

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

En regional resurs på konstnärlig grund

Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen
Rapport 2014:3





Postadress:

Box 120 30
102 21 Stockholm

Besöksadress:

Fleminggatan 20, 6 tr

Telefon:

08-528 020 00

E-post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2014

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2014

ISBN: 978-91-87046-16-2

En regional resurs på konstnärlig grund

Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen
Rapport 2014:3

Innehåll

Innehåll	3
Förord	5
Sammanfattning	6
Summary	10
Inledning	15
Tillvägagångssätt.....	16
Kulturpolitiken och länsteatrarna	18
Kulturplaner och återrapportering	22
Kulturplanen: vision eller styrdokument?	22
Fler möten och fler kontaktytor.....	25
Uppföljning och återrapportering.....	27
Sammanfattning.....	29
Uppdrag och finansiering	31
Förändrade uppdrag?	31
Samverkan: mer av samma	36
Finansieringen – förändras den i och med modellen?	39
Sammanfattning.....	42
Ny modell – nya relationer	43
Att ersätta Kulturrådet	43
Tjänstemännens inflytande	45
Armlängds avstånd	47
Sammanfattning.....	51
Slutsatser	52
Innebörden i principen om armlängds avstånd omformuleras.....	52
Länsteaterns roll som en regional resurs förstärks	54
Teaterchefer i en ny roll	56

Referenser 59

Bilaga Intervjupersoner 62

Förord

Myndigheten för kulturanalys har i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen och analysera dess långsiktiga effekter. I tidigare rapporter har Kulturanalys bidragit till kunskap om vad implementeringen av kultursamverkansmodellen innebär för den regionala förvaltningen och för den nationella nivån. I denna rapport har Kulturanalys för avsikt att undersöka hur införandet av kultursamverkansmodellen påverkar den administrativa och konstnärliga verksamheten på kulturinstitutioner, genom att studera erfarenheterna på Sveriges länsteatrar.

Vår förhoppning är att rapporten ytterligare ska komplettera kunskapen om hur kultursamverkansmodellen fungerar samt vilka konsekvenser modellen har för förvaltning och kulturliv. De slutsatser och rekommendationer som dras i rapporten kommer från Myndigheten för kulturanalys.

Stockholm i oktober 2014

Sverker Hård

Myndighetschef

Sammanfattning

I och med kultursamverkansmodellens införande 2011 har förutsättningarna för de regionala kulturinstitutionerna förändrats. Innan införandet av kultursamverkansmodellen fördelades statliga bidrag till kulturinstitutioner direkt från Statens kulturråd utifrån direktiv från Kulturdepartementet. Efter kultursamverkansmodellens införande fattar politiker på regional nivå beslut om fördelningen. Beslut om bidragsgivning sker efter omfattande dialogprocesser i samband med framtagandet av regionens kulturplaner. Denna förändring gör det därmed rimligt att anta att kulturinstitutionernas roll, uppdrag och relationer med regionala tjänstemän och politiker förändras i någon utsträckning. I den här rapporten undersöks vilka konsekvenser som kultursamverkansmodellen har för länsteatrarnas verksamhet med avseende på det administrativa och konstnärliga arbetet. För att belysa frågan om hur länsteatrarna påverkas av kultursamverkansmodellen studeras i första hand tre huvudområden: kulturplaner och återrapportering, länsteatrarnas uppdrag och relationerna mellan länsteatrar och regionen.

Rapporten bygger på en kvalitativ studie baserad på intervjuer med företrädare för landets samtliga regionala teatrar, två stadsteatrar samt med en företrädare för Riksteatern. Sammantaget har trettio personer intervjuats; i första hand är det teaterchefer, vd, konstnärlig ledare, ekonomichefer, administrativa chefer och/eller producenter. Rapporten baseras även på material från en tidigare enkätstudie som riktades mot chefer för länsteatrar, läns museer och länsmusiken samt på skriftligt material i form av regionernas kulturplaner och länsteatrarnas uppdrag.

Med utgångspunkt i dessa intervjuer och övrigt material landar rapporten i tre huvudsakliga slutsatser: (1) Innebörden i principen om armlängds avstånd omformuleras, (2) Länsteatrarnas roll som regional resurs förstärks, och (3) Teatercheferna får en ny roll.

- Innebörden i principen om armlängds avstånd omformuleras

Rapporten visar att införandet av kultursamverkansmodellen har förändrat teaterns dialog och samarbete med de regionala tjänstemännen och politikerna. Det innebär en ökad närhet till i första hand regionens tjänstemän; en förändrad relation som ibland kan innehålla svåra gränsdragningar avseende inflytande på teaterverksamheterna. Dessa svårigheter får konsekvenser för innebörden av principen om armlängds avstånd. Principen om armlängds avstånd ska inte ses som en entydig princip; snarare ska den ses som en skala mellan en stark kulturpolitisk styrning och en absolut konstnärlig autonomi. Positionen på denna skala är givetvis inte konstant utan förändras i tid och rum. Det är emellertid inte

enbart positionen på skalan som förändras, utan även själva innebörden av vad som avses med armlängds avstånd omtolkas kontinuerligt.

Förskjutningen i innebörden av armlängds avstånd kommer till uttryck på framför allt två sätt. För det första vittnar teatercheferna om att regionala tjänstemän är direkt involverade i att formulera *framställningen* av länsteatrarna i kulturplanerna. Det är därmed inte ovanligt att de skriftliga formuleringarna om teaterns verksamhet redigeras i samspel mellan teaterchefen och de regionala tjänstemännen i samband med framtagandet av en kulturplan. I detta redigeringsarbete anpassas presentationen av teaterns verksamhet för att kunna införlivas med regionens övergripande vision och strategi. Det nära samarbete som sker mellan teaterchefer och regionala tjänstemän kring ett politiskt dokument, som kulturplanen utgör, utmanar därmed delvis innebörden i principen om armlängds avstånd.

För det andra får de regionala tjänstemännen inte enbart ett inflytande över hur teatern presenteras i kulturplanerna. Det framkommer även tecken på att teatercheferna relaterar sina konstnärliga val direkt till de mål som formulerats i kulturplanen. Regionens övergripande mål får därmed indirekt eller direkt konsekvenser för den konstnärliga verksamheten. Om teaterchefer dessutom upplever att återrapporteringen till den regionala förvaltningen och vidare till Kulturrådet blir styrande för bidragsfördelningen kommande år, skapas ett system där teatern – omedvetet eller medvetet – strävar efter att falla så väl ut som möjligt i enlighet med återrapporteringskraven. Resultaten är inte överraskande utan snarare överensstämmande med tidigare studier som visar hur granskningsmodeller och uppföljningssystem tenderar att leda till att organisationer förändrar sin organisering och verksamhet för att komma väl ut i framtida granskningar.

- Länsteatrarnas roll som regional resurs förstärks

En övergripande tendens är att teatrarnas uppdrag förändras och blir mer inriktade på tvärspektoriell samverkan som en konsekvens av kultur-samverkanmodellen. På vissa håll mer, på andra håll mindre, anpassas teatrarnas uppdrag till regionala visioner och strategiska inriktningar. Det faktum att varje region numera ska utarbeta en regional kulturplan gör att teatern (och övriga kulturverksamheter) i allt högre grad inlemmas i de politiska visionerna för respektive region. Länsteatrarna relateras i denna process tydligare till andra politikområden. Teatercheferna ger i studien uttryck för att teater kopplas samman med de andra politikområdena genom att det i uppdragen betonas att teatern exempelvis ska vara en tydligare pedagogisk resurs, att teatern ska bidra till mål om kultur och hälsa eller stärka regionens attraktivitet. I viss mån kan det upplevas som att det är en konkurrens mellan kulturen och andra politiska ändamål, men det kan även tolkas som att kulturen kommer in på flera politiska arenor i regionerna och därmed stärker sin ställning.

Sammantaget talar mycket för att de regionala tjänstemännen och politikerna kommit närmare länsteaternas verksamheter både avseende engagemang, beslut och inflytande. Innebörden av en sådan förskjutning kan tolkas på olika sätt. Å ena sidan kan samverkansmodellens processer med framtagandet av kulturplaner i dialog, där samråd mellan organiserade intressen (som kulturlivet delvis kan ses som en del av) och politik och förvaltning ses som en central del av den svenska demokratiska modellen. En närmare samverkan mellan länsteatern, tjänstemän och politiker kan ur detta perspektiv ses som en ömsesidig möjlighet för de folkvalda att få inflytande över teaterns verksamhet och för teatern att vara delaktiga i den demokratiska processen i regionen. Å andra sidan kan det även innebära att teatern blir en regional resurs som syftar till att uppfylla övergripande regionala politiska mål på bekostnad av den konstnärliga autonomi. Ur detta perspektiv kan det politiska inflytandet och tjänstemännainflytandet på teatern anses innebära förskjutningar i relation till den konstnärliga friheten. Länsteatern riskerar därmed att bli ett instrument för den regionala politiken och att deras eget inflytande över den egna verksamheten minskar. I vilken mån så blir fallet kan tänkas bero på hur relationen med de regionala tjänstemännen ser ut. Detta är något som kräver fortsatta undersökningar.

- Teatercheferna får en ny roll

Teatercheferna befinner sig efter kultursamverkansmodellens införande i en ny arbetssituation. Det ställs ökade krav på administrativt arbete på bekostnad av arbetet som verksamhetsledare och möjligheten att fokusera på teaterns konstnärliga verksamhet. Teatercheferna vittnar om att de lägger omfattande tid och kraft på kulturplanearbetet. Samtidigt betonar teatercheferna att de därigenom blir lyssnade på av regionen och får vara med att stärka teaterns ställning. Den positiva aspekten är därmed att de är med och bidrar till att synliggöra teatern, men de upplever även att de får mindre tid till deras huvudsakliga arbetsuppgifter; att driva teatern. Att arbeta med kärnverksamheten – leda en konstnärlig verksamhet – blir således en del i rollen, medan den andra delen handlar mer om att hantera nya administrativa krav som uppstår i och med modellens utformning.

Teaterchefernas roll förändras i första hand i två avseenden. För det första blir deras roll mer administrativt inriktad snarare än att vara verksamhetsledare för en konstnärlig verksamhet. Det ställs nya krav på att hantera kontakter med den regionala förvaltningen och att avsätta tid för att delta i dialogprocesser och utformningen för kulturplanearbetet. I den mer administrativt inriktade rollen inryms att bidra till textframställning inom teaterområdet i kulturplanearbetet liksom att bidra med återrapportering om teaterns verksamhet till den regionala förvaltningen och vidare till Kulturrådet. Det innebär att det ställs krav på att synliggöra teaterverksamheten på ett sådant sätt att den passar in i regionens övergripande visioner samt att kunna återge teaterns verksamhet utifrån de

aspekter som finns formulerade i uppföljningssystemet. För det andra innebär den förändrade rollen att teatercheferna försöker agera som ett filter mellan den regionala förvaltningen och den konstnärliga personalen på teatern. Arbetet med dialogprocesser, kulturplaner och återrapportering läggs på teaterchefens bord, som anstränger sig för att freda den konstnärliga personalen och ge dem utrymme att arbeta vidare som vanligt. Den roll teatercheferna får ikläda sig i och med kultursamverkansmodellens införande innebär en nödvändig balansgång mellan olika ideal om å ena sidan konstnärlig frihet och kvalitet och å andra sidan länsteatrarnas demokratiska uppdrag, ökade krav på tvärsanknutad samverkan och tillgänglighet. Den ökade administrativa rollen ställer därmed krav på att teaterchefen fortsatt upprätthåller de konstnärliga prioriteringarna och samtidigt hanterar de nya administrativa förutsättningarna. När teaterchefer upplever att deras anpassning till kulturplanens övergripande visioner och att återrapporteringen till regionen blir central för den framtida medelstilldelningen ställs frågan om konstnärlig autonomi och professionell integritet på sin spets.

Utifrån dessa slutsatser gör Kulturanalys bedömningen att formerna kring kultursamverkansmodellen håller på att sätta sig, samtidigt som det är viktigt att betona att vi fortsatt befinner oss i ett tidigt skede i implementeringsfasen av denna regionaliseringsreform. Med utgångspunkt i slutsatserna som presenteras i denna rapport anser Kulturanalys att det är centralt att fortsätta följa upp, bevaka och utvärdera effekterna av vissa delar av samverkansmodellen. Att rollerna och relationerna mellan den regionala förvaltningen och teaterledningen förändras är i sig inte särskilt förvånande, utan det är snarare en självklar konsekvens av reformen. Det är emellertid av vikt att fortsätta undersöka de mer långsiktiga konsekvenserna av dessa förändrade relationer. Det handlar för det första om att följa upp hur teaterchefernas mer administrativa roll utvecklas och vad det får för konstnärliga konsekvenser för teatern. För det andra behöver vi följa vad som händer när teatern – eller länsinstitutionerna – blir regionala resurser som ska passas in i de övergripande regionala strategierna och bidra till att stärka upp andra regionalpolitiska prioriteringar. Det kan naturligtvis innebära att kulturen, teatern i detta fall, kommer in på allt fler politiska arenor och får en starkare roll, men det kan även leda till att teatern blir ett instrument som kan användas för att uppnå andra politiska mål, vilket kanske inte alltid är i samklang med teaterns konstnärliga prioriteringar. Detta visar på ett behov av att framöver följa upp hur och på vilket sätt som kulturinstitutionernas uppdrag förändras i relation till de regionala visionerna och vad det innebär för kulturinstitutionernas konstnärliga autonomi och deras ställning i regionen. För det tredje är det centralt att fortsätta studierna av hur kulturinstitutionerna påverkas av kulturplanearbetet och det uppföljningssystem som vuxit fram i och med kultursamverkansmodellen. Det handlar framför allt om att undersöka om teaterns ledning förändrar verksamheten i linje med de krav på uppföljning som ställs och vad det i sådana fall får för långsiktiga konsekvenser för teaterchefens professionella och konstnärliga avvägningar.

Summary

In conjunction with the introduction of the cultural cooperation model in 2011, the conditions for the regional cultural institutions have changed. Before the introduction of the cultural cooperation model, government grants were distributed to cultural institutions directly from the Swedish Arts Council based on directives from the Ministry of Culture. After the introduction of the cultural cooperation model, politicians at the regional level have decided on the distribution. Decisions on the awarding of grants are made after extensive dialogue processes in connection with the preparation of the region's cultural plans. This change thereby makes it reasonable to assume that the cultural institutions' roles, missions and relationships with regional administrators and politicians are changing to some extent. This report investigates what impact the cultural cooperation model has on the activities of the county theatres with regard to administrative and artistic work. In order to shed light on the issue of how the county theatres are affected by the cultural cooperation model, three main areas are primarily studied: cultural plans and reporting, the missions of the county theatres and the relationships between the county theatres and the region.

The report builds on a qualitative study based on interviews with representatives of all of Sweden's regional theatres, two municipal theatres and one representative of the Swedish National Touring Theatre (Riksteatern). In total, 30 people were interviewed; they were mainly theatre directors, managing directors, artistic directors, accounting managers, administrative managers and/or producers. The report is also based on material from an earlier survey directed at managers of county theatres, county museums and county musical foundations as well as written materials in the form of the regions' cultural plans and the mission statements of the county theatres.

Based on these interviews and other materials, the report makes three main conclusions: (1) The meaning of the arm's-length principle is being reformulated, (2) The role of the county theatres as regional resources is reinforced and (3) The theatre directors receive a new role.

- The meaning of the arm's-length principle is being reformulated

The report shows that the introduction of the cultural cooperation model has changed the theatre's dialogue and cooperation with the regional administrators and politicians. This entails a closer relationship mainly to the regional administrators, a changed relationship that can occasionally include difficulty in setting the boundaries regarding influence on the theatre activities. These difficulties have an impact on the meaning of the arm's-length principle. The arm's-length principle shall not be seen as an unambiguous principle, but rather a

scale between strong cultural policy governance and absolute artistic autonomy. Of course, the position on this scale is not constant, but rather changes in time and space. However, it is not only the position on the scale that changes, but rather the actual meaning of what is meant by the arm's-length principle is also continuously being re-interpreted.

The shift in the meaning of the arm's-length principle is mainly expressed in two ways. Firstly, the theatre directors bear witness to the fact that regional administrators are directly involved in formulating the *presentation* of the county theatres in the cultural plans. It is thereby not uncommon that the written formulations about the theatre's activities are edited in interaction between the theatre director and the regional administrators in connection with the preparation of a cultural plan. In this editing work, the presentation of the theatre's activities is adapted in order to be incorporated into the region's overall vision and strategy. The close cooperation that takes place between theatre managers and regional administrators on a political document, which the cultural plan is, thereby partly challenges the meaning of the arm's-length principle.

Secondly, the regional administrators not only receive influence over how the theatre is presented in the cultural plans. Indications also come forth that the theatre directors relate their artistic choices directly to the objectives formulated in the cultural plan. The region's overall objectives thereby have an indirect or direct impact on the artistic activities. If theatre directors also perceive that the reporting to the regional administration and on to the Swedish Arts Council becomes a governing factor for grant allocation in future years, a system is created where the theatre - consciously or unconsciously - strives to have as good an outcome as possible in accordance with the reporting requirements. The results are not surprising, but rather in agreement with earlier studies that show how audit models and follow-up systems tend to lead to organisations changing their organisation and activities to have positive results in future reviews.

- The role of the county theatres as regional resources is reinforced.

An overall tendency is that the theatres' missions change and become more focused on cross-sectional collaboration as a consequence of the cultural cooperation model. The theatres' missions are adapted to regional visions and strategic directions, more in some places and less in others. The fact that every region now drafts a regional cultural plan means that the theatres (and other cultural institutions) are increasingly incorporated into the political visions of the respective regions. In this process, the county theatres are more clearly related to other areas of policy. In this study, the theatre directors indicate that theatre is linked to the other political areas by the mission statements emphasizing that the theatre should, for instance, be a more distinct pedagogical resource, should contribute to goals regarding culture and health, or should strengthen the region's attractiveness. This is to some extent perceived as a competition between culture

and other political aims, but it can also be interpreted such that culture enters several political arenas in the regions and thereby strengthens its position.

Altogether, there are indications that the regional administrators and politicians have come closer to the county theatres' activities in terms of commitment, decisions and influence. The meaning of such a shift can be interpreted in different ways. On one hand, the cooperation model's processes of preparing cultural plans in dialogue, where consultation takes place between organised interests (which cultural life can partially be considered to be a part of) and politics and administration, can be considered to be a central part of the Swedish democratic model. From this perspective, closer cooperation between the county theatres, administrators and politicians can be seen as a mutual opportunity for the elected representatives to gain influence over the theatres' activities and for the theatre to participate in the democratic process in the region. On the other hand, it may also mean that the theatre becomes a regional resource that aims to fulfil overall regional political objectives at the expense of artistic autonomy. From this perspective, the political and administrative influence on the theatres can be considered to entail shifts in relation to artistic freedom. The county theatres are thereby at risk of becoming an instrument of regional politics whereby their own influence over their own activities decreases. The extent to which this becomes the case may conceivably depend on what the relationship with the regional administrators looks like and is something that requires further study.

- The theatre directors receive a new role

Since the introduction of the cultural cooperation model, theatre directors find themselves in a new working situation. Greater demands are placed on administrative work at the expense of the work as operational managers and the possibility of focusing on the theatre's artistic activities. The theatre directors say that they spend an extensive amount of time and energy on the work with cultural plans. At the same time, the theatre directors emphasize that, in doing so, they are listened to by the region and are able to be involved in strengthening the theatre's position. The positive aspect is thereby that they are involved and contribute to making the theatre visible, but they also feel that they have less time for their main duties, running the theatre. Working with the core activity - managing an artistic endeavour - accordingly becomes a part of the role, while the other part is more about handling new administrative requirements that arise in conjunction with the structure of the model.

The theatre directors' role primarily changes in two respects. Firstly, their role becomes more administratively focused rather than being an operational manager of an artistic activity. New requirements are set on managing contacts with the regional administration and devoting time to participating in dialogue processes and the formulation of the work on cultural plans. The more administratively

focused role includes contributing to the text presentation of the theatre area in the cultural planning work as well as contributing reports on the theatre's activities to the regional administration and, by extension, the Swedish Arts Council. This means that requirements are placed on making the theatre activities visible in a way that suits the region's overall visions and being able to present the theatre's activities based on the aspects formulated in the follow-up system. Secondly, the changed role means that the theatre directors try to serve as a filter between the regional administration and the artistic staff at the theatre. The work on dialogue processes, cultural plans and reporting is placed on the theatre director's desk, who strives to satisfy the artistic staff and provide the room to continue working as usual. The role the theatre directors must assume in conjunction with the introduction of the cultural cooperation model entails a necessary balancing act between different ideals of artistic freedom and quality on one hand, and the county theatre's democratic mission and greater demand for cross-sectional collaboration and accessibility on the other. The broader administrative role thereby requires that the theatre director continues to maintain the artistic priorities and at the same time manages the new administrative prerequisites. When theatre directors feel that their adaptation to the cultural plan's overall visions and that the reporting to the region becomes a central aspect of the future funding allocation, the question of artistic autonomy and professional integrity comes to a head.

Based on these conclusions, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis judges that the forms concerning the cultural cooperation model are in the midst taking shape, at the same time that it is important to emphasize that we are still in an early stage of the implementation phase of this regionalisation reform. Based on the conclusions presented in this report, the Agency considers that it is still of central importance to continue to follow up, monitor and evaluate the effects of certain elements of the cooperation model. The fact that the roles and relationships between the regional administration and theatre management are changing is not in itself surprising, but rather an obvious consequence of the reform. However, it is important to continue investigating the more long-term impact of these changed relationships. Firstly, this is a matter of monitoring how the theatre directors' more administrative role develops and what artistic consequences it has for the theatre. Secondly, we need to monitor what happens when the theatres - or the county institutions - become regional resources that shall be adapted to the overall regional strategies and contribute to strengthening other regional policy priorities. This may of course mean that culture, in this case the theatre, enters more and more political arenas and gains a stronger role, but it may also lead to the theatre becoming an instrument that is used to achieve other political objectives, which might not always be in harmony with the theatre's artistic priorities. This indicates a need moving forward to monitor how the mission of the cultural institutions changes in relation to the regional visions and what this entails for the artistic autonomy of the cultural institutions and their

position in the region. Thirdly, it is of central importance to continue studying how the cultural institutions are affected by the cultural planning work and the monitoring system that has grown out of the cultural cooperation model. This is primarily a matter of investigating if the theatre's management changes the activities in line with the monitoring requirements set and, if so, what long-term consequences this has on the theatre director's professional and artistic considerations.

Inledning

I propositionen *Tid för kultur* (2009/10:3) föreslogs införandet av en ny modell för fördelning av statligt kulturstöd till kulturverksamhet på den regionala nivån. Motiven var att öka det regionala inflytandet på kulturpolitiken och att ”tydliggöra ansvars- och rollfördelningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån”.¹ Ett av de centrala motiven med införandet av denna kultursamverkansmodell är att föra kulturen närmare medborgarna genom att ge regionerna större ansvar och frihet att fördela de statliga medlen till kultur. Det innebär att modellen har haft till syfte att ge regionen ett större inflytande över det regionala kulturlivet, och att minska den statliga detaljstyrningen.² Kultursamverkansmodellen har nu funnits sedan 2010, och sedan 2013 är samtliga regioner förutom Stockholms län del av modellen.

Införandet av modellen väcker givetvis frågor om i vilken mån denna regionalisering av kulturpolitiken bidrar till att föra kulturen närmare medborgaren och i vilken mån den regionala friheten att styra över kulturpolitiken ökar; frågor som Myndigheten för kulturanalys delvis berört i tidigare rapporter.³ Kultursamverkansmodellen har emellertid inte enbart konsekvenser för den regionala förvaltningen och styrningen av den offentliga kultursektorn, utan regionaliseringsprocessen innebär även förändrade förutsättningar för kulturinstitutionerna. I denna rapport har Myndigheten för kulturanalys därför valt att fördjupa kunskapen om konsekvenserna som kultursamverkansmodellen har för våra scenkonstinstitutioner, och mer specifik för länsteatrarna.

Länsteatrarna har en central roll i svensk kulturpolitik. Utbyggnaden av länsteatrar kom till som ett svar på kulturpolitiska mål att säkerställa att kulturen fick en geografisk spridning samt att fler människor skulle ges möjlighet att ta del av kulturlivet. Etableringen av länsteatrar byggde också på en stark idé om betydelsen av att upprätthålla en armlängds avstånd mellan politiken och kulturverksamheternas innehåll. Finansieringen skulle delas mellan staten, landsting och i förekommande fall kommuner. Statliga bidrag skulle utgå enligt en modell för tilldelning baserad på teaternas personalkostnader. I och med kultursamverkansmodellens införande 2011 har förutsättningarna för hur länsteatrarna finansieras och styrs förändrats. Innan införandet av kultursamverkansmodellen fördelades statliga bidrag till institutioner såsom länsteatrar direkt från Statens kulturråd utifrån direktiv från Kulturdepartementet. I och med

¹ *Prop. 2009/10:3*, s. 33.

² *Ibid.*

³ *Myndigheten för kulturanalys 2012; 2013.*

modellens införande fattar politiker på regional nivå beslut om fördelningen i stället. Beslut om bidragsgivning sker efter omfattande dialogprocesser i samband med framtagandet av regionens kulturplaner. Denna förändring gör det därmed rimligt att anta att länsteatrarnas roll, uppdrag och relationer med regionala tjänstemän och politiker förändras i någon utsträckning. I denna rapport undersöks vilka konsekvenser som kultursamverkansmodellen har för länsteatrarnas verksamhet med avseende på det administrativa och konstnärliga arbetet. För att belysa frågan om hur länsteatrarna påverkas av kultursamverkansmodellen har rapporten i första hand studerat tre huvudområden:

- Kulturplaner och återrapportering
- Uppdragen
- Relationerna mellan länsteatrar och regionen

Tillvägagångssätt

Det finns i dag 19 regionala teatrar runt om i landet.⁴ Teatrarnas organisationsform varierar; en del länsteatrar är aktiebolag, andra är stiftelser eller ideella föreningar, ytterligare några är del i den regionala förvaltningen och ett par är kommunalförbund respektive ekonomisk förening. De teatrar som är aktiebolag ägs oftast av landsting och en kommun tillsammans, där landstinget i allmänhet har den största aktieposten. Teatrarna har vanligen en vd och/eller en teaterchef, och i vissa fall finns även en konstnärlig ledare. Oftast sammanfaller dock dessa två i en och samma person. Teatrarna leds av en styrelse som består av ägarrepresentanter från landsting och i förekommande fall kommuner. Vanligen är styrelsernas ledamöter politiker. I styrelsen ingår också i allmänhet teaterledningen samt personalrepresentanter. Det förekommer att en representant från länets riksteaterförening ingår i styrelsen.

Denna rapport bygger på en kvalitativ studie baserad på intervjuer med företrädare för landets samtliga regionala teatrar, två stadsteatrar samt med en företrädare för Riksteatern. Sammantaget har trettio personer intervjuats; i första hand är det teaterchefer, vd, konstnärlig ledare, ekonomichefer, administrativa chefer och/eller producenter. För mer information om vilka som intervjuats, se bilaga 1. Rapporten är därmed till stor del baserad på de uppfattningar och erfarenheter som personer i ledande befattningar på teatrarna har när det kommer till kultursamverkansmodellens konsekvenser för teaterns verksamhet. Rapporten återger därmed teaterns perspektiv på hur kultursamverkansmodellen påverkar deras verksamhet. Om regionala tjänstemän och politikers perspektiv hade inkluderats i rapporten hade kanske en annan bild framträtt.

⁴ Inkl. Giron Sámi Theatre. www.lansteatrarna.se

Rapportens huvudsakliga material utgörs därmed av de trettio intervjuer som har genomförts på teatrarna. Intervjuerna har emellertid tagit utgångspunkt i en förstudie av hur chefer för länskulturinstitutioner, läns museer, länsmusiken och länsteatrar uppfattar införandet av kultursamverkansmodellen.⁵ Förstudien genomfördes i form av en enkät som skickades till dessa företrädare av regionala kulturinstitutioner 2012 inom ramen för en större enkätundersökning, vars resultat publicerats i en tidigare rapport från Kulturanalys.⁶ Syftet med enkäten var att undersöka chefernas uppfattningar och förväntningar på kultursamverkansmodellen. Resultaten från enkäten har varit centrala för utformandet av den intervjustudie som denna rapport bygger på. Delar av enkätmaterialet finns även representerat i denna rapport. Även om enkäten riktades till chefer för läns museer, länsmusiken och länsteatrar, har det inte gått att skönja någon systematisk skillnad i svaren som beror på vilken typ av kulturinstitution (musik, museum, teater) de företrädare.

Rapporten baseras även på skriftligt material i form av regionernas kulturplaner och länsteatrarnas uppdrag (inklusive bolagsordningar, överenskommelser och dylikt).

⁵ Bland chefer för kulturinstitutioner var svarsfrekvensen 69 procent, och bland styrelseordförande för dessa institutioner var svarsfrekvensen 37,5 procent. Den totala svarsfrekvensen är 58 procent.

⁶ Myndigheten för kulturanalys 2013.

Kulturpolitiken och länsteatrarna

Kulturpolitikens uppgift sedan 1974 har varit att utforma den grundläggande organiseringen, infrastrukturen för politiken och de institutionella förhållanden som utgör ramverket för kulturpolitikens praktik. Utbyggnaden av de regionala teatrarna skedde successivt efter att nationella kulturpolitiska mål hade antagits 1974, och svarade mot de mål som kallas ”decentraliseringsmålet” och ”vidgandemålet” (som ibland benämns ”differentieringsmålet”). Decentraliseringsmålet formulerades enligt följande: ”Kulturpolitiken ska främja en decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet.” Decentralisering innebar vid denna tidpunkt i mångt och mycket att kulturen skulle få geografisk spridning. Vidgandemålet löd 1974: ”Kulturpolitiken ska i ökad utsträckning utformas med hänsyn till eftersatta gruppers erfarenheter och behov.” Detta mål syftade till att få fler människor att ta del av kulturen, även de som vanligtvis inte vare sig var publik eller själva var kulturskapare (professionella eller amatörer). De regionala teatrarna skulle bidra till att uppfylla även detta mål. Norrbottensteatern, som hade startat redan 1967, blev en symbol för tankarna om decentralisering i kulturpolitiken.⁷ Därefter uppstod nya regionala teatrar kontinuerligt under 1970-, 1980- och 1990-talen. Vissa av dem var verksamheter som Riksteatern hade startat, och som ombildades till stiftelser.

Vid slutet av 1980-talet hårdnade det ekonomiska klimatet för länsteatrarna.⁸ Höjningen av samhällsbidragen motsvarade inte kostnadsökningarna. Kostnaderna för turnéverksamhet ökade kraftigt. En över lag sämre ekonomisk situation för kommunerna innebar ökade svårigheter för teatrarna att sälja och distribuera sina föreställningar till lokala arrangörer. Situationen ser ut att ha stabiliserats under andra hälften av 1990-talet. Teatrar som kraftigt hade dragit ner på antal årsverk, återgick till flera årsverk igen. Det är svårt att finna konkreta anledningar till återhämtningen, men en förklaring kan vara att finanserna i Sverige stabiliserades och de generella besparingskraven på offentliga verksamheter minskade.⁹ Utvecklingsbidrag (SFS 1996:1598) infördes 1996 i syfte att ge större flexibilitet i det statliga stödet till regional kulturverksamhet.¹⁰ I övrigt har bidragssystemet för att finansiera länsteatrarnas verksamhet såsom det utformades 1974 i princip varit oförändrat fram till kultursamverkansmodellens införande, trots vissa justeringar av grundbeloppssystemet 1996 och 2000.¹¹

⁷ Statens kulturråd 2000.

⁸ Blomgren och Blomgren 2002, s. 95, Statens kulturråd 2000, s. 147.

⁹ Statens kulturråd 2000.

¹⁰ Myndigheten för kulturanalys 2013

¹¹ Blomgren och Blomgren 2002, s. 126 och s. 134.

En slutsats som dragits i forskning om svensk teaterpolitik är att förträdare för ett så kallat ”konstperspektiv” eller ett ”kulturens särställningsperspektiv” har haft en stark position i den svenska teaterpolitiken alltsedan 1974.¹² De som företrädde dessa perspektiv var teatrarna själva, verksamma inom kultursektorn i stort, Kulturrådet samt politiker i riksdagens kulturutskott. Dessa grupper ställde sig kritiska mot, vad som uppfattades som, ekonomistiska perspektiv, företrädde av institutioner såsom Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer under 1980- och 90-talen. Kritiken har bland annat hämtat stöd från den princip som slogs fast i och med 1974 års kulturproposition, nämligen att kulturpolitiken bör befinna sig på armlängds avstånd från själva kulturen. Styrningen på kulturens område har därför alltid varit svag, även efter intensiva diskussioner om att stärka styrningen av exempelvis teaterområdet på 1980- och 1990-talen.¹³

I samband med utarbetandet av en ny modell för statens stöd till regional kulturverkssamhet diskuterades i betänkandet *Spela samman* frågan om armlängds avstånd. I utredningen *Spela samman* betonas vikten av att armlängds avståndsprincipen som gäller för statligt agerande även upprätthålls inom ramen för den nya modellen. Den beskrevs som en bärande princip inom kulturpolitiken och det betonades att principen skulle vara en grundläggande utgångspunkt för det statliga agerandet i modellens genomförande.¹⁴

En av dessa utgångspunkter är principen om armlängds avstånd, som innebär att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna, samt sätter upp övergripande mål. Däremot överläts konstnärliga bedömningar åt ämnesexperter. [...] Att enskilda konstnärliga beslut fattas av, eller med underlag från, konstnärer eller oberoende experter snarare än politiker är en bärande princip inom kulturpolitiken. Den är viktig för att säkra den konstnärliga friheten. Statens kulturråd tillämpar detta arbetssätt i sin bidragsgivning och när nu en stor andel av Statens kulturråds direkta bidragsgivning förs över till regional nivå är det rimligt att den sker enligt likartade principer.¹⁵

Det innebär med andra ord att en grundläggande tanke inför införandet av kultursamverkansmodellen har varit att principen om armlängds avstånd även fortsatt ska vara en central princip för styrningen av kulturinstitutioner inom ramen för modellen. Vid sidan om idéerna om att fortsatt upprätthålla principen om armlängds avstånd i samband med införandet av kultursamverkansmodellen har idéerna om kulturens betydelse för andra politikområden även varit

¹² *Ibid.*

¹³ *Blomgren 2007; Jacobsson 2014.*

¹⁴ *SOU 2010:11, s. 64.*

¹⁵ *Ibid.*

framträdande vid utformningen av kultursamverkansmodellen. I Kulturutredningens betänkande som kom 2009 utvecklades idén om kulturpolitiken som ”aspektpolitik” – kulturen som resurs för lokal och regional tillväxt – och gjordes till en av utredningens huvudpoänger.

Kulturfrågorna har – utöver sitt egenvärde – även betydelse för andra politikområden, bl.a. för regional tillväxt. Konstnärligt skapande och kulturarv är resurser för socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar regional tillväxt och har en utvecklingsbar potential.¹⁶

Exempel på hur kulturpolitiken kan ”samspela” med andra politikområden som ges i betänkandet är att kulturfrågorna kan lyftas fram som en tillgång på olika sätt i de regionala utvecklingsprogrammen.¹⁷ Idén om kulturpolitiken som aspektpolitik var också viktig för förslaget om att inrätta kultursamverkansmodellen. Utredningen menade nämligen att för att kulturen skulle kunna bli en resurs för andra politikområden måste en omorganisering av kulturpolitiken ske:

Vårt förslag till ny modell för den regionala kulturpolitiken (portföljmodellen)¹⁸ syftar bland annat till att öka sambandet mellan kulturen och andra regionalt organiserade verksamheter. En förnyad regional organisation för ”mäklarfunktioner” skulle kunna ges i uppdrag att förmedla kulturtjänster till bl.a. sjukvård, äldreomsorg och skola.¹⁹

Ett av motiven till införandet av kultursamverkansmodellen var att kulturens roll för andra samhällsområden skulle stärkas. Samtidigt betonas kulturens egenvärde och vikten av konstnärlig frihet. En representativ formulering i kulturpropositionen *Tid för kultur* är:

I detta sammanhang ska kulturens fria roll vara en grundbult samtidigt som kulturens betydelse för andra samhällsområden ska ges utrymme att utvecklas. Även frågan om samverkan med ideella organisationer på kulturområdet är viktig i det regionala och lokala perspektivet och bör belysas. [...] Det är också viktigt att kommuner och landsting är överens om hur de ska samverka i det nya systemet.²⁰

¹⁶ SOU 2009:16 del 2, s. 183.

¹⁷ Se t ex ibid, s. 194.

¹⁸ Kultursamverkansmodellen kallades initialt portföljmodellen.

¹⁹ SOU 2009:16, s. 214.

²⁰ SOU 2009:16, s. 35.

Denna hållning, att i ökad utsträckning lyfta fram kulturen som resurs inom andra samhälls- och politikområden, samtidigt som kulturens egenvärde poängteras, är central i implementeringen av kultursamverkansmodellen. Detta har således betydelse för hur länsteatrarnas situation utvecklats sedan modellen sjösattes.

Kulturplaner och återrapportering

Införandet av kultursamverkansmodellen innebär att regionerna måste utforma kulturplaner som ligger till grund för statens fördelning av sina anslag. Kulturplanerna ska tydliggöra regionens prioriteringar samt visa på hur dessa förhåller sig till de nationella kulturpolitiska målen. Planerna ska enligt statens förordning utarbetas i samverkan med kommunerna och efter samråd med professionellt kulturliv och civilsamhälle, vilket innebär att regionerna måste ta hänsyn till dessa gruppers intressen i politiken för den regionala kulturen. Som tidigare nämnts innebär detta att omfattande dialogprocesser ska genomföras med kulturlivet i samband med produktionen av regionens kulturplan. Vidare har införandet av modellen fört med sig en ny uppföljning av bidragen, som även fått en ny och intensifierad betydelse.²¹ Genom att återrapportera till Kulturrådet visar regionerna att de har använt de statliga bidragen i enlighet med kulturplanen. Kulturrådet i sin tur har på ett tydligare sätt än tidigare kvalitetssäkrat de återrapporterade uppgifterna och publicerar löpande uppföljningsrapporter. I förlängningen fungerar återrapporteringen också som ett underlag för nya fördelningsbeslut, och därför blir det viktigt för regionerna att den faller väl ut.²² I detta kapitel undersöks hur arbetet med kulturplaner och återrapportering ser ut i praktiken på länsteatrarna samt vad det förändrade arbetssättet innebär för den administrativa och konstnärliga verksamheten på teatern.

Kulturplanen: vision eller styrdokument?

Kultursamverkansmodellen innebär att varje landsting som ingår i modellen ansvarar för att en regional kulturplan utarbetas i samverkan med länets kommuner samt efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Med kulturplanen som grund beslutar Kulturrådet om det statsbidrag som landstinget ska fördela (SFS 2010:2012). Tidigare utvärderingar av kultursamverkansmodellen har visat att det varit svårt att arrangera dialogprocesser där såväl det professionella kulturlivets som det civila samhällets företrädare kan delta på goda villkor.²³ Professionellt kulturliv kan innebära både fria utövare och anställda på kulturinstitutioner. I denna kategori ingår också chefer för kulturinstitutioner. Länsteatrarna är självskrivna representanter för det professionella kulturlivet när regionerna utformar de dialogprocesser som delvis ligger till grund för kulturplanerna. I denna studie framgår att det från teaterområdet framför allt är länsteatercheferna och inte i första hand

²¹ Myndigheten för kulturanalys 2013.

²² Myndigheten för kulturanalys 2012; 2013.

²³ Harding och Nathanson 2013; Ideell kulturallians 2014; Myndigheten för kulturanalys 2012; 2013.

styrelseordförandena som varit involverade i arbetet med kulturplanen. Annan personal på länsteatrarna som har engagerats kan vara administrativ personal, men endast i ett fåtal fall har konstnärlig personal varit inblandade i diskussionerna om kulturplanen. Teatercheferna ser det över lag som sin uppgift att utföra detta arbete, och uttrycker att det inte är något de vill belasta skådespelare, regissörer eller teknisk personal med.

Konkret har det handlat om att länsteaternas chefer har deltagit i möten med andra företrädare för den egna konstarten eller andra delar av kulturområdet. Dessa möten har utgjort de så kallade dialogprocesserna, där olika intressenter och aktörer i regionernas kulturliv för diskussioner om vad den regionala kulturplanen ska innehålla och hur det regionala kulturlivet bör utformas. Det är vanligt att länsteatercheferna har varit bollplank eller samtalspartner till tjänstemän i regional förvaltning som ansvarat för processen att skriva kulturplanen, och att de anlitas som experter på det egna området. De har ofta varit företrädare för regionens kulturliv i förhållande till kommunala politiker och tjänstemän, eller i möten med civilsamhället och amatörkulturöreningar. Teatercheferna berättar att de har tagit fram skriftligt underlag till, och varit medförfattare till, texten om teaterområdet i kulturplanen. Det förekommer att teaterchefer engagerats i en eller flera arbetsgrupper i samband med kulturplanearbetet, och då har de enligt egen uppgift lagt ner anse- nlig tid och kraft på det.

För vissa länsteaterchefer har kulturplanearbetet fortsatt efter att den första och – i vissa fall – andra kulturplanen är klar. Det har då handlat om att följa upp dialogprocesserna med nya möten. Ibland kallas länsteaterchefer till diskussioner där de tillsammans med andra scenkonstinstitutioners chefer i form av företrädare för regionalt kulturliv är *motpart* till regional förvaltning och politik. Ibland deltar de som *företrädare* för regional förvaltning när denna arrangerar möten med kommunernas politiker, tjänstemän, professionella kulturskapare och civilsamhälle. Det förekommer också att länsteatrarna har fått i uppdrag av regionen att arrangera möten med länets samtliga scenkonstaktörer eller liknande. Teatercheferna uppfattar att det finns en otydlighet kring vilken status en teaterchef har i relation till huvudmannen, och en oklarhet kring rollfördelningen mellan teaterledningen och landstinget, som ofta är den huvudsakliga huvudmannen. Teatrarna får därmed dubbla roller i teaterchefernas ögon. Å ena sidan är de en verksamhet bland alla andra, underställd huvudman, staten och regionen och ibland en stark kommun, och å andra sidan har teatern uppdraget att vara en företrädare och resurs för det regionala teaterområdet och ibland för hela det regionala kulturlivet. Samtidigt som denna dubbelhet kan innebära möjligheter till inflytande, uppfattas den som problematisk: en länsteater räknas både som en företrädare för regionalt kulturliv och som en fri aktör utanför förvaltningen.

Oklarheterna angående rollfördelning, såsom de upplevs av teatercheferna, kan ses i ljuset av kultursamverkansmodellens intåg, där teatercheferna på ett nytt sätt involveras i regionens arbete i samband med kulturplanarbetet. Även när det gäller kulturplanens status märks att det kan uppstå oklarheter kring ansvarsfördelning som hänger ihop med att kultursamverkansmodellen införts. På frågan om vilket slags dokument planen är, och om den är styrande eller snarare ett dokument där visioner för ett regionalt kulturliv formuleras, ges olika slags svar. För vissa teaterchefer är kulturplanen ett tydligt styrdokument. För andra är dess status mer oklar. Några chefer menar att skrivningarna i planen inte stämmer överens med andra styrdokument som finns för teatern. Andra menar att skrivningarna i planen är för vaga och allmänt hållna för att kunna vara styrande, och ser planen snarast som en sammanfattning eller en konsekvens av andra styrdokument som finns.

Många länsteaterchefer har, som nämnts ovan, alltså givits i uppgift att skriva avsnittet om teaterområdet i ”sin” region. Kulturplanerna går också ut på remiss så att berörda verksamheter får chansen att komma med synpunkter. Det kan fungera bra: regionala tjänstemän accepterar det som teatern skriver utan några avgörande förändringar eller så godtar teatercheferna de beskrivningar som görs i kulturplanerna. Men många av de intervjuade teatercheferna anser att ansvariga tjänstemän på förvaltningen redigerar om texter alltför mycket. Flera teaterchefer har upplevt att tjänstemännen därmed överträder sina befogenheter. Det som driver dessa tjänstemän, menar teatercheferna, är inte teaterns bästa; tjänstemännen har inte teaterns perspektiv, deras perspektiv är regionens. Risker är, som en teaterchef uttrycker saken, att teatern blir ”kidnappad” i regionens försök att framställa sig själv i så god dager som möjligt.

Här kan konflikter uppstå, där teaterchefer menar att de måste hävda teaterns integritet och existensberättigande. De kan också behöva diskutera sin ställning gentemot ansvarig regional kulturförvaltning. Även en länsteaterchef är en tjänsteman, och som sådan högsta chefen när det gäller den regionala teaterverksamheten, hävdar teatercheferna. De känner en oro för att länsteatern i och med kultursamverkansmodellen alltmer inlemmas i regionens allmänna ambition för kulturen. I kulturplanerna formuleras strategier för regionens kulturpolitik och det finns en risk, anser flera teaterchefer, att länsteatern i alltför hög grad måste anpassas till dessa strategier och därmed tappar sin självständighet och konstnärliga nivå. Flera chefer uttrycker farhågor om att tjänstemän på regionernas förvaltningar driver utvecklingen mot att omfördela resurser från länets kulturinstitutioner – däribland länsteatern – till andra verksamheter. Dessa farhågor tycks inte sällan uppstå just när länsteatern skriver sina avsnitt till kulturplanerna och sedan får tillbaka dem i redigerat skick. Att möjliggöra regionala prioriteringar är ett av statens motiv med införandet av kultursamverkansmodellen, och även om det hittills skett ytterst små förändringar i hur de ekonomiska bidragen fördelas mellan de regionala kulturverksamheterna sedan modellen infördes, finns möjligheter för regionerna att göra sådana

förändringar framöver. Ur detta perspektiv är teaterchefernas oro således förståelig.

En återkommande synpunkt är därmed att de regionala förvaltningarnas ansvar för kulturplanen riskerar att leda till att tjänstemännen får för mycket makt i processen att ta fram planen. En uppfattning är att i den ”dialoganda” som har rätt i kulturplanearbetet, glöms det i bland bort att kulturplanen faktiskt är ett politiskt dokument. Det är politikerna som i slutändan ska besluta om planen. Teaterchefernas åsikter om politikernas roll går isär. Det uttrycks att politikerna ibland verkar glömma bort vilken status kulturplanen har, och att politisk vilja saknas, vilket gör att tjänstemännen får ett orimligt stort inflytande över vad som ska stå i planen riskerar att frånta politikerna deras ansvar. Det ges också uttryck för erfarenheter från engagerade politiker att diskutera med, vilket ses som positivt att politikerna är intresserade och deltar i diskussioner om kulturen och teatern.

För vissa länsteatrar har det varit stor skillnad i hur de har involverats mellan den första och den andra kulturplanen. Det finns de som är nöjda med inflytandet i den första planen men oroliga efter arbetet med den andra: förändringar i hur regionen lägger upp arbetet med kulturplanen gör att de tycker att andra grupper – exempelvis civilsamhället – får för mycket att säga till om på bekostnad av den professionella kulturen. Andra beskriver att den första planen utarbetades över huvudet på kulturskaparna medan de har varit mycket involverade i den andra planen. Det tycks med andra ord vara svårt för den regionala förvaltningen att skapa processer för att arbeta fram kulturplaner som gör att alla berörda upplever sig sedda, lyssnade på och nöjda. En risk med modellen verkar alltså vara att en konkurrenssituation uppstår, där de olika grupperna ställs mot varandra – trots att syftet är att dessa grupper ska mötas, få en ökad förståelse och kunskap om varandra och börja samverka mer. Över lag är emellertid teatercheferna i stort sett nöjda med kulturplanen. Flera nämner att de är mest nöjda med processen i samband med att kulturplanen skulle skrivas. Det betyder att lyckade dialoger i sig kan ses som ett positivt resultat. Ett exempel är följande citat:

Att min institution tas på större allvar i det regionala utvecklingsarbetet. Att vi haft det breda anslaget och att resurser utanför regionförvaltningen haft så stor delaktighet i processen och utförandet. Det skapar ett intresse också för genomförandefrågorna.

Fler möten och fler kontaktytor

Flera informanter påpekar att det inte är något nytt att det hålls möten, både formellt och informellt i olika konstellationer – det gjordes även innan kultursamverkansmodellen. Intrycket är dock att modellen har medfört en ökning både kvantitativt och kvalitativt, det vill säga att det hålls fler träffar, mellan fler parter och under längre tid, samtidigt som dessa träffar leder till bättre samverkan och nya samarbeten. De möten som hålls är en central del i modellen. De är ett

sätt för regionen att säkra det professionella kulturlivets inflytande. Länsteatrarna och de andra regionala kulturinstitutionerna används alltså också som en resurs när den regionala nivån möter den kommunala nivån, och när det professionella kulturlivet möter amatörkulturlivet och civilsamhället. Mötena är viktiga för att tillgodose önskemålen om samverkan mellan olika aktörer.

Andra positiva aspekter som lyfts fram återkommande är att planen bidrar till att skapa en helhetsbild över kulturområdet i den egna regionen, och att det regionala inflytandet över kulturpolitiken i stort har ökat i och med att planen har skrivits. Vissa chefer uttrycker att regionen har varit lyhörd för medborgarnas synpunkter och vad de vill ha ut av teatern. En positiv synpunkt är att kulturplanen arbetats fram under ett relativt långt tidsspänn och att det har varit en transparent process. Kulturplanen har skickats ut på remiss från de ansvariga i den regionala förvaltningen till de involverade i kulturverksamheterna. Visserligen har det varit omständligt, med inte bara en, utan två, remissomgångar, men det har varit ”nyttigt” och teatern har inte uteslutits i något steg. I och med denna process har teatern fått ”pröva det vi håller på med”, vilket har varit konstruktivt. Ökad samverkan med ”alla möjliga olika parter” är en positiv sak som lyfts fram.

En vanlig beskrivning är att samverkan med regionen fungerar väl och att teatrarna upplever att de blir lyssnade på, att de får vara med och definiera sin egen verksamhet. Ett exempel är ett möte som länsteatern, länets fria grupper och amatörteatergrupper hade med landstingsrådet och landstingets kulturchef då upplevelsen var att teaterområdets företrädare verkligen blev ”tagna på allvar”. En teaterchef menar att dialogprocessen innebär en fin möjlighet för teatern att vara med och sätta agendan och föra fram de frågor som är viktiga för verksamhetens utveckling. En åsikt som kommer fram är också att det har varit klokt, taktiskt och modigt av regionerna att bjuda in länsinstitutionerna på ett ordentligt sätt. Kulturplanarbetet har också i vissa fall inneburit en ökad samverkan mellan länsinstitutionerna, vilket upplevs som positivt.

Ett problem som många av de intervjuade lyfter fram är att arbetet med kulturplanen och deltagandet i alla möten innebär en stor arbetsbörda. Någon har räknat ut att allt arbete sammantaget innebär en månads heltidsarbete. Det slår tillbaka på dem som inte är så resursstarka. De administrativa resurserna varierar på olika teatrar, men situationen är ansträngd överallt. Som nämnts är det oftast teaterchefen som tagit på sig rollen att vara teaterns representant i kulturplanarbetet, och inriktningen på denna persons arbete påverkas i hög grad under mycket lång tid. Dialogmöten, som ju är den huvudsakliga metoden för att ta fram en kulturplan, uppfattas inte alltid som effektivt – även om det upplevs som positivt att bli inbjuden att delta. En del möten har gått på tomgång, anser somliga teaterchefer. Andra tar upp problemet med att de som möts har olika kompetenser, olika mått av förförståelse och inte alltid har så lätt att kommunicera med varandra.

Teatrarna själva har också ett behov av att ta egna initiativ för att se till länsteaterns och teaterområdets intressen. När problem uppstår som har att göra med att en länsteater tycker att de inte blir rättvisande beskrivna i planen hanterar man det på olika sätt. Vid en länsteater var den nya chefens första insats att sätta upp en pjäs som hette "Kulturplanen" för att få igång en diskussion om länsteaterns förändrade roll i berörd region i samband med kultursamverkansmodellen. Det har också förekommit att länsteatrar eller andra institutioner har tagit egna initiativ till möten eller nätverk på olika sätt i samband med kultursamverkansmodellens införande. Ett annat exempel är att i en region gick cheferna för länsteatern, länsmusiken och länsmuseet ihop och inledde ett intensivt samarbete kring vissa frågor som de anser är gemensamma för dem. Länsteaterchefen här tycker att det är en bra effekt av modellen att dessa chefer nu har lärt känna varandra och de olika verksamheterna väldigt bra, vilket har öppnat upp för fler samarbeten. På andra platser har länsteatrarna själva, eller tillsammans med andra, tagit initiativ till nätverk för scenkonsten eller liknande för att på ett bättre sätt kunna bevaka sina intressen i det regionala kulturlivet och den regionala kulturpolitiken.

Även stadsteatrarna i denna studie har varit engagerade i dialogprocesser och arbetet med kulturplanen. Trots att de statliga bidrag de erhåller utgör relativt små andelar av deras totala finansiering, har de i samband med modellens införande fått – och i viss mån själva intagit – viktiga roller för den regionala teaterkonsten i stort. Det har att göra med att de statliga bidragen till stads- teatrarna numera kanaliseras via regionerna. För de regioner som inte har egna länsteatrar blir stadsteatrarna viktiga att framhålla för att visa att de satsar på teater. För stadsteatrarna i dessa regioner blir det viktigt att visa att de är viktiga för regionen och att deras verksamhet också är av nationellt intresse.

Uppföljning och återrapportering

I och med kultursamverkansmodellens införande har Statens kulturråd omformat sitt uppföljningssystem. En databas har skapats, Kulturdatabasen, i vilken regionerna rapporterar in uppgifter i enlighet med föreskrifter och riktlinjer från Statens kulturråd. Kulturrådet har utformat uppföljningssystemet parallellt med kultursamverkansmodellens införande, i samråd med regionala representanter via workshops och remissförfaranden. Uppföljningssystemet innehåller en kvantitativ och en kvalitativ del. I den kvantitativa delen rapporterar regionerna in exempelvis antal föreställningar, antal besök, intäkter, kostnader och personal. I den kvalitativa delen svarar regionen skriftligt på öppna frågor gällande barns och ungas kultur, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet, internationalisering samt interkulturellt arbete. I skrivande stund är uppföljningssystemet under revidering utifrån de synpunkter som inkommit utifrån de första inrapporteringsomgångarna.

Länsteatrarna rapporterar inte längre direkt till Kulturrådet, utan till regionala förvaltningen, som sedan lägger in uppgifterna i Kulturdatabasen. I vissa fall är det länsteatern som själv lägger in uppgifter direkt i Kulturdatabasen. När det gäller den kvalitativa uppföljningen är länsteatrarna ibland behjälpliga i arbetet med att skriva vissa delar.

Som tidigare utvärdering av kultursamverkansmodellen har påvisat har det initialt funnits en del praktiska problem med det nya uppföljningssystemet, som har att göra med vilka uppgifter som ska rapporteras in. Det handlar exempelvis om risk för dubbelredovisning, svårigheter att redovisa genreöverskridande kultur och svårigheter att särredovisa hur statliga, regionala respektive kommunala medel har använts.²⁴ Några av teatercheferna i denna studie tar upp dessa och angränsande praktiska problem när uppföljningssystemet kommer på tal. Vissa har erfärut att det nya sättet att återrapportera är tidsödande, andra menar att skillnaden inte är så stor gentemot innan.

I svaren på frågan om, och i så fall hur, den egna arbetssituationen och arbetsuppgifterna har förändrats till följd av modellens införande framgår att många tycker att de fått nya arbetsuppgifter. En person sammanfattar det med orden ”mer tjänsteman, mindre verksamhetsledare”. Flera svar handlar om att man i och med kulturplanearbetet och modellens införande måste delta på många fler möten och träffa många fler personer. Man måste lägga mer arbete på administration, avrapportering och möten och får mindre tid över till arbetet på den institution man arbetar, vilket upplevs som problematiskt särskilt om man är konstnärlig ledare. Som en informant uttryckte det: ”Sedan 90-talet har administrationen och kraven på uppföljning ständigt ökat, och kultursamverkansmodellen är ytterligare ett steg på den vägen”. Ytterligare en informant kommenterar:

Alla reformer innebär mer tjänstemannaarbete. Fler rapporter, fler planer, fler utvärderingar, fler rutor att fylla i. [...] De formella kraven på institutionerna ökar hela tiden, vilket ger mindre tid för tjänstemännen att arbeta med innehållet.

Å andra sidan kan förändringarna upplevas som positiva:

Det är svårt att ge ett enkelt svar. Mer möten och mer kontakter med andra aktörer, vilket är positivt, mer möten och administration å andra sidan.

Flera anger också att de nu måste arbeta mer strategiskt, att det är viktigt att delta i de rätta sammanhangen och att man måste se till att värna den egna institutionens intressen i konkurrens med andra. I intervjuerna framkommer

²⁴ Myndigheten för kulturanalys 2013.

också synpunkter av mer principiell karaktär: visst är det viktigt att återrapportera hur de offentliga medlen används, men ett uppföljningssystem är alltid ”fyrkantigt” och avspeglar inte på något bra sätt en hel verksamhet. I detta sammanhang beklagar vissa den förlorade direktkontakten med Kulturrådet, eftersom den möjliggjorde en dialog om hur verksamheten verkligen ser ut på länsteatrar.

Samtidigt anser andra att uppföljningen fungerar, men det beror på vad Kulturrådet gör av den – och här finns oklarheter. Om den i förlängningen leder till att vissa får mer medel blir det problematiskt. Det påpekas av att om uppföljningen ska ligga till grund för bidragsfördelningen i fortsättningen så måste Kulturrådet vara helt öppen med det. Uppföljningssystemet verkar utformat så att uppgifterna ska vara jämförbara – då drivs man till att göra saker som går att fylla i, i rutorna, som någon uttrycker det. Det påverkar på så sätt verksamhetens innehåll. En farhåga är att Kulturrådet genom de återrapporterade uppgifterna börjar jämföra verksamheterna i de olika regionerna, vilket vore att jämföra äpplen och päron, menar flera teaterchefer. Alla länsteatrar har visserligen liknande uppdrag, men olika förutsättningar. En förhoppning som uttrycks är att Kulturrådet också läser teatrarnas verksamhetsberättelser.

Flera sätter in återrapporteringen av kultursamverkansmodellen i ett större sammanhang, där mer och mer av teatrarnas verksamhet sker i projekt, mer och mer tid läggs på att söka finansiering, söka samarbeten, göra redovisningar och återrapportera. Det administrativa arbetet upplevs ha ökat utan att institutionerna har kunnat stärka administrationen personalmässigt i motsvarande grad. Kultursamverkansmodellen är ytterligare ett steg i denna riktning, menar flera av de intervjuade. Någon uttrycker det som att komplexiteten ökar, eftersom alla institutioner har större krav på sig att ha tydliga målbilder och rapportsystem som inte nödvändigtvis stämmer helt överens med de system som staten har. Ett relativt vanligt förhållningssätt hos teatercheferna är dock en generellt sett kritisk inställning mot en alltför detaljerad uppföljning men att de inte har några spontana synpunkter på uppföljningen av själva kultursamverkansmodellen.

Sammanfattning

Länsteatrar är i hög grad involverade i regionernas arbete med kulturplanerna, både som representanter för professionellt kulturliv och som representanter för regionala kulturförvaltningar i relation till kommuner och civilsamhälle. Oftast är det teaterchefen som deltar i dialogprocesser och dylikt för en länsteaters räkning. Åsikterna om kulturplanerna varierar – det finns både positiva och kritiska synpunkter på hur kulturplanerna arbetas fram och planernas innehåll. Teatercheferna har vanligen en nära dialog med de regionala tjänstemännen kring hur teatern ska beskrivas i regionens kulturplaner. Den nya modellen innebär ibland att roll- och ansvarsfördelningen mellan tjänstemän på regionala

förvaltningar, teaterchefer och styrelseordförande blir oklar. Teatercheferna menar att tjänstemän i regionerna har fått oproportionerligt stort inflytande över kulturplanerna och ser en risk att kultursamverkansmodellen därför leder till att teaternas eget perspektiv får stå tillbaka till förmån för ett regionalt perspektiv på kultur. Kulturplanearbetet har också inneburit att teaterchefernas arbetsbörda har ökat, och att de i högre grad måste prioritera administrativt arbete. Det kan bli problematiskt, i synnerhet om teaterchefen samtidigt är konstnärlig ledare. Det finns en oro för att det på några års sikt kommer att ske förändringar i bidragsfördelningen och att länsinstitutionerna kommer att bli förlorare. Vissa informanter menar att modellen leder till ökad konkurrens om medel mellan de regionala kulturverksamheterna. En vanlig åsikt är att staten bör öka sin finansiering av den regionala kulturen i stort.

Införandet av kultursamverkansmodellen har lett till att teatercheferna arbetar mycket med kulturplanen, och det leder till att länsteatrarna i högre grad än tidigare blir sedda som en regional resurs, något som kan vara både positivt och negativt för länsteatrarna. Positivt eftersom deras betydelse tydliggörs, negativt om mindre av teaterledningarnas tid och kraft kan läggas på den konstnärliga verksamheten.

Uppdrag och finansiering

När de regionala teatrarna byggdes ut i Sverige svarade de framför allt mot två av de nationella kulturpolitiska mål som antogs 1974: decentraliseringsmålet och vidgandemålet.²⁵ Landstingen blev huvudmän för länsteatrarna. Statens uppgift för teatrarna var främst att stimulera till att teatrar bildades. Ekonomiska styrmedel i form av statsbidrag som var generella infördes, det vill säga det skrevs inte in några krav på verksamhetens innehåll. Staten skulle i så liten utsträckning som möjligt styra teatrarnas verksamhet. Styrmedlen från staten skulle hålla sig till information, upplysning och generella statsbidrag. De statligt finansierade teatrarna ålades visserligen att i sitt arbete beakta de "eftersatta gruppernas erfarenhet och behov", det vill säga att nå ökad social jämlikhet inom kultur- och teaterområdet. Hur detta mål skulle uppnås ansågs dock inte vara politikernas sak att avgöra, utan utformningen av insatser skulle göras av teatrarna själva.²⁶

Länsteatrarna styrs i dag huvudsakligen av de uppdrag eller överenskommelser som tecknas mellan regionen och teatern. Men i och med kultur-samverkansmodellens införande påverkas även teatern av inriktningen på de kulturplaner som tas fram i regionen. Kulturplanerna ska som tidigare påpekat både innehålla regionala prioriteringar och visa hur dessa förhåller sig till de kulturpolitiska målen. Kulturplanerna innehåller därmed den kulturpolitiska visionen och den strategiska inriktningen för varje region. Som en konsekvens av att regionen ska tydliggöra sina prioriteringar är det rimligt att anta att kulturinstitutionernas uppdrag kan komma att påverkas. I detta kapitel ställs frågan vad regionaliseringen innebär för länsteatrarnas uppdrag samt vad det innebär för deras finansiering.

Förändrade uppdrag?

Teaterchefer över lag förväntar sig att uppdragen i och med modellen kommer att förändras och att styrningen av kulturinstitutionernas verksamheter kommer att bli hårdare. När frågan diskuteras märks en kritik mot att politiker och tjänstemän på regional nivå i samband med att modellen införts får anledning att engagera sig mer i länsinstitutionernas uppdrag. Från länsinstitutionernas sida anser teatercheferna att det till viss del råder brist på kompetens på det kulturpolitiska området i de regionala förvaltningarna. Det finns också kommentarer som rör att det hos beslutsfattare på regional nivå finns andra politikområden som är viktigare för politikerna än kulturen, och att det kommer ha inverkan på hur

²⁵ Blomgren och Blomgren 2002, s. 54 ff.

²⁶ *Ibid.*

uppdragen formuleras framöver. En risk för att uppdragen framöver mer kommer att handla om ”medborgarinvolvering och tillgänglighet” än ett fokus på ”kärnverksamheter och konstutveckling”, lyfts också fram.

Men informanterna lyfter även fram positiva aspekter av att uppdragen till de regionala kulturinstitutionerna förändras. Det handlar om att det är bra att uppdragen blir tydligare, både för teatrar och för beslutsfattare, och att kunskapen hos ansvariga politiker och tjänstemän ökar: Utan att för den skull säga att institutionerna kommer att bli mindre fria. Snarare blir det ett större engagemang kring uppdragen och utformandet av uppdragen.

En annan kommentar är:

Det har i princip inte formulerats något tydligt uppdrag till kulturinstitutioner från regionalt håll tidigare. Nu kommer det att göras. Det är bra för politiken för den tvingas reflektera över syften och mål. Institutionerna tvingas motivera sig bättre och tydligare.

Det förekommer även att teatercheferna anser att uppdragen är för vagt formulerade. Dialogen med den regionala förvaltningen om uppdraget har inte fungerat så bra, enligt dem. Dessa chefer tycker att uppdragen eller överenskommelserna är för luddiga. Det kan handla om ”standarddokument” som regionen använder för alla sina kulturinstitutioner och som förnyas slentrianmässigt på årlig basis. Då kan en teaterchef uppleva ett bristande engagemang från förvaltningens sida. Vad vill huvudmannen egentligen med sin länsteater, frågar man sig.

Några teaterchefer å andra sidan beskriver uppdragen som mycket omfattande och menar att det är svårt att veta vad teatern förväntas göra för prioriteringar. Listan på uppgifter skulle behöva kortas och preciseringar skulle behöva göras, menar dessa teaterchefer. Uppdraget är så stort och så brett formulerat att det upplevs som omöjligt att utföra inom ramen för den budget som finns. Svaret de får från regionen är att det är upp till teatern att bestämma hur de vill prioritera. En återkommande kommentar är att uppdragen är för omfattande i relation till de resurser som länsteatern förfogar över. I vissa fall har detta blivit ett problem i samband med att uppdraget setts över när modellen införts. I andra fall är detta ett problem sedan länge. En följd på vissa håll av att kulturplaner skrivs är att uppdragen ibland revideras så att de ska stämma bättre överens med det som står i kulturplanerna. Det upplevs som positivt om det innebär ett förtydligande av uppdraget.

Det finns teaterchefer som upplever att det är oklart hur de ska förstå det som står i uppdraget i relation till formuleringarna i kulturplanen och i förekommande fall regionala scenkonststrategier och dylikt. Andra vittnar om att kulturplanen har inneburit att verksamhetens riktning har blivit tydligare. I ett fall där länsteatern

är ett bolag, har teaterchefen efterlyst ett tilläggsdokument till bolagsordning och kulturplan där länsteaterns uppdrag tydliggörs.

Vid en länsteater uttrycker chefen att i och med kultursamverkansmodellens införande och kulturplanernas existens, har det blivit viktigt att hävda teaterns konstnärliga integritet. Det har att göra med upplevelsen av att uppdraget är ställt i förändring. Ambitionen från regionen tycks vara att införliva länsteatern i ett regionövergripande arbetssätt som skulle förändra teaterns status som självständig institution, menar denna chef. Det är en situation där teaterchefen uppfattar att gränserna för teaterns revir måste markeras. En annan informant anser att uppdragen till länets samtliga kulturinstitutioner är för detaljerade. För teaterns del innebär det exempelvis preciseringar om antal uppsättningar, föreställningar och samarbetsprojekt. Strategin för att förändra situationen blev att få upp frågan om hur uppdraget skulle se ut på politisk nivå i stället för att enbart diskutera frågan med ansvariga tjänstemän på den regionala förvaltningen. Styrelseordföranden för länsteatern, en regional politiker, tog också strid för att uppdraget skulle bli mindre detaljerat, vilket hade stor betydelse för att länsteaterchefen skulle få ett uppdrag som i och för sig fortfarande anses innebära ”detaljstyrning”, men som ändå går att arbeta efter.

De flesta teatercheferna tillstår efter en stunds reflekterande att uppdragen har förändrats, och att även relativt små förändringar i formuleringarna kan ha betydelse för teaterns verksamhet. Ofta – men inte alltid – går förändringarna att härleda till införandet av kultursamverkansmodellen. Inte sällan menar teatercheferna att uppdragets förändring inte beror på modellen men att förändringen råkade inträffa just innan, samtidigt med eller strax efter att modellen infördes.

Ett vanligt svar på frågan om uppdraget har förändrats är ”inte alls”, följt av en kort rekapitulering av hur uppdraget är formulerat. Därefter påminner sig informanten ofta om en ”liten förändring” som ändå har skett. För teatrar som är organiserade i bolag handlar det om tilläggsuppdrag, som ofta innebär ett extra bidrag. För andra kan det handla om att kulturplanen har inneburit preciseringar eller att den i viss mån ersatt uppdragsdokumentet. Åter andra talar om att uppdraget inte har förändrats men att det har ”förtydligats”, eller blivit ”mer ordrikt”.

Ett exempel på en förändring är att det pedagogiska uppdraget har blivit tydligare. Det kan i praktiken leda till att en dramapedagog anställs och att varje föreställning åtföljs av en pedagogisk verksamhet. Det kan också innebära att länsteatern får en central roll i Skapande skola i de kommuner som ingår i den region som teatern finns.

Kultur och hälsa, som är ett område som fått en plats i den nationella kulturpolitiken på senare år, ingår inte i grunduppdraget till länsteatrarna.

Däremot är det flera länsteatrar som har fått tilläggsuppdrag som har med kultur och hälsa att göra. Ibland åtföljs tilläggsuppdraget av ett extra anslag som innebär att teatern anpassar en redan framarbetad uppsättning så att den går att spela på exempelvis ett sjukhus. Det kan också gå till så att en länsteater får veta att det finns ”kultur- och hälsa-pengar” att söka regionalt eller nationellt, och därför utformar ett projekt som de söker och får pengar för.

Länsteatrarna har alltsedan 1970-talet haft i uppdrag att turnera med sina föreställningar. I intervjuerna märks att detta uppdrag i och med kultursamverkansmodellen har inskräpts. Geografisk tillgänglighet har alltid varit viktigt i länsteaternas sätt att arbeta, menar flera teaterchefer, men kultursamverkansmodellen kanske ännu mer tvingar teatrarna att ”öppna upp” – det är som att imperativet om tillgänglighet har blivit starkare nu, säger de. Många länsteatrar har redan nått sin gräns vad gäller möjligheter att turnera, och flera ser det som en av de viktigaste delarna i uppdraget och som en självklarhet, något som ligger i hela länsteaterns identitet. Men de har ändå att hantera nya formuleringar i uppdragen eller kulturplanerna som tangerar turnerandet. Exempel på formuleringar är att länsteatern ska ”ha en relation till omvärlden” och de ska nå ut till, och vara ”en angelägenhet” för, länets invånare. Det kan till exempel leda till att teatern numera arrangerar publikaktiviteter som ibland, men inte nödvändigtvis, är direkt kopplade till en föreställning.

Ett annat exempel på en ny uppdragsformulering är att teatern ska gå från att vara en traditionell scenkonstinstitution till att bli ett ”kunskaps- och resurscentra”. Chefen för denna teater konstaterar att i och med kultursamverkansmodellen blir teatern i ännu högre grad än tidigare en *regional* teater, med ett väldigt tydligt regionalt fokus – de ska nå hela regionen. Följdriktigt kan tyckas ingår chefen för denna teater sedan en tid tillbaka i regionens grupp för ”Tillväxt och utveckling” tillsammans med chefer för andra regionala förvaltningar och bolag inom områden såsom trafik, hälsa, turism och miljö. I en region är en förändring att teatern ska söka alternativa finansieringsmöjligheter.

Det förekommer att *benämningen* på själva dokumentet ändrats. Det som förut kallades ”överenskommelse” kan exempelvis numera heta ”villkor för bidrag”. Sättet på vilket ett uppdrag kommer till har också ändrats, många gånger till det bättre enligt informanterna. Flera teaterchefer vittnar om att dialogen med regionen har blivit bättre och mer intensiv. Några menar till och med att det är de själva som har fått formulera huvudparten av sitt uppdrag utifrån de visioner och strategier som teatern har haft sedan tidigare. Men i de flesta fall handlar det om att kommunikationen kring vad teatern ska göra och faktiskt gör har blivit mer livlig. Vid en teater menar cheferna att det har ökat kunskapen hos förvaltningen för teaterns verksamhet och vad som är en rimlig arbetsbörda, men att också kunskapen hos teatern för förvaltningen och kultursamverkansmodellen har ökat. Det har så att säga ”fungerat åt båda håll”. Vid en annan teater berättar en chef att de har blivit mycket mer involverade i uppdraget än de var innan modellen.

Teatern får inte bara ett uppdrag, regionen är mån om att huvudman och teater ska vara överens om att det går att utföra det också. Målen är desamma som innan modellen, men beskrivningen av uppdraget har gjorts i dialog med tjänstemän på regionen och stämmer därmed bättre överens med den verksamhet som teatern faktiskt har, berättar en chef. En annan chef beskriver förändringen som att innan modellen så frågade teatern regionen om de ville resurssätta en verksamhet som teatern ville utveckla och så fick de ett ”ja” eller ett ”nej”. I dag har chefen för länsteatern och tjänstemän på regionen snarare en dialog kring vad teatern vill utveckla. I denna dialog ingår inte politikerna, eftersom deras roll ”bara” handlar om verksamhetens inriktning och inte verksamhetens utformning, menar denna teaterchef. Med andra ord görs i detta fall en åtskillnad mellan politiker och tjänstemän: verksamhetens utformning kan diskuteras med regionala tjänstemän – så som teatern ofta gjort med Kulturrådets tjänstemän innan modellen infördes – men inte med politiker.

Uppdragets löptid är en annan sak som har förändrats vid vissa teatrar; oftast har regionen börjat se över uppdragen årligen. En teaterchef beskriver att förut var det överenskommelser efter förhandling som löpte under tre år med förutsägbar bidragstilldelning – nu är det ettåriga direktiv med besked om medelstilldelning i ett sent stadium. Finansiärerna har således på vissa håll inte gjort mer långsiktiga åtaganden i och med modellens införande – snarare tvärtom. På vissa håll har modellens införande inneburit uppdragsdokument med en löptid som anpassats efter kulturplanens, det vill säga tre år.

Det förekommer att länsteatern inte har något skrivet uppdrag utan i stället själv skriver en ”ansökan” till regionen. Ansökan utgör sedan underlag för finansiering. I detta fall fungerar kulturplanen som styrdokument. På några teatrar har inte uppdragen förändrats efter att modellen infördes, utan institutionscheferna har haft mycket stort inflytande på formuleringar kring teatern i de kulturplaner som har skrivits utifrån de mål och den inriktning som teatern har. Även i dessa fall menar cheferna att kulturplanen innebär en inskränkning av vad teatern förväntas göra under den period som planen gäller. Samtidigt har de varit tydliga med att det krävs tillräcklig finansiering för att klara uppdraget. Vid en teater drev dåvarande chefen igenom en avgränsning av uppdraget. Avgränsningen innebar att uppdraget blev mer hanterbart, men också att teatern blev mer målgruppsorienterad och att det konstnärliga arbetet förfinades utifrån teaterns organisation. Förändringen skedde innan beslut om kultursamverkansmodellen kom, men chefen menar att det nog hängde ihop med förändringar som de förstod var på gång, det vill säga att de antog att en ny modell för fördelning av statliga medel till regionala kulturverksamheter skulle införas.

För de stadsteatrar som ingår i denna studie – Malmö och Uppsala – har det varit viktigt att de inte åläggs att börja turnera med sina föreställningar i samma utsträckning som länsteatern. Det skulle urholka deras verksamhet, eftersom

anslagen inte har ökat, menar de. I och med att de statliga bidragen till stadsteatrarna numera ingår i kultursamverkansmodellen, och går direkt till regionen, börjar regionen ställa nya krav på dessa teatrar. I och med att regionen nu förfogar över de medel som tilldelas stadsteatern via staten, kan det också se ut som att regionen har ökat sina anslag. Egentligen är det det statliga anslaget till den kommunala stadsteatern som nu fördelas via regionen.

Samverkan: mer av samma

Att samverka med det omgivande samhället och att vara en resurs för det fria kulturlivet och amatörkulturen är inte något nytt i länsteatrarnas uppdrag. Många av teatercheferna i denna studie anser att det fanns en vanföreställning när kultursamverkansmodellen sjösattes om att länsteatrarna var dåliga på att samverka men att det i själva verket ligger i dessa teatrars natur. Länsteatrarna lånar ut kläder, bygger dekor, regisserar bygdespel och öppnar upp sina lokaler för att amatörkulturen och de fria grupperna ska kunna repetera. Som tidigare nämnts är många länsteatrar engagerade i Skapande skola och/eller Kultur- och hälsa-projekt. De samverkar med varandra och med andra kulturinstitutioner inom och utanför den egna regionen. De samverkar med organisationer såsom funktionshindersorganisationer, musik- och kulturskolor, bildningsförbund och Röda Korset och de tar emot gästspel. I vissa fall agerar länsteatern också arrangör ute i kommuner, på skolor och i bygdegårdar när civilsamhället försvagats i och med att antalet teaterföreningar blir färre. Det har blivit svårare för konstnärer och även för länsteatrarna att komma in i skolan på senare år, och förklaringen som ges i intervjuerna är att skolan i vissa kommuner saknar resurser för att ta emot kultur, eller för att ta sig till teatern. Här har kulturinstitutionerna i vissa regioner själva tagit initiativ till att se till att skolorna ska kunna ta emot dem. I åtminstone två regioner har länsteatern samordningsansvar när det gäller scenkonst i skolorna. Vissa länsteatrar samverkar också med de nationella scenerna och med Riksteatern.

Kravet på samverkan har alltså funnits länge, men det har blivit ännu starkare i och med modellens införande. Teatercheferna anser att det i nuläget pratas mycket om samverkan och att det står om samverkan överallt. Det finns skrivningar om vikten av samverkan i uppdragen, i ägardirektiv, i kommunala och regionala kulturpolitiska dokument såsom kulturstrategier, handlingsplaner och måldokument – och naturligtvis i kulturplanerna. Det ligger i allas intresse att kunna kryssa i rutan för samverkan. Som en teaterchef uttrycker det: samverkan är önskvärt och finns som en påлага för alla förvaltningar och verksamheter på olika nivåer. Det är en ökad betoning på samverkan i uppdraget, säger en annan. Ytterligare en kommentar är att det finns ett större politiskt tryck på att länsteatrarna ska samverka i sin egen region, och att det är ett resultat av kultursamverkansmodellen. En respondent beskriver kultursamverkansmodellens betydelse så här:

Samverkansmodellen har lett till en helt ny dialog mellan kommuner, regioner, politiker, tjänstemän och utövare/institutioner. Plattformen som skapats har öppnat för möten och samarbeten mellan personer som tidigare saknade naturliga kopplingspunkter. Ett regionalt tänk även på lokal nivå har dragit ned (i viss mån) det lokala revirtänkandet.

En annan respondent ger exempel på hur olika kulturverksamheter samverkar:

En taldramatisk ensemble samarbetar med den regionala orkestern och lokala amatörkörer och skapar en föreställning som annars inte alls hade varit möjlig. Ökar både genbredd på utbud och kvalitet eftersom ett sådant projekt i sig utgör en kompetensutveckling för alla inblandade parter.

I denna studie är det tydligt att begäran att samverka omfamnas av länsteatrarna. De vill samverka på alla möjliga sätt med olika aktörer och ser det som en naturlig del av sin verksamhet och som något de gjorde mycket av även innan kultursamverkansmodellen infördes. Men det ökade trycket på samverkan som har kommit genom modellen, gör att teatercheferna gärna påpekar att samverkan för deras del måste ske på konstnärliga grunder. De upplever att politiker och tjänstemän på förvaltningar ofta ser samverkan som en praktisk fråga, som något som kan effektivisera verksamheten, utnyttja gemensamma resurser och göra att de får ”mer kultur för pengarna”. Och teatercheferna upplever också att politiker och tjänstemän vill att samverkan ska bidra till att göra kulturen – i det här fallet teatern – nyttig på andra samhällsområden, såsom skolan, vården eller besöksnäringen. Det framgår också i intervjuerna att samverkan *är* en överlevnadsstrategi för teatrarna och att samverkan med andra länsteatrar eller andra kulturinstitutioner i regionen möjliggör projekt som annars inte hade kunnat komma till stånd. Detta vid sidan av att påbudet om samverkan ligger i linje med hur teatrarna faktiskt vill arbeta konstnärligt. Det finns inte alltid en motsättning däremellan. Men i intervjuerna blir det tydligt att denna motsättning kan uppstå.

Att få ett uppdrag som gäller exempelvis mångfald eller jämställdhet är inga problem, så länge teatern ska bidra med sin konstnärliga professionella kompetens och har frihet att utforma uppdraget utifrån denna, poängterar flera teaterchefer. Men en risk som lyfts fram är att länsteatrarna i och med den ökade betoningen på samverkan får uppdrag där det inte är den *konstnärliga* teaterprofessionen som länsteatern förväntas bidra med, utan i stället blir de ett verktyg i projekt som till exempel syftar till tillväxt, utveckling av besöksnäringar eller att bekämpa sociala problem. En teaterchef uttrycker denna problematik som att kulturen riskerar att bli en räddningsplanka för andra områden såsom socialpolitik, utbildning eller integration. Det är i och för sig viktigt att samverka, inte minst med dessa områden, menar denna person, men det gäller för teatern att inte tappa det som teatern är bra på – för då blir den helt ointressant som samtalspartner och förlorar sitt existensberättigande. En annan

chef framför att teatern måste kunna få välja sina samarbeten utifrån konstnärliga överväganden, vilket har gått bra hittills, men i och med samverkansmodellen har en tveksamhet smugit sig in om huruvida teatrarna i högre grad än innan tvingas samarbeta. Informanterna ser en risk i att till exempel ”regionalpolitiska avvägningar” gör att teatrarna och andra konstformer måste samverka, vilket de menar kan leda till sämre konstnärlig kvalitet. Ett annat sätt som informanterna uttrycker denna problematik på är att när det hamnar på politiken att besluta om kulturinstitutioners samverkan är det inte bra. I intervjuerna uttrycker teatercheferna att de vill fatta beslutet om samverkan på konstnärliga grunder: det är en konstnärlig process att samverka – i annat fall kan det påverka kvaliteten negativt. En teaterchef uttrycker detta på följande vis:

Samarbeten är både bra och dåliga för kvaliteten. Det skapar mer resurser och kan även generera bättre finansiering, vilket möjliggör produktioner och projekt som kanske inte hade kunnat genomföras annars. Å andra sidan så leder alla samarbeten till någon form av kompromiss mellan de olika parterna, vilket gör att kulturens särart kanske kommer på skam.

Om länsteatern väljer att samverka bör det alltså ske utifrån ett konstnärligt val, utifrån att det på detta sätt blir teater av hög konstnärlig kvalitet. Därmed slår teatercheferna i denna studie fast att det inte går att samverka om allt, hela tiden, men att det är något de gärna gör när det främjar deras konstnärliga verksamhet. Teatercheferna menar att det har skett en strukturell förändring i och med kultursamverkansmodellen; att samverkan blir påtvingat. Samverkansfrågor är konstnärliga frågor; institutionerna måste vara fria att samverka med dem de vill samverka med – det ska inte politiken bestämma, men alltmer blir samverkan ett politiskt påbud, menar flera av de intervjuade teatercheferna. Ytterligare en kritisk reflektion som görs av flera informanter kring samverkan är att det sällan blir billigare eller enklare att samverka. Ofta blir det tvärtom mer konfliktfyllt, väldigt komplicerat och kostbart, även om det kan komma ut mycket gott av samverkan i slutändan.

Ett tema som återkommer i intervjudiskussionerna är kommunernas och civilsamhällets ökade inflytande över kulturen på regional nivå. Det finns flera positiva röster som är av åsikten att en ökad samverkan och mer kontakt mellan länsteatern och kommunerna och amatörkulturen ökar förståelsen och möjligheterna att nå ut. Dessutom stärker det länsteatrarnas roll i det regionala kulturlivet – en länsteater som ett regionalt kulturresurscentrum gör sig oumbärlig. En teaterchef menar dock att kultursamverkansmodellens betoning av ”medborgarperspektivet” kan bli problematisk: att i och med modellen kommer kommunernas och därmed amatörkulturens intressen att få större plats i den regionala kulturen. Frågan är om det inte går stick i stäv med de nationella kulturpolitiska målen som ju bör vara länsteatrarnas utgångspunkt, menar denna teaterchef och fortsätter sitt resonemang genom att retoriskt fråga sig vad som händer om kommunerna börjar kräva att länsteatern ska arbeta mer med de lokala

revyerna, vilket inte länsteatern vill göra. Kommer då den regionala förvaltningen stå upp för länsteaternas professionalitet? En annan teaterchef resonerar kring att kommunernas kulturverksamheter ofta handlar om inflytande och delaktighet för medborgarna och civilsamhället, och frågar sig om det finns en risk att den professionella scenkonsten får överta kommunernas uppdrag gällande amatör- och breddkultur om kommunernas ekonomi blir alltmer ansträngd. Det har kommit förslag som pekar i den riktningen, hävdar denna informant, som hänger ihop med åsikten att kommunerna bör få en del av kultursamverkansmodellens ”kaka”. Men det är viktigt att inte blanda ihop det professionella kulturutövandet med frågor om människors möjlighet att själva utöva kultur. Synpunkten att kultursamverkansmodellen kan leda till att amatörkulturen får större plats i den regionala kulturen i stort är återkommande, och det är inte alltid positivt ur länsteaternas perspektiv, vilket följande citat belyser:

Det finns, framför allt på kommunal nivå, en oförmåga att skilja på professionell kultur och amatörkultur. Det påverkar självklart kvaliteten både på kort och på lång sikt.

I en annan region ser länsteatern som en konsekvens av modellen, att länets amatörkulturkonsulent har fått en ny roll. Regionen har börjat intressera sig för vad länet ska kunna tillhandahålla och hur konsulenten ska kunna komma in i kulturinstitutionernas verksamhet, något regionen inte var lika engagerad i förut då pengarna kom direkt från staten, menar denna teaterchef och poängterar att regionens nyvaknade intresse inte nödvändigtvis är positivt.

Finansieringen – förändras den i och med modellen?

Länsteatrarna har olika finansieringskällor – medel via kultursamverkansmodellen, övriga statsbidrag, regionala bidrag, kommunala bidrag, verksamhetsintäkter, EU-medel och övriga intäkter. Fördelningen av dessa finansieringskällor skiljer sig åt mellan teatrarna. Medel från kultursamverkansmodellen utgör i snitt runt 30 procent av teaternas totala bidrag och intäkter, men fördelningen varierar. För vissa teatrar utgör medel från kultursamverkansmodellen uppåt 40 procent av de totala bidragen och intäkterna, medan de för andra teatrar utgör 15 procent. Likaså varierar andelen regionala bidrag och kommunala bidrag mellan teatrarna. De regionala bidragen utgör ungefär 40 procent av teaternas totala finansiering, men även här finns en spridning mellan runt 20 procent och uppåt 70 procent. Verksamhetsintäkter utgör runt 10 procent av teaternas totala bidrag och intäkter.²⁷

²⁷ Uppgifterna är hämtade från återsrapportering till Kulturrådet för året 2012.

På några håll finns uppfattningen att modellen har inneburit en ökad konkurrens mellan de regionala kulturverksamheterna, och då i synnerhet de stora kulturinstitutionerna. Om en region själv skjuter till medel som kan utgöra en faktisk utökning av anslaget, så konkurrerar de regionala kulturverksamheterna om den. Även om teatern i allmänhet har en god kollegial kontakt med de andra institutionerna kan de fråga sig om modellen handlar om ”att söndra och härska”. Det finns också hos dem som är övertygade om att de inte kommer att bli utsatta för besparingar, en uppfattning om att det gäller att hålla sig framme, att bevisa att teatern är kapabel att ta ett mycket större ansvar även för det som finns vid sidan om länsteatern och dess kärnverksamhet, som en teaterchef uttrycker det.

Ett syfte med kultursamverkansmodellen är att öka möjligheten till regionala variationer och prioriteringar, och det faktum att regionerna nu ansvarar för att fördela de statliga medlen är en förutsättning för detta. Över lag tycker informanterna att det är svårt att veta om kultursamverkansmodellen verkligen kommer att innebära omfördelningar av de statliga bidragen till regional kultur. Men här finns en uppenbar oro. En vanlig uppfattning är att landstingen i fortsättningen kommer att driva en egen agenda och att regionalpolitiska hänsyn kommer att styra bidragsfördelningen i högre grad än tidigare, vilket respondenterna menar kommer missgynna kulturen. En vanlig åsikt i denna studie är att kultursamverkansmodellen på sikt kommer att innebära en urholkning av den offentliga finansieringen av regional kultur i stort, framför allt på grund av låg statlig uppräkning. Ett citat kan belysa resonemanget:

Min dystra prognos är att staten inte kommer att indexuppräknas sina anslag till modellen, vilket i praktiken ger en årlig sänkning. I bästa fall kommer regionen kunna kompensera för detta, men jag är tveksam.

På frågan om vad teatercheferna bedömer kommer att prioriteras lägre om omfördelningar av bidragen sker på regional nivå på några års sikt, uttrycks i vissa svar en oro för att det kommer att föras över pengar från institutionerna till andra verksamheter. Eftersom scenkonsten i dagsläget får en stor andel av dessa bidrag, jämfört med de andra områden som ingår i modellen, skulle en omprioritering troligtvis drabba teatrarna negativt. Andra pessimistiska kommentarer handlar mer om att institutionerna kommer att få mindre av de totala medlen i framtiden och att detta kommer att påverka den konstnärliga utvecklingen av kärnverksamheterna, eller att det som i praktiken då prioriteras ner blir ”egna initiativ utan koppling till igångsatta utvecklingsprocesser”, som en teaterchef uttrycker det. En annan respondent menar att konstnärlig kvalitet och att kulturen ska vara socialt relevant kommer att prioriteras ner till förmån för en betoning på att kulturen ska bidra till att stärka regionens profil och ekonomiska utveckling. Här finns också en medvetenhet om det ömsesidiga beroendet mellan det fria kulturlivet och institutionerna:

Jag är rädd att man inte ska kunna ordna fram nya medel för att stärka det fria kulturlivet, och börja svälta ut institutionerna, dock utan att fatta beslut om minskade ambitioner i uppdragen. Bekymmersamt.

I detta citat återkommer också åsikten att det finns en risk för att uppdragen till institutionerna är för omfattande i relation till de resurser som finns.

Ståndpunkten att staten borde höja sina anslag och att uppräkningsarna har varit alltför blygsamma sedan modellen infördes, finns således föga förvånande representerad bland teatercheferna. I princip alla är överens om att de senaste årens uppräkningsar av anslagen inte täcker kostnadsökningarna och därför i realiteten innebär en urholkning av den offentliga finansieringen. För några teatrar resulterar detta i en svår situation, då den region de tillhör inte har kunnat öka sin finansiering för att täcka upp för minskningen. Ordet ”sotdöden” återkommer när denna situation beskrivs, det vill säga att vissa teatrar kommer att tyna bort av sig själva på grund av urholkade anslag. Det finns också informanter som vill betona att kultursamverkansmodellen inte är orsaken till att anslagen urholkas – det hade de gjort ändå.

Få teaterchefer är akut oroliga, men på längre sikt är detta den största farhågan hos alla länsteatrar: att kultursamverkansmodellen innebär stadigt låga uppräkningsar av de statliga bidragen, vilket tvingar fram större insatser från regionerna om så är möjligt. Någon teaterchef menar att det blir svårt för kultursamverkansmodellen att överleva om inte staten går in med mer pengar. Andra oroas över att det kommer att bli större skillnad mellan länsteatrar beroende på hur mycket regionerna kan gå in med. Några frågar sig om detta i själva verket är ett sätt att ”tvinga fram” sammanslagningar eller rentav nedläggningar på vissa håll.

Flera teaterchefer uttrycker att det nog inte kommer att ske några förändringar i hur regionerna anslår medel eftersom det knappt har förts in några nya medel i modellen som skulle skapa utrymme för att satsa mer på vissa områden. Det faktum att teatrarnas verksamheter redan är kostnadseffektiva tar vissa också som intäkt för att inga förändringar kommer att ske. Flera teaterchefer menar att länsteatrar är så viktiga i regionerna att det kommer att bli mycket svårt att omfördela pengar från dem och lägga på andra verksamheter. Hur skulle det kunna motiveras? frågar de sig retoriskt. Flera teaterchefer tycker sig se i kulturplanerna att regionen har stort förtroende för deras verksamhet. De upplever att de ”sitter säkert i sadeln”, att det råder bred politisk enighet om teaterns betydelse för regionen och ser inte hur någon förändring skulle kunna komma till stånd.

Sammanfattning

Den allmänna uppfattningen bland teatercheferna är att uppdragen till teatrar i och med kultursamverkansmodellen förändras och att styrningen från de regionala huvudmännen kommer att bli tydligare. Teatercheferna anser att det kan vara positivt att regionala politiker och tjänstemän tvingas formulera sig kring teatern när uppdragen revideras och att de därigenom får en bättre kunskap och ett större intresse för institutionerna. De farhågor som finns bland informanterna när uppdragen skärps är att fokus kommer att flyttas från teaterns kärnverksamhet och att teatrar i högre grad inlemmas i allmänna regionalpolitiska ambitioner. Exempel på förändringar i uppdragen är att det pedagogiska uppdraget har blivit tydligare, att tilläggsuppdrag inom kultur och hälsa tillkommer, att turnéuppdraget inskräps eller att det blir ett ökat regionalt fokus genom att teaterchefen får i uppdrag att ingå i arbetsgrupper om regional tillväxt och utveckling. Samverkan betonas än mer än innan modellen infördes. Den omfattas av länsteatrar, men informanterna inskräper att samverkan för deras del måste ske utifrån konstnärliga överväganden. Uppdragen förändras därmed på de flesta håll, vilket teaterchefer upplever som positivt när deras uppgifter blir tydligare men negativt om det innebär förväntningar från huvudmännen på samverkan som motiveras utifrån andra grunder än de konstnärliga.

Ny modell – nya relationer

Ett av de centrala motiven med införandet av kultursamverkansmodellen är att föra kulturen närmare medborgarna genom att ge regionerna större ansvar och frihet att fördela de statliga medlen till kultur. Det innebär att modellen också har haft till syfte att ge regionen ett större inflytande över det regionala kulturlivet och att minska den statliga detaljstyrningen.²⁸ Tidigare förde kulturinstitutionerna dialog med Statens kulturråd, som fördelade medel direkt till varje institution. I dag beslutar Kulturrådet med utgångspunkt i kulturplanerna, och efter samråd med övriga berörda myndigheter, om storleken på bidragen till respektive region i stället för till respektive kulturinstitution. Regionen fattar därmed beslut om hur bidragen från kultursamverkansmodellen ska fördelas på regionens verksamheter. Som en konsekvens av införandet av kultursamverkansmodellen har kulturinstitutionernas relation med Statens kulturråd och med regionens tjänstemän och politiker förändrats. I detta kapitel undersöks hur förändringarna i de relationer som länsteatern har med Kulturrådet respektive regionens tjänstemän och politiker påverkar deras administrativa och konstnärliga verksamhet.

Att ersätta Kulturrådet

En konsekvens av kultursamverkansmodellens införande för länsteaternas del är att de inte har samma direktkontakt med Statens kulturråd som de har haft innan. En klar majoritet av informanterna i denna intervjustudie tycker att det är problematiskt, och ett huvudskäl till det är att de tycker att det innebär ett kompetenstapp. Ett sätt som teatercheferna uttrycker det på, är att staten hade experter och kunde ha en större förståelse för kulturbranschens förutsättningar och ändamål. Kulturrådet ser inte kulturen enbart som en ”attraktionskraft för att locka medborgare”, de kunde lättare hävda kulturens egenvärde och driva en övergripande kulturpolitik. Det var bra att ha en direktkontakt med Kulturrådet – länsteatern har ”vetat vem de har talat med”, menar någon. Handläggarna på Kulturrådet förstod saker som hade att göra med teaterns satsningar, Kulturrådet kom alltid på nätverksträffar som de nationella samverkansorganisationerna arrangerade, det fanns en dialog och det handlade om ömsesidig information som nu går förlorad, hävdar en annan informant. Ytterligare en chef förklarar att det är utvecklingen av verksamheten som ska stå i centrum, och där var Kulturrådet en bra samtalspartner; Kulturrådet kunde sätta ner foten om de behövde. På regional nivå blir det som att avrapporteringen är viktigare än institutionernas utveckling, och rädslan för Kulturrådet är överdriven; Kulturrådet finns ju till *för* oss och inte tvärtom, menar en teaterchef. Tjänstemännen på Kulturrådet har mycket större

²⁸ Prop. 2009/10:3 s. 35.

referensramar kring scenkonsten – de har sett mycket, mycket mer än tjänstemännen på regional nivå. Från handläggarna på Kulturrådet får man tydliga svar, inte minst i kvalitetsfrågor; Kulturrådet ställer krav på det konstnärliga, och det är viktigt, uttrycker en annan teaterchef.

Flera informanter tar upp att Statens kulturråd har ett nationellt perspektiv som den regionala nivån inte kan ha, och det får inte komma bort. Diskussionerna på regional nivå riskerar att bli ”provinsiella”, menar någon, eftersom den nationella överblicken saknas. Tidigare var det en väldigt tydlig och spänstig debatt i det trespann som Kulturrådet, regionen och teatern befann sig i, berättar en av de intervjuade. Rollerna var tydliga då: staten hade en kulturpolitik, regionen hade önsksningar och drev på, och institutionerna hade den konstnärliga integriteten. Det fanns en dynamik mellan regionen och staten i hur mycket pengar man pytsade in. Frågan är om staten i och med den nya ordningen abdikerar från sitt nationella ansvar. Det dubbla ansvaret var tydligare innan kultursamverkansmodellen infördes, och det var av godo inte minst ur ett demokratiperspektiv, förtydligar en teaterchef. Teatrarna är demokratins väktare; de ska påverka samhället både regionalt, lokalt och nationellt. Ju kraftigare ägandet och medelstilldelningen koncentreras till en organisation på den egna orten, desto svårare blir det att utföra detta arbete. Teatern vet att politiker och tjänstemän med mycket makt över teaterns verksamhet och ekonomi inte tycker om vissa teman, och det kan indirekt påverka utövandet.

Det finns också de som är oroliga för att tjänstemännen på Kulturrådet i Stockholm som en följd av den förlorade direktkontakten kommer att fjärmäs från det som sker ute i landet. En chef frågar sig om Kulturrådet fortsättningsvis kommer få mer tillrättalagda bilder av utvecklingen på länsteatrarna i och med att de förmedlas via regionen. Ytterligare en farhåga är att länsteatern i och med modellen blir mer beroende av att ha goda kontakter med ansvariga politiker och tjänstemän på regional nivå, vilket i mångt och mycket anses vara personberoende. Det fungerar nu, säger flera informanter, men om det kommer ett nytt landstingsråd eller om kulturstrategen på förvaltningen byts ut, så vet vi inte vad som kommer att hända. Situationen blir sårbar. Det blir tydligt i regioner där teatercheferna upplever att de inte har ansvariga politiker eller tjänstemän på sin sida. De skulle vara än mer betjänta av att teaterns direktkontakt med Kulturrådet bestod.

Informanterna uttrycker sammanfattningsvis en stor oro för att förlora statens stöd och i Kulturrådet en samtalspartner som de delade språk, förståelse och uppfattning om kultur med. Flera teaterchefer intygar dock att de har fortsatt kontakt med Kulturrådet. De flesta nämner, och värnar starkt om, sin rätt att söka utvecklingsbidrag direkt från Kulturrådet, eftersom det är då de kan ha en dialog med handläggarna på statlig nivå om just verksamhetsutveckling och konstnärlig kvalitet. Trots att de antar att alla kontakter med Kulturrådet borde gå via regionen numera, är det flera teaterchefer som berättar att de fortfarande har

direktkontakt med Kulturrådet då och då för att diskutera utvecklings- och kvalitetsfrågor.

Tjänstemännens inflytande

Många av de intervjuade har mycket positivt att säga om de tjänstemän på regional nivå som är ansvariga för kontakterna med teatrar. De är kompetenta, de respekterar teaternas konstnärliga frihet och de stöttar teatrar. Men såsom påtalats i föregående kapitel går det inte att bortse från att flera av de intervjuade vill lyfta fram att de får intrycket av att tjänstemän på regional nivå har fått för mycket makt sedan kultursamverkansmodellen infördes. Problem som kan relateras till principen om armlängds avstånd tycks i första hand finnas i förhållande till tjänstemän, inte till politiker. Flera upplever det som att politikerna engagerar sig för lite och lämnar över för mycket ansvar till tjänstemännen.

En chef uttrycker det som att teatern blir ett isolat om inte politikerna engagerar sig i verksamheten, på gott och ont. På gott eftersom det säkrar att principen om armlängds avstånd följs, på ont eftersom organisationer och individer som arbetar inom kulturens område vill ha engagerade kulturpolitiker som värnar deras sak. Om det inte finns någon politisk vilja som grund för vad som står i kulturplanen, då blir det bara ett dokument från förvaltningens sida och det blir svårt för teatern att påverka sin egen situation, menar en chef. På en teater anser cheferna att ansvariga politiker på regional nivå använder armlängds avstånds-principen som ett argument för att slippa ta ett ordentligt ansvar för teaterns väl och ve. Risken för att krockar mellan kulturinstitutioners självständiga styrelsebeslut och beslut från regionala och kommunala politiska församlingar kan uppstå, tas också upp.

Ett problem som intervjupersonerna upplever är att politiker och tjänstemän på regional och kommunal nivå inte alltid har kunskap om deras ansvar kontra verksamheternas ansvar, vilket kan leda till en styrning på alltför hög detaljnivå. I regionerna är nätverken små och det finns risk för att vänskapsrelationer påverkar beslutsfattandet, menar någon. Kontakten med regionen är personberoende och därmed sårbar – man måste hålla sig väl med ansvariga tjänstemän, är en åsikt som kommer fram i intervjuerna. Ett problem som har uppstått i vissa regioner sedan kultursamverkansmodellen infördes är att regionernas tjänstemän, som teatercheferna upplever det, till varje pris söker uppfylla vad de ser som Kulturrådets önskemål om vad som ska finnas med i en kulturplan, i stället för att utgå från de behov som finns i berörda kulturverksamheter. Det kan leda till alltför detaljerade uppdragsbeskrivningar till teatrar, där exempelvis antal föreställningar preciseras. Det har i vissa fall skapats en slags beställarkultur, där tjänstemän söker skriva in i länsteaternas uppdrag att de ska uppfylla vissa krav som regionerna har uppfattat att Kulturrådet ställer. Här efterlyser teatercheferna att ansvariga folkvalda politiker på regional nivå träder in och tar sitt ansvar;

makten ska inte ligga hos tjänstemän att formulera vad teatrar ska göra i detalj, påpekar teatrar. Regionala politiker bör vara tydliga med var de står kulturpolitiskt, hur de ser på länsteaterns roll och förvaltningarnas uppdrag.

En annan situation som har uppstått på vissa håll i samband med att kulturplaner ska skrivas är, som påpekats tidigare i denna rapport, att teaterchefer har fått i uppgift att skriva det avsnitt som behandlar scenkonsten i länet, men att texten i efterhand blir redigerad av ansvariga tjänstemän på regionen. Detta för att beskrivningen ska passa så väl som möjligt in i det som uppfattas som krav eller önskemål från Kulturrådets sida. Liknande situationer har uppstått när den kvalitativa återrapporteringen till Kulturrådet ska göras. En teaterchef beskriver det som att teatern tas som gisslan, när den text som skrivits som uppföljning ”städas” av tjänstemännen på regionen. Länsteatern tvingas visa upp en redigerad version av sig själv för att berättiga sin existens. Flera teaterchefer reagerar starkt när sådana situationer uppstår och har då diskuterat problemet med tjänstemännen på regionen; länsteatern och teaterchefen måste vara fria, och får inte vara i händerna på makten. Länsteatern måste få beskriva sin verksamhet utan att det redigeras alltför starkt på vägen, anser de. I vissa fall har teatercheferna sett ett behov av att förklara något som tycks oklart för vissa tjänstemän: som länsteaterchef är man den högsta tjänstemannen på teaterområdet i länet och sitter inne med expertkunskapen. Den regionala förvaltningen och politiken måste förlita sig på att länsteaterchefen fattar besluten om teaterns konstnärliga verksamhet, framhåller teatercheferna.

Några teaterchefer beskriver hur de relaterar sina konstnärliga val direkt till de mål som formulerats i kulturplanen. Det kan gå till så att en idé till en föreställning med en speciell inriktning uppstår, och då tittar man i kulturplanen och frågar sig vilket eller vilka mål denna föreställning svarar mot. Det handlar om att vara konstnär utifrån de kriterier som ges i planen, säger en teaterchef. Andra chefer menar att de visst relaterar sina konstnärliga avvägningar mot det som står i planen, men att det går bra eftersom det är de själva som varit med och formulerat det som står i kulturplanen. Om de konstnärliga visionerna ligger i linje med det som står i kulturplanen kan den fungera både motiverande och legitimerande. Ett projekt som inte drar så mycket publik kan genomföras i och med att det motsvarar mål i planen. Ett sätt att svara som liknar detta, är att man på den egna länsteatern räkar ligga helt i linje med modellen, exempelvis när det gäller teater av och med barn och unga.

Andra är mer oroliga för att länsteaterns konstnärliga arbete nu kommer att styras hårdare av tjänstemän och politiker på regional nivå som inte förstår att respektera den konstnärliga kompetensen på institutionerna. Återigen kommer frågan upp i intervjuerna om hur personberoende det är: om det fungerar bra eller dåligt beror i mångt och mycket på vilka personer som innehar de politiska positionerna av vikt för kulturen, och på vilka personer som är ansvariga tjänstemän. En åsikt är att om modellen riskerar att medföra att den övergripande

kulturpolitiska kunskapen och överblicken tappas bort, så är det klart att det påverkar det konstnärliga innehållet.

Trots den oro som uttrycks i intervjuerna framkommer också åsikten att teatern inte direkt påverkas konstnärligt av en ökad betoning på tvärssektoriellt arbete. Som chef ger man den konstnärliga ensemblen rumsliga förutsättningar och fria tyglar i övrigt till regissören. Som chef måste man engagera sig i kulturplanearbete, tänka mer målgruppsinriktat och effektivisera resursanvändningen så mycket som möjligt. Men den konstnärliga personalen måste fredas, framhåller dessa teaterchefer. Kultursamverkansmodellen är bara en styrmodell, och som chef måste man förstå att det gäller att värna den konstnärliga friheten, som en informant uttrycker det. En annan chef tillstår visserligen att de måste tänka på nya sätt; exempelvis ska teatern alltid ha något för alla åldrar på repertoaren, så uppdraget är väldigt ambitiöst därvidlag. Möjligen var det så att teatrarna för 20 år sedan bara kunde gå på sin egen lust och göra det de ville utan att tänka på publiken – det är en bild man har. Men i dag, när man väl är inne i ett projekt, så har den konstnärliga personalen – skådespelare, regissörer, dansare – sin lust. En chef beskriver att när det gäller det konstnärliga arbetet så fortsätter det i vanlig ordning: ”vi kör på”. Upplevelsen hos denna chef är att det konstnärliga mandatet är starkt, och att förtroendet hos tjänstemän och politiker för just den konstnärliga kompetensen är stark, trots att det har förekommit konflikter gällande uppdragets innehåll. Och de konstnärliga ambitionerna går inte emot grunduppdraget – att göra en teater med ett öppet tilltal till publiken, att arbeta mot det mångkulturella samhället och i hög grad mot barn och unga.

Armlängds avstånd

Inför introduktionen av kultursamverkansmodellen uttrycktes en oro bland aktörer på kulturområdet att det skulle bli svårare att tillämpa principen om armlängds avstånd när regionala förvaltningar i stället för Statens kulturråd skulle fatta beslut om fördelning av vissa statsbidrag till regionala kulturverksamheter. Farhågorna gällde bland annat på vilka grunder beslut om fördelning av offentligt stöd skulle fattas fortsättningsvis, och det uttrycktes delvis en oro för om politikerna skulle klara av att inte fatta några direkta beslut i enskilda konstnärliga ärenden.²⁹

I intervjuerna i denna studie svarar de flesta teaterchefer att de inte har haft några problem med att armlängds avstånd efterlevs sedan kultursamverkansmodellen infördes. Flera kan i och för sig ge exempel på övertramp från politikers eller tjänstemäns sida. Ett exempel är en kommentar om att teatern borde ta bort

²⁹ Se t ex Karlsson 2010.

svordomarna i en pjäs som de spelade för tillfället. Ett annat är att en teaterchef i en fikapaus på ett möte fått en fråga från en politiker om teatern inte skulle kunna "jobba mot kurder" och ett erbjudande om att förmedla kontakt med en kurdisk orkester. Ett tredje exempel är ett förslag från en politiker om att en teater borde "göra något på temat resandefolket". Mest handlar svaren på denna fråga dock om att man från den egna teaterns sida inte har något problem med politiker som lägger sig i det konstnärliga innehållet. Känslan är, menar de flesta teaterchefer, att politiken och tjänstemännen förmedlar att de litar på att teatrar utför sitt konstnärliga uppdrag på bästa sätt.

En vanlig reaktion bland informanterna när frågan om armlängds avstånd kommer upp är att de har hört att det är stora problem med armlängds avståndsprincipen på andra länsteatrar, till exempel "runt om i landet" eller "söderut". Det är en viktig princip, och generellt sett upplevs den vara i fara och viktig att ständigt påminna om. Men det är ingenting de själva berörs av, utan det fungerar utmärkt på den egna teatern.

Frågan om armlängds avstånd brukar komma upp i första hand om en politiker gör ett övertramp – "någon river ner en affisch". Det är ett scenario som ter sig närmast osannolikt för de personer som intervjuats för denna studie; politiker och tjänstemän på regional nivå vet att de inte på något direkt sätt får censurera det som en teater (eller någon annan kulturverksamhet) gör. Men informanterna menar också att en länsteater sällan befinner sig på gränsen till det tillåtna när det gäller exempelvis yttrandefrihet. De gör inte så utmanande uppsättningar, och de ser det inte som sin uppgift att utmana gränser på det sättet. De befinner sig alltså inte i riskzonen för att bli utsatta för censur enligt detta sätt att resonera.

På frågan om det är svårt att förena det demokratiska uppdraget med att arbeta nyskapande säger de flesta teaterchefer att det är viktigt att inte likställa "nyskapande" med att "provocera" eller "utmana gränser för yttrandefriheten". Flera teatrar arbetar med nyskriven dramatik från samtida dramatiker, i synnerhet när det gäller teater för barn och unga, vilket på intet sätt står i motsatsställning till det demokratiska uppdraget; att vara tillgänglig för så många som möjligt. Vissa undrar retoriskt vad som skulle hända om de gjorde något som utmanade "på riktigt" – de har ju inte försökt. Andra har uppsättningar på gång som de kan tänka sig kommer att bli kontroversiella i vissa makthavares ögon. Åter andra reflekterar över att politikernas och tjänstemäns professionalitet gentemot länsteatrar beror på vilka personer som innehar befattningar för tillfället. Vad händer om det kommer nya personer med annan ideologisk politisk inställning? frågar de sig.

Ett svar på frågan om balansgången mellan det konstnärliga och det demokratiska uppdraget, ger en chef som anser att en länsteater är navet för scenkonsten i en region. Det är den som har kompetens och kapacitet att driva en utveckling för scenkonsten i regionen. Samtidigt investerar inte regionen bara i att medborgarna

i det egna länet ska få ta del av teater – alla länsteatrar är också en del i att bära upp Sverige som en kulturnation, och den kulturnationen ska få finnas i hela landet. Länsteatern är en utförarorganisation, men uppdraget ska tolkas utifrån konstnärlig kompetens och expertkunskap, och verksamheten ska utformas i linje med uppdraget, tydliggör informanten.

Få länsteaterchefer säger sig uppleva tilltag från politiker, tjänstemän eller intresseorganisationer som kan uppfattas som att de direkt försöker lägga sig i hur teatern utövar sitt uppdrag ur konstnärliga aspekter. Samtidigt framkommer synpunkter, som även diskuterats i tidigare avsnitt, på att länsteatrarna upplever att de kan komma att tvingas relatera sin verksamhet till övergripande regionala mål i högre utsträckning än förut, det vill säga att kraven på att samverka tvärssektoriellt ökar. I dessa samarbeten riskerar kulturen att dra det kortaste strået och bli ett verktyg för att uppnå mål på andra politik/samhällsområden såsom ökad tillväxt eller utvecklad besöksnäring. Flera menar att kulturen riskerar att instrumentaliseras på grund av kultursamverkansmodellen, det vill säga att den i ökad utsträckning ska visa sin nytta på andra samhällsområden. Vissa respondenter uttrycker en oro för att kulturpolitiska beslut kommer att motiveras av prioriteringar som har att göra med regional profilering och utveckling, i stället för med behov som finns inom kulturområdet. De kritiska rösterna om ökningen av tvärssektoriella perspektiv rör framför allt att kulturen i alltför hög grad dras in i eller ”äts upp” av andra politikområden.

Flera teaterchefer anser att armlängds avstånds-principen äventyras när det blir så att kulturen ska in i projekt som gynnar andra områden, såsom hälsa eller besöksnäring. Då uppstår situationer där det finns projektmedel med speciell inriktning att söka, vilket i sin tur bestämmer vad teatern gör för slags teater. Ett exempel är att chefen från en teater tackade ja till ett projekt för att det fanns mycket pengar i det, något som vederbörande ångrade i efterhand eftersom uppdraget var för detaljerat och inte i första hand ett konstnärligt projekt.

Flera teaterchefer uttrycker även att de, som en konsekvens av samverkansmodellen införande, har blivit eller kommer att bli mer målgruppsorienterade. Det handlar då om att relatera till det uppdrag teatern har, men också till att det allt oftare tycks uppstå möjligheter att söka projektpengar för projekt speciellt riktade till en målgrupp, exempelvis kultur för äldre eller barn. Det är självklart att i sådana fall försöka hitta föreställningar som passar in i det, menar flera av de intervjuade, även om det inte är en optimal situation. Projektänkandet kan leda till att det blir svårt att driva en genomgående konstnärlig idé under flera års tid. En formulering är att man som teaterchef ”känner sig jagad av att inte ha en långsiktig finansiering så att man kan arbeta ifred”. Det blir svårt att hålla en kontinuitet, en ”konstnärlig linje”. Å andra sidan kan en situation där tillfälliga projektbidrag utgör en viktig del av teaterns finansiering leda till att det blir ännu viktigare att reflektera kring vad en länsteater är för en slags institution, vad den ska innehålla, vad den ska göra och därmed hålla sin idé om teatern högt, och att

hitta en balans där konsten tillåts styra mer än projektmedlen. Några teaterchefer uttrycker det som att det numera finns så mycket givna förutsättningar för länsteatrarna så att det är svårt att göra något som skulle provocera eller utmana uppdragsgivarna, vilket blir en indirekt styrning av det konstnärliga innehållet.

Det finns också de som är positivt inställda till att kulturen ska vara en resurs på andra samhällsområden:

Kulturen kan i bästa fall i högre utsträckning än i dag av politiken ses som en investering som bidrar till samhällets utveckling, och i förlängningen, dess tillväxt.

En respondent tycker att kulturens betydelse lyfts fram i alldeles för liten utsträckning på andra politikområden, och att det är viktigt att kulturområdets olika aktörer slutar se kulturen som en särskild sektor. En annan kommentar som är positiv till att kulturen får bäring på andra områden säger:

Kulturen har blivit en fråga som inte bara intresserar aktörer och tjänstemän inom kultursektorn. Kulturpolitiken syns gentemot andra områden inom kommuner och regionen och ses inte som en ”lyxvara” utan som en tillgång.

Flera av respondenterna påpekar att kulturens kvalitet till syvende och sist beror på vilka resurser som avsätts, och om kultursamverkansmodellen i förlängningen leder till minskade resurser blir det svårt att upprätthålla kvaliteten. Andra menar att kultursamverkansmodellen visst kan leda till att fokus ligger på ”andra saker” än på att utveckla konsten, vilket riskerar att bli på bekostnad av kvaliteten. Med ”andra saker” menas här regional utveckling eller utökade uppdrag vad gäller tillgängliggörande till exempel. Det finns också en ståndpunkt att arbetssättet på teatern har förändrats de senaste åren, men att det var en förändring som inleddes innan kultursamverkansmodellen infördes. Denna förändring härleds antingen till en specifik chef som satt sin prägel på teatern, eller till en allmän tidsanda som kultursamverkansmodellen är en del av snarare än tvärtom. Det handlar om att hålla produktionerna igång längre och att ha flera produktioner i omlopp att alternera med. I vissa fall har länsteatern börjat spela sommarteatrar för första gången, man arrangerar ”soppteater” och har utökat gästspelsverksamheten.

Intervjuerna visar att länsteaternas kontakt med den regionala nivån tycks fungera olika beroende på teaterns organisationsform, men också på huruvida ansvaret för kulturfrågorna ligger på ett landsting/region eller på ett regionförbund. Teatrar utan politiskt valda styrelsemedlemmar, saknar att styrelsen blir en länk till politiken. I synnerhet om ansvaret för kulturfrågorna ligger på ett regionförbund samtidigt eftersom dessa ofta saknar kulturnämnd och är indirekt valda. Det kan leda till att en politiker i en region inte ser nyttan av att närmare intressera sig för ”sin” regionala teater, vilket leder till ett ointresse och en okunskap om teaterns förutsättningar och behov, anser några teaterchefer. För

teatern blir det oklart vem eller vilka som egentligen är ansvariga politiker på regional nivå. I ett sådant fall kan den förlorade direktkontakten med Kulturrådet vara extra svår. Omvänt kan en teaterchef i ett utsatt läge få ett avgörande stöd av politiker i styrelsen eller av engagerade politiker i det direktvalda organ som handhar kulturfrågorna i regionen.

Politikernas och politikens betydelse för en kulturinstitutions upplevelse av sin situation är viktig. De flesta teaterchefer är positiva till engagerade och intresserade politiker, som ”vet vad de vill” kulturpolitiskt och teaterpolitiskt. Här finns en parallell till hur tjänstemän på regional nivå som är ansvariga för kulturplanearbetet upplever sin situation: ju mer stöd de har från ”sina” politiker och ju mer dessa politiker engagerar sig i kulturpolitiken, kultursamverkansmodellen och kulturplanen, desto bättre tycker de att det går – att den regionala kulturpolitiken utformas på ett bättre sätt och att kulturfrågorna får större betydelse i ett större sammanhang; att de får betydelse för regionalpolitiska frågor i stort.

Sammanfattning

De flesta länsteaterchefer beklagar att de inte längre har direktkontakt med Statens kulturråd på samma sätt som innan kultursamverkansmodellen infördes, i synnerhet om kontakterna med regionens tjänstemän och politiker inte fungerar tillfredsställande. Kultursamverkansmodellen – som bland annat syftar till att främja tvärssektoriella perspektiv – för med sig att teatrar i stor utsträckning upplever att de arbetar mer målgruppsorienterat än förut och att de tenderar att i högre grad inlemmas i regionens arbete med exempelvis folkhälsa, besöksnäring och ekonomisk tillväxt. Länsteatrar har ingenting emot att arbeta tvärssektoriellt, men det finns bland informanterna farhågor om att fokus flyttas alltför mycket från den konstnärliga kärnverksamheten. Många informanter uppfattar att tjänstemän på regionala förvaltningar får för mycket inflytande på politiken efter det att kultursamverkansmodellen infördes. De efterlyser ett starkare engagemang från ansvariga politiker och varnar för att relationerna mellan kulturinstitutioner och förvaltningar på regional nivå är alltför personberoende.

Slutsatser

Syftet med denna rapport är att undersöka vilka konsekvenser som kultursamverkansmodellen har för de enskilda scenkonstinstitutionerna, i detta fall länsteatrarna. Rapporten fokuserar särskilt på hur införandet av kultursamverkansmodellen påverkar det administrativa och konstnärliga arbetet på länsteatrarna. Som tidigare påpekats återges i rapporten erfarenheterna från teaterchefer och administrativ personal på länsteatrarna. Rapportens slutsatser måste därmed också ses i ljuset av att de tar utgångspunkt i erfarenheter som förmedlats via länsteaterns representanter i ett tämligen tidigt skede av kultursamverkansmodellens införande. Med utgångspunkt i rapporten formulerar Kulturanalys tre huvudsakliga slutsatser: innebörden i principen om armlängds avstånd omformuleras, länsteaternas roll som regional resurs förstärks och teatercheferna får en ny roll.

Innebörden i principen om armlängds avstånd omformuleras

Rapporten visar att införandet av kultursamverkansmodellen har förändrat teaterns dialog och samarbete med de regionala tjänstemännen och politikerna. Kontakten med Statens kulturråd har begränsats till förmån för kontakterna på regional nivå. En central del i den ökade kontakt som sker mellan länsteatrar och regionen rör utarbetandet av regionens kulturplan. Det framgår att kulturplanernas avsnitt om scenkonsten tas fram i dialog mellan representanterna för länsteatrarna och de regionala tjänstemännen; en process som kan innehålla svåra gränsdragningar avseende inflytande på teaterverksamheterna. Dessa svårigheter får konsekvenser för innebörden av principen om armlängds avstånd.

Principen om armlängds avstånd ska inte ses som en entydig princip; snarare ska det ses som en dimension eller en skala mellan en stark kulturpolitisk styrning och en absolut konstnärlig autonomi.³⁰ Positionen på denna skala är givetvis inte konstant utan förändras i tid och rum. Det är emellertid inte enbart positionen på skalan som förändras utan även själva innebörden av vad som avses med armlängds avstånd omtolkas kontinuerligt. Ett resultat i denna studie är att kultursamverkansmodellen innebär en förändring i relationerna mellan länsteatrarna och statlig och regional förvaltning inte minst i och genom det förändrade samspel som sker mellan länsteatrarna och de regionala tjänstemännen. I betänkandet *Spela samman* definieras armlängds avstånds-principen som att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna samt sätter upp övergripande mål, medan de konstnärliga bedömningarna överläts åt ämnes-

³⁰ Jmf. Mangset 2013.

experter.³¹ I relation till denna definition, som kan ses som idealtypisk, ger teatercheferna över lag en positiv bild av situationen: upprätthållandet av armlängds avstånd är inte ett problem, om man definierar det på detta sätt. Däremot sker förändringar i teaterns förhållningssätt till den regionala förvaltningen, som får bäring på armlängds avstånds-principen.

Förändringen i innebörden av armlängds avstånd kommer till uttryck på framför allt två sätt. För det första vittnar teatercheferna om att regionala tjänstemän är direkt involverade i att formulera *framställningen* av länsteatrarna i kulturplanerna. Det är därmed inte ovanligt att de skriftliga formuleringarna om teaterns verksamhet redigeras i samspel mellan teaterchefen och de regionala tjänstemännen i samband med framtagandet av en kulturplan. I detta redigeringsarbete anpassas presentationen av teaterns verksamhet för att kunna införlivas med regionens övergripande vision och strategi. Det nära samarbete som sker mellan teaterchefer och regionala tjänstemän kring ett politiskt dokument, som kulturplanen utgör, utmanar därmed delvis innebörden i principen om armlängds avstånd.

För det andra får de regionala tjänstemännen inte enbart ett inflytande över hur teatern presenteras i kulturplanerna. Det framkommer även tecken på att teatercheferna relaterar sina konstnärliga val direkt till de mål som formulerats i kulturplanen. Regionens övergripande mål får därmed indirekt eller direkt konsekvenser för den konstnärliga verksamheten. Om teaterchefer dessutom upplever att återrapporteringen till den regionala förvaltningen och vidare till Kulturrådet blir styrande för bidragsfördelningen kommande år, skapas ett system där teatern – omedvetet eller medvetet – strävar efter att falla så väl ut som möjligt i enlighet med återrapporteringskraven. Resultaten är inte överraskande utan snarare överensstämmande med tidigare studier som visar hur granskningsmodeller och uppföljningssystem tenderar att leda till att organisationer förändrar sin verksamhet för att komma väl ut i framtida granskningar.³²

Det kan konstateras att de regionala tjänstemännens involvering i planeringen av teaterns verksamhet upplevs som mer problematisk än de regionala politikernas inflytande. Men även i detta sammanhang framgår att många teaterchefer aktivt förhåller sig till politikens engagemang i kulturlivet. I ett sammanhang av knappa resurser förhåller sig ledningen strategiskt till vad som antas vara önskvärt. Det uppstår med andra ord en upplevd känsla av kontroll, som väcker farhågor om hur teatern påverkas om de inte följer politikens viljeinriktning. Teatercheferna får sällan direkta pekpinningar om hur verksamheterna bör utformas, men det finns tendenser till en indirekt styrning via uppföljningar och krav på samverkan. Studien ger därmed inga belägg för en direkt konstnärlig påverkan från politiken

³¹ *SOU 2010:11, s. 64.*

³² *Dahl 2007; Ek 2012; Jacobsson 2014; Power 1997.*

– däremot finns det tecken på en indirekt politisk påverkan till följd av hur kultursamverkansmodellen är uppbyggd. Det finns därmed anledning att fortsatt reflektera över hur uppfattningar om vad som avses med armlängds avstånd förändras inom ramen för det styrningssystem som byggs upp runt kultursamverkansmodellen.

Länsteaterns roll som en regional resurs förstärks

Den ökade betoningen på de tvärssektoriella perspektiven inom kulturpolitiken, som i 2009 års kulturutredning benämndes aspektpolitik, innebär dels ett framhållande av kulturen som en resurs på andra politik- och samhällsområden, dels samverkan mellan olika aktörer på den kulturpolitiska arenan.³³ I idéerna till samverkansmodellen som utformades i Kulturutredningen ges också uttryck för att en portföljmodell, som den kallades vid denna tidpunkt, även kan bida till att göra kulturen till en resurs på andra politikområden inom regionerna.³⁴ Ett syfte med kultursamverkansmodellen var att öka förutsättningarna för kulturen att få betydelse på andra områden. Denna studie visar att länsteaternas uppdrag revideras i samband med modellens införande, och i intervjuerna finns beskrivningar av att uppdragen blir mer utvidgade och att det regionala perspektivet i uppdragsdokumenten förstärks: länsteatern blir en del i arbetet med regional utveckling. En övergripande tendens är därmed att teaternas uppdrag förändras och blir mer inriktade på tvärssektoriell samverkan som en konsekvens av kultursamverkansmodellen. På vissa håll mer, på andra håll mindre, anpassas teaternas uppdrag till regionala visioner och strategiska inriktningar. Det faktum att varje region numera ska utarbeta en regional kulturplan gör att teatern (och övriga kulturverksamheter) i allt högre grad inlemmas i de politiska visionerna för respektive region.

Teatercheferna ger i denna studie uttryck för att teater relateras tydligare till andra politikområden. Det kan handla om att teatern ska vara en tydligare pedagogisk resurs, att teatern ska bidra till mål om kultur och hälsa eller stärka regionens attraktivitet. I viss mån kan det upplevas som en konkurrens mellan kulturen och andra politiska ändamål, men det kan även tolkas som att kulturen kommer in på flera politiska arenor i regionerna och därmed stärker sin ställning. Även om det inte är en entydig bild som ges i intervjuerna så framkommer att teatercheferna upplever att deras uppdrag förändrats som en konsekvens av kultursamverkansmodellen. Det kan exempelvis handla om att länsteatern har fått tilläggsuppdrag som har med kultur och hälsa att göra eller en utökad pedagogisk inriktning. Det ges även uttryck för att det i teaternas uppdrag blivit än tydligare att de ska turnera samt vara till angelägenhet för länets samtliga invånare. Kravet

³³ *SOU 2009:16 del 2, s. 183; Prop. 2009/10:3.*

³⁴ *SOU 2009:16, s. 214.*

på att länsteatrarna ska samverka har därmed inskräpts efter kultursamverkansmodellens införande. Det finns exempel på att kultursamverkansmodellen har öppnat upp för nya, konstruktiva, samarbeten och kontakter över områdesgränser. Samtidigt finns det också en oro för att politiken får för mycket inflytande över hur och på vilket sätt samverkan ska ske. Det finns tecken på att kravet på samverkan inte alltid ställs utifrån konstnärliga grunder utan snarare att regionerna ser andra behov med samverkan, där kulturen kan komma till nytta på andra områden.

Sammantaget talar mycket för att de regionala tjänstemännen och politikerna kommit närmare länsteatrarnas verksamheter både avseende engagemang, beslut och inflytande. Innebörden av en sådan förskjutning kan tolkas på olika sätt. Å ena sidan kan samverkansmodellens processer med framtagandet av kulturplaner i dialog, där samråd mellan organiserade intressen (som kulturlivet delvis kan ses som en del av) och politik och förvaltning ses som en central del av den svenska demokratiska modellen.³⁵ En närmare samverkan mellan länsteatrarna, tjänstemän och politiker kan ur detta perspektiv ses som en ömsesidig möjlighet för de folkvalda att få inflytande över teatrarnas verksamhet och för teatern att vara delaktiga i den demokratiska processen i regionen. Å andra sidan kan det även innebära att teatern blir en regional resurs som syftar till att uppfylla övergripande regionala politiska mål på bekostnad av den konstnärliga autonomi. Ur detta perspektiv kan det politiska inflytandet och tjänstemanna-inflytandet på teatrarna anses innebära förskjutningar i relation till den konstnärliga friheten. Länsteatrarna riskerar därmed att bli ett instrument för den regionala politiken och att deras eget inflytande över den egna verksamheten minskar. Tidigare studier visar att det finns en risk att organisationer som ingår i dialogprocesser med politiken inte ges inflytande utan i stället används för att mobilisera den regionalpolitiska prioriteringen av tillväxt, konkurrens och utveckling.³⁶ Dessa värden behöver inte stå i motsättning till länsteatrarnas intressen av konstnärlig frihet, men det är uppenbart att teatercheferna i viss utsträckning upplever att deras verksamhet måste anpassas till regionens politiska inriktning. Det finns därmed anledning att lyfta frågan huruvida teaterns anpassning till regionens allmänna ambitioner såsom de kommer till uttryck i kulturplanen innebär en förändring i den konstnärliga friheten, och om därmed även principen om armlängds avstånd är satt i förändring.

³⁵ Bäck och Larsson 2006.

³⁶ *Ibid.*

Teaterchefer i en ny roll

Teatercheferna befinner sig efter kultursamverkansmodellens införande i en ny arbetssituation. Det ställs ökade krav på administrativt arbete på bekostnad av arbetet som verksamhetsledare och möjligheten att fokusera på teaterns konstnärliga verksamhet. Teatercheferna vittnar om att de lägger omfattande tid och kraft på kulturplanearbetet. Samtidigt betonar teatercheferna att de därigenom blir lyssnade på av regionen och får vara med att stärka teaterns ställning. Den positiva aspekten är därmed att de är med och bidrar till att synliggöra teatern, men de upplever även att de får mindre tid till deras huvudsakliga arbetsuppgifter; att driva teatern. Att arbeta med kärnverksamheten – leda en konstnärlig verksamhet – blir således en del i rollen, medan den andra delen handlar mer om att hantera nya administrativa krav som uppstår i och med modellens utformning. Teaterchefernas roll förändras i första hand i två avseenden.

För de första blir deras roll mer administrativt inriktad snarare än att vara verksamhetsledare för en konstnärlig verksamhet. Det ställs nya krav på att hantera kontakter med den regionala förvaltningen och att avsätta tid för att delta i utformningen för kulturplanearbetet. I den mer administrativt inriktade rollen inryms att bidra till textframställning inom teaterområdet i kulturplanearbetet liksom att bidra med återrapportering om teaterns verksamhet till den regionala förvaltningen och vidare till Kulturrådet. Det innebär att det ställs krav på att synliggöra teaterverksamheten på ett sådant sätt att den passar in i regionens övergripande visioner samt att kunna återge teaterns verksamhet utifrån de aspekter som finns formulerade i uppföljningssystemet. Tidigare studier visar att kraven på att synliggöra verksamheter för att kunna granskas utifrån uppföljnings- och utvärderingsmodeller kan få konsekvenser för professioners autonomi och identitet.³⁷ Det centrala i det *professionella* yrkesutövandet har i tidigare studier beskrivits som möjligheten och förmågan att göra bedömningar och fatta beslut utifrån beprövad erfarenhet och kunskap, men när professionen möter starka modeller för granskning kan dessa modeller komma att bli överordnade de professionella avvägningarna.³⁸ Den ökade administrativa rollen ställer därmed krav på att teaterchefen fortsatt upprätthåller de konstnärliga prioriteringarna och samtidigt hanterar de nya administrativa förutsättningarna. När teaterchefer upplever att deras anpassning till kulturplanens övergripande visioner och att återrapporteringen till regionen blir central för den framtida medelstilldelningen ställs frågan om konstnärlig autonomi och professionell integritet på sin spets.

³⁷ Waks 2009.

³⁸ *Ibid.*

För det andra innebär den förändrade rollen att teatercheferna försöker agera som ett filter mellan den regionala förvaltningen och den konstnärliga personalen på teatern. Arbetet med dialogprocesser, kulturplaner och återrapportering läggs på teaterchefens bord, som anstränger sig för att freda den konstnärliga personalen och ge dem utrymme att arbeta vidare som vanligt. Den roll teatercheferna får ikläda sig i och med kultursamverkansmodellens införande innebär en nödvändig balansgång mellan olika ideal om å ena sidan konstnärlig frihet och kvalitet och å andra sidan länsteatrarnas demokratiska uppdrag, ökade krav på tvärspektoriell samverkan och tillgänglighet.

Syftet med kultursamverkansmodellen är att minska detaljstyrningen från den statliga nivån, men tidigare utvärderingar visar att den statliga styrningen är fortsatt stark.³⁹ De nationella kulturpolitiska målen och den övergripande inriktningen på den nationella kulturpolitiken får större genomslag på regional nivå, dels genom de dialogprocesser som genomförs när kulturplaner tas fram, och dels via en starkare betoning på återrapporteringens betydelse. Samtidigt får regionen ökade möjligheter att i kulturplanearbete formulera en sammantagen regional vision och strategi för det regionala kulturlivet. Kultursamverkansmodellen för därmed med sig ett nytt system för hur kulturinstitutionerna ska passa in i de regionala prioriteringarna samt ställer nya krav på återrapportering som sammantaget innebär förändrade förutsättningar för teaterns ledning och styrning.

Utifrån dessa slutsatser gör Kulturanalys bedömningen att formerna kring kultursamverkansmodellen håller på att sätta sig, samtidigt som det är viktigt att betona att vi fortsatt befinner oss i ett tidigt skede i implementeringsfasen av denna regionaliseringsreform. Med utgångspunkt i slutsatserna som presenteras i denna rapport anser Kulturanalys att det är centralt att fortsatt följa upp, bevaka och utvärdera effekterna av vissa delar av samverkansmodellen. Att rollerna och relationerna mellan den regionala förvaltningen och teaterledning förändras är i sig inte särskilt förvånande, utan det är snarare en självklar konsekvens av reformen. Det är emellertid av vikt att fortsatt undersöka de mer långsiktiga konsekvenserna av dessa förändrade relationer. Det handlar för det första om att följa hur teaterchefernas mer administrativa roll utvecklas och vad den nya rollen får för konstnärliga konsekvenser för teatern. För det andra behöver vi följa vad som händer när teatern – eller länsinstitutionerna – blir regionala resurser som ska passas in i de övergripande regionala strategierna och bidra till att stärka upp andra regionalpolitiska prioriteringar. Det kan naturligtvis innebära att kulturen, teatern i detta fall, kommer in på allt fler politiska arenor och får en starkare roll, men det kan även leda till att teatern blir ett instrument som används för att uppnå andra politiska mål, vilket kanske inte alltid är i samklang med teaterns konstnärliga prioriteringar. Detta visar på ett behov av att framöver studera hur

³⁹ *Myndigheten för kulturanalys 2013.*

och på vilket sätt som kulturinstitutionernas uppdrag förändras i relation till de regionala visionerna och vad det innebär för kulturinstitutionernas konstnärliga autonomi och deras ställning i regionen. För det tredje är det centralt att fortsätta studierna av hur kulturinstitutionerna påverkas av kulturplanearbetet och det uppföljningssystem som vuxit fram i och med kultursamverkansmodellen. Det handlar framför allt om att undersöka om teaterns ledning förändrar verksamheten i linje med de krav på uppföljning som ställs och vad det i sådana fall får för långsiktiga konsekvenser för teaterchefens professionella och konstnärliga avvägningar.

Referenser

Blomgren, Anna-Maria och Blomgren, Roger. 2002. *Det ostyrbara pastoratet. Teaterpolitikens nätverk*. Forskningsrapport 02:03. Högskolan Trollhättan Uddevalla.

Blomgren, Roger. 2007. *Att styra eller styras. Från kulturpolitiska visioner till konstpolitisk vardag*. Paper. Högskolan Väst.

Byteatern Kalmar Länsteater. www.byteatern.se

Bäck, Henry och Larsson, Torbjörn. 2008. *Den svenska politiken*. Malmö: Liber

Dalateatern. www.dalateatern.se/

Dahl, Matilda. 2007. *States under scrutiny: international organizations, transformations and the construction of progress*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

Estradnorr. www.estradnorr.se/

Ek, Emma. 2012. *De granskade*. Avhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Folkteatern. www.folkteatern.se/

Giron Sámi teáhter. <http://www.samiteahter.org/>

Gävle Folkteater. www.gavlefolkteater.se/

Harding, Tobias och Nathanson, Calle (red). 2013. *Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen. 2011-2012*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Ideell kulturallians. 2014. *Kultursamverkansmodellen ur civilsamhällets perspektiv. Samråd på vems villkor*. Stockholm: 2014. Ideell kulturallians.

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

Karlsson, David. 2010. *En kulturutredning: pengar, konst och politik*. Glänta Hardcore 01. Munkedal: Glänta produktion.

Länsteatern i Sverige och Riksteatern. 2011. ”Avsiktsförklaring för samarbetet mellan Länsteatern i Sverige och Riksteatern.” http://www.lansteatrarna.se/wp-content/uploads/2013/03/2012_Avsiktsforklaring_LTS_RT-1.pdf

Länsteatern i Sverige och Riksteatern. 2013. ”Riksteatern & Länsteatern i Sverige – samarbete, samverkan, samspel. Handlingsplan 2013-2016.” Tillhandahållen via e-post från Riksteatern 2014-06-09.

Länsteatern. www.lansteatrarna.se/

Länsteater på Gotland. <http://www.ltpg.se/>

Mangset, Per. 2013. *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? En rapport om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. TF-rapport nr. 314. Telemark: Telemarksforskning.

Myndigheten för kulturanalys. 2012. *Kultursamverkansmodellen. En första utvärdering*. Rapport 2012:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för kulturanalys. 2013. *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013:2. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Norrbottnesteatern. <http://www.norrbottnesteatern.se/>

Power, Michael. 1997. *The Audit Society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.

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

Regionteatern Blekinge Kronoberg. <http://www.regionteatern.se/>

Regionteater Väst. <http://www.regionteatervast.se/>

Scenkonst Sörmland. <http://scenkonstsormland.se/>

Scenkonstbolaget. <http://www.scenkonstbolaget.se/teater>

Smålands Musik & Teater. <http://www.smot.se/>

SOU 2009:16. *Betänkande av Kulturutredningen 1-3*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2010:11. *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Delbetänkande av Kultursamverkansutredningen*. Stockholm: Fritzes.

Statens kulturråd. 2000. *Soppa och skådespel åt folket. Om teatrar med regionalt uppdrag*. Rapport från Statens kulturråd 2000:1. Stockholm: Statens kulturråd.

Teater Halland. <http://www.teaterhalland.se/>

Västana teater. <http://www.vastanateater.se/>

Västerbottensteatern. <http://www.vasterbottensteatern.se/>

Västmanlands teater. <http://www.vastmanlandsteater.se/>

Waks, Caroline. 2006. Granskare och granskad. Öppenhet och slutenhet i yrkesutövning. I Lindberg, K. och Blomgren, B. 2006. *Mellan offentligt och privat. Om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*.

Örebro länsteater. <http://www.lansteatern.se/>

Östgöteatern. <http://www.ostgotateatern.se/>

Bilaga Intervjupersoner

Yngve Nordin, scenkonstchef och Christina Seldahl Lindgren, producent teater, Estrad Norr, den 3 oktober 2013.

Karin Enberg, vd, Norrbottensteatern, den 14 oktober 2013.

Mia Carlsson och Daniel Rylander, teaterchefer, Byteatern Kalmar, den 24 oktober 2013.

Lena Engqvist Forslund, teaterchef Girón sámí teáther, den 25 oktober 2013.

Magnus Holm, vd, Regionteatern Blekinge Kronoberg, den 29 oktober 2013.

Lisa Hugoson, teaterchef och Ulf Tegemark, ekonomichef, Dalateatern, den 6 november 2013.

Maria Weisby, scenkonstchef, Scenkonst Sörmland, den 7 november 2013.

Måns Lagerlöf, vd, Örebro länsteater, den 7 november 2013.

Kurt Nylander, Marcus Hellsten och Michael Cocke, Folkteatern i Gävle, den 8 november.

Francesca Quartey, vd och Ylva Öhlund Brännholm, administrativ chef, den 19 november 2013.

Kajsa Giertz, teaterchef, Teater Västmanland, den 21 november 2013.

Thomas Sundström, teaterchef, Länsteatern på Gotland, den 25 november 2013.

Susanna Dahlberg, vd och Nils-Ove Carlén, ekonomichef, Regionteater Väst, den 19 december 2013.

Olof Lindqvist, f d vd, Regionteater Väst, den 15 januari 2014.

Leif Stinnerbom, teaterchef och Emma Hulterantz, producent/ekonomi, Västana teater, den 21 januari 2014.

Jesper Larsson, teaterchef, Malmö stadsteater, den 6 februari 2014.

Ulrika Josephsson, f d vd och konstnärlig ledare, Folkteatern i Göteborg, den 18 februari 2014.

Johan Celandér, vd, Östgötateatern, den 20 februari 2014.

Maria Ericson, vd, Teater Halland, den 21 februari 2014.

Linus Tunström, vd och Calle Wallin, administrativ utvecklingschef, Uppsala stadsteater, den 20 mars 2014.

Veronica Lamppa Lönnbro, stabschef, Riksteatern, den 21 maj 2014.

