfalden av verksamhetsformer – kan också konstateras att kulturområdet är ett politikområde som karaktäriseras av en mycket stark autonomi, vanligen omtalad som armlängdsprincipen. Det innebär att svensk kulturpolitik handlar om att skapa så goda förutsättningar för konstnärligt skapande som möjligt, medan frågor som handlar om konstens innehåll och kvalitet av hävd överlämnas till professionen.⁵ I förvaltningspolitiskt hänseende är detta i sig inte särskilt uppseendeväckande. Snarare är det så att utgångspunkten i det som ibland omtalas som den svenska förvaltningsmodellen är en tydlig åtskillnad – även här omtalad som armlängdsavstånd – mellan politik och förvaltning.⁶ Samtidigt har bilden av den svenska dualismen kommit att nyanseras av åtskilliga forskare som på nära håll har studerat hur regeringen styr sina myndigheter i praktiken.⁷ En slutsats i denna forskning är att styrning i Sverige i väldigt stor utsträckning bygger på tillitsfulla relationer mellan politik och förvaltning, där styrningen i många fall och under långa perioder kan skötas på just armlängdsavstånd, men där det alltid finns en möjlighet för regeringen att, när så anses behövas, styra både nära och intensivt. Detta skulle kunna skapa utmaningar i relation till kulturområdets autonomi.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet är att granska om regeringens styrning inom kulturområdet lever upp till de kriterier som riksdagen har ställt upp för styrning av statlig verksamhet.

I finansutskottets betänkande med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen 2010 formuleras följande målsättning för styrningen av den statliga verksamheten:

”Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.”⁸

⁴ Riksrevisionen 2008, s. 21.

⁵ Harding 2011; Jacobsson 2014; Prop. 2016/17:116, s. 114.

⁶ Jacobsson, Pierre och Sundström 2015; Wockelberg 2003.

⁷ Hall 2015; Jacobsson 2015; Andersson 2004; Premfors och Sundström 2007; Niemann 2013.

⁸ Bet 2009/10: FiU38, s. 11.

I betänkandet anges också att Regeringskansliets arbete med regeringens styrning bör bedrivas strategiskt.

Granskningsobjekten är regeringen och Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Granskningsperioden är 2010–2018 även om fokus i huvudsak ligger på styrningen i närtid.

Granskningen utgår från följande frågor:

- Är regeringens styrning tydlig och resultatriktad?
- Är regeringens styrning anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer?
- Är regeringens styrning långsiktig och strategisk?

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen omfattar inte en analys av effektiviteten eller resultatet i den verksamhet som bedrivs av de berörda institutionerna. Riksrevisionen har emellertid inhämtat information från dessa institutioner angående rollen som mottagare av regeringens styrning.

När det gäller regeringens styrning av kulturområdets institutioner är medborgarperspektivet viktigt, men främst i form av styrningens *indirekta* betydelse för medborgarnas möjligheter att komma i åtnjutande av ett så rikt och brett kulturliv som möjligt.⁹ Riksrevisionen har inte funnit anledning att i den här granskningen formulera någon fråga med direkt fokus på styrningens medborgarperspektiv.

1.2.2 Begrepp

I granskningen används begreppet institutioner för att beteckna samtliga 52 organisationer inom kulturområdet som regeringen fördelar statliga medel till. Inom kategorin institutioner görs sedan en indelning i de tre kategorierna *myndigheter* (19), *icke-myndigheter*¹⁰ (bolag, stiftelser och föreningar som har årliga dialoger med departementet) (12) och *övriga institutioner* (bolag, stiftelser och föreningar som inte har årliga dialoger med departementet) (21).

1.3 Bedömningsgrunder

Med *tydlig styrning* avser Riksrevisionen i denna granskning att verksamhetens mål, uppgifter och villkor ska vara klart uttryckta i de formella styrdokumentet,

⁹ Jämför riksdagens beslut om nationella kulturpolitiska mål. Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

¹⁰ Riksrevisionen har under granskningen erfarit att begreppet icke-myndigheter används inom Kulturdepartementet som en inofficiell, men praktisk, samlingsterm för bolag, stiftelser och föreningar som har årliga dialoger.

det vill säga instruktion, regleringsbrev eller motsvarande samt eventuella ytterligare regeringsuppdrag. Information om styrningens innebörd som lämnas i informella kontakter bör vara väl dokumenterad. Därtill bör styrningen också uppfattas som tydlig av berörda institutioner.

Med *styrning inriktad på resultat* avser riksdagen att regeringens styrning genom uppföljning i huvudsak ska vara inriktad på den redovisning av verksamhetens prestationer och kostnader som institutionerna lämnar i årsredovisningen. I detta avseende fyller de årliga dialogerna en viktig roll och det är därför särskilt angeläget att det finns en god dokumentation av dessa dialoger.¹¹

I den förvaltningspolitiska propositionen betonades att kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheter huvudsakligen bör vara inriktade på informationsutbyte och kunskapsutveckling.¹² Konstitutionsutskottet har också framhållit att det är väsentligt att dialogerna dokumenteras för att möjliggöra efterföljande kontroll, förbättra möjligheterna för dem som varit med på mötet att följa upp mötet och, om det råder olika uppfattningar om vad som förevarit, skapa bättre förutsättningar att nå en gemensam bild.¹³

Med *styrning anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer* avser Riksrevisionen att styrningen utformas så att den gynnar syftet med respektive verksamhet och tar hänsyn till de särskilda styrningsförutsättningar som gäller för olika verksamhetsformer. Därtill bör styrningen också uppfattas som verksamhetsanpassad av berörda institutioner.

Med *långsiktig och strategisk styrning* avser riksdagen att det vid sidan av den ordinarie budgetprocessen också bör finnas utrymme för utveckling och omprövning av områdets verksamheter och organisering. I den utredning som låg till grund för regeringens förvaltningspolitiska proposition betonades vikten av att skapa ett utrymme för omprövning av statlig verksamhet vid sidan av den ordinarie budgetprocessen.¹⁴ Riksdagen stod bakom propositionen och betonade att styrningen skulle bedrivas strategiskt utifrån regeringens samlade politik.¹⁵

Avslutningsvis stod riksdagen bakom regeringens förslag om att myndighetsformen ska vara huvudregel för statlig verksamhet och att valet av en annan organisationsform än en myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.¹⁶

¹¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:315, s. 12.

¹² Prop. 2009/10:175, s. 103.

¹³ Bet. 2016/17: KU10, s. 132.

¹⁴ Prop. 2009/10:175, s. 112. SOU 2007:75.

¹⁵ Bet. 2009/10: FiU38, s. 11.

¹⁶ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:315, s. 12.

1.4 Metod och genomförande

För att kunna besvara de revisionsfrågor som ingår i granskningen har Riksrevisionen använt flera olika tillvägagångssätt.

1.4.1 Dokumentstudier

Riksrevisionen har studerat instruktioner, regleringsbrev, bolagsordningar och stiftelsedokument samt tagit del av regeringens riktlinjebeslut/villkorsbeslut till områdets institutioner under perioden 2010–2018.

Riksrevisionen har också gått igenom de offentliga utredningar med koppling till kulturområdet som har initierats under den studerade perioden samt andra utredningar och rapporter med bäring på frågor om kulturområdets styrning, exempelvis Statskontorets myndighetsanalyser och Regeringskansliets departementsskrivelser (se bilaga 1).

Vidare har Riksrevisionen tagit del av dokumentation från de årliga dialoger som Kulturdepartementet har genomfört med områdets institutioner (se bilaga 2).

1.4.2 Utredning om stiftelsernas rättsliga status inom kulturområdet

Professor Katarina Olsson vid Lunds universitet har gjort en bedömning av stiftelsernas rättsliga status. I uppdraget låg särskilt att avgöra om stiftelserna inom kulturområdet motsvarade stiftelselagens krav på en giltig rättsbildning. Uppdraget har avrapporterats till Riksrevisionen enligt överenskommelse och de bedömningar och slutsatser som presenteras i denna rapport är Riksrevisionens bedömningar och slutsatser.

1.4.3 Intervjuer

Riksrevisionen har under granskningens gång genomfört ett antal intervjuer i syfte att skapa sig en bild av förutsättningarna för regeringens styrning på kulturområdet och av de rutiner för styrning som finns hos Kulturdepartementet.

Under hösten 2018 genomfördes intervjuer med företrädare för de tre enheter vid Kulturdepartementet som ansvarar för kulturområdets institutioner (se bilaga 3). Vid dessa möten har också företrädare för Kulturdepartementets ledningssekretariat och rättsavdelning närvarat. Mötena har utgått från åtta frågor som Riksrevisionen i förväg har meddelat skriftligt till Kulturdepartementet (se bilaga 4). Riksrevisionens minnesanteckningar från de tre mötena har delats med granskningens kontaktperson vid Kulturdepartementet som också har återkommit med förslag till förtydliganden och rättelser.

1.4.4 Enkät

Riksrevisionen har genomfört en enkät riktad till cheferna för samtliga institutioner inom kulturområdet som departementet genomför årliga dialoger med. En något förkortad version av enkäten har också skickats till de institutioner som inte träffar departementet för årliga dialoger. Syftet med enkäten har varit att undersöka hur regeringens styrning uppfattas. Frågorna i enkäten är i huvudsak hämtade från en enkät som Kulturdepartementet genomförde 2010 i motsvarande syfte.¹⁷ I enkäten har Riksrevisionen därutöver tagit med några frågor som ingick i en enkät som Statskontoret skickade ut till samtliga myndighetschefer 2016. (Se bilaga 5 för mer information om enkäten.)

1.4.5 Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts under perioden april 2018 till mars 2019 av en projektgrupp bestående av projektledaren Gunilla Lundquist och projektmedarbetaren Gunnar Myrberg.

Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Bengt Jacobsson, professor i företagsekonomi vid Södertörns högskola, och Helena Wockelberg, docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet, har varit referenspersoner och lämnat synpunkter på granskningsupplägg och rapportutkast.

1.5 Disposition

Rapporten har sammanlagt sex kapitel, detta inledningskapitel inräknat.

Kapitel två består av en kort beskrivning av kulturområdets framväxt och en förteckning över de 52 institutioner inom kulturområdet som under 2018 erhöll statliga medel fördelade genom regeringsbeslut.

Kapitel tre innehåller en beskrivning av förutsättningarna för regeringens formella styrning av myndigheter, statligt ägda bolag och stiftelser. I kapitlet ges särskilt utrymme åt en rättslig utredning om de stiftelser som finns inom kulturområdet.

I kapitel fyra presenterar Riksrevisionen iakttagelser om uppföljningen av institutionernas verksamheter och omprövningar av organiseringen inom området.

I kapitel fem presenteras resultaten från den enkätundersökning som Riksrevisionen har låtit genomföra i syfte att undersöka hur regeringens styrning uppfattas av cheferna för kulturområdets institutioner.

¹⁷ Kulturdepartementet, 2010.

I kapitel sex summeras granskningens iakttagelser och slutsatser med utgångspunkt från de tre revisionsfrågorna. Slutligen presenteras Riksrevisionens rekommendationer till regeringen med anledning av dessa slutsatser.

2 Kort beskrivning av kulturområdet

I det här kapitlet ges en kort beskrivning av kulturområdets framväxt. Här presenteras också en förteckning över de 52 institutioner inom kulturområdet som under 2018 erhöll statliga medel fördelade genom beslut av regeringen och som därför har fått den enkät som Riksrevisionen har skickat ut inom ramen för granskningen.

Kulturområdet är ett förhållandevis ungt politikområde, där 1974 års kulturpolitiska proposition egentligen för första gången stakade ut riktlinjerna och de huvudsakliga styrformerna – övergripande mål, organisation, finansiering, ansvarsfördelning samt metoder för uppföljning och utvärdering – för en sammanhållen offentlig kulturpolitik.¹⁸ I Regeringskansliet handlades kulturfrågorna fram till 1960-talet i det som då hette Ecklesiastikdepartementet och därefter i Utbildningsdepartementet. Först 1991 inrättades ett eget kulturdepartement. Under perioden 2004–2006 fanns det ett samlat utbildnings- och kulturdepartement, men 2007 inrättades åter ett eget kulturdepartement.¹⁹

I kontrast till själva politiken, är kulturområdet organisatoriskt däremot ett område med mycket gamla anor. Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Kungliga biblioteket²⁰ bildades alla under första halvan av 1600-talet, vilket gör dem till några av världens äldsta fortfarande existerande förvaltningsorgan. Operan och Dramaten bildades av Gustaf III i slutet av 1700-talet och både Naturhistoriska riksmuseet och Nationalmuseum tillkom under början av 1800-talet.²¹ Delvis som en konsekvens av områdets blandade och långa tillkomsthistoria kännetecknas det, som tidigare nämnts, också av att här finns flera olika verksamhetsformer.

Kulturområdets organisatoriska struktur har varit föremål för utredning vid ett flertal tillfällen. Det mest radikala förslaget till organisatorisk förändring, efter 1970-talets formering av det kulturpolitiska området, lades av 2009 års kulturutredning, vilken föreslog en indelning av kulturområdet i tre olika sfärer – en för arkiv, bibliotek och språk, en för samtid, historia och livsmiljö och en för konstarnerna – med varsin förvaltningsmyndighet i vilka de befintliga myndigheterna och institutionerna på området skulle organiseras in.²²

¹⁸ Se SOU 2009:16, del 1, kap. 3 för en informativ redogörelse av den svenska kulturpolitikens utveckling fram till 1974 års beslut; Johannisson 2018, s. 67.

¹⁹ Frenander 2011, s. 40.

²⁰ KB ligger dock under Utbildningsdepartementet.

²¹ SOU 2009:16, del 1, kap. 3; SOU 2015:89, kap. 3.

²² SOU 2009:16, del 2.

I propositionen *Tid för kultur*, som sedan också antogs av riksdagen, menade regeringen att en så omfattande omstrukturering som utredningen föreslog inte var aktuell, eftersom en sådan strukturomvandling skulle vara både tids- och resurskrävande och därmed riskera att gå ut över verksamheterna. Regeringen menade också att många av de samverkansfördelar och effektivitetsvinster som utredningen utmålade borde kunna uppnås genom utvecklat och utökat samarbete mellan de befintliga myndigheterna.²³

Att regeringen inte gick på utredningens linje 2009 har dock inte förhindrat att det har genomförts ett antal olika organisationsförändringar under senare år. Exempelvis har sju landsarkiv utvecklats som självständiga myndigheter och i stället inordnats som avdelningar i Riksarkivet. Myndigheten Statens musikverk bildades 2011 genom en omorganisation av Statens musiksamlingar, samtidigt som myndigheten tog över vissa uppgifter från Stiftelsen Svenska Rikskonserter, som i sin tur successivt utvecklades. Myndigheten för kulturanalys tillkom också 2011. Kulturområdet har också berörts av regeringens omlokiseringspolitik, senast i form av Myndigheten för kulturanalys flytt från Stockholm till Göteborg under 2018 efter beslut 2017 och Myndigheten för tillgängliga mediers flytt från Stockholm till Malmö som påbörjades 2017 och ska avslutas under 2019. Ytterligare exempel på organisationsförändringar under den studerade perioden diskuteras i kapitel 4.

I tabell 1 nedan finns en förteckning över de 52 institutioner som under 2018 erhöll statliga medel fördelade genom regeringsbeslut inom kulturområdet. Förteckningen är indelad i kategorierna *myndigheter*, *icke-myndigheter* (institutioner som inte är myndigheter men som för årliga dialoger med Kulturdepartementet) samt *övriga institutioner* (institutioner som får statliga bidrag men som inte för årliga dialoger med Kulturdepartementet). De sammanlagt 22 institutioner som är markerade med fet stil är de som ingår i jämförelsen mellan 2010 och 2018 års enkätundersökningar (se kapitel 5).

²³ Prop. 2009/10:3, s. 87 f, bet 2009/10: KrU5, rskr 2009/10:145.

Tabell 1 Förteckning över institutioner som under 2018 erhöLL statliga medel fördelade genom regeringsbeslut

Myndigheter	Icke-myndigheter	Övriga institutioner
Forum för levande historia	Kungliga Dramatiska Teatern AB	Stiftelsen Åttje – Svenskt fjäll- och samemuseum
Institutet för språk- och folkminnen	Kungliga Operan AB	Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem
Konstnärsnämnden	Svenska riksteatern	Voksenåsen AS
Moderna museet	Stiftelsen Arbetets museum	Bildupphovsrätt i Sverige
Myndigheten för kulturanalys	Stiftelsen Dansens hus	Svenska artisters och musikers intresseorganisation (SAMI)
Myndigheten för tillgängliga medier	Stiftelsen Dansmuseifonden	Svenska tonsättares internationella musikbyrå (Stim)
Nationalmuseum	Stiftelsen Drottningholms slottsteater	Stiftelsen Judiska museet i Stockholm
Naturhistoriska riksmuseet	Stiftelsen Nordiska museet	Sveriges Författarförbund
Nämnden för hemslöjdsfrågor	Stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde	Form/Design Center
Riksantikvarieämbetet	Stiftelsen Skansen	Riksförbundet Sveriges museer
Riksarkivet	Stiftelsen Svenska filminstitutet	Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna
Statens centrum för arkitektur och design	Stiftelsen Tekniska museet	Sveriges Fängelsemuseum
Statens försvarshistoriska museer		Röhsska museet
Statens historiska museer		Nobelmuseet AB
Statens konstråd		Unga Klara AB
Statens kulturråd		Svensk Form
Statens maritima museer ²⁴		Bildmuseet
Statens museer för världskultur		Stiftelsen Strindbergsmuseet
Statens musikverk		Stiftelsen Thielska galleriet
		Zornsamlingarna
		Sveriges Författarfond

Källa: Kulturdepartementet. Riksrevisionens bearbetning.

²⁴ Har bytt namn vid årsskiftet 2018/19 till Statens maritima och transporthistoriska museer.

3 Styrning av olika verksamhetsformer

Kapitlet innehåller beskrivningar av styrningen av myndigheter och aktiebolag. Avslutningsvis finns avsnitt om stiftelser och iakttagelser avseende vissa stiftelser inom kulturområdet. Kapitlet innehåller inga beskrivningar av de föreningar som erhåller statsbidrag. Föreningarna har huvudsakligen i syfte att stödja sina medlemmar, till exempel med att dela ut bidrag.

3.1 Styrning av myndigheter

Riksrevisionens granskning omfattar 19 myndigheter inom kulturområdet. Den formella grunden för styrning och uppföljning av statliga verksamheter och myndigheter läggs framför allt fast i regeringsformen (1974:152). Budgetlagen (2011:203), myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen (2006:1228) samt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll innehåller också viktiga bestämmelser om ansvarsförhållanden i den svenska statsförvaltningen.²⁵ I regeringsformen slås det fast att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen för genomförandet av politiken. Där anges även att regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträde. Det innebär att regeringen fattar alla beslut som kollektiv och att skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet. En viktig konsekvens av att regeringen fattar alla beslut som kollektiv är att regeringens formella styrning enbart kan meddelas i form av formella styrdokument.

Under regeringen lyder flertalet av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Lydnadsförhållandet, som anges i regeringsformen,²⁶ innebär att regeringen har långtgående befogenheter att bestämma över myndigheterna. De är organisatoriskt fristående men inte självständiga rättssubjekt och regeringen avgör i stor utsträckning själv i vilken utsträckning den vill använda sig av sina befogenheter att styra. I vissa avseenden är förvaltningsmyndigheterna dock självständiga i förhållande till regeringen. Det gäller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.²⁷

²⁵ Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning eller beslutat särskilt. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen.

²⁶ 12 kap. 1 § regeringsformen (1974:152).

²⁷ 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

Myndighetens instruktion formuleras utifrån ett långsiktigt verksamhetsperspektiv. I instruktionen fastställer regeringen myndighetens uppgifter och ledningsform samt andra specifika förhållanden för myndigheten.

Regleringsbrevan är knutna till den årliga styrningen av myndigheterna och har en koppling till den statliga budgetprocessen. I de årliga regleringsbrevan anger regeringen de finansiella förutsättningarna för olika verksamheter samt i förekommande fall tillkommande mål, krav på återrapportering och uppdrag. Regeringen beslutar ibland även om särskilda uppdrag till myndigheter vid sidan av regleringsbrevan.

Det förekommer även informella kontakter mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheter å den andra. Sådana kontakter används löpande för att utbyta information och kunskap om olika frågor. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna kan syfta till att förtydliga regeringens styrning, men de kan inte användas, och ska heller inte uppfattas, som formell styrning i egen kraft.²⁸

Kulturdepartementet har årliga dialoger med kulturområdets myndigheter. Myndighetsdialogerna är intressanta, eftersom de intar något av en hybridposition mellan den formella styrningen och de informella kontakterna genom att å ena sidan vara formaliserade och årligen återkommande men å andra sidan ta formen av en informell kontakt – i motsats till ett formellt styrdokument – mellan Regeringskansliet och myndigheten.

3.2 Styrning av aktiebolag

Regeringen lämnar statliga bidrag till fem aktiebolag inom kulturområdet. För förvaltningen av Operan, Dramaten och Voksenåsen i Norge (delägt av norska staten) ansvarar Kulturdepartementet. Därtill får Unga Klara (som ägs av den ideella föreningen Unga Klaras vänner) och Nobelmuseet (som ägs av Nobel Group Interests²⁹) bidrag från regeringen. De flesta statliga bolag förvaltas annars av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande.

Statligt ägda aktiebolag ska liksom andra aktiebolag tillämpa aktiebolagslagen. Det innebär att ägarinflytandet främst utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Förutom att besluta om exempelvis ändringar i bolagsordning och fastställande av balans- och resultaträkning kan bolagsstämman också besluta om direktiv, instruktioner och riktlinjer för styrelsens och bolagsledningens arbete och för bolagets organisation och verksamhet som styrelsen har att följa. Bolagsstämman väljer eller avsätter också styrelsen och utser revisor. Det

²⁸ Prop. 2009/10:175, s. 102 f; se vidare bet. 1986/87: KU29.

²⁹ Från och med årsskiftet 2018/19 har Nobelmuseets verksamhet inordnats i Stiftelsen Nobel Center.

viktigaste och obligatoriska formella styrdokumentet för ett aktiebolag är bolagsordningen som kan kompletteras med ägaranvisningar, direktiv eller motsvarande.³⁰

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande har valt att utfärda ägaranvisningar med särskilda uppdrag till statligt ägda bolag, till exempel Samhall och Almi Företagspartner. Ägaranvisningarna beslutas på bolagsstämman. Dessa två bolag har det gemensamma att de, i likhet med Dramaten och Operan, har särskilda samhällsuppdrag.

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter, vilket bland annat innebär att styrelsen fastställer bolagets övergripande strategi, inklusive strategiska mål, och fattar andra viktiga strategiska beslut.

I de statligt ägda bolagens styrelser sitter en representant från bolagsförvaltningen i Regeringskansliet som har samma ansvar och uppdrag som övriga ledamöter och som, i enlighet med aktiebolagslagen, ska se till bolagets bästa. Enligt Kulturdepartementet gäller det inte bolagen inom departementets ansvarsområde på grund av att principen om armlängds avstånd råder inom kulturpolitiken. Aktiebolag ska registreras hos Bolagsverket och är en juridisk person vilket innebär att det bland annat kan teckna avtal, ha anställda och äga tillgångar.

Inför varje budgetår beslutar regeringen om riktlinjer för statens bidrag till Dramaten, Operan och Voksenåsen i Norge. I riktlinjerna ställs både krav på bolagens verksamhet och återrapporteringskrav och de har stora likheter med regleringsbrev. Utbetalningen av bidragen sker genom Kammarkollegiet.

Det är oklart när Kulturdepartementet började använda riktlinjer för att styra verksamheter men det finns uppgifter om att de funnits i åtminstone 20 år. Kulturdepartementet menar att det finns en stark koppling mellan verksamhet och den årliga budgeten eftersom bolagen till största delen finansieras med statliga bidrag. I genomgången av dokumentation från de årliga dialogerna (se vidare i kap. 4) har Riksrevisionen funnit att Näringsdepartementets enhet för statligt ägande har påtalat för Kulturdepartementet att styrning genom riktlinjer inte ligger i linje med regeringens policy för statligt ägda bolag.

Näringsdepartementet har uppmanat Kulturdepartementet att omvandla riktlinjerna till ägaranvisningar som får antas av bolagsstämman i respektive bolag.³¹ Enligt Kulturdepartementet pågår det en fortsatt dialog mellan de två departementen.

³⁰ 3 kap. och 7–9 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

³¹ Riksrevisionens anteckningar från Kulturdepartementets dokumentation av de årliga dialogerna.

3.3 Kort om stiftelser

Stiftelser är liksom aktiebolag självständiga juridiska personer men en viktig skillnad är att stiftelser saknar ägare. Det finns 16 stiftelser inom kulturområdet som berörs av denna granskning. Nästan alla bedriver museiverksamhet, till exempel Nordiska museet, Millesgården och Arbetets museum.

Det finns fyra rekvisit som är nödvändiga för varje stiftelsebildning – stiftare, ändamål, förordnande och förmögenhet. Förordnandet består av en viljeförklaring från stiftaren där den avskiljer förmögenhet till ett bestämt ändamål. En stiftelse behöver enligt lag inte ha en styrelse³² men det krävs att någon måste ta hand om stiftelsens angelägenheter. I praktiken innebär det oftast att det finns en styrelse.

De föreskrifter som reglerar stiftelsen och dess verksamhet sammanförs i regel i en handling benämnd stadgar, statuter, reglemente, arbetsordning eller föreskrifter. Många gånger innefattas stadgarna i förordnandet. För att få ändra på stadgarna, det vill säga ansöka om permutation, krävs tillstånd från Kammarkollegiet eller i vissa fall länsstyrelsen.³³ Alla stiftelser i Sverige ska sedan 2010 vara registrerade hos någon av de länsstyrelser som fått i uppdrag att vara tillsynsmyndighet.

Enligt stiftelselagen finns fyra typer av stiftelser: stiftelser i allmänhet, insamlingsstiftelser, kollektivavtalsstiftelser och tryggandestiftelser.³⁴ Man kan också göra en distinktion mellan avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser. Avkastningsstiftelser utmärks av att de delar ut ekonomiska bidrag från avkastningen på sin förmögenhet till främst fysiska personer. Verksamhetsstiftelser utövar någon form av näringsverksamhet.

Innan stiftelselagen infördes på 1990-talet förekom bildande av så kallade anslagsstiftelser, där stiftelsen består av ett ändamål och en förvaltningsorganisation där stiftaren, uttalat eller underförstått, har förutsatt att medel ska tillskjutas, antingen av stiftaren själv eller av någon annan. Typiskt för anslagsstiftelser är att även om stiftelsen i vissa fall har fått en förmögenhet i samband med bildandet har den helt enkelt varit för liten för att på sikt uppfylla ändamålet och stiftelsen har för sin överlevnad fått lita till löften om kapitaltillskott. Denna form av stiftelser har tidigare varit vanliga när stat eller kommun ingått bland stiftarna och medel har tillförts via kommunal eller statlig budget. Genom stiftelselagen och dess krav på att stiftelsen ska ha en avskild förmögenhet är det emellertid klarlagt att anslagsstiftelser inte längre får bildas,

³² 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220).

³³ Se 6 kap. stiftelselagen (1994:1220).

³⁴ 1 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220).

åtminstone om det står klart att stiftelsen saknar tillräcklig egendom för ändamålsuppfyllelse.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att statlig verksamhet inte bör bedrivas i stiftelseform om det inte finns särskilda skäl.³⁵ Regeringen föreslog under 1990-talet att statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform och om staten tillsammans med annan aktör ska engagera sig i verksamhet som är beroende av statligt stöd ska det ske genom aktiebolag eller ideell förening, vilket riksdagen stod bakom.³⁶ Lagutskottet och kulturutskottet påpekade dock att regeringen inte fört fram förslag om hur man skulle göra med de stiftelser som är beroende av statliga anslag.³⁷

I utredningen *Former för statlig verksamhet*³⁸ uttrycks att stiftelseformen inte är lämplig för statlig verksamhet eftersom stiftelsens ändamål inte går att anpassa till omvärldsförändringar och nya behov i samhället. I och med att det är svårt att upplösa stiftelsen blir förmögenheten inlåst. Insynen och kontrollen över verksamheten som bedrivs i en stiftelse är också begränsad eftersom det saknas ägare eller medlemmar som kan ha motsvarande insyn som i aktiebolag och föreningar. Tillsynsmyndigheten är länsstyrelsen som i praktiken kan se till att kontroll sker. I den förvaltningspolitiska propositionen 1998 framhölls att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform men att det ibland kan vara motiverat att låta en uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. De verksamhetsformer som nämndes i propositionen var aktiebolag och ideella föreningar.³⁹ I den förvaltningspolitiska propositionen 2010 föreslog regeringen återigen att myndighetsformen ska vara huvudregel för statlig verksamhet och att valet av en annan organisationsform än en myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet, vilket riksdagen också ställde sig bakom.⁴⁰

I likhet med styrningen av de statligt ägda bolagen inom kulturområdet beslutar regeringen om riktlinjer för statens bidrag⁴¹ till de stiftelser som ingår i denna

³⁵ Till exempel prop. 1990/91:100, bet. 1990/91: FiU30, rskr. 1990/91:131 och prop. 1992/93:100, bet. 1992/93: FiU30, rskr. 1992/93:125.

³⁶ Prop. 1995/96:61, bet. 1995/96: LU7, protokoll 1995/96:33.

³⁷ Bet. 1995/96:LU7.

³⁸ SOU 1994:147.

³⁹ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:119, s. 134.

⁴⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:315, s. 12.

⁴¹ Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Dansmuseifonden och Stiftelsen Rolf de Marés Minnesfond 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Nordiska museet 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Voksenåsen AS fr.o.m. 2017, Ku2016/00303/KO (delvis), Ku2016/02761/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Dansens Hus 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till

granskning. I fyra fall benämns de villkor⁴² i stället för riktlinjer och är då mindre omfattande.

Generellt innehåller riktlinjerna en beskrivning av det stiftelsen ska göra och datum för inlämning av årsredovisning samt budgetunderlag till Kulturdepartementet. Även när det gäller stiftelserna finns det därmed stora likheter mellan riktlinjerna och de regleringsbrev som Kulturdepartementet lämnar till områdets myndigheter. Uppdragen som ges i riktlinjerna till stiftelserna skiljer sig åt beroende på stiftelsernas karaktär och ändamål.

Riksrevisionen konstaterar att riktlinjerna är omfattande och detaljerade. Enligt besluten ska statens bidrag användas i enlighet med de ändamål för verksamheten som anges i stiftelsens förordnande eller motsvarande. När regeringen beslutar om riktlinjer eller villkor är det viktigt att regeringen i dialog med stiftelsen har klarlagt att kraven i beslutet inte står i strid med stiftelsens förordnande eller motsvarande.

Om stiftelsen väljer att prioritera de uppdrag som regeringen har ålagt den framför de ändamål som anges i stiftelsens stadgar, kan det medföra en risk för skadeståndsansvar för ledamöterna i stiftelsens styrelse och även stiftelsens revisorer bör reagera.

3.4 Riksrevisionens utredning om kulturstiftelserna

Riksrevisionen har låtit utreda de 16 stiftelserna inom kulturområdet. Stiftelserna i sig är inte föremål för granskning men Riksrevisionen väljer ändå att redogöra för vissa iakttagelser. Den fullständiga utredningen finns på Riksrevisionens webbplats där denna rapport publicerats (se underlag a). I granskningen redovisas utredningens huvudsakliga resultat.

I de aktuella kulturstiftelserna är staten ensam stiftare i tre stiftelser och en av stiftarna i ytterligare tre. I resterande 10 stiftelser ingår staten inte som en av stiftarna.

Stiftelsen Arbetets museum 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Skansen 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Tekniska museet 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Thielska galleriet fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis).

⁴² Villkor för statens bidrag till Zornsamlingarna fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis). Villkor för statens bidrag till Åjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis). Villkor för statens bidrag till Stiftelsen Judiska museet i Stockholm fr.o.m. 2018, Ku2017/02582/LS (delvis). Villkor för statens bidrag till Stiftelsen Strindbergmuseet fr.o.m. 2017, Ku2016/02761/LS (delvis).

3.4.1 Förvaltning

Av stiftelserna i denna granskning har alla en styrelse, så kallad egen förvaltning, utom Zornfonden vars förvaltning sköts av Uppsala universitet enligt stiftelseförordnandet. I de flesta av stiftelserna finns det mer eller mindre detaljerade föreskrifter om hur styrelseledamöterna ska utses och entledigas. I många fall har staten rätt att utse och entlediga en eller flera av styrelseledamöterna. Det finns också andra typer av förvaltningsföreskrifter som hör samman med den typ av verksamhet som ska bedrivas i och av stiftelsen. I till exempel Stiftelsen Drottningholms Slottsteater och i Stiftelsen Nordiska museet kallas förvaltningsorganet inte styrelse utan nämnd. Nämndens uppdrag och ansvar är dock detsamma för en styrelse.

3.4.2 Förordnande, stadgar och ändamål

Alla stiftelser har i sin grund någon form av förordnande. Det kan utgöras av testamente, gåvbrev, stadgar, urkund eller något annat dokument. Det finns därmed någon form av dokumentation om bildandet för samtliga stiftelser. I vissa fall råder det dock osäkerhet om vilka dokument som utgör stiftelseförordnande, till exempel för Stiftelsen Carl och Olgas Milles Lidingöhem och för Stiftelsen Svenska Filminstitutet, där den senare har två förordnanden med olika förteckningar av stiftarkretsen.

3.4.3 Förmögenhet

I nästan ingen av de aktuella stiftelserna har stiftaren skjutit till tillräckligt med medel för långsiktig drift eller underhåll av byggnader och objekt vid bildandet av stiftelsen. Endast i något fall finns det en utfästelse om tillskott av pengar. Ingen av stiftelserna skulle därmed ha kunnat bildas med dagens regelverk som inte tillåter anslagsstiftelser, eftersom de vid bildandet saknade egendom av tillräcklig art och omfattning för att långsiktigt och varaktigt kunna uppfylla ändamålet. Det är dock i samtliga fall fråga om giltiga stiftelsebildningar enligt äldre rätt och de tolereras därför som giltigt bildade stiftelser.

3.4.4 Insyn och inflytande

I alla de studerade stiftelserna förekommer föreskrifter om insyn och/eller inflytande för utomstående i förordnande och/eller stadgar. Det kan ifrågasättas vilket inflytande det egentligen medger, eftersom det inte finns något ägarintresse i en stiftelse. Ändamålsbundenheten är avgörande för stiftelsens verksamhet, inte vad utomstående anser att ändamålet ska innefatta, och det är stiftelsens styrelse eller förvaltare som har tolkningsföreträde i förhållande till föreskrifter i förordnandet.

I de flesta nu aktuella stiftelserna har staten ett inflytande genom bestämmelser i förordnandet. Genom årliga ekonomiska bidrag styr staten såväl övergripande som i detalj.

I samtliga fall är det högst troligt så att stiftelsen inte kommer att överleva och kunna uppfylla sitt ändamål utan statliga ekonomiska bidrag, eller bidrag från annat håll. De villkor och föreskrifter som staten då ställer ska givetvis ställas i förhållande till stiftelsens ändamål. En föreskrift från staten i riktlinjer kan inte överta, eller i alltför hög utsträckning inkräkta på stiftelsens ändamål, som ska vara oföränderligt under stiftelsens livstid. Om ändamålet inte kan uppfyllas kan styrelsen ansöka om permutation hos Kammarkollegiet.⁴³

I flera av stiftelserna har staten enligt stiftelseförordnandet en rätt att fastställa eller godkänna vissa förhållanden i stiftelsen. Det är oklart vad det betyder i det här sammanhanget och vilka rättsverkningarna är av ett sådant beslut från staten.

I några av stiftelserna förekommer hänvisningar till "huvudman"⁴⁴. Exempelvis tog, enligt uppgift på webbplatsen, "staten över som huvudman" för Stiftelsen Skansen 1994. Ett annat exempel är Stiftelsen Arbetets museum som i förvaltningsberättelsen i årsredovisningen för 2017 anger att stiftelsen har ett antal huvudmän. Termen huvudmän återfinns också i ändamålsbestämmelsen § 3 i stadgarna för Arbetets museum. I § 4 stadgarna regleras vem som är huvudman. Det är grundarna för stiftelsen och annan sammanslutning som, efter ansökan om inträde som huvudman i stiftelsen efter dess bildande, godkänts av huvudmännen. Huvudmän förekommer även i Stiftelsen Judiska Museet. Huvudmännen ska i det fallet hållas informerade om stiftelsens verksamhet på lämpligt sätt och beredas tillfälle att yttra sig i frågor av betydelse som rör museet. Det finns emellertid inte något begrepp eller någon funktion inom stiftelserätten som kallas huvudman och därmed följer inte heller några rättsverkningar av själva ordet. Huvudmannens funktion och uppdrag får värderas i förhållande till föreskrifterna i respektive stiftelse.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Statligt ägda bolag omfattas liksom andra aktiebolag av aktiebolagslagen som innehåller bestämmelser om hur styrningen ska utformas. Ägarinflytandet utövas på bolagsstämman som är bolagets högsta beslutande organ och bland annat

⁴³ Permutation innebär beslut om att en bestämmelse eller föreskrift i bland annat stiftelseförordnande får ändras eller upphävas eller åsidosättas i ett särskilt fall. Se vidare 6 kap. stiftelselagen (1994:1220).

⁴⁴ I stiftelserättslig mening finns det ingen huvudman. Från och med den 1 augusti 2017 gäller emellertid lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. Lagen innebär att den person eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller den eller de personer som tjänar på att någon annan agerar åt dem, ska registreras hos Bolagsverket. Denna lag är, med vissa undantag, bland annat tillämplig på svenska juridiska personer och omfattar även stiftelser.

fastställer bolagsordningen. Bolagsordningen är det överordnande styrdokumentet.

Stiftelser saknar ägare som kan styra verksamheten. Ändamålet regleras i samband med stiftelsens bildande. De allra flesta kulturstiftelser saknar tillräckliga medel för långsiktig drift och hade inte kunnat bildats med gällande stiftelselag. De är beroende av statliga och andra typer av bidrag samt donationer.

Regeringen beslutar om riktlinjer för bidrag till bolagen och stiftelserna inom kulturområdet. Riktlinjerna har regleringsbrevsliknande karaktär. I många fall har regeringen rätt att utse och entlediga delar av stiftelsernas styrelser.

Föreskrifter om insyn och/eller inflytande för utomstående i stiftelsernas stadgar eller förordningar kan ifrågasättas eftersom det saknas ägarintressen i en stiftelse. Några av stiftelserna hänvisar till "huvudman" och att det är regeringen. Begreppet finns inte inom stiftelserätten och kan därmed ifrågasättas.

4 Styrning genom uppföljning och omprövning

I det här kapitlet presenterar Riksrevisionen iakttagelser om uppföljningen av institutionernas verksamheter och omprövningar av organiseringen inom området.

4.1 Kulturdepartementets organisering

Kulturdepartementet har under tiden för denna granskning varit indelat i fem sakenheter. Vid departementet finns det också ett rättssekretariat och ett sekretariat för ledningsstöd och styrning.

Sakfrågor inom kulturområdet handläggs vid Enheten för konstarterna, Enheten för kulturarv och livsmiljö och Enheten för medier och film. Det innebär också att det är de tre enheterna som sköter kontakterna med de institutioner som finns inom kulturområdet enligt den indelning i ansvarsområden som har gjorts inom Kulturdepartementet. Enheten för konstarterna och Enheten för kulturarv och livsmiljö ansvarar för sakfrågor och institutioner som i allt väsentligt ligger inom kulturområdet. Enheten för medier och film ansvarar dels för frågor och institutioner som faller inom kulturområdet (film och tillgängliga medier), dels för frågor som faller utanför kulturområdet (public service, presstöd, medie- och informationsfrågor) (se bilaga 3).

4.2 Rutiner för uppföljning

De tre enheterna som handlägger frågor inom kulturområdet arbetar med en mängd sakfrågor och ansvarar för genomförandet av regeringens styrning av, och kontakter med, institutionerna. I intervjuer med företrädare för de tre enheterna framträder en samstämmig bild av att det finns gemensamma rutiner inom Kulturdepartementet för hur de ska arbeta med styrningsfrågor och kontakter med institutionerna. Rutinerna är välkända och uppfattas som välfungerande av enheternas medarbetare. Rutinerna skapar en struktur för arbetet och det finns ett schema samt mallar för momenten i den årliga budgetprocessen där kontakterna med institutionerna utgör en viktig del. Det uppfattas finnas ett välfungerande stöd från departementets ledningssekretariat som uppdaterar rutinerna kontinuerligt. Exempelvis får myndighetshandläggarna fylla i en enkät efter det att de årliga dialogerna är genomförda för att rapportera om hur arbetet inför, under

och efter dialogerna har avlöpt och om de har några förslag på förändringar till nästa år.⁴⁵

När det gäller omfattningen av kontakterna med de olika institutionerna menar enheternas företrädare att det är svårt att ge ett generellt svar, eftersom det varierar både över året och mellan olika institutioner. Den årliga dialogen är central i kontakterna mellan departementet och de institutioner som har en årlig dialog. Vid sidan av dialogen kan kontakterna mellan departementet och institutionerna i många fall vara mycket sporadiska men i andra fall ske någon gång i månaden. När det gäller de stora myndigheterna på området, exempelvis Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Statens kulturråd, sker kontakterna oftare och på fler nivåer. Enligt uppgift från Kulturdepartementet är departementet och institutionerna överens om hur kontakter tas. Vid departementet är det i regel enhetschef eller myndighetshandläggare som tar eller mottar kontakt och vid institutionerna är det institutionschefen eller, i förekommande fall, annan hög chef som tar eller mottar kontakter.⁴⁶

När departementet kontaktar en institution handlar det bland annat om att få faktauppgifter, exempelvis med anledning av frågor till statsrådet i riksdagen eller från media. När institutionen kontaktar departementet handlar det ofta om ekonomiska frågor, exempelvis behov av utökad låneram. Det kan också handla om att institutionen behöver hjälp med att tolka någon författning. Ibland kan det också uppstå situationer där departementet och institutionen behöver arbeta tillsammans. Särskilt gäller det internationella frågor där den normala rollfördelningen mellan Regeringskansliet och institutionerna inte alltid är funktionell.⁴⁷

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att de tre enheterna vid Kulturdepartementet arbetar med många sakfrågor och ett stort antal institutioner med olika verksamhetsformer. Riksrevisionens uppfattning är att det finns välkända rutiner för hanteringen av både sakfrågor och av institutioner. Det förekommer olika typer av informella kontakter mellan departementet och institutionerna vid sidan av den årliga dialogen och kontakterna kan initieras både av departementet och av institutionerna.

4.3 Den årliga dialogen

I det här avsnittet ges en beskrivning av formerna för de årliga dialoger som Kulturdepartementet för med företrädare för vissa institutioner. På grundval av Kulturdepartementets dokumentation görs också en analys av dialogernas

⁴⁵ Intervjuer 2018-11-14, 2018-11-23, 2018-11-28.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

betydelse i relation till den formella styrningen. Riksrevisionen har tagit del av dokumentationen på plats i Kulturdepartementets lokaler. En fullständig förteckning över det material som Riksrevisionen har tagit del av finns i bilaga 2.

4.3.1 Dokumentationens innehåll

Det finns dokumentation i form av analyspromemorior, vilket är ett dokument som den ansvariga myndighetshandläggaren tar fram som ett underlag inför dialogen, liksom minnesanteckningar från dialogerna med institutionerna för perioden 2014–2018.⁴⁸

I regel följer analyspromemorian nedanstående disposition (oavsett verksamhetsform benämns institutionen som myndighet):

- Myndighetens aktuella läge
- Sammanfattning
- Bedömning av verksamhetens resultat
- Ekonomisk uppföljning
- Riksrevisionens iakttagelser
- Myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar
- Myndighetens verksamhetsutveckling och effektivitet
- Framtidsfrågor
- Kort uppföljning av förra dialogtillfället

Analyspromemorian tas vanligen fram i två versioner. En aningen längre version, där de analyser som myndighetshandläggaren har tagit fram kompletteras med Kulturdepartementets bedömningar under respektive rubrik, och en kortare version utan bedömningar som går ut till institutionscheferna som underlag inför dialogtillfället. Riksrevisionen har i granskningen haft tillgång till båda versionerna för respektive institution och år.

Minnesanteckningar är de anteckningar som myndighetshandläggaren gör vid dialogen. Anteckningarna följer den dagordning som departementet har tagit fram och som institutionen har fått möjlighet att ha synpunkter på. Vanligen ger enhetschefen, eller eventuellt närvarande statsråd eller statssekreterare, en övergripande lägesbild och informerar om eventuella bedömningar av politisk natur med bäring på institutionens verksamhet eller förutsättningar. Därefter går man igenom analyspromemorian och diskuterar eventuella problemindikationer under respektive rubrik. Avslutningsvis brukar det finnas utrymme för övriga frågor.

⁴⁸ För perioden 2010–2013 var dokumentationen mer arbetskrävande för Kulturdepartementet att sammanställa på grund av byte av dokumenthanteringssystem på Regeringskansliet. Riksrevisionen har tagit del av ett stickprov av dokumentation för fyra institutioner under perioden 2010–2013 och baserat på detta är bedömningen att materialet för perioden 2014–2018 är fullt tillräckligt för att besvara granskningens frågor om Kulturdepartementets dokumentation av de årliga dialogerna.

4.3.2 Innehållet i de årliga dialogerna

Analyspromemorian fyller åtminstone två funktioner. Den ena är att sammanfatta den information om institutionens prestationer och kostnader inom olika verksamhetsområden som presenterats i årsredovisningen. Informationen ligger till grund för de bedömningar som Kulturdepartementet gör av institutionens läge och för de frågor som uppfattas vara särskilt relevanta att ta upp till diskussion.

Den andra funktionen är att möjliggöra ett perspektiv på institutionens verksamhet över tid. För en enskild institution sker det sällan stora förändringar från ett år till ett annat, medan det kan ske ganska stora förändringar över en lite längre period. För många av institutionerna på kulturområdet finns det utmaningar när det gäller lokalförsörjning, ekonomi och arbetsmiljö. Ofta är det utmaningar som institutionerna har haft under lång tid och som inte kan lösas på ett snabbt eller enkelt sätt.

Ett mönster som blir synligt över tid är att Kulturdepartementet betonar vikten av en tydlig och överskådlig struktur i institutionernas årsredovisningar. En viktig förändring som infördes i och med den förvaltningspolitiska propositionen år 2010 är att institutionerna i stor utsträckning själva ska avgöra vad som ska rapporteras och i vilken form.⁴⁹ Att hitta en ny fungerande form för institutionernas avrapportering har dock inte varit alldeles enkelt och en återkommande synpunkt i analyspromemorierna 2011–2014 är att årsredovisningarna behöver bli tydligare. Synpunkterna är dock mindre vanligt förekommande under de senare åren, vilket indikerar att departementet och institutionerna genom dialogerna har närmat sig en samsyn om vad som behöver rapporteras i årsredovisningarna och i vilken form.

Analyspromemorierna för myndigheterna är något mer omfattande än promemorierna för stiftelser, bolag och föreningar. Riksrevisionen konstaterar att det beror på att analyspromemorierna för myndigheterna består av relativt utförliga avsnitt kopplade till myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar, exempelvis redovisningar av sjukskrivningstal och olika nyckeltal avseende personalens demografiska profil. Redovisningen av den ekonomiska situationen är också mer omfattande när det gäller myndigheterna.

Vid sidan av frågor om arbetsgivarpolitiskt ansvar är det svårt att se några tydliga skillnader i analyspromemorierna mellan myndigheter och andra verksamhetsformer. Huvudintrycket av promemorierna är att dialogerna fyller en likartad funktion oavsett om institutionen är ett statligt ägt bolag, förening eller stiftelse. Det som snarare påverkar innehållet i analyspromemorierna och tonen i dialogerna är hur Kulturdepartementet uppfattar att det går för institutionerna när det gäller att uppfylla de mål och uppdrag som finns för verksamheterna.

⁴⁹ Statskontoret 2013.

En typ av situation där dialogen blir särskilt betydelsefull är vid större organisationsförändringar, exempelvis nedläggning, sammanslagning med annan institution, uppdelning av befintlig institution eller omlokalisering. En markering av detta är att det ofta är statssekreteraren som leder den dialogen. I en förändringsprocess är det särskilt angeläget för institutionerna att få löpande information om förutsättningarna. I det avseendet framför vissa institutioner kritik mot departementet för långsam hantering.

Genomgående i dialogerna är att både departementets och institutionernas företrädare uttrycker en stark medvetenhet om vikten av att upprätthålla gränsen mellan formell styrning och informella kontakter. Det är också tydligt i materialet som helhet att syftet med de årliga dialogerna är att diskutera verksamheternas förutsättningar, särskilt frågor som handlar om ekonomi, lokaler och arbetsmiljö. Däremot förefaller det inte, utifrån den utförliga dokumentation som Riksrevisionen har tagit del av, som att verksamheternas innehåll eller inriktning diskuteras under de årliga dialogerna. Detta rimmar väl med principen om armlängds avstånd.

Riksrevisionen konstaterar att dokumentationen från de årliga dialogerna utgör en värdefull kunskapsresurs för Kulturdepartementet i arbetet med att genomföra regeringens styrning på området. Exempelvis kan en ny chef eller handläggare tack vare dokumentationen ta del av vad som avhandlats under tidigare års dialoger. Enhetscheferna har också stor användning av dokumentationen när de avrapporterar årets dialoger till departementets politiska ledning.

4.4 Omprövning och översyn av institutioner och verksamhet

Under den studerade perioden 2010–2018 har sammanlagt 30 offentliga utredningar initierats av Kulturdepartementet. Av dessa har tolv utredningar koppling till verksamheter inom kulturområdet. Sju av de tolv utredningarna har lett fram till propositioner.

Under den studerade perioden har tio myndigheter och stiftelser inom kulturområdet blivit föremål för Statskontorets myndighetsanalyser. Därtill har Statskontoret också anlitats för att göra ett antal analyser, eller översyner, av verksamheter inom kulturområdet som inte organiserats i form av en myndighet eller stiftelse.

Den kunskap och de förslag som kommer fram i olika utredningar, analyser och översyner resulterar i olika former av kunskapsunderlag. I vissa fall presenteras de i form av departementsskrivelser eller promemorior, i andra fall i form av regeringens propositioner till riksdagen. I vissa fall fyller departementsskrivelser och promemorior funktionen att ta vid efter en utredning eller myndighetsanalys

för att reda ut de praktiska frågor som kan uppstå vid till exempel en omorganisering (se bilaga 1).

Ett exempel på det senare är promemorian *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*⁵⁰ som ligger till grund för sammanslagningen av de två museimyndigheterna Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH) med Statens historiska museer (SHMM). Värt att notera i relation till den promemorian är att Museiutredningen (SOU 2015:89) valde att inte föreslå några organisatoriska förändringar specifikt avseende museimyndigheterna, men att Regeringskansliet alltså gick vidare med en egen analys som resulterade i en sammanslagning.

I intervjuerna med Kulturdepartementet framkommer en förhållandevis enhetlig bild av hur de tre enheterna arbetar med omprövning av verksamheter. Syftet med omprövningar kan vara olika från fall till fall. I vissa fall är det regeringens politiska prioriteringar som styr och vissa omprövningar är uttryck för förändringar i den politiska inriktningen. I andra fall handlar det om att politiken ligger fast men att förändringar i omvärlden gör det nödvändigt att ompröva formerna för den statliga verksamheten. Exempel på den senare formen av organisatoriska förändringar är överförandet av den uppdragsarkeologiska verksamheten från Riksantikvarieämbetet till Statens historiska museer, överförandet av det fastighetsbestånd som tidigare förvaltades av Riksantikvarieämbetet till Statens fastighetsverk och överförandet av Järnvägsmuseet och de transporthistoriska samlingarna i Kjula och Arlanda från Trafikverket till Statens maritima museer. För de två senare exemplen handlar det inte bara om överförande av ansvar från en myndighet till en annan utan också om en flytt av anslag från ett utgiftsområde till ett annat, vilket kan framstå som en detalj i sammanhanget men som i praktiken leder till en ganska avsevärd handpåläggning inom Kulturdepartementet.⁵¹

Vid genomförandet av organisationsförändringar är det av betydelse för regeringen och Kulturdepartementet att ta hänsyn till det regelverk som gäller för olika verksamhetsformer. När det gäller området myndigheter står det regeringen fritt att göra olika typer av förändringar som till exempel att skapa nya myndigheter eller slå ihop, omlokalisera eller lägga ned befintliga myndigheter. När det gäller de andra verksamhetsformerna ser förutsättningarna olika ut. Det innebär dock inte att organisationsförändring är omöjligt även om det är svårare. Under den studerade perioden har två stiftelser – Rikskonserter och Centrum för lättläst – avvecklats. Därtill har Waldemarsudde avskilts från Nationalmuseum och

⁵⁰ Ku2016/01365/KL.

⁵¹ Intervjuer 2018-11-14, 2018-11-23, 2018-11-28.

är nu en separat stiftelse och inte som tidigare en del av myndigheten Nationalmuseum.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att Kulturdepartementet under den studerade perioden har låtit analysera och utreda flera institutioner. Det har lett till både små och stora organisationsförändringar.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

De tre enheter vid Kulturdepartementet som handlägger regeringens styrning inom kulturområdet arbetar med en bred portfölj av sakfrågor och ett stort antal institutioner såsom statligt ägda bolag, föreningar och stiftelser. Riksrevisionens intryck är att det vid de berörda enheterna finns goda och välkända rutiner för hanteringen av både sakfrågor och institutioner.

Det är tydligt att de årliga dialogerna utgör ett viktigt forum både för Kulturdepartementet och för de berörda institutionerna (vilket inte är alla) att mötas och utbyta information. Dokumentation av de årliga dialogerna utgör en värdefull kunskapsresurs för departementet, vilket saknas för de institutioner som inte har årliga dialoger. Att kunna ta del av samtalen i efterhand underlättar överlämnandet vid byte av nyckelpersoner såsom tjänstemän på departementet eller chefer på berörd institution. Dokumentationen ger också goda möjligheter för riksdagens insyn och kontroll, vilket är viktigt när det gäller styrningen av all statlig och statligt finansierad verksamhet.

Under den studerade perioden 2010–2018 har det genomförts en lång rad olika utredningar och analyser av omprövande karaktär inom kulturområdet och flera av dessa har lett till både små och stora organisationsförändringar.

5 Institutionernas uppfattning om regeringens styrning

I det här kapitlet presenteras resultaten från den enkätundersökning som Riksrevisionen har låtit genomföra 2018 i syfte att undersöka hur regeringens styrning uppfattas av cheferna för kulturområdets institutioner.

5.1 Kort om enkäten

Frågorna i enkäten är i huvudsak hämtade från en enkät som Kulturdepartementet genomförde 2010 i motsvarande syfte. I enkäten har vi därutöver tagit med några frågor som ingick i en enkät som Statskontoret skickade ut till samtliga myndighetschefer 2016.

Genom att jämföra resultaten från 2018 års enkät med Kulturdepartementets enkät 2010 och Statskontorets enkät 2016 har vi möjlighet att här svara på tre övergripande frågor:

- Finns det några skillnader när det gäller chefernas uppfattning av regeringens styrning mellan kulturområdet och övriga politikområden?
- Finns det några skillnader när det gäller chefernas uppfattning av regeringens styrning kopplad till institutionernas verksamhetsform?
- Har det skett några förändringar i hur cheferna på kulturområdet uppfattar regeringens styrning mellan 2010 och 2018?

De fullständiga enkätresultaten redovisas i bilagorna 6 och 7. I de fall där svaren redovisas nedbrutet på verksamhetsform har institutionerna sorterats in i kategorierna *myndigheter* (förvaltningsmyndigheter som har årlig dialog med Kulturdepartementet), *icke-myndigheter* (bolag, stiftelser och föreningar som har årlig dialog med Kulturdepartementet) och *övriga institutioner* (bolag, stiftelser och föreningar som mottar bidrag från den statliga kulturbudgeten men som inte har årlig dialog med Kulturdepartementet).

5.2 Jämförelse med andra politikområden

I Statskontorets enkät ställdes fyra frågor till sammanlagt 193 myndighetschefer om deras övergripande inställning till regeringens styrning av deras myndigheter.⁵² Riksrevisionen har upprepat dessa frågor till de institutioner som har en årlig dialog med Kulturdepartementet.

⁵² Statskontoret 2016. Svarsfrekvensen var 77,5 procent.

I tabell 2 framkommer att cheferna vid kulturområdets institutioner, i jämförelse med Statskontorets resultat, har en något mer positiv inställning till regeringens styrning än myndighetscheferna i stort.⁵³

Tabell 2 Erfarenheter av regeringens styrning; jämförelse mellan samtliga myndighetschefer och cheferna på kulturområdet

		Balans (procentenheter)	Genomsnitt	Antal svarande
Regeringen är tydlig med vad myndigheten/institutionen ska åstadkomma	Samtliga	+53	3,6	145
	Kultur	+74	4,1	28
Styrningen är anpassad till den specifika verksamheten	Samtliga	+16	3,2	144
	Kultur	+57	3,6	28
Myndigheten/institutionen kan utforma verksamheten	Samtliga	+53	3,7	145
	Kultur	+90	4,4	28
Regeringen visar stort förtroende för myndigheten/institutionen	Samtliga	+66	4,0	144
	Kultur	+87	4,2	28

Tabellkommentar: Svartalternativen utgjordes av en skala från 1 till 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt. Balansmättet har tagits fram genom att lägga ihop andelen chefer som har svarat 4 eller 5 och subtrahera den summan med summan av andelen chefer som har svarat 1 eller 2. Genomsnittsvärdet är helt enkelt det genomsnittliga svaret på respektive fråga på skalan från 1 till 5. Källa för kategorin "Samtliga": Statskontoret 2016. Riksrevisionens bearbetning.

Riksrevisionen konstaterar att cheferna för kulturområdets institutioner i huvudsak verkar anse att regeringens styrning är såväl tydlig som verksamhetsanpassad. Vidare uppfattar de att de, i större utsträckning än myndighetschefer på andra politikområden, har möjlighet att utforma den egna verksamheten.

5.3 Jämförelse mellan olika typer av institutioner

I tabell 3 redovisas svaren på frågorna om chefernas inställning till regeringens styrning för de sammanlagt 40 institutioner inom kulturområdet som har svarat på Riksrevisionens enkät 2018. Svaren har här brutits ned på kategorierna *myndigheter* (18 svarande), *icke-myndigheter* (10 svarande) och *övriga institutioner* (12 svarande). Det låga antalet svar inom respektive kategori gör att det balansmått

⁵³ Riksrevisionen har inte haft tillgång till svaren i Statskontorets enkät och kan därför inte jämföra hur styrningen uppfattas av de enskilda institutionerna. Det framkommer dock en skillnad som antyder att kulturområdets institutioner har en mer positiv inställning till regeringens styrning än genomsnittet för samtliga myndigheter. Skillnaden skulle sannolikt vara ännu något större om inte kulturinstitutionerna hade varit inkluderade i Statskontorets undersökning.

som används i tabell 2 blir känsligt för enstaka svar. Därför redovisar vi här enbart genomsnittsvärden på skalan 1–5.

Tabell 3 Erfarenheter av regeringens styrning; jämförelse mellan chefer för myndigheter, icke-myndigheter och övriga institutioner på kulturområdet

		Genomsnitt	Antal svarande
Regeringen är tydlig med vad myndigheten/institutionen ska åstadkomma	Myndigheter	4,0	18
	Icke-myndigheter	4,2	10
	Övriga institutioner	3,3	12
Styrningen är anpassad till den specifika verksamheten	Myndigheter	4,0	18
	Icke-myndigheter	3,0	10
	Övriga institutioner	3,8	12
Myndigheten/institutionen kan utforma verksamheten	Myndigheter	4,4	18
	Icke-myndigheter	4,3	10
	Övriga institutioner	4,6	12
Regeringen visar stort förtroende för myndigheten/institutionen	Myndigheter	4,7	18
	Icke-myndigheter	4,8	10
	Övriga institutioner	4,6	12

Tabellkommentar: Svartalternativen utgjordes av en skala från 1 till 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt. Genomsnittsvärdet är helt enkelt det genomsnittliga svaret på respektive fråga på skalan från 1 till 5. Riksrevisionens bearbetning.

Två resultat sticker ut som särskilt noterbara i tabell 3. Myndigheter och icke-myndigheter som har en årlig dialog med Kulturdepartementet uppfattar regeringens styrning som relativt tydlig (4,2 respektive 4,0), medan de övriga institutionerna som inte har årliga dialoger uppfattar styrningen som mindre tydlig (3,3). Vidare uppfattar cheferna vid icke-myndigheterna i lägre utsträckning att regeringens styrning är anpassad till den specifika verksamheten (3,0 för icke-myndigheterna jämfört med 4,0 för myndigheterna och 3,8 för de övriga institutionerna). När det gäller frågorna om institutionens möjligheter att utforma sin verksamhet och om regeringen visar stort förtroende för institutionen är skillnaderna genomgående små mellan de olika kategorierna.

Riksrevisionen konstaterar att svaren indikerar att regeringens styrning uppfattas något olika beroende på vilken typ av relation institutionen har med Kulturdepartementet. Både verksamhetsform och typ av kontakter med departementet har betydelse om än på olika sätt. Däremot framkommer det i svaren på de två senare frågorna att det är små skillnader mellan de olika kategorierna av institutioner avseende i vilken utsträckning de uppfattar att de kan

utforma sin egen verksamhet och i vilken utsträckning regeringen visar ett stort förtroende för institutionen.

5.4 Uppfattningar om den formella styrningen

I det här avsnittet redovisas enkätsvaren avseende den formella styrningen av områdets institutioner.

5.4.1 Myndighetens instruktion

Instruktionen utgör det centrala dokumentet för myndighetens verksamhet. Det är bara myndigheter som har instruktioner och de är utfärdade i form av förordningar.

Myndighetscheferna anser att myndighetens uppgifter och uppdrag är tydligt definierade i instruktionen och de flesta anser därtill att instruktionen inte är för detaljerad. Nästan samtliga anser att instruktionen i ganska eller mycket hög grad fungerar som det centrala dokumentet för regeringens styrning av verksamheten och samtliga har svarat ja på frågan om det förs en dialog mellan departementet och myndigheten om dess instruktion.

En jämförelse med den enkät som Kulturdepartementet genomförde 2010 visar att likheterna i myndighetschefernas bedömning av instruktionens utformning och betydelse är påtagliga. Även när det gäller frågorna om huruvida instruktionen fungerar som det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndighetens verksamhet och om huruvida det förs en dialog mellan departementet och myndigheten om dess instruktion är det liknande svar i de två undersökningarna.

Riksrevisionen konstaterar att myndighetschefernas uppfattning om instruktionen är att den är tydlig utan att vara alltför detaljerad. Instruktionen fungerar som det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndighetens verksamhet och det förs en dialog mellan departementet och myndigheten om dess instruktion. Myndighetschefernas uppfattning om instruktionen är i det närmaste identisk i de två undersökningarna 2010 och 2018.

5.4.2 Regleringsbrev eller motsvarande

Utöver instruktionen styr regeringen myndigheterna genom årliga regeringsbeslut i form av regleringsbrev. Regleringsbrevet omfattar en verksamhetsdel och en finansiell del. I verksamhetsdelen kan regeringen förtydliga och precisera mål och eventuella återrapporteringskrav. Den finansiella delen ska återspegla regeringens behov av finansiell styrning i förhållande till institutionen. För de anslag som fördelas till institutioner som inte utgör myndigheter fattar regeringen årliga beslut om riktlinjer eller villkor, vilka till omfattning och innehåll kan vara väldigt lika myndigheternas regleringsbrev. Riksrevisionen har valt att benämna det regleringsbrev eller motsvarande.

En klar majoritet av cheferna anser att uppdragen i regleringsbrev/motsvarande är tydliga men ej för detaljerade. Sammanlagt anser cheferna för 26 av 28 institutioner att uppdragen i regleringsbrev/motsvarande är tydliga. På frågan om huruvida regleringsbrev/motsvarande är för detaljerat svarade 21 ”Nej” och övriga sju ”Ja, i viss mån”. 24 av 28 chefer svarar ”Ja, i ganska hög grad” eller ”Ja, i mycket hög grad” på frågan om huruvida rätt frågor regleras i regleringsbrev/motsvarande.

Det övergripande intrycket när det gäller frågorna om hur cheferna för kulturområdets myndigheter och institutioner uppfattar regeringens styrning genom regleringsbrev/motsvarande är att regleringsbrev/motsvarande uppfattas vara tydliga men ej för detaljerade och att de reglerar rätt frågor. Regleringsbrev/motsvarande uppfattas i relativt stor utsträckning tillföra styr signaler utöver de signaler som redan getts i andra styrdokument men det finns indikationer på att det kan finnas motsättningar mellan de olika styrdokumenten. Den finansiella styrningen i form av villkor under anslag/anslagsposter bedöms i stort sett vara ändamålsenlig och de allra flesta myndigheter och icke-myndigheter uppger att det förs en dialog mellan departementet och myndigheten/institutionen om dess regleringsbrev/motsvarande.

Jämförelsen mellan enkäterna 2010 och 2018 visar att myndigheternas och institutionernas uppfattning av regeringens styrning genom regleringsbrev/motsvarande i stort är oförändrad under den studerade perioden. De indikationer på förändring som finns pekar på att styrningen genom regleringsbrev/motsvarande uppfattas fungera ännu något bättre 2018 än den gjorde 2010 i den meningen att ännu fler myndigheter och institutioner anger att de uppdrag som ges i regleringsbrev/motsvarande är tydliga utan att vara för detaljerade vid den senare mätpunkten.

5.5 Uppfattningar om de informella kontakterna

I det här avsnittet redovisas enkätsvaren avseende den årliga dialogen och andra former av informella kontakter mellan Kulturdepartementet och kulturområdets institutioner. Grafisk sammanställning av svaren återfinns i bilaga 6.

5.5.1 Den årliga dialogen

En klar majoritet av cheferna anser att den årliga dialogen utgör ett viktigt instrument för att få och ge återkoppling. Jämförelsen mellan de två undersökningarna 2010 och 2018 uppvisar stora likheter när det gäller de svarande chefernas upplevelse av de årliga dialogerna.

Riksrevisionen konstaterar att den årliga dialogen uppfattas som viktig för att få och ge återkoppling och att det är ett resultat som gäller för samtliga studerade

kategorier av institutioner och vid båda undersökningstillfällena. När det gäller förberedelserna inför dialogen uppger cheferna för institutionerna att det ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på vad som kommer att tas upp under mötet, och här har det skett en noterbar förändring mellan de olika undersökningarna i meningen att än fler chefer anger alternativet ”Ja, i mycket hög grad” 2018 än vad som var fallet 2010. På frågan om huruvida institutionen får tydliga styrsignaler för sin framtida verksamhet i den årliga dialogen är svarsbilden mer splittrad och därför mer svårtolkad. Spridningen indikerar att chefernas uppfattning av vad som försiggår under dialogerna och hur det ska tolkas i termer av styrsignaler varierar och frågan är vad det säger om dialogens roll i förhållande till den formella styrningen. Det finns en liknande variation bland icke-myndigheterna i båda undersökningarna 2010 och 2018, vilket talar för att den här otydligheten varken är ny eller avgränsad till myndigheterna.

5.5.2 Andra informella kontakter

Vid sidan av de årliga dialogerna är det viktigt att det finns goda förutsättningar även för andra former av kontakter mellan Kulturdepartementet och de olika institutionerna. Det kan för institutionernas del handla om att bjuda in företrädare för departementet till utställningar, att informera om händelser som kan komma att uppmärksammas i den politiska debatten eller att anmäla frågor som har stor betydelse för myndigheten eller institutionen och som den inte kan klara ut själv (exempelvis frågor kring ökad kredit, låneram eller tolkning av instruktion eller regleringsbrev). För departementets del kan det handla om att till exempel begära in faktauppgifter om institutionernas verksamhet som kan behövas för det interna arbetet i Regeringskansliet men också som underlag för att till exempel förbereda tal eller att svara på frågor i riksdagen eller i annat forum.

I enkäten 2018 ställdes sammanlagt elva frågor om informella kontakter mellan Kulturdepartementet och institutionerna vid sidan av den årliga dialogen. Riksrevisionen konstaterar att svaren på dessa frågor överlag ger en bild av att institutionschefernas uppfattning om departementets tillgänglighet för informella kontakter är mycket positiv och att de allra flesta också verkar anse att de informella kontakterna sker i tillräcklig omfattning.

Riksrevisionen konstaterar att förutsättningarna för informella kontakter mellan Kulturdepartementet och kulturområdets institutioner framstår som goda. Institutionernas företrädare vet vem de ska kontakta när de har något ärende att ta upp och det görs en positiv bedömning av tillgängligheten hos Kulturdepartementets kontaktpersoner och handläggare. Huvuddelen av områdets institutioner anser också att departementet uppfyller institutionens behov av kompetens och kontinuitet i kontakterna och att de informella kontakterna sker i tillräcklig utsträckning. Det framgår av enkätsvaren att det är vanligt att kontakter tas på tjänstemannanivå även om det i vissa fall förekommer kontakter

med departementets politiska ledning. Det hör dock till ovanligheterna att den politiska ledningen tar initiativ till informella kontakter med institutionen.

I huvudsak verkar institutionerna anse att de informella kontakterna uppfyller deras behov av informationsutbyte och vägledning men det verkar inte vara så att de informella kontakterna har ökat i betydelse under de senaste åren. På frågan om det finns en risk för att de informella kontakterna kan leda till någon form av ministerstyre svarar cheferna för kulturområdets institutioner att det inte finns någon sådan risk. Vid en jämförelse med 2010 års enkät visar svaren att det blivit ännu tydligare vem på departementet som ska kontaktas i olika frågor, och det finns en mer positiv uppfattning bland cheferna avseende departementstjänstemännens tillgänglighet, kompetens och kontinuitet.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

Cheferna för kulturområdets institutioner verkar i större utsträckning än myndighetschefer på andra politikområden uppfatta att de har möjlighet att påverka den egna verksamheten.

Inom kulturområdet ser uppfattningen av regeringens styrning dock olika ut beroende på verksamhetsform och typ av kontakter med Kulturdepartementet. Cheferna vid icke-myndigheterna uppfattar i mindre utsträckning regeringens styrning som verksamhetsanpassad än cheferna vid myndigheter och övriga institutioner. Cheferna vid övriga institutioner uppfattar styrningen som mindre tydlig än cheferna vid myndigheter och icke-myndigheter som har en årlig dialog med departementet.

Cheferna för institutionerna uppfattar regeringens formella styrning som tydlig utan att vara för detaljerad. De anser också att det är rätt frågor som regleras och det finns få indikationer på att det skulle föreligga några motsättningar mellan de olika styrdokumenterna. Den finansiella styrningen bedöms i stort sett vara ändamålsenlig och både myndigheter och icke-myndigheter uppger att det förs en dialog mellan departementet och institutionen om dess regleringsbrev/motsvarande.

Den årliga dialogen uppfattas som ett viktigt forum för att få och ge återkoppling av samtliga studerade kategorier av institutioner och vid båda undersökningstillfällena. På frågan om institutionen får tydliga styrsignaler för sin framtida verksamhet i den årliga dialogen är svarsbilden något mer svårtolkad. En möjlighet är att det finns en verklig variation när det gäller vad som försiggår under dialogerna och hur det kan tolkas i termer av styrsignaler.

Förutsättningarna för informella kontakter mellan Regeringskansliet och kulturområdets institutioner vid sidan av den årliga dialogen framstår som goda. Huvuddelen av institutionerna anser att Kulturdepartementets organisation

uppfyller institutionens behov av tillgänglighet, kompetens och kontinuitet i kontakterna med departementet och att de informella kontakterna sker i tillräcklig utsträckning.

Cheferna för kulturområdets institutioner gör den närmast samfällade bedömningen att det inte finns någon risk för att de informella kontakterna ska leda till någon form av otillbörlig styrning.

6 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med denna rapport har varit att granska om regeringens styrning inom kulturområdet lever upp till de kriterier som riksdagen ställt upp för styrning av statlig verksamhet.

6.1 Regeringens styrning har blivit tydligare

Granskningens första fråga är om regeringens styrning är tydlig och resultatnriktad. Med tydlig styrning menar Riksrevisionen att verksamhetens mål, uppgifter och villkor ska vara klart uttryckta i de formella styrdokumenterna och att styrningen ska uppfattas som tydlig av de berörda institutionerna. Resultatnriktad styrning avser att regeringens uppföljning av verksamheten ska vara inriktad mot dess prestationer och kostnader.

Riksrevisionens enkät 2018 visar att cheferna för de institutioner som har årliga dialoger med Kulturdepartementet överlag är tillfreds med den formella styrningen och bedömer den som tydlig. Instruktionen, som är central för myndigheter, och regleringsbrevet (eller motsvarande dokument för institutioner som inte är myndigheter), uppfattas reglera rätt saker. En jämförelse mellan den enkät som Riksrevisionen har genomfört och den enkät som Kulturdepartementet genomförde 2010, visar att den formella styrningen uppfattas ha blivit tydligare. Likaså uppger fler institutioner att det förs en dialog om regleringsbrevet eller motsvarande med departementet. Riksrevisionen menar att det är positivt att detta sker, både för att förankra regeringens styrning av institutionen och för att anpassa den till verksamhetens behov. Riksrevisionens granskning visar, inte oväntat, att de institutioner som träffar Kulturdepartementet för årliga dialoger uppfattar att det finns större möjligheter att föra samtal om den formella styrningen än de som inte har en årlig dialog.

Bland de institutioner som har årlig dialog med Kulturdepartementet är det myndigheterna som är mest nöjda. Dialogen är ett viktigt instrument för att få och ge återkoppling från och till departementet. Det visar svaren i både 2010 och 2018 års enkäter. Det avspeglas också i dokumentationen från dialogerna. De underlag i form av analyspromemorior som tas fram inför de årliga dialogerna är något mer omfattande för myndigheter än för stiftelser, bolag och föreningar, framför allt för att myndigheternas arbetsgivaransvar och det ekonomiska resultatet diskuteras i större utsträckning.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens styrning av institutionerna inom kulturområdet har blivit mer resultatnriktad under den period som granskningen avser och att det förefaller råda en större samsyn mellan Kulturdepartementet och institutionerna om hur prestationer och kostnader ska rapporteras.

6.2 Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer

Den andra frågan i granskningen handlar om huruvida regeringens styrning är anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer. Med detta menar Riksrevisionen att styrningen utformas så att den gynnar syftet med respektive verksamhet och tar hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för olika verksamhetsformer.

Den enkät som Riksrevisionen har genomfört visar att cheferna för områdets institutioner i huvudsak uppfattar regeringens styrning som väl anpassad till verksamheternas inriktning och omfattning. Granskningen visar dock också att regeringens styrning inte är tillräckligt anpassad till de olika verksamhetsformer som finns på området.

De årliga dialogerna genomförs på i stort sett samma sätt för alla de institutioner som har årlig dialog oavsett verksamhetsform. Vidare beslutar regeringen om riktlinjer eller villkor för statens bidrag till kulturområdets bolag och stiftelser för att fullgöra vissa uppgifter.

I Riksrevisionens granskning om regeringens insyn i, och uppföljning av, statligt bildade stiftelser 2008 konstaterades att Kulturdepartementet styrde stiftelserna som om de vore myndigheter. Riksrevisionen bedömer att den situationen kvarstår. I den mån regeringen och stiftelserna inte säkerställer att regeringens riktlinjer eller villkor är förenliga med stiftelsens förordnande eller motsvarande finns det en risk för att det uppstår målkonflikter. Enligt stiftelselagen ska föreskrifterna i förordnandet eller motsvarande följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i stiftelselagen.⁵⁴ Det finns därmed en risk för att regeringens intentioner inte uppfylls fullt ut eftersom stiftelserna ska följa det som framgår av förordnandet. Samma sak gäller för förhållandet till bolagen, som enligt aktiebolagslagen har att beakta det som framgår av bolagsordningen och övriga styrdokument som beslutats på bolagsstämman.

6.3 Regeringens styrning präglas av långsiktighet

Granskningens tredje och avslutande fråga är om regeringens styrning är långsiktig och strategisk. En långsiktig och strategisk styrning, menar Riksrevisionen, innehåller utrymme för utveckling och omprövning av verksamheter, vid sidan av den ordinarie budgetprocessen.

I granskningen framkommer det att Kulturdepartementet arbetar aktivt med utveckling och omprövning av institutioner och verksamheter. Vid genomförandet

⁵⁴ 2 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220).

av organisationsförändringar är det av betydelse för regeringen och Kulturdepartementet att ta hänsyn till de olika juridiska förhållanden som gäller. När det gäller områdets myndigheter står det regeringen fritt att göra olika typer av förändringar, till exempel att skapa nya myndigheter eller att slå ihop, omlokalisera eller lägga ned befintliga myndigheter. När det gäller de andra verksamhetsformerna är förutsättningarna olika. Det innebär dock inte att organisationsförändring är omöjlig även om den ofta är svårare att genomföra. Till exempel måste vanligtvis en stiftelses styrelse ansöka om permutation hos Kammarkollegiet om den vill göra en förändring i stiftelsens förordnande eller avveckla stiftelsen. Det kan inte regeringen göra.

En annan aspekt på regeringens långsiktiga och strategiska styrning är processen kring de årliga dialogerna med institutionerna. Processen är etablerad och dialogerna dokumenteras. Genom det sätt denna dokumentation sker, och den omfattning dokumentationen har, menar Riksrevisionen att det skapas goda förutsättningar för långsiktighet i styrningen. Riksrevisionen bedömer vidare att det underlättar för nya nyckelpersoner både hos Kulturdepartementet och hos institutionen att ta del av det som tidigare års dialoger har avhandlat. Riksrevisionen menar att historiken för och kunskapen om verksamheterna därmed blir institutionaliserad och inte personberoende. Dokumentation underlättar också riksdagens möjlighet till kontroll och insyn. En ytterligare aspekt på processen kring de årliga dialogerna är att handläggarna i efterhand får lämna synpunkter på hur dialogerna har fungerat vilket, enligt Riksrevisionen, uppmuntrar till en kontinuerlig utveckling och långsiktig styrning.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör för de statligt ägda bolagen inom kulturområdet överväga att ta fram ägaranvisningar som antas på bolagsstämman i stället för att årligen besluta om riktlinjer för de bidrag som lämnas till bolagen.
- Regeringen bör i dialog med stiftelserna säkerställa att riktlinjer eller villkor för statens bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden.

Referenslista

Litteratur

Andersson, Catrin. 2004. *En tudelad stat? Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Stockholm: Stockholms universitet.

Frenander, Anders. 2011. "Kulturpolitikens förvaltningsnivåer". I Frenander, Anders (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Bibliotekshögskolan.

Hall, Patrik. 2015. *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Stockholm: Liber.

Harding, Tobias. 2011. "Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på Kulturdepartementet". I Frenander, Anders (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Borås: Bibliotekshögskolan.

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

Jacobsson, Bengt. 2015. *Fotnoter till förvaltningspolitiken. Lärande, styrning and all that jazz...* Stockholm: Förvaltningsakademien och Södertörns högskola.

Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström. 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Johannisson, Jenny. 2018. "Kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Sverige". I *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Stockholm: Kulturanalys Norden.

Kulturdepartementet. 2010. *Styrning av myndigheter och institutioner inom Kulturdepartementets område*. Rapport juni 2010.

Niemann, Cajsa. 2013. *Villkorat förtroende: Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm: Stockholms universitet.

Premfors, Rune och Göran Sundström. 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.

Riksrevisionen. 2008. *Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning*. RiR 2008:7.

Statskontoret. 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

Statskontoret. 2016. *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*.

Wockelberg, Helena. 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket 1975–2000*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Utredningar

Ku2016/01365/KL. *En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige*.

SOU 1994:147. *Former för statlig verksamhet*.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2009:16. *Kulturutredningen*.

SOU 2015:89. *Ny museipolitik. Museiutredningen 2014/15*.

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 1990/91: FiU30. *Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1991/92*.

Finansutskottets betänkande 1992/93: FiU30. *Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1993/94*.

Finansutskottets betänkande 2009/10: FiU38 gällande regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87: KU29. *Om ledningen av den statliga förvaltningen*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98: KU31. *Statlig förvaltning*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17: KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

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

Lagutskottets betänkande 1996/97:LU7. *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.*

Prop. 1990/91:100. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*.

Prop. 1992/93:100. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*.

Prop. 1995/96:61. *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.*

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2009/10:3. *Tid för kultur*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Riksdagsskrivelse 1990/91:131.

Riksdagsskrivelse 1992/93:125.

Riksdagsskrivelse 1995/96:33.

Riksdagsskrivelse 1997/98:119.

Riksdagsskrivelse 2009/10:145.

Riksdagsskrivelse 2009/10:315.

Övrigt

Anteckningar från Kulturdepartementets dokumentation av de årliga dialogerna.

Anteckningar från intervju med Enheten för kulturarv och livsmiljö, 2018-11-14.

Anteckningar från intervju med Enheten för konstarna, 2018-11-23.

Anteckningar från intervju med Enheten för medier och film, 2018-11-28.

Bilaga 1. Offentliga utredningar och Statskontorets myndighetsanalyser

Offentliga utredningar på kulturområdet 2010–2018

Under perioden 2010–2018 har sammanlagt 30 offentliga utredningar initierats av Kulturdepartementet. Av dessa har tolv utredningar tydlig koppling till verksamheter inom kulturområdet. Av de resterande 18 utredningarna ligger vissa i gränslandet till kulturområdet, särskilt de som berör demokrati- och mediefrågor, vilket naturligtvis är logiskt med tanke på att dessa frågor uppfattas ligga så nära varandra att de hanteras inom samma departement. Givet den definition av kulturområdet som regeringen själv gör i budgetpropositionen och som Riksrevisionen också har valt att använda i den här granskningen faller dessa utredningar dock utanför.

De tolv utredningar som har initierats inom kulturområdet är följande (hänvisningen nedan avser direktivnummer, för de utredningar som är avslutade anges också SOU-nummer och om de har lett fram till en proposition):

- Ku 2010:04. Kulturbryggan.
- Ku 2010:05. Utredningen Bildande av Myndigheten för kulturanalys.
- Ku 2011:02. Kulturmiljöutredningen.
 - SOU 2012:37. Kulturmiljöarbete i en ny tid.
 - Prop. 2012/13:96. Kulturmiljöns mångfald.
- Ku 2011:04. Litteraturutredningen.
 - SOU 2012:65. Läsandets kultur.
 - Prop. 2013/14:3. Läsa för livet.
- Ku 2012:01. Lättlästutredningen.
 - SOU 2013:58. Lättläst.
 - Prop. 2013/14:134. Lättare att läsa.
- Ku 2013:02. Utredningen om åldersgränser för film.
 - SOU 2014:64. En ny modell för åldersklassificering av film.
 - Prop. 2016/17:35. En avgiftsfri filmgranskning och utvidgad ledsagarregel.
- Ku 2014:01. Översyn av den statliga museipolitiken.
 - SOU 2015:89. Ny museipolitik.
 - Prop. 2016/17:116. Kulturarvspolitik.
- Ku 2014:02. Utredningen Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.
 - SOU 2015:88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.
 - Prop. 2017/18:110. Politik för gestaltad livsmiljö.

- Ku 2015:02. Kulturskoleutredningen.
 - SOU 2016:69. En inkluderade kulturskola på egen grund.
 - Prop. 2017/18:164. En kommunal kulturskola för framtiden – en strategi för de statliga insatserna.
- Ku 2016:03. Läsdelegationen.
 - SOU 2018:57. Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället.
- Ku 2016:04. Konstnärspolitiska utredningen.
 - SOU 2018:23. Konstnär – oavsett villkor?
- Ku 2017:02. Arkivutredningen.

Sju av de tolv initierade utredningarna har alltså lett fram till varsin proposition. När det gäller resterande fem utredningar är en (Ku 2017:02) pågående, en (Ku 2016:04) är avslutad, en (Ku 2010:05) avslutades i och med bildandet av Myndigheten för kulturanalys, en (Ku 2010:04) resulterade i verksamheten Kulturbryggan inom ramen för myndigheten Konstnärsnämnden och den sista (Ku 2016:03) avslutade sitt arbete i juni 2018. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

De tolv utredningarna inom kulturområdet har varit tämligen olika när det gäller såväl inriktning som omfattning men det bör noteras att några av utredningarna, särskilt Ku 2014:01, Ku 2014:02, Ku 2015:02, Ku 2016:04 och Ku 2017:02 har varit brett formulerade och mycket ambitiösa i termer av att i grunden ompröva de statliga verksamheterna inom respektive område. Det bör också noteras att utredningen om den statliga museipolitiken (Ku 2014:01) har resulterat i den så kallade museilagen (SFS 2017:563) som reglerar hela det offentliga museiväsendet, det vill säga inte bara de statliga museerna utan också regionala museer, kommunala museer och andra museer i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av stat, kommun eller landsting.

Statskontorets myndighetsanalyser

Statskontoret är en myndighet som har i uppdrag att analysera statlig och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret har, på uppdrag av regeringen, tagit fram en särskild modell – så kallade myndighetsanalyser – för genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Modellen kan också tillämpas på stiftelser och utvalda delar av en myndighets verksamhet. Statskontoret anger på sin webbplats att myndighetsanalysen kan fungera som underlag i regeringens och Regeringskansliets arbete med myndighetsdialoger.

Under perioden 2010–2018 har Statskontoret genomfört sammanlagt 43 myndighetsanalyser på uppdrag av Regeringskansliet. Av dessa har tio analyserat myndigheter och stiftelser inom kulturområdet. Värt att notera är att av de sammanlagt 18 analyser som har genomförts under perioden 2015–2018 har sju

varit inom kulturområdet, vilket utgör en påtaglig överrepresentation i relation till andra politikområden.

Följande tio myndigheter och stiftelser inom kulturområdet har blivit föremål för Statskontorets myndighetsanalyser under den studerade perioden.

- Talboks- och punktskriftsbiblioteket, 2011.
- Statens kulturråd, 2011.
- Stiftelsen Svenska Filminstitutet, 2013.
- Stiftelsen Nordiska museet, 2014.
- Statens musikverk, 2015.
- Statens museer för världskultur, 2015.
- Konstnärsnämnden, 2017.
- Riksarkivet, 2017.
- Forum för levande historia, 2017.
- Riksteatern, 2017.
- Institutet för språk- och folkminnen, 2018.

Utöver dessa myndighetsanalyser har Statskontoret under den studerade perioden också anlåtats för att göra ett antal analyser, eller översyner, av verksamheter inom kulturområdet som inte organiseras i form av en myndighet eller stiftelse.

- Bidrag till försvarshistoriska museiverksamheter – en översyn, 2013.
- Utvärdering av samordningssekreterariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam), 2014.
- De statliga insatserna för kulturhuvudstadsåret i Umeå 2014, 2015.
- Översyn av den kyrkoantikvariska ersättningen, 2018.
Översyn av uppföljningen och utvärderingen av Kultursamverkansmodellen, 2018.

Statskontoret har därtill genomfört myndighetsanalyser av ett antal verksamheter som ligger under Kulturdepartementet men som inte ingår i kulturområdet (Diskrimineringsombudsmannen, Sametinget, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Statens medieråd, strategin för romsk inkludering, folkbildningen) samt några verksamheter som ligger under andra departement men som till sin inriktning, eller genom delar av sin verksamhet, ligger nära kulturområdet (Kungliga biblioteket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Arvsfondsdelegationen).

Regeringskansliets skrivelser och promemorior

Regeringskansliet sammanställer och bearbetar kunskap till stöd för de politiska beslutsprocesserna. Som vi har sett i de två föregående avsnitten har Regeringskansliet när det gäller kulturområdet initierat ett antal offentliga utredningar under den studerade perioden. Regeringskansliet har också beställt

ett antal myndighetsanalyser och andra typer av översyner från Statskontoret, särskilt under senare år. Den kunskap och de förslag som kommer fram tas om hand i Regeringskansliet och resulterar i olika former av kunskapsunderlag. I vissa fall presenteras dessa i form av departementsskrivelser eller promemorior, i andra fall som propositioner till riksdagen.

Under perioden har Regeringskansliet därtill publicerat 14 egna skrivelser och promemorior inom kulturområdet.

- Nytt kapitel i kulturminneslagen – författningsförändringar vid ett svenskt tillträde till Unidroit-konventionen om kulturföremål. Ds 2010:28.
- Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. Ds 2011:6.
- Nationell samordning av hemslöjden – en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. Ds 2012:8.
- Ny bibliotekslag. Ds 2012:13.
- Den kyrkoantikvariska ersättningen. Skr. 2013/14:152.
- Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Ds 2014:34.
- Förstärkt skydd av kulturegendom. Ds 2014:36.
- Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ds 2015:10.
- Framtidens filmpolitik. Ds 2015:31.
- Statliga utställningsgarantier. Ds 2015:14.
- Inordnande av Statens centrum för arkitektur och design i Moderna museet – en kraftsamling för konsten, arkitekturen och formen. Ku2015/01181/KI.
- En museimyndighet för hela den historiska utvecklingen i Sverige. Ku2016/01365/KL.
- Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ds 2017:8.
- Kultur i hela landet. Skr. 2017/18:264.

Bilaga 2. Dialogdokumentation

Riksrevisionen har tagit del av analyspromemorior och minnesanteckningar från de årliga dialogerna för följande institutioner (tidsperiod och handläggande enhet inom parentes):⁵⁵

- Drottningholms slottsteater (2014–2018, KO)
- Kungliga Operan AB (2014–2018, KO)
- Kungliga Dramatiska Teatern AB (2014–2018, KO)
- Moderna museet (2014–2018, KO)
- Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde (2014–2018, KO)
- Konstnärsnämnden (2011–2018, KO)
- Riksteatern (2014–2018, KO)
- Statens konstråd (2014–2018, KO)
- Statens kulturråd (2014–2018, KO)
- Statens musikverk (2011–2018, KO)
- Stiftelsen Dansens hus (2014–2018, KO)
- Stiftelsen Dansmuseifonden (2018, KO)
- Stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde (2018, KO)
- Stiftelsen Arbetets museum (2014–2018, KL)
- Institutet för språk- och folkminnen (2014–2018, KL)
- Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (2014–2017, KL)
- Myndigheten för kulturanalys (2014–2018, KL)
- Naturhistoriska riksmuseet (2012–2018, KL)
- Stiftelsen Nordiska museet (2013–2017, KL)
- Nämnden för hemslöjdsfrågor (2014–2018, KL)
- Riksantikvarieämbetet (2014–2018, KL)
- Riksarkivet (2014–2018, KL)
- Riksutställningar (2014–2017, KL)
- Statens centrum för arkitektur och design (2014–2018, KL)
- Statens försvarshistoriska museer (2014–2018, KL)
- Statens historiska museer (2014–2018, KL)
- Statens maritima museer (2014–2018, KL)

⁵⁵ KO – Enheten för konstarnerna, KL – Enheten för kulturarv och livsmiljö, MF – Enheten för medier och film, DISK – Enheten för diskrimineringsfrågor.

- Statens museer för världskultur (2014–2018, KL)
- Stiftelsen Skansen (2014–2018, KL)
- Stiftelsen Tekniska museet (2014–2018, KL)
- Centrum för lättläst (2014, MF)
- Myndigheten för tillgängliga medier (2014–2018, MF)
- Stiftelsen Svenska Filminstitutet (2014–2018, MF)
- Forum för levande historia (2014–2017, DISK)

Bilaga 3. Ansvarsfördelning vid de tre berörda enheterna vid Kulturdepartementet

Ansvarsfördelningen har under 2018 sett ut enligt följande:⁵⁶

Enheten för konstarterna

- *Myndigheter*: Statens musikverk, Nationalmuseum, Moderna museet, Statens konstråd, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden.
- *Stiftelser*: Dansens hus, Dansmuseet, Waldemarsudde, Drottningholms slottsteater, Thielska galleriet, Millesgården, Zornsamlingarna.
- *Bolag*: Voksenåsen AS, Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Unga Klara AB.
- *Övriga verksamhetsformer*: Riksteatern, Svensk Form, Författarfonden, Röhsska museet, Bildmuseet.
- *Sakfrågor*: Enheten för konstarter ansvarar för frågor och ärenden om bildkonst, form och design, konstmuseer, bibliotek, litteratur och kulturtidskrifter, bidrag till konstnärlig gestaltning, ersättning och bidrag till konstnärer, stöd till regional kulturverksamhet, scenkonst och bidrag till icke-statliga kulturlokaler, statliga insatser för den kommunala kulturskolan. Enheten svarar även för departementets samordning av barn- och ungdomsfrågor inom kulturområdet, frågor om jämställdhet, tillgänglighet och hbtq inom kulturområdet, kulturlivets internationalisering, nordiskt samarbete inom kultur- och medieområdet, frågor som rör hyressättning av kulturfastigheter och upphovsrättsfrågor (frågan om upphovsrätt ägs av Justitiedepartementet).

Enheten för kulturarv och livsmiljö

- *Myndigheter*: Statens historiska museer, Institutet för språk- och folkminnen, Naturhistoriska riksmuseet, Statens maritima museer⁵⁷, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design, Riksarkivet, Myndigheten för kulturanalys, Statens försvarshistoriska museer, Statens museer för världskultur, Nämnden för hemslöjdsfrågor.
- *Stiftelser*: Nordiska museet, Skansen, Tekniska museet, Arbetets museum, Föremålsvård i Kiruna, Åjtte – Svenskt fjäll- och samemuseum, Judiska

⁵⁶ Uppgifterna kommer från Kulturdepartementets arbetsordning och presenteras här för att ge en bild både av omfattningen av de tre enheternas ansvarsområden och av hur Regeringskansliet väljer att benämna de sakfrågor som ryms inom kulturområdet.

⁵⁷ Har bytt namn till Statens maritima och transporthistoriska museer.

museet i Stockholm, Strindbergsmuseet, Vin & Sprithistoriska Museet, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.

- *Bolag:* Nobelmuseet AB.
- *Övriga verksamhetsformer:* Sveriges Fängelsemuseum, Riksförbundet Sveriges museer, Form/Design Center.
- *Sakfrågor:* Enheten för kulturarv och livsmiljö ansvarar för frågor om arkitektur, arkiv, begravningsverksamhet, hemslöjd, kulturmiljö, museer och svenska språket. Enheten ansvarar även för samordning i departementet av forskningsfrågor, frågor om kulturella och kreativa näringar samt miljöfrågor. Enheten ansvarar för samordning i departementet av belöningsärendena Illis quorum meruere labores och Professors namn samt för beredning av ordensärenden.

Enheten för medier och film

- *Myndigheter:* Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för tillgängliga medier, Statens medieråd.
- *Stiftelser:* Svenska Filminstitutet, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.
- *Övriga verksamhetsformer:* Nordicom.
- *Sakfrågor:* Enheten för medier och film ansvarar för frågor och ärenden om dagspress, film, nya medietjänster, radio och television, tillgänglighet till medier och insatser mot skadlig mediepåverkan.

Bilaga 4. Riksrevisionens frågor till de berörda enheterna vid Kulturdepartementet

1. Hur omfattande är enhetens kontakter med de olika myndigheterna och institutionerna?
2. Hur upplever enhetens medarbetare att rutinerna kring myndighetsdialoger och andra kontakter fungerar?
3. Förutom de frågor som avhandlas vid myndighetsdialogerna, vilka är de vanligaste ärendena som enheten respektive myndigheten/institutionen tar upp?
4. Om en verksamhet fungerar "mindre" bra, vad beror det oftast på? Vad gör ni då?
5. Hur hanterar enheten det faktum att institutionerna på området har olika associationsformer?
6. Har ni omprövat associationsformen för verksamheter som inte drivs som myndigheter?
7. Vilka erfarenheter har enheten av tidigare genomförda organisationsförändringar på kulturområdet, exempelvis nedläggningar, sammanslagningar och omlokaliseringar när det gäller förberedelser, genomförande och resultat?
8. Hur ser rotationen av myndighetshandläggare ut på enheten?

Bilaga 5. Information om enkäterna

Riksrevisionen har genomfört en enkät riktad till cheferna för samtliga institutioner inom kulturområdet. Syftet med enkäten har varit att få chefernas uppfattning av regeringens styrning. Enkäten har skickats ut i två olika versioner. En något längre version har skickats till de 31 institutioner som Kulturdepartementet under 2018 genomförde formaliserade dialoger med. Vi har fått in svar från sammanlagt 28 institutioner, vilket ger en svarsfrekvens på 90 procent. Därtill har vi skickat ut en något förkortad version av enkäten till de sammanlagt 21 institutioner inom kulturområdet som får statliga bidrag, men som inte är föremål för årliga dialoger med Kulturdepartementet. På denna enkät har vi fått in sammanlagt 12 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 57 procent.

Frågorna i enkäten är i huvudsak hämtade från en enkät som Kulturdepartementet, på eget initiativ, genomförde 2010 i syfte att undersöka hur de 37 institutioner, som departementet då genomförde årliga dialoger med, upplevde att regeringens styrning fungerade – både den formella styrningen i form av instruktion och regleringsbrev eller motsvarande, och de informella kontakterna i form av årliga dialoger och andra former av signaler.⁵⁸ Riksrevisionen har via Kulturdepartementet fått tillgång till de svar som lämnades av de tillfrågade institutionerna 2010, vilket innebär att vi har haft möjlighet att jämföra svaren i undersökningarna 2010 med svaren 2018. Till följd av organisationsförändringar under den studerade perioden, och visst bortfall i enkäten 2018, kan vi jämföra svaren för 22 institutioner vid de två mättillfällena.

I vår enkät har vi därutöver tagit med några frågor som ingick i en enkät som Statskontoret skickade ut till samtliga myndighetschefer 2016 inom ramen för uppdraget att utreda förutsättningarna för en mer tillitsbaserad styrning. Det har gjort det möjligt att undersöka hur regeringens styrning på kulturområdet uppfattas jämfört med den helhetsbild av hur regeringens styrning uppfattas som redovisas i Statskontorets rapport.

En unik länk för att besvara enkäten skickades till registrator (eller motsvarande i de fall registrator saknades) vid respektive institution via enkätverktyget *Webropol*. Den längre enkäten skickades ut den 17 september och den kortare enkäten den 3 oktober. Riksrevisionen skickade ut tre påminnelser och enkäten stängde den 30 november.

⁵⁸ Indelningen i "formell styrning" respektive "informella kontakter" används i den avrapportering av enkäten som Kulturdepartementet publicerade 2010.

Bilaga 6. Jämförelse av enkäterna 2010 respektive 2018

Sammanlagt har 22 institutioner svarat på enkäterna både 2010 och 2018. Av dessa är 15 myndigheter, vilka har fått frågor om sin instruktion (fråga 1–4). Resten av frågorna har ställts till samtliga svarande institutioner. Utöver myndigheterna är det fem stiftelser, ett bolag och en ideell förening.

Diagram B6.1 Är myndighetens uppgifter och uppdrag tydligt definierade i instruktionen?

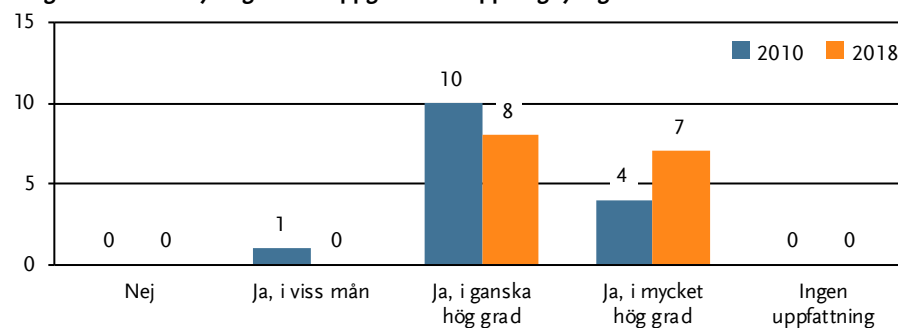


Diagram B6.2 Är instruktionen för detaljerad?

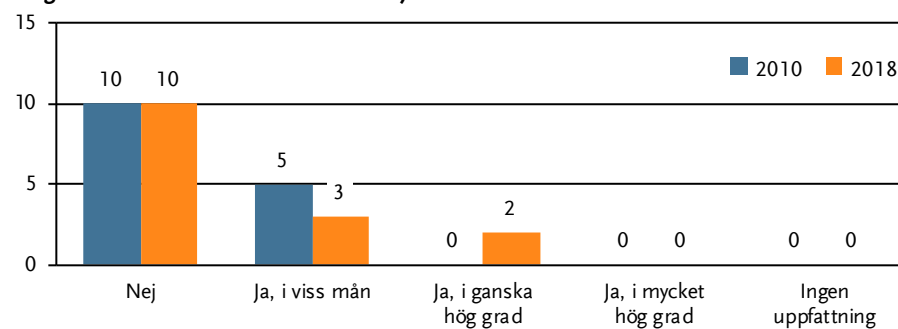


Diagram B6.3 Fungerar instruktionen som det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndighetens verksamhet?

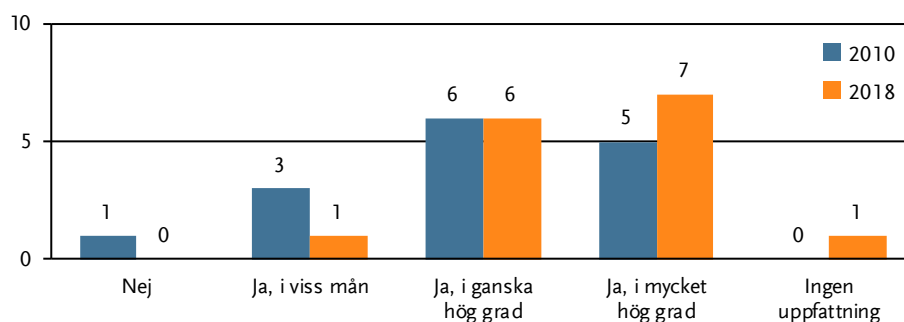


Diagram B6.4 Förs en dialog mellan departementet och myndigheten om dess instruktion?

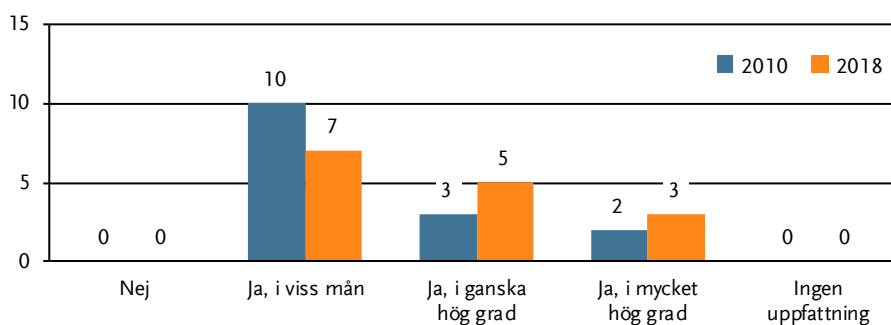


Diagram B6.5 Är eventuella uppdrag till myndigheten/institutionen som lämnas i regleringsbrevet/motsvarande tydliga?

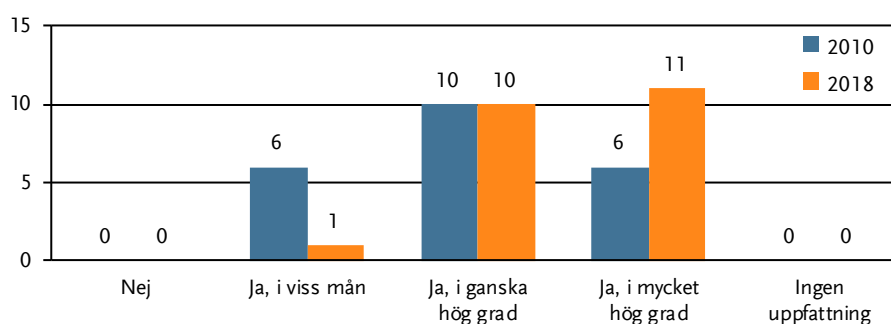


Diagram B6.6 Regleras rätt frågor i regleringsbrevet/motsvarande?

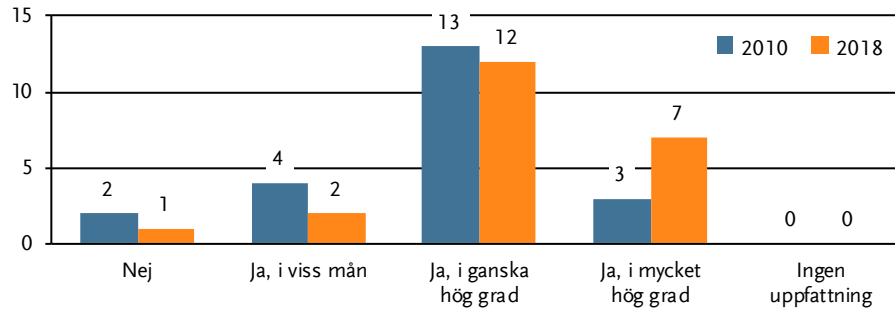


Diagram B6.7 Är regleringsbrevet/motsvarande för detaljerat?

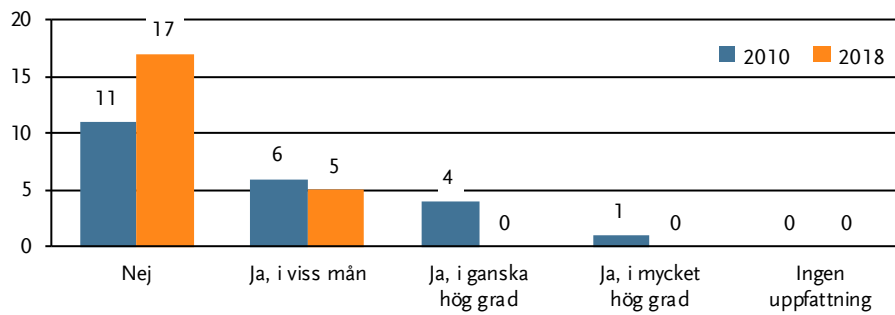


Diagram B6.8 För en dialog mellan departementet och myndigheten/institutionen om dess regleringsbrev/motsvarande?

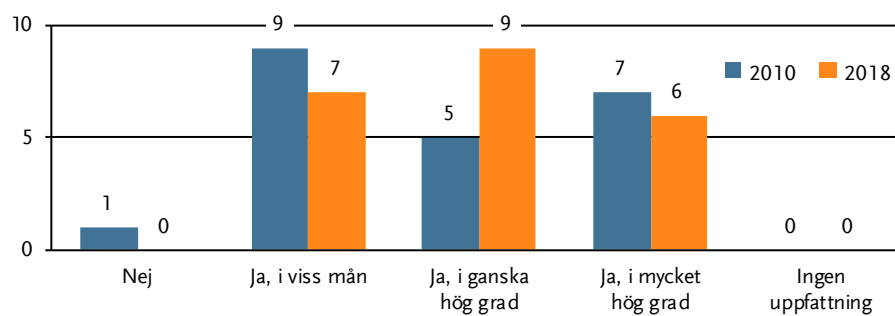


Diagram B6.9 Är den finansiella styrningen i form av villkor under anslag/anslagsposter i regleringsbrevet/motsvarande ändamålsenlig för myndigheten/institutionen?

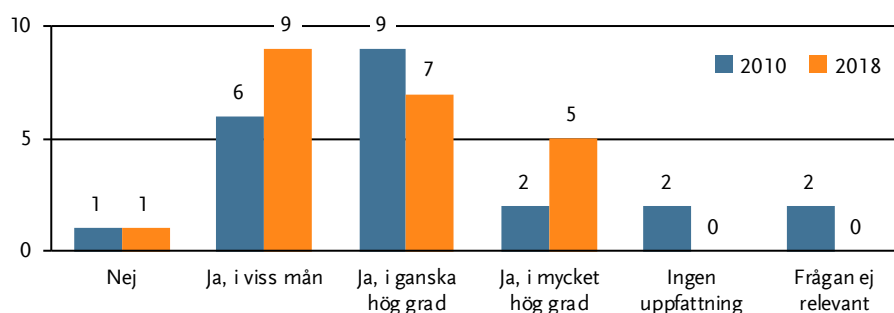


Diagram B6.10 Tillför styrsignalerna som ges i regleringsbrevet/motsvarande något utöver de signaler som redan getts genom myndighetens/institutionens instruktion/stadgar/bolagsordning/motsvarande?

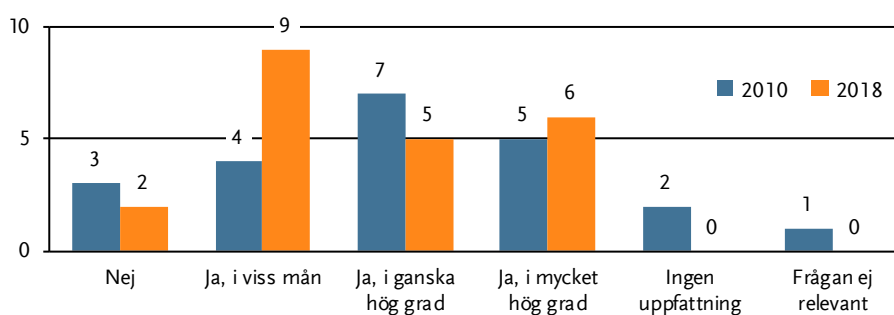


Diagram B6.11 Finns det några motsättningar mellan regleringsbrev/motsvarande och andra styrdokument som myndigheten/institutionen har att förhålla sig till?

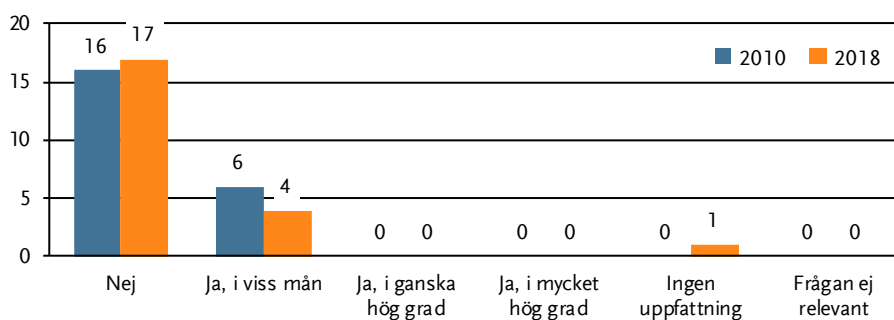


Diagram B6.12 Är balansen mellan myndighetens/institutionens instruktion/stadgar/bolagsordning, regleringsbrev/motsvarande och andra eventuella styrdokument väl avvägd utifrån verksamhetens behov?

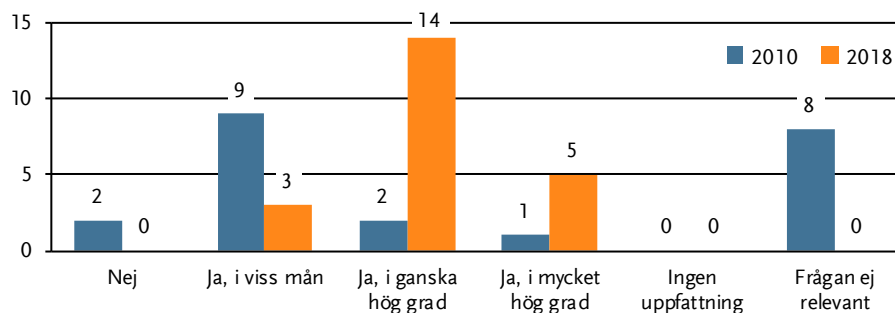


Diagram B6.13 Finns det någon dubbelreglering av verksamheten på myndighetens/institutionens område?

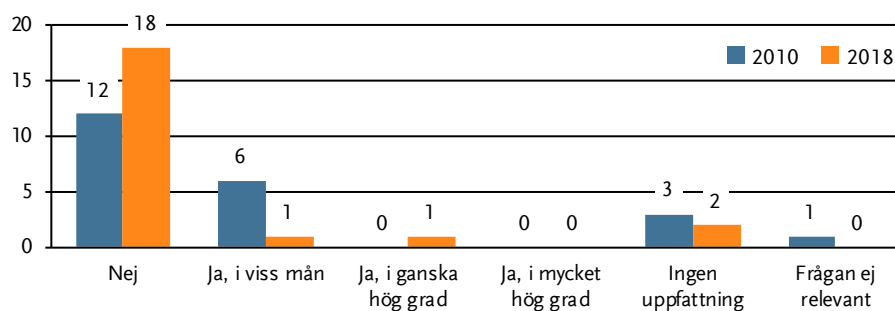


Diagram B6.14 Ger myndighetens/institutionens styrdokument i form av instruktion/stadgar/bolagsordning, regleringsbrev/motsvarande, förordning om årsredovisning och budgetunderlag, föreskrifter och allmänna råd tillräcklig vägledning för att myndigheten/institutionen ska kunna ge en rättvisande bild av sin verksamhet i årsredovisningen?

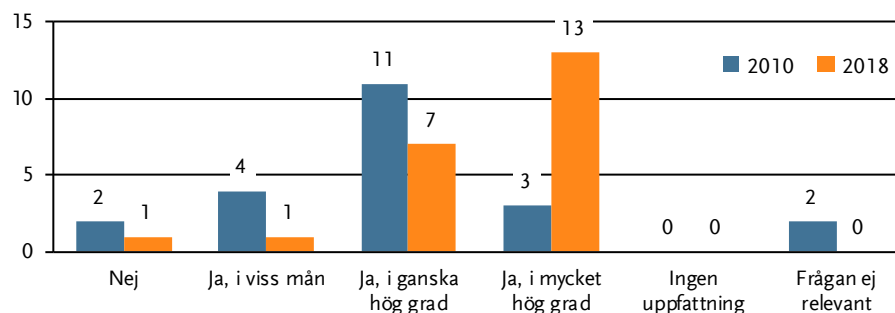


Diagram B6.15 Är den årliga myndighetsdialogen/motsvarande ett viktigt instrument för att få och ge återkoppling?

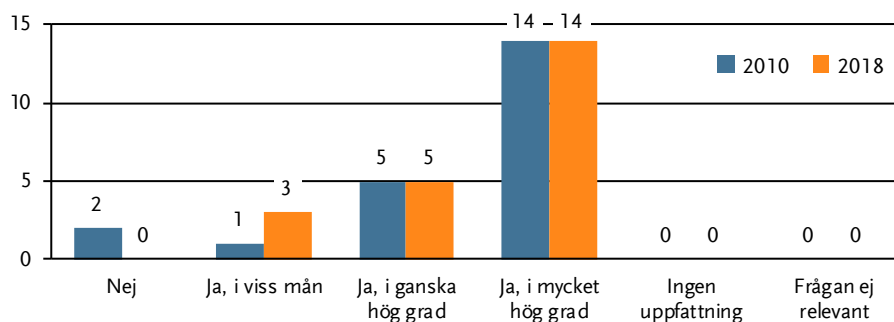


Diagram B6.16 Får myndigheten/institutionen i myndighetsdialogen/motsvarande tydliga styrsignaler för sin framtida verksamhet?

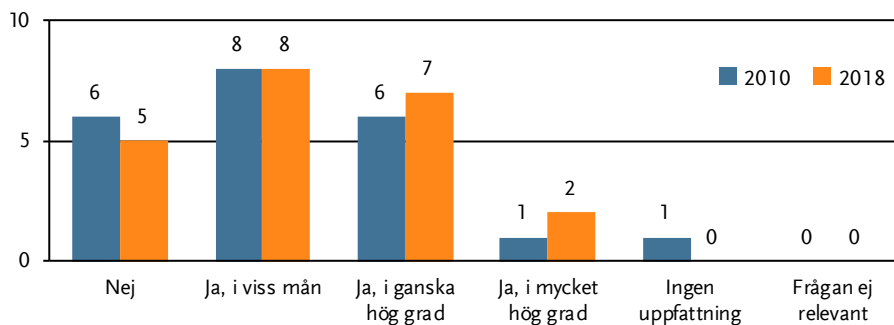


Diagram B6.17 Ges myndigheten/institutionen möjlighet att inför myndighetsdialogen/motsvarande ta del av och lämna synpunkter på vad som kommer att tas upp på mötet?

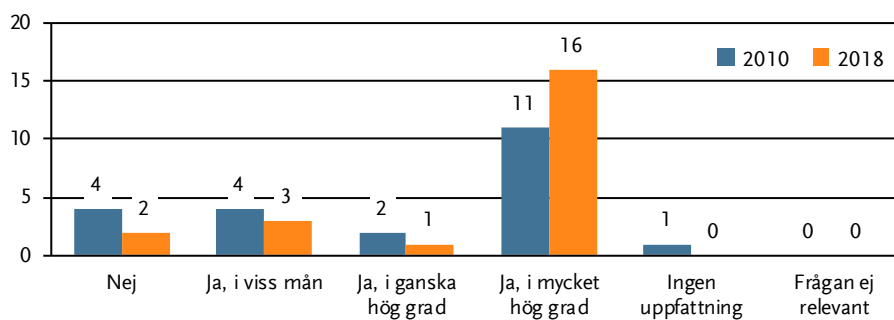


Diagram B6.18 Är det tydligt för myndigheten/institutionen vem på departementet kontakt ska tas med i olika frågor?

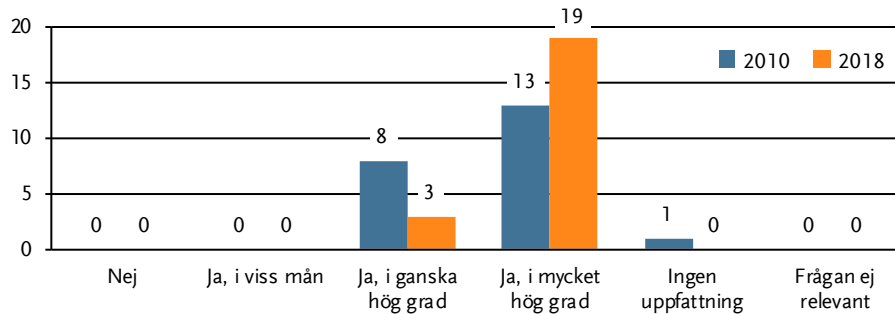


Diagram B6.19 Uppfyller departementets organisation, med kontaktpersoner/handläggare, myndighetens/institutionens behov av kompetens och kontinuitet i kontakterna med departementet?

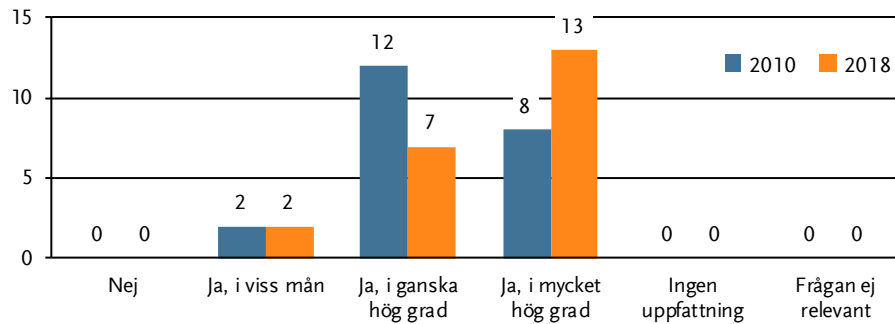


Diagram B6.20 Är departementets kontaktpersoner/handläggare tillgängliga i önskad utsträckning?

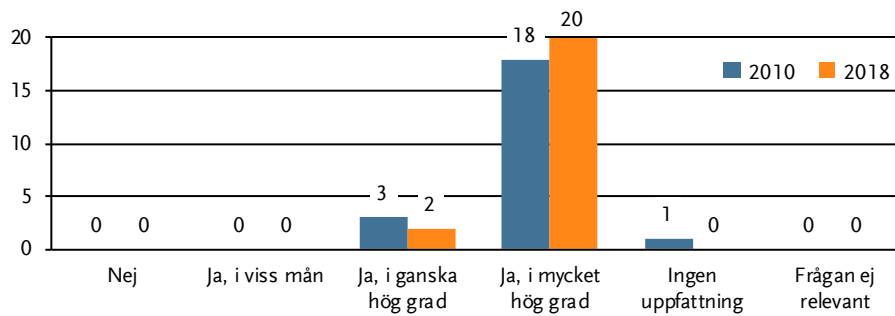


Diagram B6.21 Sker de informella kontakterna mellan departement och myndighet/institution i tillräcklig omfattning?

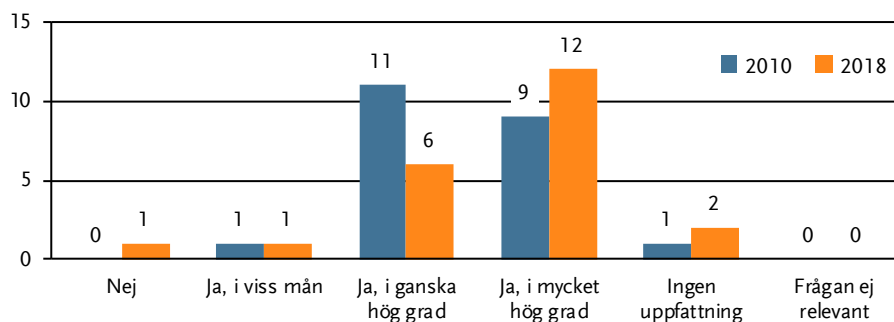


Diagram B6.22 Tar myndigheten/institutionen initiativ till informella kontakter med departementets tjänstemän?

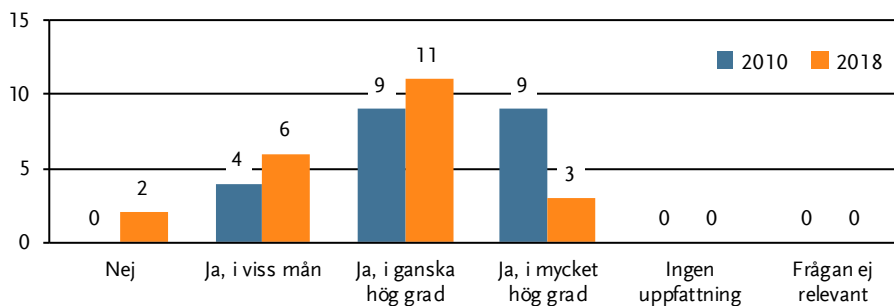


Diagram B6.23 Tar departementets tjänstemän initiativ till informella kontakter med myndigheten/institutionen?

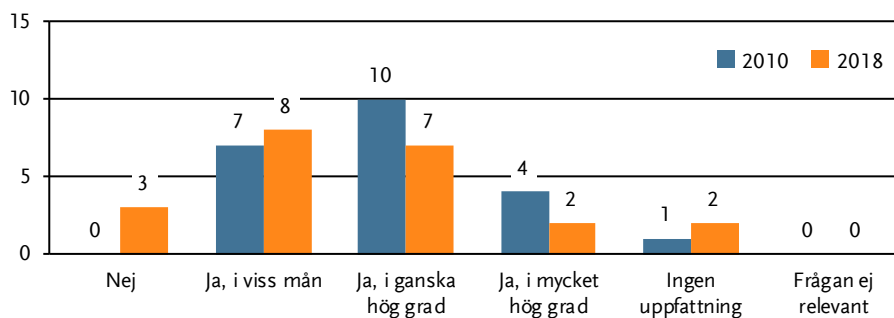


Diagram B6.24 Tar myndigheten/institutionen initiativ till informella kontakter med departementets politiska ledning?

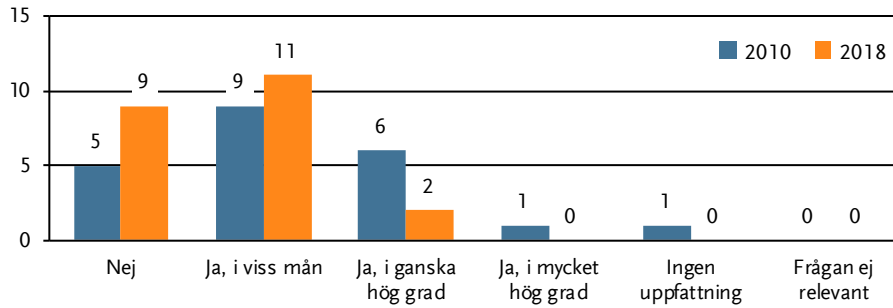


Diagram B6.25 Tar departementets politiska ledning initiativ till informella kontakter med myndigheten/institutionen?

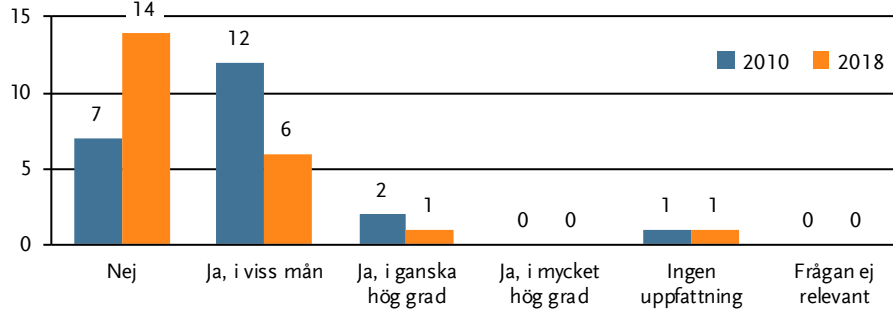


Diagram B6.26 Tillgodoser de informella kontakterna myndighetens/institutionens behov av informationsutbyte och vägledning?

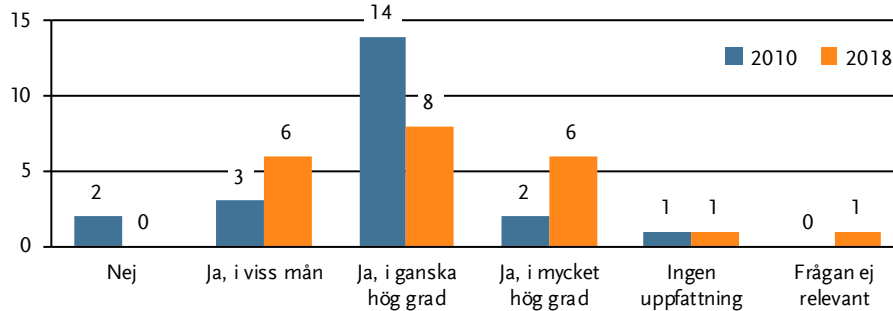


Diagram B6.27 Har de informella kontakterna ökat i betydelse under de senaste åren?

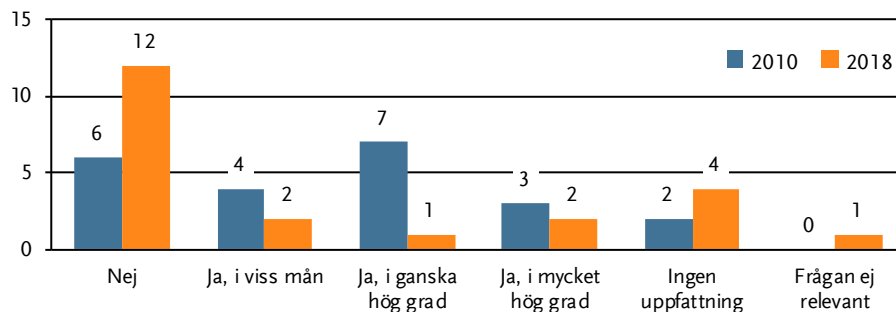
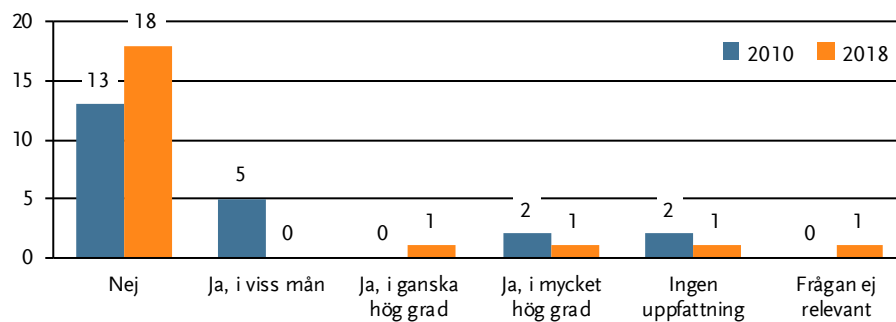


Diagram B6.28 Finns det en risk att de informella kontakterna kan leda till någon form av "ministerstyre" i strid med 12 kap. 2 § i regeringsformen?



Bilaga 7. Jämförelse mellan myndigheter, icke-myndigheter och övriga institutioner i 2018 års enkät

Sammanlagt har 40 av 52 tillfrågade institutioner svarat på enkäten 2018. Av de 31 institutioner som för dialog med Kulturdepartementet har 28 svarat på enkäten. De 21 institutioner som inte för dialog med Kulturdepartementet fick en något förkortad version av enkäten och av dessa har 12 svarat. I den sammanställning som presenteras här har en indelning gjorts i tre kategorier: *myndigheter* (18), *icke-myndigheter* (10) och *övriga institutioner* (12).

Diagram B7.1 Är myndighetens uppdrag och uppgifter tydligt definierade i instruktionen?

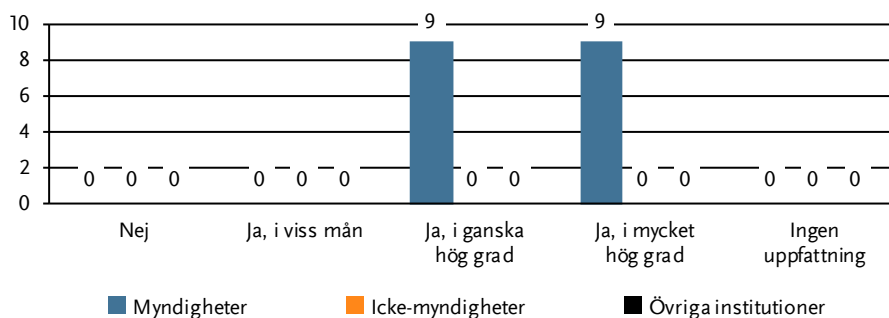


Diagram B7.2 Är instruktionen för detaljerad?

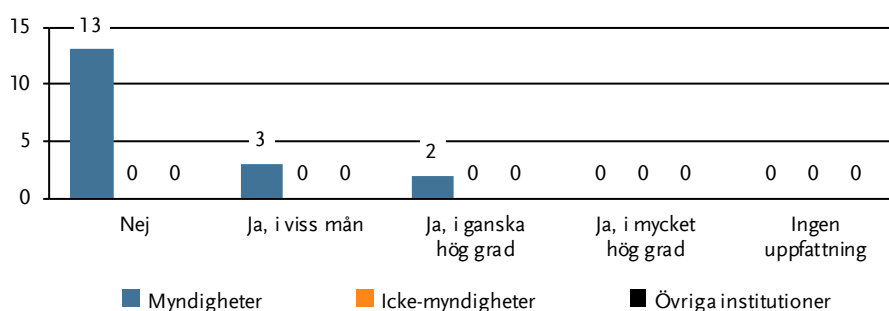


Diagram B7.3 Fungerar instruktionen som det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndighetens verksamhet?

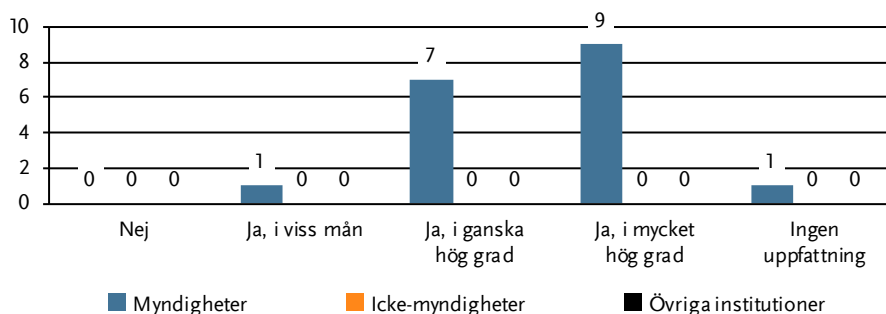


Diagram B7.4 Förs en dialog mellan departementet och myndigheten om dess instruktion?

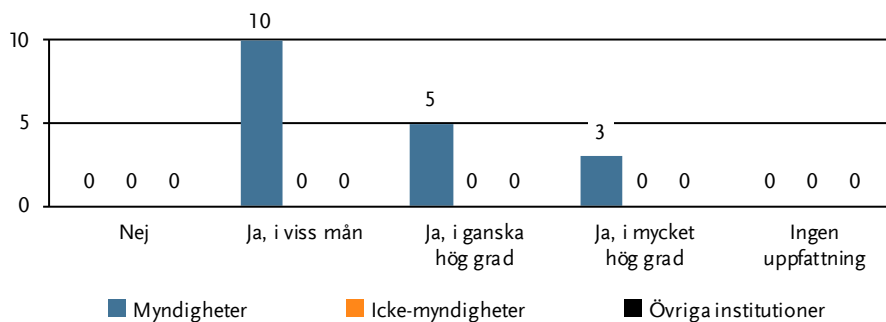


Diagram B7.5 Är eventuella uppdrag till myndigheten/institutionen som lämnas i regleringsbrevet/motsvarande tydliga?

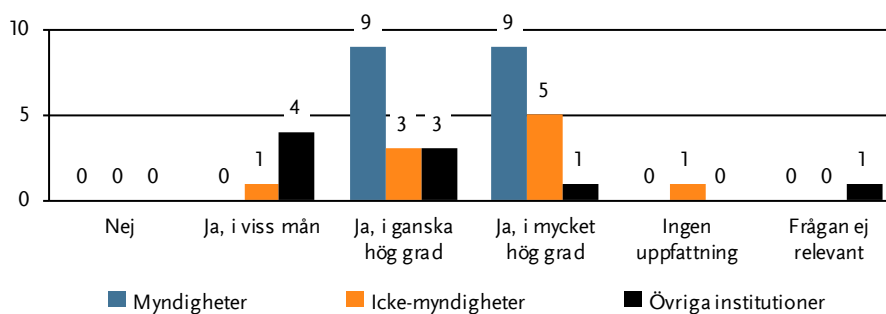


Diagram B7.6 Regleras rätt frågor i regleringsbrevet/motsvarande?

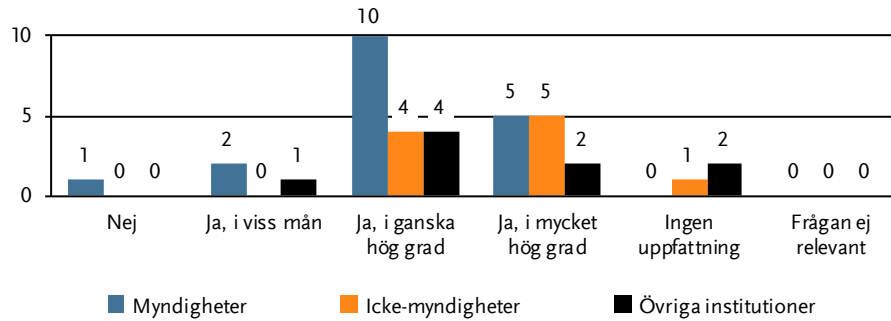


Diagram B7.7 Är regleringsbrevet/motsvarande för detaljerat?

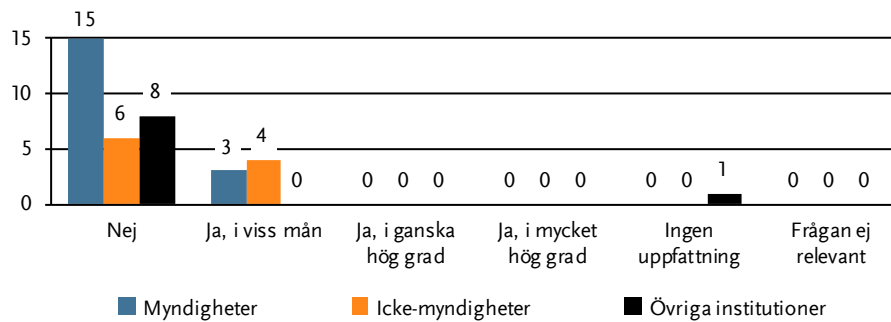


Diagram B7.8 Förs en dialog mellan departementet och myndigheten/institutionen om dess regleringsbrev/motsvarande?

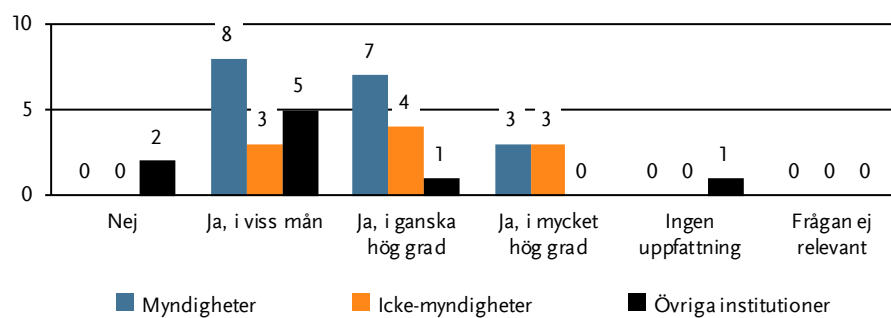


Diagram B7.9 Är den finansiella styrningen i form av villkor under anslag/anslagsposter i regleringsbrev/motsvarande ändamålsenlig för myndigheten/institutionen?

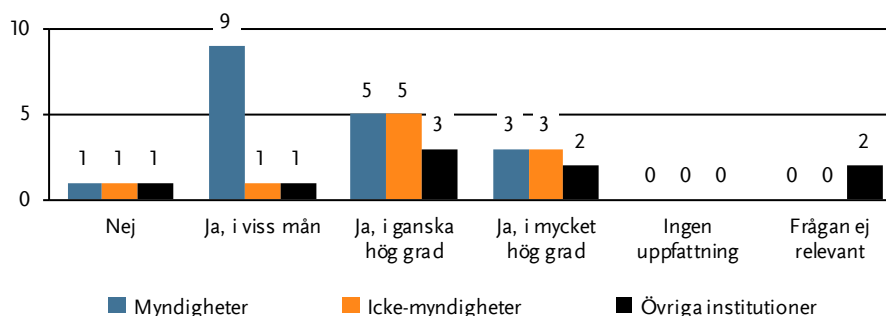


Diagram B7.10 Tillför styrsignalerna som ges i regleringsbrev/motsvarande något utöver de signaler som redan getts genom myndighetens/institutionens instruktion/stadgar/bolagsordning/motsvarande?

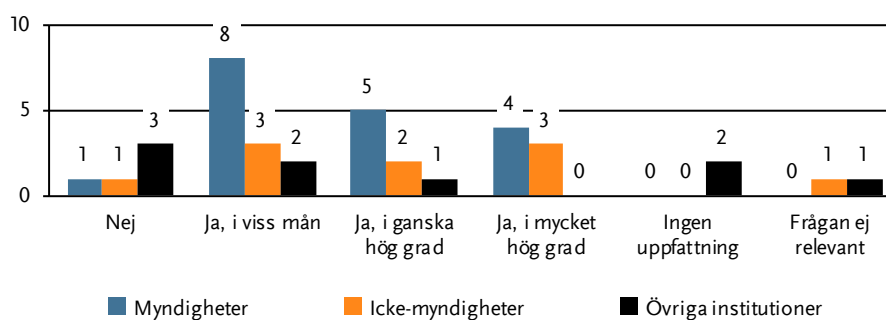


Diagram B7.11 Finns det några motsättningar mellan regleringsbrev/motsvarande och andra styrdokument som myndigheten/institutionen har att förhålla sig till?

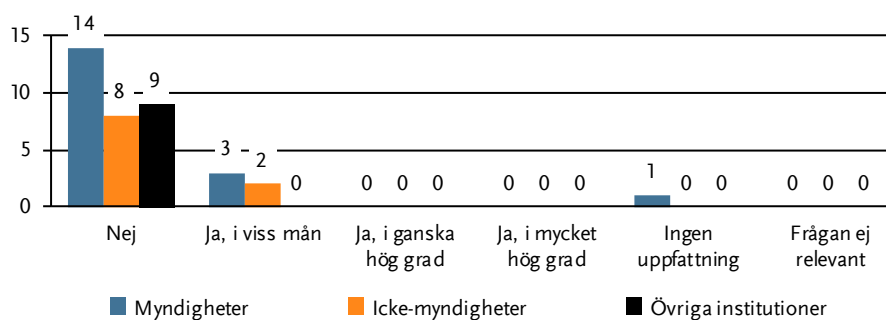


Diagram B7.12 Är balansen mellan myndighetens/institutionens instruktion/stadgar/bolagsordning, regleringsbrev/motsvarande och andra eventuella styrdokument väl avvägd utifrån verksamhetens behov?

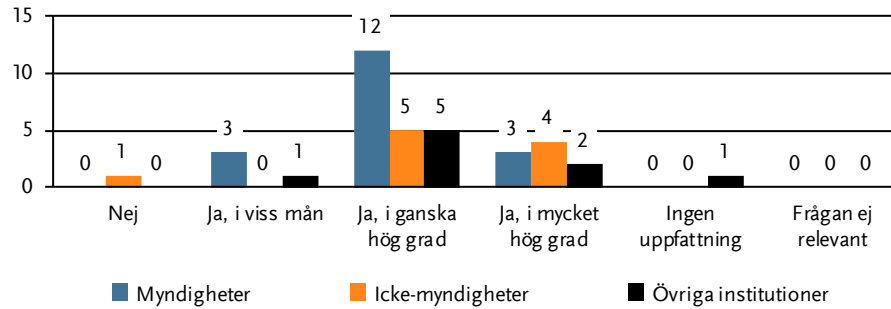


Diagram B7.13 Finns det någon dubbelreglering av verksamheten på myndighetens/institutionens område?

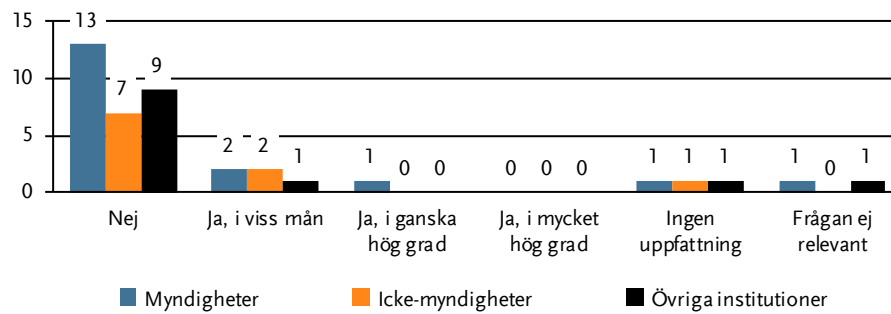


Diagram B7.14 Ger myndighetens/institutionens styrdokument i form av instruktion/stadgar/bolagsordning, regleringsbrev/motsvarande, förordning om årsredovisning och budgetunderlag, föreskrifter och allmänna råd tillräcklig vägledning för att myndigheten/institutionen ska kunna ge en rättvisande bild av sin verksamhet i årsredovisningen?

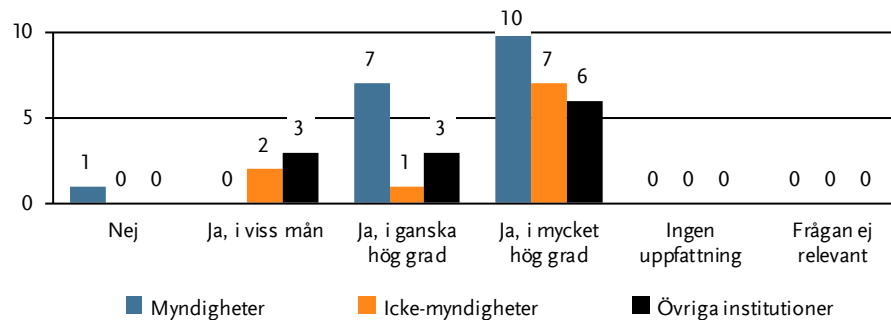


Diagram B7.15 Är den årliga myndighetsdialogen/motsvarande ett viktigt instrument för att få och ge återkoppling?

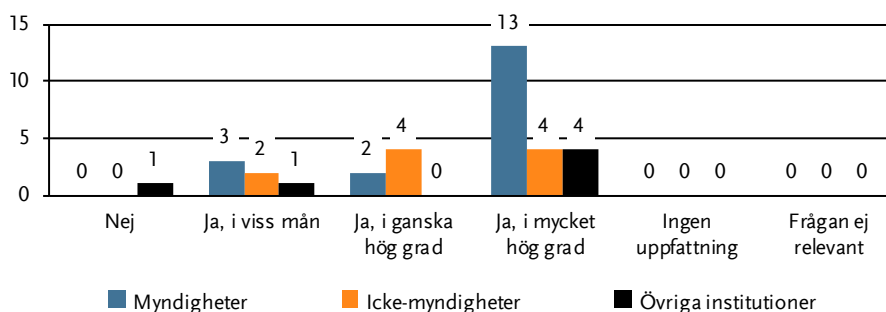


Diagram B7.16 Får myndigheten/institutionen i myndighetsdialogen/motsvarande tydliga styrsignaler för sin framtida verksamhet?

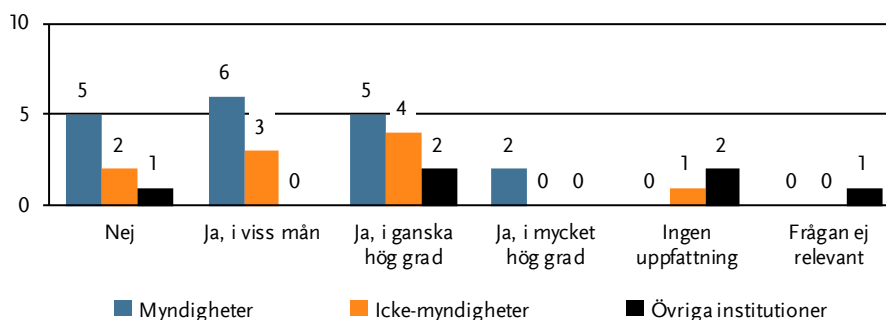


Diagram B7.17 Ges myndigheten/institutionen möjlighet att inför myndighetsdialogen/motsvarande ta del av och lämna synpunkter på vad som kommer att tas upp på mötet?

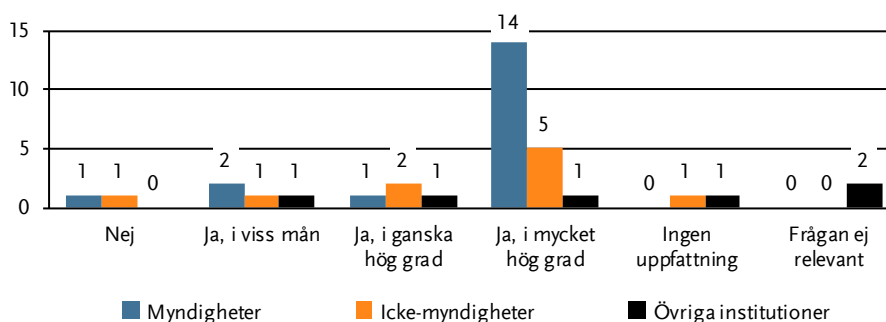


Diagram B7.18 Är det tydligt för myndigheten/institutionen vem på departementet kontakt ska tas med i olika frågor?

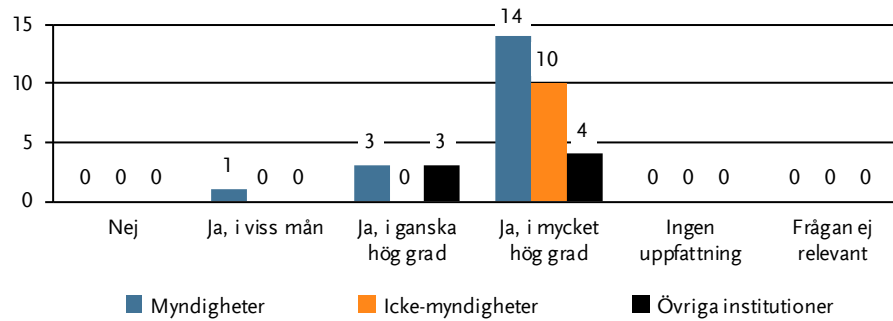


Diagram B7.19 Uppfyller departementets organisation, med kontaktpersoner/handläggare, myndighetens/institutionens behov av kompetens och kontinuitet i kontakterna med departementet?

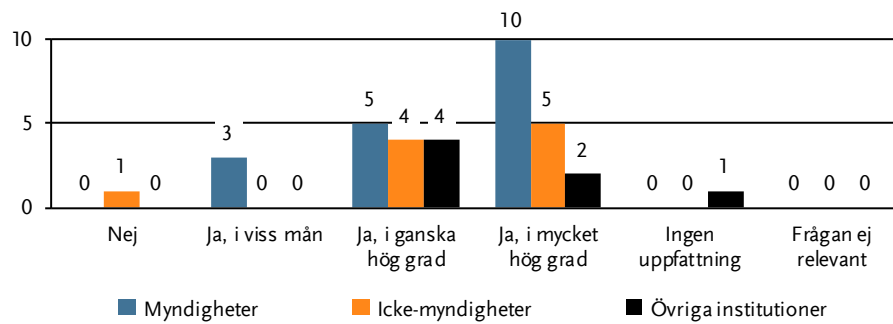


Diagram B7.20 Är departementets kontaktpersoner/handläggare tillgängliga i önskad utsträckning?

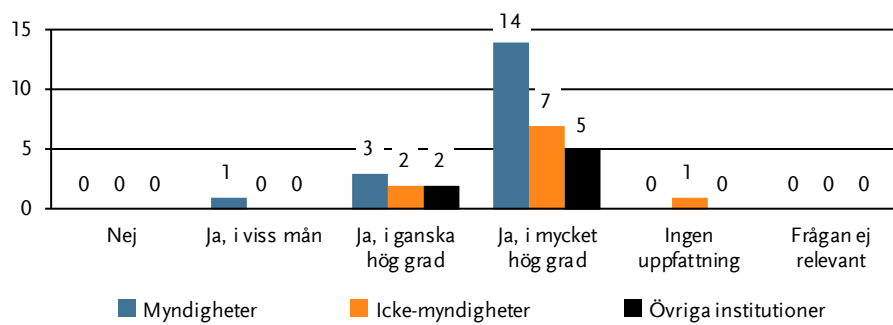


Diagram B7.21 Sker de informella kontakterna mellan departement och myndighet/institution i tillräcklig omfattning?

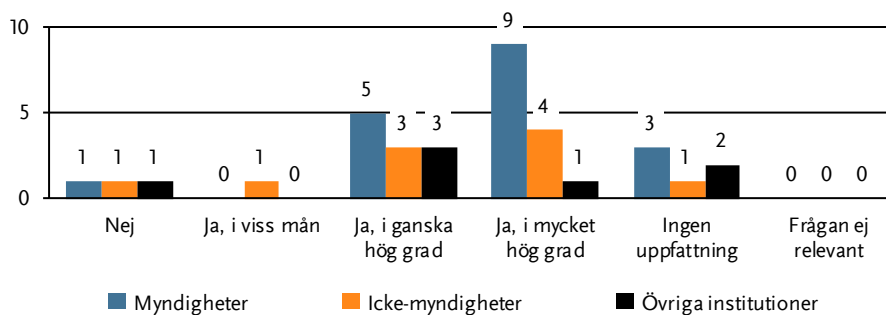


Diagram B7.22 Tar myndigheten/institutionen initiativ till informella kontakter med departementets tjänstemän?

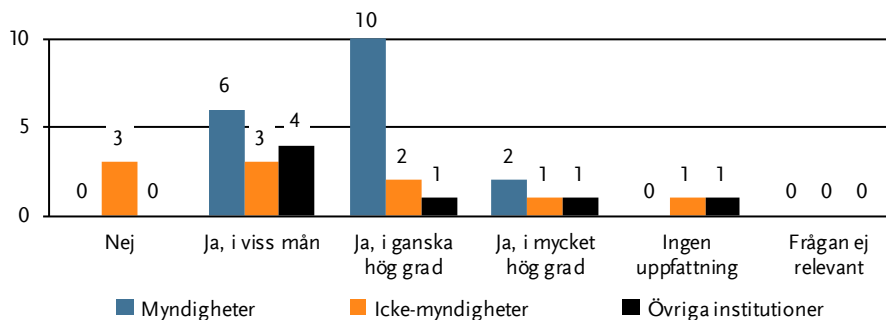


Diagram B7.23 Tar departementets tjänstemän initiativ till informella kontakter med myndigheten/institutionen?

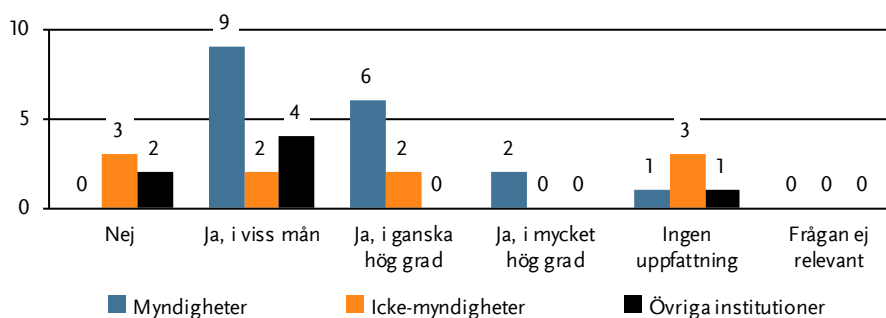


Diagram B7.24 Tar myndigheten/institutionen initiativ till informella kontakter med departementets politiska ledning?

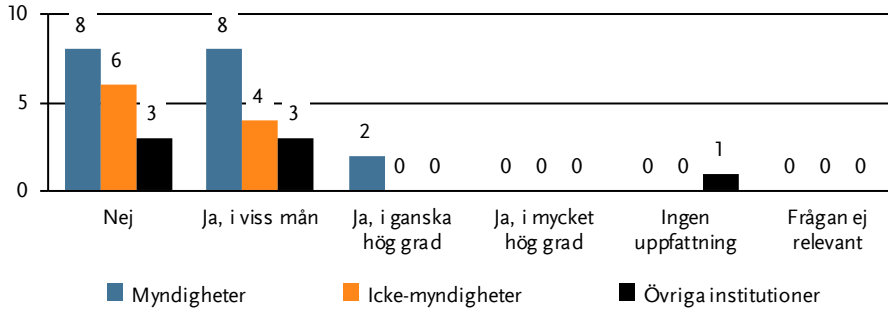


Diagram B7.25 Tar departementets politiska ledning initiativ till informella kontakter med myndigheten/institutionen?

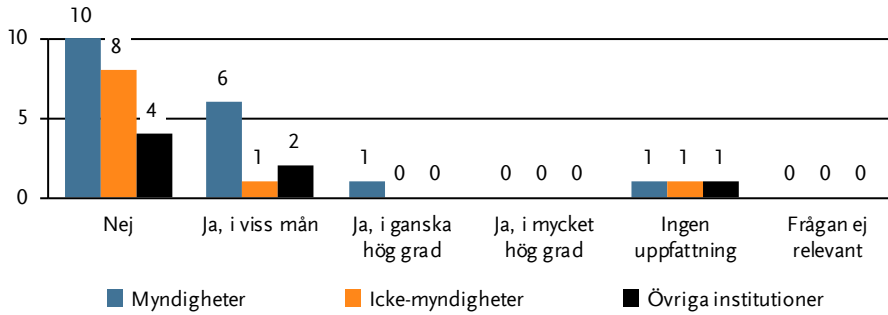


Diagram B7.26 Tillgodoser de informella kontakterna myndighetens/institutionens behov av informationsutbyte och vägledning?

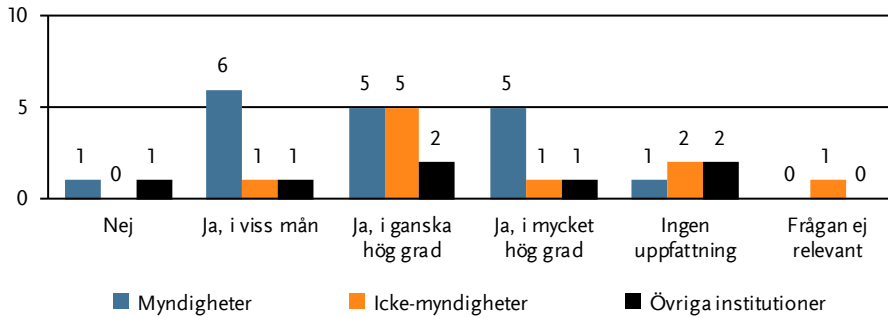


Diagram B7.27 Har de informella kontakterna ökat i betydelse under de senaste åren?

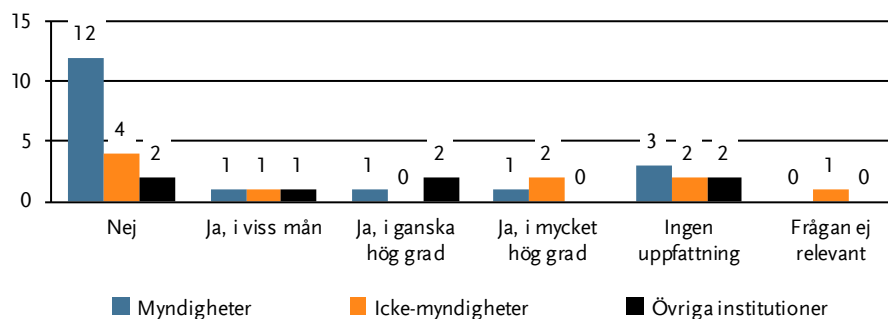
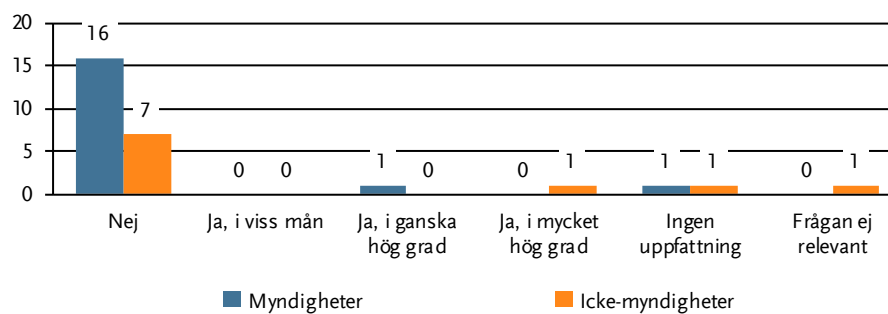


Diagram B7.28 Finns det en risk att de informella kontakterna kan leda till någon form av "ministerstyre" i strid med 12 kap. § 2 i regeringsformen?



Kulturområdet skiljer sig från andra politikområden på flera sätt. Bland annat består det av många små institutioner organiserade på en rad olika sätt – som myndigheter, föreningar, stiftelser och statligt ägda bolag. Dessutom präglas området av den så kallade armlängdsprincipen, som innebär att politiken ska skapa goda förutsättningar för verksamheten men låta professionen ta ansvar för innehåll och kvalitet.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning inom kulturområdet lever upp till de kriterier som riksdagen har ställt upp för styrning av statliga verksamheter. Granskningens slutsats är att regeringens styrning är tydlig och resultat-inriktad. Styrningen har ett långsiktigt perspektiv och är dokumenterad på ett bra sätt. Det underlättar riksdagens möjlighet till kontroll och insyn. Däremot anser Riksrevisionen att styrningen inte är tillräckligt anpassad till de olika förutsättningar som gäller för bolag och stiftelser jämfört med myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över formerna för påverkan av bolag och stiftelser som får statliga medel inom kulturområdet. Det kan innebära att regeringen tar fram ägaranvisningar som antas på bolagsstämman i stället för att årligen besluta om riktlinjer för de bidrag som den lämnar. Det innebär också att regeringen, i dialog med stiftelserna, bör säkerställa att riktlinjer eller villkor för statens bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-517-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE